

DISERTASI

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN
PELAKSANAAN KONTRAK PENGADAAN BARANG/JASA
OLEH KUASA PENGGUNA ANGGARAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**



**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

Oleh :

SISWANTO, S.E., Akt., M.Si., CA
NIM : PDIH. 10302000078

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2023**

PENGESAHAN UJIAN TERBUKA

**REKONSTRUKSI REGULSI KEWENANGAN
PELAKSANAAN KONTRAK PENGADAAN BARANG/JASA
OLEH KUASA PENGGUNA ANGGARAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

SISWANTO, S.E., Akt., M.Si., CA
NIM ; PDIH, 10302000078

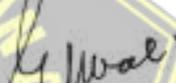
Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini

Semarang, Januari 2023

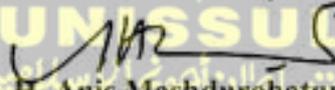
PROMOTOR

CO-PROMOTOR 1


Prof. Dr. Mahmutarom, H.R., S.H., M.Hum
NIDN : 06-1803-5901


Prof. Dr. Hj. Sri Endah W., S.H., M.Hum
NIDN : 06-2804-6401

CO-PROMOTOR 2


Prof. Dr. H. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN : 210.303.040

Mengetahui
Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. H. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN : 210.303.040

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

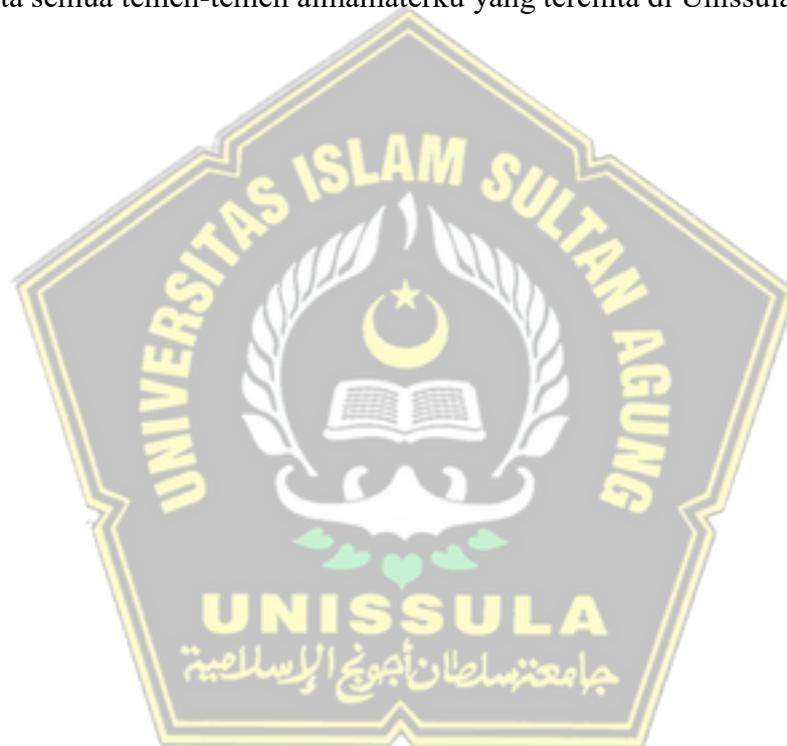
Yang Membuat Pernyataan



Siswanto , S.E., Akt., M.Si., CA
NIM. 10302000078

Penulis persembahkan disertasi ini kepada :

- Agama, Bangsa, dan Negara
- Ibunda dan Ayahanda Tercinta Mimin Rusmini dan Soedarno
- Istri tercinta Nur Satiyo Rahayu, S.E.
- Anandaku Muhammad Lukman Nur Reza
- Anandaku Muhammad Fahri Nur Raihan
- Anandaku Muhammad Iqbal Nur Rafi
- Serta semua temen-temen almamaterku yang tercinta di Unissula Semarang.



MOTTO

- Ungkapan Arab "Man Jadda Wa Jadda" memiliki arti, barang siapa yang bersungguh-sungguh, dia pasti berhasil
- Sesuatu yang menurutmu baik belum tentu baik bagimu dan sebaliknya sesuatu yang menurutmu jelek belum tentu jelek bagimu.
- Boleh jadi kamu tidak menyenangi sesuatu, padahal itu baik bagimu, dan boleh jadi kamu menyukai sesuatu, padahal itu tidak baik bagimu. Allah mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui (QS. Al-Baqarah Ayat 216)
- Sesungguhnya orang Mukmin itu berbaik sangka kepada Rabbnya sehingga ia pun melakukan amalan yang baik. Sebaliknya, sesungguhnya orang yang durhaka itu bersikap buruk sangka kepada Rabbnya sehingga ia pun melakukan amalan yang buruk." (Diriwayatkan oleh Ahmad dalam az-Zuhd).
- Sebaik-baik kalian adalah orang yang paling baik terhadap keluarganya (HR. At-Tirmidziy no. 3895)
- Bantinglah otak untuk mencari ilmu sebanyak-banyaknya guna mencari rahasia besar yang terkandung di dalam benda besar yang bernama dunia ini, tetapi pasanglah pelita dalam hati sanubari, yaitu pelita kehidupan jiwa. (Diriwayatkan- Al-Ghazali)

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr.Wb.

Alhamdulillah Puja dan Puji syukur Penulis haturkan kehadiran Allah S.W.T atas segala limpahan rahmat, taufik, hidayah, dan inayah-Nya, Akhirnya dapat diselesaikan dengan lancar dan tidak ada kendala halangan suatu apapun. Sholawat serta salam dihaturkan kepada Junjungan Nabi Besar Muhammad S.A.W yang telah membawa sinar islam dari jaman jahiliyah ke jaman peradaban.

Penulis sangat menyadari bahwa disertasi yang berjudul : “Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Oleh Kuasa Pengguna Anggaran Berbasis Nilai Keadilan” masih jauh dari kata sempurna, sehingga penulis sangat membutuhkan saran dan kritik serta masukan yang dapat menyempurnakan hasil disertasi ini dari semua pihak yang terkait.

Dalam penyusunan disertasi ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih sebesar-besarnya atas segala motivasi dan nasehatnya, kepada :

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus selaku Promotor Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,S.E.Akt.,M.Hum. atas bimbingan dan arahnya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan disertasi ini dengan baik dan telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H. atas segala bimbingan dan arahnya kepada penulis dalam rangka menyelesaikan disertasi ini;
3. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum sekaligus selaku co-promotor yang telah mendorong dan mengingatkan kepada Penulis untuk segera menyelesaikan disertasi ini serta selalu mendoakan agar cepat selesai tepat waktu;
4. Prof. Dr. Mahmutarom. H.R., S.H., M.Hum sekaligus Promotor Penulis yang telah membimbing dan mendorong agar disertasi selesai dengan baik.
5. Prof Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum sekaligus selaku co-promotor yang telah memberikan arahan, masukan, saran dan kritik dalam rangka kesempurnaan menyelesaikan penulisan disertasi ini;
6. Para Penguji Ujian dalam Ujian Terbuka, yang telah memberikan masukan, kritik dan saran kepada penulis untuk kesempurnaan disertasi ini;
7. Seluruh Guru Besar Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam segala hal sehingga disertasi ini dapat selesai dengan tanpa ada halangan suatu apapun;
8. Seluruh dosen-dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu Penulis dalam rangka penyelesaian disertasi ini; serta

9. Istri tercinta Nur Satiyo Rahayu, S.E., anandaku Muhammad Lukman Nur Reza, anandaku Muhammad Fahri Nur Raihan, dan ananda Muhammad Iqbal Nur Rafi serta bapak ibunda tercinta dan seluruh keluarga yang selalu memberikan support, dorongan, semangat dan do'a yang tiada henti, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini dengan baik.

Setelah penulis melakukan penelitian pada Sekretariat Dewan Kawasan di Kota Tanjungpinang untuk mendukung penulisan disertasi ini, yakni mengenai Regulasi Kewenangan Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang selama ini belum memberikan keadilan bagi para pihak, terutama terhadap kewenangan kuasa pengguna anggaran, karena adanya kelemahan-kelemahan baik di dalam substansi Perpres 16 Tahun 2018 maupun dalam struktur penegakan hukumnya serta penafsiran dalam merumuskan makna kewenangan kuasa pengguna anggaran yang masih perlu dijelaskan secara tegas dalam peraturan yang berlaku.

Kelemahan-kelemahan dalam memaknai peraturan dalam kontrak pengadaan barang/jasa oleh pihak-pihak terkait baik dalam proses penegakan hukum, antara lain karena adanya kelemahan di dalam substansi hukum (peraturan perundang-undangan), struktur hukum (lembaga/penegak hukum), dan kultur hukum (budaya masyarakat). Kelemahan dalam substansi hukum yakni adanya pasal-pasal yang kurang jelas, kelemahan dalam struktur hukum yakni kewenangan kuasa pengguna anggaran yang melampaui batas dan penafsiran oleh penyusun peraturan perundang-undangan yang berdampak pada kepastian hukum, serta

kelemahan dalam kultur hukum yakni itikad tidak baik dari para pihak dan pihak-pihak yang terkait dalam perkara penegakan hukum.

Melalui disertasi ini, tak lupa penulis sampaikan terima kasih sebesar-besar kepada : Allah subhanallohu wata'ala, dan Nabi Muhammad, S.A.W.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Istri tercinta Nur Satiyo Rahayu, S.E., atas segala pengorbanan, dan supportnya mendampingi penulis selama ini, serta ketiga anakku Muhammad Fahri Nur Raihan, dan ananda Muhammad Iqbal Nur Rafi yang memberikan dorongan serta motivasi bagi penulis untuk lebih semangat dalam menyelesaikan disertasi ini serta kepada semua pihak terkait yang membantu Penulis sehingga terselesaikan dengan baik.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa disertasi ini masih ada yang belum sempurna "tiada gading yang tidak retak", oleh karena itu penulis sangat mengharapkan masukan, saran dan kritik dari semua pihak. Semoga Allah S.W.T senantiasa selalu memberikan bimbingan, rahmat, petunjuk, dan hidayah serta keberkahan kepada penulis dalam kerangka Rahmatan lil alamin. Aamiin.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.

Semarang, Januari 2023

SISWANTO, S.E., Akt., M.Si., CA
NIM : PDIH. 10302000078

ABSTRACT

The Government of the Indonesian State protects the entire Indonesian nation and all of Indonesia's bloodshed, which is manifested through development carried out in all fields, both in the economic, social, cultural, defense and security fields. Thus, this development must also be balanced with the procurement of goods and services to provide services to the public, so that the procurement of government goods and services is a very important requirement. This study aims to analyze and find out that the implementation of government goods/services procurement contracts based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 has not been fair, weaknesses that can arise in the implementation of government goods/services procurement contracts based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 when associated with the authority of the Budget User Authority, as well as formulating an ideal construction for the implementation of the authority of the Budget User Authority in government goods/services procurement contracts based on the value of justice in the future

The research method used is sociological juridis. This type of research is descriptive analytical. This study used primary data and secondary data, primary data obtained from interviews and secondary data obtained from library materials and this data was also obtained from agencies/institutions related to the purpose of this study. The primary legal materials used are laws and regulations and secondary legal materials are books, journals, papers, expert opinions and documents. For tertiary law materials are draft laws, legal dictionaries and encyclopedias

The results of the study found that Article 9 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 does not explicitly state the nature of the delegation of authority, the weakness in terms of legal substance is that the nature of authority is delegated and should be a mandate, the weakness of the legal structure is that LKPP should apply cognitive technology in procurement government goods/services so that there is integration of information systems for planning, implementing, monitoring, and evaluating procurement with other systems in the procurement ecosystem, the weakness of legal culture is the culture of corruption that occurs in Indonesia. Reconstruction of regulations on the authority to implement contracts for the procurement of goods/services by the power of attorney based on the value of justice, namely reconstructing Article 9 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as

amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018. The background to the reconstruction of these regulations is that structurally there are many parties involved in the procurement of government goods/services so that control becomes more difficult, as well as a culture of self-enrichment or corruption which is often carried out in the process of government procurement of goods/services.

Keywords: procurement of goods, services, government



ABSTRAK

Pemerintahan Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, yang termanifestasikan melalui pembangunan yang dilakukan disegala bidang, baik di bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan serta keamanan. Dengan demikian, pembangunan ini harus pula diimbangi dengan adanya pengadaan barang dan jasa untuk memberikan pelayanan bagi publik, sehingga pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting. Penelitian ini bertujuan menganalisis dan menemukan regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 oleh kuasa pengguna anggaran belum berbasis nilai keadilan, kelemahan regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran saat ini, serta menemukan rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 oleh kuasa pengguna anggaran belum berbasis nilai keadilan.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis. Jenis penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder, data primer didapat dari hasil wawancara dan data sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini. Adapun bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder adalah buku, jurnal, karya tulis, pendapat ahli serta dokumen-dokumen. Untuk bahan hukum tertier adalah rancangan Undang-undang, kamus hukum dan ensiklopedia.

Hasil penelitian menemukan bahwa regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran belum berbasis nilai keadilan, yakni Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tidak disebutkan secara tegas sifat pelimpahan kewenangan, adapaun kelemahan secara substansi hukum adalah sifat kewenangan adalah delegatif seharusnya mandate, kelemahan struktur hukum adalah LKPP seharusnya menerapkan teknologi kognitif dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sehingga terjadi integrasi sistem informasi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pengadaan dengan sistem lainnya pada ekosistem pengadaan, kelemahan budaya hukum adalah budaya korupsi yang terjadi di Indonesia. Rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran berbasis nilai

keadilan yaitu merekonstruksi Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Rekonstruksi regulasi tersebut dilatarbelakangi bahwa secara struktur banyaknya pihak yang terlibat didalam pengadaan barang/jasa Pemerintah sehingga pengontrolan menjadi lebih sulit, serta budaya memperkaya diri atau korupsi yang sering dilakukan pada proses pengadaan barang/jasa Pemerintah.

Kata kunci: pengadaan barang, jasa, pemerintah.



SUMMARY

The objectives of the Unitary State of the Republic of Indonesia as stated in the Preamble to the 1945 Constitution (hereinafter referred to as the 1945 Constitution) fourth paragraph states that "To form an Indonesian State government that protects the entire Indonesian nation and all of Indonesia's bloodshed and to promote general welfare, educate the nation's life and participate in carrying out world order based on world order based on freedom, eternal peace and social justice".

Based on this paragraph, it is necessary to have an Indonesian state government that protects the entire Indonesian nation and all of Indonesia's bloodshed, which is manifested through development carried out in all fields, both in the economic, social, cultural, defense and security fields. The development in the economic field that is being carried out is of course aimed at the welfare and prosperity of the people. Therefore, the Government is trying to meet the needs of the Indonesian people, both the need for clothing, food and boards as well as the need for public facilities. Thus, this development must also be balanced with the procurement of goods and services to provide services to the public, so that the procurement of government goods and services is a very important requirement.

Procurement of government goods/services according to the provisions of Article 1 point 1 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 is an

activity of procuring goods/services by Ministries/Institutions/Regional Apparatuses financed by the APBN/APBD whose process starts from identification of needs, until the handover of the work. Thus the philosophy of procurement of goods/services is an effort to obtain the desired goods/services and is carried out on the basis of a logical and systematic thought (the system of thought), following applicable norms and ethics, based on standard procurement methods and processes.

Various deviations often occur in the process of procurement of government goods and services. Based on various available data, losses to state finances resulting from deviations from the provisions for the implementation of government procurement of goods and services turn out to be enormous in value. Irregularities in the procurement of government goods/services are very detrimental to state finances, especially if service users and partners work together to benefit themselves by ignoring the public interest.

Regarding the procurement of goods and services, financing is carried out by state administrators using state finances. The manifestation of state financial management is the State Revenue and Expenditure Budget (APBN) as stipulated in the 1945 Constitution Article 23 paragraph 1 which states that the State Revenue and Expenditure Budget as a form of state financial management is determined annually by law and implemented openly and responsibly for the prosperity of the people.

Furthermore, Article 6 paragraph 1 of Law Number 17 of 2003 concerning State Finance stipulates that the President as the Head of Government holds the

power to manage state finances as part of governmental power, the power to manage state finances is used to achieve state goals. As for paragraph 2, it is stated that this power is delegated to Ministers/Heads of institutions as Budget users/Users of Goods of the state ministries/Institutions they lead.

The definition of a Budget User (hereinafter referred to as a PA) is regulated in Article 1 number 7 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 is an official holding the authority to use the budget of the state Ministries/Institutions/Regional Apparatuses. As an official holding the authority to use the budget of the State Ministries/Institutions, the PA appoints a Budget User Authority Official (hereinafter referred to as KPA) to carry out some of the authority and responsibility for using the budget in the state Ministries/Institutions he leads.

The definition of KPA is regulated in Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018, namely officials who obtain power from PA to carry out some of the authority and responsibility for using the budget at the relevant state ministries/agencies. Within the framework of the mechanism, KPA then appoints a

Commitment Making Officer (PPK) to exercise the authority to take actions that result in the expenditure of the state budget.

According to Article 9 paragraph 2 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 the government states that for the management of APBN PA can delegate authority to KPA in accordance with statutory regulations. This indicates that in accordance with Article 58 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services, KPA is formally and materially responsible to PA for the implementation of activities under its control. Formal responsibility is the responsibility for carrying out the duties and authorities of the KPA. As for material responsibility, it is the responsibility for the use of the budget and the resulting output at the expense of the state budget.

The KPA's responsibilities have the potential to provide a different understanding both from internal treasury officials who manage APBN funds and from external parties such as auditors and law enforcement officials, especially when state losses arise. Differences in understanding that arise, for example, related to the authority and responsibility of the PPK are the authority and responsibility of the KPA so that if there is an error on the part of the PPK, the KPA is also responsible. In addition, the word "authority" in the KPA can be interpreted as a mandate from the PA to the KPA so that the PA is also a party that takes responsibility if problems arise in the implementation of the APBN.

Based on the background of this problem, the issues raised in this dissertation are: 1) Why is the implementation of government goods/services procurement contracts based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 not being fair? 2) What are the weaknesses that can arise in the implementation of government goods/services procurement contracts based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 when associated with the authority of the Budget User Authority? 3) What is the ideal construction for the implementation of the authority of the Budget User Authority in government goods/services procurement contracts based on the value of justice in the future?

In relation to the background of these problems, the research objective is to analyze and find out that the implementation of government goods/services procurement contracts based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 is not yet fair, to analyze and find out the weaknesses that can arise in the implementation of government goods/services procurement contracts based on

Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 when associated with the authority of the Budget User Proxy, analyze and formulate the ideal construction of the implementation of the Authority of the Budget User in government goods/services procurement contracts based on the value of justice in the future

To achieve the objectives of this study, the researcher uses several theories to analyze the three main issues, namely the grand theory in this study is the theory of justice, then the middle theory is the theory of the legal system, and the theory of the operation of law and the theory of authority as applied theory.

The paradigm of this research is to use the constructivism paradigm and the approach method used is juridical. This type of research is descriptive analytical. This study used primary data and secondary data, primary data obtained from interviews and secondary data obtained from library materials and this data was also obtained from agencies/institutions related to the purpose of this study. The primary legal materials used are laws and regulations and secondary legal materials are books, journals, papers, expert opinions and documents. For tertiary law materials are draft laws, legal dictionaries and encyclopedias.

The first finding is that the implementation of government goods/services procurement contracts based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12

of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 has not been fair, namely when referring to Article 9 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 it does not explicitly state what type of delegation of authority is carried out by the PA to the KPA. This causes that when a legal dispute occurs, the KPA is the responsible party because the authority given is delegated authority where in carrying out this authority, the responsibility is borne by the party given the authority.

The second finding, Weaknesses that can arise in the implementation of government goods/services procurement contracts based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 when associated with the authority of the Budget User Authority in terms of legal substance are Article 9 Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 says that the authority possessed by KPA is a delegated authority. This causes responsibility and accountability to be assigned to him, even though the relationship that occurs between the Budget User

and the Budget User Authority is a relationship between superiors and subordinates, so this authority should be mandated. In the legal structure, there are weaknesses, namely that LKPP should apply cognitive technology in the procurement of government goods/services, resulting in the integration of planning, implementation, monitoring, and evaluation information systems for procurement with other systems in the procurement ecosystem, and this will minimize the occurrence of fraud starting at the PA level, KPA, PPK, even to PPSM. And in the legal culture there is a weakness that every country has an economic, social, cultural and political environment that is not light. The phenomenon of self-enrichment, starting from state officials themselves to executors in the field through acts of corruption, is a challenge that is not easy for the government.

The third finding, the Reconstruction of the Regulatory Authority for the Implementation of Government Procurement of Goods/Services by the Proxy of Budget Users Based on Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 Based on the Value of Justice, reconstruction of Article 9 Contents of Article 9 of Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services concerning Government Procurement of Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 consists of 3 (three) paragraphs

added 1 (one) paragraph namely in paragraph: "(4) The authority referred to in paragraphs (1) (2) and (3) is a mandated authority.

Based on the findings as stated, suggestions can be given, including: 1) It is better for the Government to make changes to the Government's Procurement of Goods/Services policy, especially related to the responsibility for negligence, not only to be borne by the party who gets the power of attorney, but to examine more deeply based on the nature of the powers possessed. 2) Budget User and Budget User Proxy can synergize more to be able to jointly monitor the implementation of the Government's procurement of goods/services so that negligence does not occur. 3) A clean and corruption-free legal culture for both officials and other parties related to government procurement of goods/services so that potential legal problems can be avoided.

The results of this study have implications, namely that there needs to be confirmation and realignment related to the goals of the Indonesian nation, as stated in the Fourth Paragraph of the Preamble of the 1945 Constitution that the Unitary State of the Republic of Indonesia is a country that is carrying out development in all fields, both in the economic, social, culture, defense and security. The development is aimed at the welfare and prosperity of the people, and this must also be balanced with the existence of regulations on the procurement of goods and services to provide services to the public, so that the performance of the Government and the parties involved in it is maximized without being colored by legal problems.

RINGKASAN

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) alinea keempat menyatakan bahwa “Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Berdasarkan alinea tersebut diperlukan adanya pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, yang termanifestasikan melalui pembangunan yang dilakukan disegala bidang, baik di bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan serta keamanan. Pembangunan dibidang ekonomi yang sedang dilaksanakan tentu saja bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu maka Pemerintah berusaha untuk memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia, baik kebutuhan sandang, pangan maupun papan serta kebutuhan akan fasilitas publik. Dengan demikian, pembangunan ini harus pula diimbangi dengan adanya pengadaan barang dan jasa untuk memberikan pelayanan bagi publik, sehingga pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting.

Pengadaan barang/jasa pemerintah menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa

Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lem- baga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejakidentifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Dengan demikian filosofi pengadaan barang/jasa adalah upaya untuk mendapatkan barang/jasa yang diinginkan dan dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis (*the system of thought*), mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metode dan proses pengadaan yang baku.

Berbagai penyimpangan kerap terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Berdasarkan berbagai data yang ada, kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat penyimpangan terhadap ketentuan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah ternyata nilainya luar biasa besar. Penyimpangan-penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut sangat merugikan keuangan negara, terutama jika pengguna jasa dan rekanan bekerjasama untuk mengambil keuntungan bagi diri mereka sendiri dengan mengabaikan kepentingan publik.

Terkait dengan pengadaan barang dan jasa, pembiayaan dilakukan oleh penyelenggara negara dengan menggunakan keuangan negara. Wujud dari pengelolaan keuangan negara adalah Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat 1 yang menyatakan Anggaran Pendapatan dan belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan

secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar kemakmuran rakyat.

Selanjutnya Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara diatur bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut digunakan untuk mencapai tujuan negara. Adapun pada ayat 2 disebutkan bahwa kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri/Pimpinan lembaga selaku pengguna Anggaran/Pengguna Barang Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya.

Pengertian Pengguna Anggaran (selanjutnya disebut PA) diatur dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian negara/Lembaga/Perangkat Daerah. Sebagai pejabat pemegang kewenangan pengguna anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PA menunjuk Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran (selanjutnya disebut KPA) untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggungjawab penggunaan anggaran pada Kementerian negara/Lembaga yang dipimpinnya.

Pengertian KPA diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yaitu pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian

kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada kementerian Negara/lembaga yang bersangkutan. Dalam rangka mekanismenya, KPA kemudian menunjuk Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk melaksanakan kewenangan melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara.

Menurut Pasal 9 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah disebutkan bahwa untuk pengelolaan APBN PA dapat melimpahkan kewenangan kepada KPA sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengindikasikan bahwa sesuai dengan Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, maka KPA bertanggung jawab secara formal dan materil kepada PA atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya. Tanggung jawab formal adalah tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang KPA. Adapaun tanggung jawab materil merupakan tanggung jawab atas penggunaan anggaran dan keluaran (output) yang dihasilkan atas beban anggaran negara.

Terhadap tanggung jawab KPA tersebut berpotensi memberikan pemahaman yang berbeda baik dari pihak internal pejabat perbendaharaan yang mengelola dana APBN maupun dari pihak eksternal seperti auditor maupun aparat

penegak hukum, terutama manakala timbul kerugian negara. Perbedaan pemahaman yang timbul misalnya terkait dengan wewenang dan tanggungjawab dari PPK merupakan wewenang dan tanggung jawab KPA sehingga apabila terdapat kesalahan pihak PPK maka KPA ikut bertanggung jawab. Selain itu kata “kuasa” dalam KPA dapat diartikan sebagai mandat dari PA kepada KPA sehingga PA juga merupakan pihak yang ikut bertanggung jawab apabila timbul masalah dalam pelaksanaan APBN.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, permasalahan yang diangkat dalam disertasi ini adalah: 1) Mengapa pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah belum berkeadilan? 2) Apakah kelemahan yang dapat timbul pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 bila dikaitkan dengan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran? 3) Bagaimana konstruksi yang ideal pelaksanaan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran dalam kontrak pengadaan barang/ jasa pemerintah berbasis nilai keadilan di masa yang akan datang?

Berkaitan dengan latar belakang permasalahan tersebut maka tujuan penelitian adalah menganalisis dan mengetahui pelaksanaan kontrak pengadaan

barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 belum berkeadilan, menganalisis dan mengetahui kelemahan yang dapat timbul pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 bila dikaitkan dengan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran, menganalisis dan merumuskan konstruksi yang ideal pelaksanaan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran dalam kontrak pengadaan barang/ jasa pemerintah berbasis nilai keadilan di masa yang akan datang

Untuk mencapai tujuan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori untuk menganalisis tiga pokok permasalahan tersebut, yaitu *Grand theory* dalam penelitian ini adalah teori keadilan, selanjutnya *middle theory* nya adalah teori sistem hukum dan teori bekerjanya hukum serta teori kewenangan sebagai *applied theory*.

Paradigma penelitian ini adalah menggunakan paradigma konstruktivisme dan metode pendekatan yang digunakan adalah *juridis sosiologis*. Jenis penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder, data primer didapat dari hasil wawancara dan data sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka dan data ini juga diperoleh dari

instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini. Adapun bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder adalah buku, jurnal, karya tulis, pendapat ahli serta dokumen-dokumen. Untuk bahan hukum tertier adalah rancangan Undang-undang, kamus hukum dan ensiklopedia.

Temuan pertama, Pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah belum berkeadilan, yakni bila merujuk pada Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tidak diatur secara tegas pelimpahan kewenangan bersifat apa yang dilakukan oleh PA kepada KPA. Hal ini menyebabkan bilamana terjadi permasalahan hukum maka KPA merupakan pihak yang bertanggung jawab karena kewenangan yang diberikan adalah kewenangan delegatif dimana dalam menjalankan kewenangan tersebut, tanggung jawab dibebankan kepada pihak yang diberikan kewenangan.

Temuan kedua, Kelemahan yang dapat timbul pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah bila dikaitkan dengan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran dalam hal substansi hukum adalah Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 mengatakan bahwa wewenang yang dimiliki oleh KPA adalah kewenangan yang bersifat delegatif. Hal ini menyebabkan tanggung jawab dan tanggung gugat dibebankan kepadanya, padahal

hubungan yang terjadi antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran adalah hubungan antara atasan dan bawahan, maka seharusnya kewenangan tersebut bersifat mandat. Dalam struktur hukum terdapat kelemahan yaitu LKPP seharusnya menerapkan teknologi kognitif dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, sehingga terjadi integrasi sistem informasi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pengadaan dengan sistem lainnya pada ekosistem pengadaan, dan hal ini akan meminimalisir terjadinya penyelewengan mulai ditingkat PA, KPA, PPK, bahkan hingga ke PPSM. Dan dalam kultur hukum terdapat kelemahan bahwa setiap negara memiliki lingkungan ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang tidak ringan. Fenomena memperkaya diri mulai dari pejabat negara sendiri hingga pelaksana dilapangan melalui tindakan korupsi merupakan tantangan yang tidak mudah bagi Pemerintah.

Temuan ketiga, Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Oleh Kuasa Pengguna Anggaran Berbasis Nilai Keadilan dilakukan rekonstruksi terhadap Pasal 9 Isi Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang terdiri atas 3 (tiga) ayat **ditambahkan 1 (satu) ayat** yaitu pada ayat : “(4) Kewenangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) (2) dan (3) adalah kewenangan yang bersifat mandat.

Berdasarkan temuan-temuan sebagaimana disebutkan, maka dapat diberikan saran, antara lain: 1) Sebaiknya Pemerintah melakukan perubahan pada kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terutama terkait pertanggungjawaban atas

kelalaian bukan hanya dibebankan kepada pihak yang mendapatkan kuasa saja, namun ditelaah lebih dalam berdasarkan sifat kewenangan yang dimiliki. 2) Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran dapat lebih bersinergi untuk dapat bersama-sama memonitoring pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa Pemerintah sehingga tidak terjadi kelalaian. 3) Budaya hukum yang bersih dan bebas korupsi baik bagi pejabat maupun pihak lain yang terkait dengan pengadaan barang/jasa Pemerintah sehingga potensi terjadinya permasalahan hukum dapat dihindari.

Hasil penelitian ini memiliki implikasi yaitu bahwa perlu adanya peneguhan dan diluruskan kembali terkait dengan tujuan bangsa Indonesia, sebagaimana yang tertuang didalam Alinea Keempat pembukaan UUD 1945 bahwasanya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang sedang melakukan pembangunan di segala bidang, baik di bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan serta keamanan. Pembangunan tersebut bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dan hal tersebut harus pula diimbangi dengan adanya regulasi pengadaan barang dan jasa untuk memberikan pelayanan bagi publik, sehingga kinerja Pemerintah beserta pihak yang terkait didalamnya lebih maksimal tanpa diwarnai permasalahan hukum.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
PERSEMBAHAN.....	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRACT.....	x
ABSTRAK.....	xi
SUMMARY.....	xii
RINGKASAN.....	xx
DAFTAR ISI.....	xviii
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR.....	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	21
C. Tujuan Penelitian.....	21
D. Manfaat Penelitian.....	22
E. Kerangka Konseptual	23
F. Kerangka Teori	26
1. <i>Grand Theory</i> (Teori Keadilan).....	28
2. <i>Middle Theory</i> (Teori Sistem Hukum).....	45
3. <i>Applied Theory</i> (Teori Kewenangan).....	62

G. Kerangka Pemikiran	62
H. Metode Penelitian	63
I. Sistematika Penelitian.....	74
J. Orisinalitas Penelitian.....	76

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Konsep Pengelolaan Keuangan Negara.....	79
B. Tinjauan Umum tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	92
C. Tanggung Jawab Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Proses Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah	122

**BAB III REGULASI KEWENANGAN PELAKSANAAN KONTRAK
PENGADAAN BARANG/JASA OLEH KUASA PENGGUNA
ANGGARAN BELUM BERKEADILAN.....**

A. Peran Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam pembangunan Nasional... ..	142
B. Proses Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah.....	146
D. Proses Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah.....	151
E. Aspek Hukum dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Belum Berkeadilan.....	155

**BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI KEWENANGAN
PELAKSANAAN KONTRAK PENGADAAN BARANG/JASA
OLEH KUASA PENGGUNA ANGGARAN SAAT INI**

A. Kelemahan Dalam Substansi Hukum.....	192
---	-----

B. Kelemahan Dalam Struktur Hukum.....	209
C. Kelemahan Dalam Culture Hukum.....	213

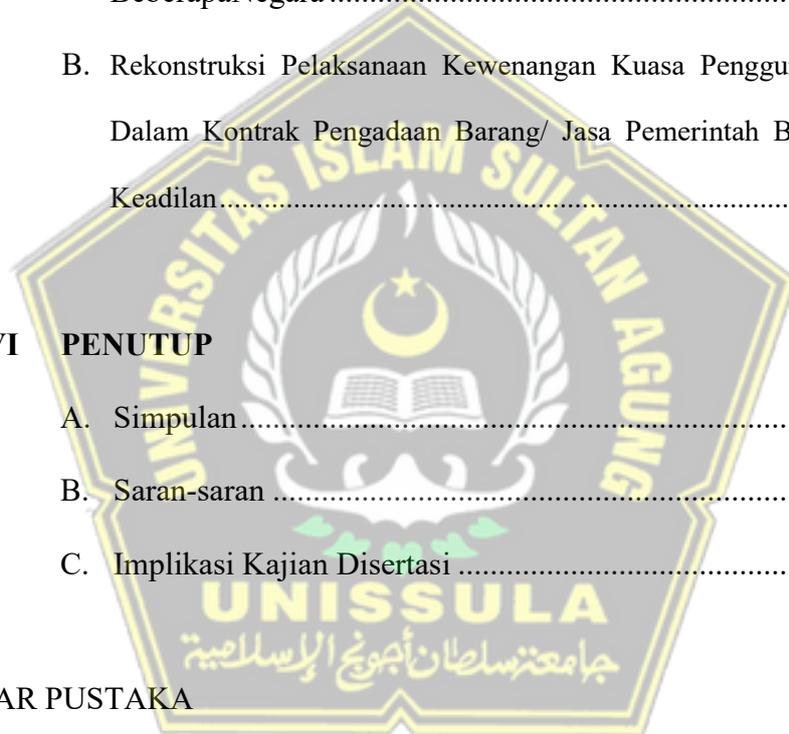
**BAB V REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN
PELAKSANAAN KONTRAK PENGADAAN BARANG/JASA
OLEH KUASA PENGGUNA ANGGARAN BERBASIS NILAI
KEADILAN**

A. Perbandingan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Beberapa Negara	220
B. Rekonstruksi Pelaksanaan Kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Kontrak Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah Berbasis Nilai Keadilan.....	253

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan.....	259
B. Saran-saran	261
C. Implikasi Kajian Disertasi	261

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) alinea keempat menyatakan bahwa “Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Berdasarkan alinea tersebut diperlukan adanya pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, yang termanifestasikan melalui pembangunan yang dilakukan disegala bidang, baik di bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan serta keamanan. Pembangunan dibidang ekonomi yang sedang dilaksanakan tentu saja bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu maka Pemerintah berusaha untuk memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia, baik kebutuhan sandang, pangan maupun papan serta kebutuhan akan fasilitas publik. Dengan demikian, pembangunan ini harus pula diimbangi denganadanya pengadaan barang dan jasa untuk memberikan pelayanan bagi publik, sehingga pengadaan barang dan jasa

pemerintah merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting.¹

Pengadaan barang/jasa pemerintah menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lem- baga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Dengan demikian filosofi pengadaan barang/jasa adalah upaya untuk mendapatkan barang/jasa yang diinginkan dan dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis (*the system of thought*), mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metode dan proses pengadaan yang baku.²

Pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan pemerintah merupakan salah satu alat untuk menggerakkan roda perekonomian, oleh karenanya penyerapan anggaran melalui pengadaan barang dan jasa ini menjadi sangat penting. Namun, tidak kalah penting dari itu adalah urgensi pelaksanaan pengadaan yang efektif dan efisien serta ekonomis untuk mendapatkan manfaat maksimal dari penggunaan anggaran. Dalam implementasinya, pengadaan barang dan jasa pemerintah atau publik terkait erat dengan pemenuhan pelayanan publik institusi publik terhadap warga negara dan kontrak antara pemerintah sebagai

¹ Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *Jurnal Pengadaan, Senarai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), Jakarta, 2011, hlm. 11 dan 12.

² Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 3.

pemilik anggaran dengan pihak swasta sebagai penyedia barang dan jasa. Pengadaan barang publik memiliki relasi langsung dengan pelayanan publik di mana penyediaan barang dan jasa oleh institusi publik dilakukan untuk memenuhi pelayanan publik yang menjadi tanggungjawabnya kepada warga negara.³

Guna menunjang *performance* dan operasional, pengadaan barang dan jasa dalam pemerintahannya mutlak diperlukan. Pengadaan barang dan jasa di instansi pemerintah ini sangat rumit dan harus dilakukan secermat mungkin karena berhubungan dengan penggunaan APBN/APBD. Selain itu proses pengadaan harus sesuai dengan tahapan-tahapan yang sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah, yakni Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berikut peraturan pelaksanaannya. Kesalahan sedikit saja dilakukan, maka panitia pengadaan dapat terjerat hukum.

Pemerintah dalam hal fungsinya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat serta sebagai pelayan masyarakat melaksanakan kehiatan pengadaan barang dan jasa. Menurut Nugraha ada 2 (dua) pertimbangan kenapa pengadaan barang dan jasa harus dilakukan melalui tender, yakni:⁴

1. Supaya barang yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan yang

³ Rohidin Suharno, Agus Salim dan Ibnu Jandi, *Penilaian Warga Sebagai Wujud Partisipasi Dalam Pelayanan Publik : Catatan Atas Survey Citizen Report Card (CRC) Bidang Pendidikan dan Kesehatan di DKI Jakarta*, Kemitraan-Pattiro, Jakarta, 2008, hlm. 19.

⁴ Paul Sinlaeloe, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, diakses dalam <http://paulsinlaeloe.blogspot.com/2009/06/korupsi-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa.html>.

diharapkan. Baik itu dari segi kualitas maupun kuantitas dengan harga yang lebih bersaing;

2. Barang dan jasa tersebut dapat diperoleh sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan (efisien dan efektif). Sedangkan Praya Arie Indrayana berpendapat bahwa keterbatasan keahlian dan ketrampilan spesifik (*expert skills*) dari pegawai pemerintah merupakan alasan utama dilakukan tender.

Adapun tahapan dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) tahap, yaitu :⁵

1. Tahap persiapan;

Pada tahap ini kegiatannya meliputi perencanaan pengadaan barang dan jasa, pembentukan panitia pengadaan barang dan jasa, penetapan sistem pengadaan barang dan jasa, penyusunan jadwal pengadaan barang dan jasa, penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), dan penyusunan dokumen pengadaan barang dan jasa.

2. Tahap proses pengadaan;

Pada tahap ini kegiatan meliputi pemilihan penyedia barang dan jasa serta penetapan penyedia barang dan jasa.

3. Tahap penyusunan kontrak

Kontrak pengadaan barang/jasa merupakan perjanjian tertulis antara Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran

⁵ Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 46 dan 47.

(KPA)/ Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola.

4. Tahap pelaksanaan kontrak.

Pelaksanaan kontrak dilaksanakan oleh para pihak sesuai ketentuan yang termuat dalam kontrak dan peraturan perundang-undangan.

Kontrak merupakan hal yang sangat penting di dalam pengadaan barang/jasa. Oleh karena di dalam kontrak diatur hak dan kewajiban antara pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen dan penyedia barang/jasa.

Kontrak adalah sebuah proses yang terdiri dari tahap pembentukan dan pelaksanaan. Salah satu bentuk konsensualisme suatu perjanjian yang dibuat secara tertulis dan/atau kontrak adalah adanya pembubuhan tanda tangan dari pihak yang terlibat perjanjian dimaksud. Tanda tangan mana selain berfungsi sebagai wujud kesepakatan/persetujuan atas tempat dan waktu serta isi perjanjian, juga berhubungan dengan, kesengajaan para pihak untuk membuat kontrak sebagai bukti atas suatu peristiwa.

Pada dasarnya isi kontrak merupakan bagian penting yang merupakan pokok dari suatu kontrak/perjanjian itu sendiri. Pada bagian isi inilah, para pihak mencantumkan segala hal atau pokok-pokok yang dianggap perlu dan merupakan kehendak para pihak sebagai pernyataan tertulis yang sah. Sebagai pokok perjanjian, hal ini diharapkan dapat mencakup dan mengandung semua isi perjanjian yang harus dipenuhi para pihak dan memuat secara mendetail mengenai

objek perjanjian, hak dan kewajiban, serta uraian secara lengkap mengenai prestasi.

Kontrak pengadaan barang dan jasa sekurang-kurangnya memuat ketentuan sebagai berikut :⁶

- a. Para pihak yang menandatangani kontrak meliputi nama, jabatan, dan alamat
- b. Pokok pekerjaan yang diperjanjikan dengan uraian yang jelas mengenai jenis, dan jumlah barang yang diperjanjikan;
- c. Hak dan kewajiban para pihak yang terikat di dalam perjanjian;
- d. Nilai/harga kontrak pengadaan, serta syarat-syarat pembayaran;
- e. Persyaratan serta spesifikasi teknis yang jelas dan terperinci;
- f. Tempat dan jangka waktu penyelesaian/penyerahan dengan disertai jadwal waktu penyelesaian/penyerahan yang pasti serta syarat-syarat penyerahannya;
- g. Jaminan teknis/hasil pekerjaan yang dilaksanakan dan/atau ketentuan mengenai kelaikan;
- h. Ketentuan mengenai cidera janji dan sanksi dalam hal para pihak tidak memenuhi kewajibannya;
- i. Ketentuan mengenai pemutusan kontrak secara sepihak;
- j. Ketentuan mengenai keadaan memaksa;
- k. Ketentuan mengenai kewajiban para pihak dalam hal terjadi

⁶ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 73 dan 74.

kegagalan dalam pelaksanaan pekerjaan;

- l. Ketentuan mengenai perlindungan tenaga kerja;
- m. Ketentuan mengenai bentuk dan tanggung jawab gangguan lingkungan;
- n. Ketentuan mengenai penyelesaian perselisihan.

Sesuai asas kebebasan berkontrak, para pihak yakni pelaksana kegiatan selaku pengguna barang yang ditugaskan dalam Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SKPPBJ) dan pemenang lelang selaku penyedia barang berhak menentukan isi perjanjian dalam kontrak pengadaan barang asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang, kepatutan dan asas kesusilaan. Kedua pihak dalam kontrak pengadaan barang/jasa masing-masing dihadapkan pada hak dan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai akibat hukum dari suatu kontrak yang sah (berlaku laiknya undang-undang bagi para pihak). Hal mana jika ada salah satu pihak yang mangkir/*wanprestasi* dalam pelaksanaan kontrak maka akan ada konsekuensi secara hukum, yang diselesaikan sesuai kesepakatan (non-litigasi atau litigasi).

Dalam kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah yang terjadi selama ini, tahapan yang dilalui sangat panjang dengan waktu yang sangat singkat. Kontrak pengadaan barang/jasa dibuat oleh para pihak, dan sudah seharusnya kontrak tersebut dilaksanakan sebagaimana ketentuan yang tercantum dalam kontrak. Akan tetapi, hal tersebut tidak dilaksanakan sebagai-mana mestinya, sehingga menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak karena *wanprestasi* dan dirasakan tidak adil bagi salah satu pihak.

Seperti dalam hal penyesuaian harga (eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang/jasa. Kecenderungan kenaikan harga barang dan jasa memberikan pengaruh pada biaya suatu proyek. Keadaan ini berdampak pada biaya proyek yang akan meningkat dan merugikan pihak kontraktor jika tidak dilakukan penyesuaian harga.

Ketentuan mengenai penyesuaian harga dalam kontrak pengadaan barang/jasa, disebutkan di dalam Pasal 37 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang menyatakan bahwa:

- (1) Penyesuaian harga dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :
 - a. Diberlakukan terhadap kontrak tahun jamak dengan jenis kontrak harga satuan atau kontrak berdasarkan waktu penugasan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang telah tercantum dalam dokumen pemilihan dan/atau perubahan dokumen pemilihan; dan
 - b. Tata cara penghitungan penyesuaian harga harus dicantumkan dengan jelas dalam dokumen pemilihan dan/atau perubahan dokumen pemilihan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari kontrak.
- (2) Persyaratan dan tata cara penghitungan penyesuaian harga sebagai-mana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :
 - a. Penyesuaian harga diberlakukan pada kontrak tahun jamak yang masa pelaksanaannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan;
 - b. Penyesuaian harga sebagaimana dimaksud pada huruf a diberlakukan mulai bulan ke-13 (tiga belas) sejak pelaksanaan pe-

kerjaan;

- c. Penyesuaian harga satuan berlaku bagi seluruh kegiatan/mata pembayaran, kecuali komponen keuntungan, biaya tidak langsung (*overhead cost*), dan harga satuan timpang sebagaimana tercantum dalam penawaran;
- d. Penyesuaian harga satuan diberlakukan sesuai dengan jadwal pelaksanaan yang tercantum dalam kontrak;
- e. Penyesuaian harga satuan bagi komponen pekerjaan yang berasal dari luar negeri, menggunakan indeks penyesuaian harga dari negara asal barang tersebut;
- f. Jenis pekerjaan baru dengan harga satuan baru sebagai akibat adanya addendum kontrak dapat diberikan penyesuaian harga mulai bulan ke-13 (tiga belas) sejak addendum kontrak tersebut ditandatangani; dan
- g. Indeks yang digunakan dalam hal pelaksanaan kontrak terlambat disebabkan oleh kesalahan penyedia adalah indeks terendah antara jadwal kontrak dan realisasi pekerjaan.

Pengadaan Barang/Jasa merupakan kegiatan yang dimulai dari identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Pedoman pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa melalui Penyedia. Setelah pekerjaan selesai sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Kontrak, Penyedia mengajukan permintaan secara tertulis kepada Pejabat Penandatanganan Kontrak untuk penyerahan hasil pekerjaan. Setelah penandatanganan Berita Acara Serah Terima, Pejabat Penandatanganan

Kontrak untuk menandatangani Kontrak menyerahkan barang/hasil pekerjaan kepada PA/KPA. Mekanisme serah terima hasil barang/jasa dari Pejabat Penandatanganan Kontrak kepada PA/KPA dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan yang terjadi adalah pada saat serah terima barang tersebut PA/KPA belum tentu ada di lokasi penyerahan barang/jasa. PA/KPA bisa ada diluar wilayah serah terima barang dan jasa. Hal ini menimbulkan permasalahan kerugian bagi PA /KPA apabila berada di Jakarta dan pekerjaan ada di Tanjungpinang Kepulauan Riau harus bertanggung jawab terhadap Barang dan Jasa yang akan diterima. Proses serah terima barang ini membutuhkan waktu yang cukup lama dan harus melalui tahapan atau birokrasi yang cukup panjang, mengingat PA/KPA tidak ada dilokasi pada saat serah terima barang/jasa maka penyerahan pengadaan barang/jasa yang diserahkan oleh penyedia jasa ke PPK dan selanjutnya diserahkan barang/jasa tersebut kepada PA/KPA tidak mungkin dapat dilihat secara fisik dilapangan sesuai kondisi barang yang diterima berdasarkan kontrak yang telah ditandatangani kedua belah pihak baik dalam kondisi baik atau kondisi kurang baik atau kondisi rusak ringan.

Pada sisi lain, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Republik Indonesia dalam memberikan tanggapan sesuai pertanyaan KPA pada Sekretariat Dewan Kawasan Bintan dan Karimun terkait permohonan arahan sehubungan dengan implementasi Perpres16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor

16 Tahun 2018 yang menyebutkan bahwa setelah pekerjaan selesai 100% sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam kontrak, penyedia mengajukan permintaan tertulis kepada PPK untuk serah terima barang/jasa dan PPK selanjutnya menyerahkan barang/jasa dimaksud kepada PA/KPA, pihak LKPP Memberikan tanggapan bahwa barang/jasa yang diserahkan dari PPK kepada PA/KPA adalah barang/jasa yang diserahkan dari penyedia kepada PPK dapat berupa fisik/laporan/kajian/hasil/system sesuai dengan lingkup dan ketentuan kontraknya, sehingga atas dasar permasalahan tersebut dapat menimbulkan permasalahan terhadap tanggung jawab kewenangan PA/KPA dalam menerima barang/jasa sesuai dengan kontrak yang telah diperjanjikan oleh para pihak yaitu penyedia jasa dengan PPK. Apakah barang yang diterima harus kondisi fisiknya atau bentuk laporan kepada PA/KPA dalam rangka proses pengadaan serah terima barang dan jasa ini dapat berkeadilan.

Permasalahan berikutnya adalah terkait Perubahan struktur organisasi pengadaan. Struktur organisasi yang efektif untuk mencegah korupsi jika inisiator korupsinya adalah PA. Penyimpangan pengadaan barang/jasa dapat dimulai dari PA yang berwenang untuk mendelegasikan kepada KPA dan KPA menetapkan tiga struktur organ dibawahnya ULP/Pokja, PPK, PPHP. Upaya untuk melampaui kewenangan pengadaan bisa dikoordinasikan oleh PA. Ada banyak contoh-contoh riil diantaranya adalah kasus pengadaan mesin jahit yang melibatkan Bachtiar Chamsyah yang kala itu adalah Menteri Sosial dan PA. Dialah yang memerintahkan PPK dan ULP untuk memenangkan penyedia tertentu (KPK vs. Bachtiar Chamsyah, putusan nomor 22/Pid.B/TPK/2011/PT.DKI). Hal yang

sama juga dapat dilihat pada kasus pengadaan simulator surat ijin mengemudi (KPK vs. Djoko Susilo, putusan nomor 48/ PID.SUS/TPK/2013/PN.Jkt.Pst, dated 16 January 2014). Irjen Djoko Susilo kala itu menjabat selaku Direktur Lalu Lintas Mabes Polri yang juga merupakan KPA. Namun justru dialah yang aktif memerintahkan PPK dan ULP untuk menyimpangi aturan untuk memenangkan peserta tender tertentu. Untuk menanggulangi hal tersebut, mungkin solusinya tidak lagi terdapat pada perbaikan struktur organisasi pengadaan, melainkan dengan cara yang lainnya, misalnya mempromosikan sistem whistle blower yang efektif. Selain itu, bisa juga dengan membuang ikan yang membusuk dimulai dari kepalanya, maka jika badan publik dipimpin oleh pemimpin yang buruk, maka badan publik tersebut akan ikut memburuk.

Begitu pula terkait Permasalahan yang terjadi atas penyesuaian harga yang tidak dilakukan sebelum penandatanganan kontrak pengadaan, sehingga hal ini menimbulkan kerugian bagi penyedia jasa. Penyesuaian harga dilaksanakan setelah kontrak pengadaan ditandatangani, dan proses atau tahapan penyesuaian harga membutuhkan waktu yang cukup lama dan harus melalui tahapan atau birokrasi yang cukup panjang, mengingat waktu penyelesaian pengadaan barang/jasa yang harus segera diselesaikan oleh penyedia jasa sesuai waktu yang telah disebutkan di dalam kontrak pengadaan.

Lamanya waktu dan tahapan dalam penyesuaian harga menimbulkan ketidakadilan terutama bagi penyedia jasa, yang harusnya dapat menyelesaikan pengadaan barang/jasa tepat pada waktunya sebagaimana waktu yang tercantum dalam kontrak pengadaan, menjadi harus menunggu diselesaikannya proses

penyesuaian harga.

Pada satu sisi, penyedia jasa diharuskan untuk menyelesaikan pekerjaan tepat pada waktunya, oleh karena jika tidak dapat menyelesaikan pekerjaan sebagaimana waktu yang telah ditentukan dalam kontrak, maka penyedia jasa akan dikenakan sanksi. Di sisi lain, pihak pengguna jasa lamban dalam melakukan proses penyesuaian harga (eskalasi), sehingga waktu yang digunakan untuk menyelesaikan pekerjaan menjadi berkurang hanya untuk menunggu persetujuan penyesuaian harga. Apabila pengguna jasa terlambat dalam memberikan keputusan dalam penyesuaian harga dalam kontrak, tidak ada akibat hukum bagi penyedia jasa, meskipun hal tersebut merugikan pihak penyedia jasa. Kontrak harusnya menempatkan para pihak secara seimbang, sehingga tercipta keadilan. Dalam berkontrak, semua pihak harus menjaga asas-asas dalam berkontrak. Semua pihak harus ditempatkan pada posisi yang berkeadilan dalam sebuah perjanjian.

Mengenai keadilan, Mahmutarom mengemukakan bahwa keadilan ini menjadi ruh yang mampu mengarahkan dan memberi kehidupan pada norma hukum tertulis, sehingga jika keadilan ini menjadi ruh, maka hukum tertulis itu ibarat tubuh manusia. Tanpa ruh, tubuh akan mati, sebaliknya tanpa tubuh, kehidupan ruh tidak akan terimplikasi dalam realitas. Jika ruh dan tubuh dapat berjalan seiring, akan ada harmoni dalam kehidupan manusia, tapi jika terjadi benturan kepentingan, tidak jarang tubuh harus dikorbankan (misal tangan diamputasi, payudara diangkat, dan sebagainya) dalam rangka menjaga kelangsungan ruh dalam tubuh manusia. Hal ini bisa berarti, apabila terjadi

benturan antara norma hukum tertulis dengan keadilan, maka keadilan sebagai ruh aturan hukum tertulis itu yang harus dipertahankan dan aturan hukum tertulis yang sebenarnya hanya merupakan alat untuk mewujudkan keadilan dapat diganti atau ditinggalkan.⁷

Dikhawatirkan jika hal ini terus terjadi, maka tidak akan tercipta efisiensi dan efektifitas dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah, dan dikhawatirkan akan terjadi penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, dan salah satu bentuk penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah adalah korupsi.

Korupsi menurut Jeremy Pope sebagaimana dikutip oleh Jawade Hafidz Arsyad adalah penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Korupsi mencakup perilaku pejabat-pejabat sektor publik, baik politisi maupun pegawai negeri yang memperkaya diri mereka secara tidak pantas dan melanggar hukum, atau orang-orang yang dekat dengan mereka, dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan pada mereka.⁸

Berbagai penyimpangan kerap terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Berdasarkan berbagai data yang ada, kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat penyimpangan terhadap ketentuan pelaksanaan

⁷ Mahmutarom HR , *Rekonstruksi Konsep Keadilan (Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional)*, Cetakan Pertama, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 33.

⁸ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 5.

pengadaan barang dan jasa pemerintah ternyata nilainya luar biasa besar. Menurut Bank Dunia (*World Bank*), kerugian negara setiap tahunnya lebih dari 10 miliar dollar Amerika atau sekitar 85 triliun rupiah dari anggaran pemerintah pusat. Sementara itu, khusus di Indonesia, BPKP menyatakan bahwa jika dilihat dari belanja barang dan jasa pemerintah telah terjadi kebocoran rata-rata 30% atau sekitar 25 triliun rupiah. Angka tersebut diperhitungkan hanya berdasarkan dari anggaran pemerintah pusat saja dan belum diperhitungkan dengan anggaran pemerintah daerah.⁹

Selain itu, berdasarkan hasil pengkajian terhadap kebijakan dan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa untuk beberapa periode oleh Adrian Sutedi, ditemukan permasalahan dalam pengadaan barang dan jasa sebagai berikut:¹⁰

1. Inefisiensi;

Secara umum, proses pengadaan barang dan jasa selama ini masih belum dapat menghasilkan harga yang kompetitif. Harga barang dan jasa yang diperoleh melalui proses pengadaan barang dan jasa cenderung lebih tinggi dibandingkan pembelian langsung/harga pasar. Hal ini menjadi indikator bahwa proses pengadaan cenderung menciptakan ekonomi biaya tinggi dan menciptakan biaya-biaya yang menambah harga penawaran. Harga yang tidak kompetitif pada akhirnya akan merugikan keuangan/

⁹ Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 47.

¹⁰ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 6-8.

perekonomian negara dan masyarakat, karena berkurangnya manfaat dari belanja negara.

Inefisiensi menjadi semakin bertambah besar manakala proses pelelangan juga tidak jujur. Perilaku ini menciptakan nilai pekerjaan dari barang dan jasa menjadi menggelembung, yang selanjutnya biasanya diikuti dengan pelaksanaan pengadaan yang tidak jujur dan ada unsur KKN.

2. Lemahnya daya saing nasional;

Belanja sektor publik dalam APBN dan APBD maupun belanja badan usaha milik negara pada prinsipnya dimaksudkan untuk dapat mendorong perekonomian, di samping merupakan penyediaan pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi, pelaksanaan pengadaan yang tidak efisien dan iklim usaha yang tidak sehat (adanya unsur KKN) menimbulkan ekonomi biaya tinggi sehingga harga tidak kompetitif, yang pada akhirnya menyebabkan belanja publik tidak cukup mendorong pertumbuhan industri dalam negeri untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan. Kesempatan yang terbatas bagi dunia usaha nasional untuk memanfaatkan peluang usaha belanja publik dalam jangka panjang telah ikut menciptakan dunia usaha yang tidak memiliki daya saing.

3. Pendekatan yang protektif.

Pendekatan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah cenderung protektif dan mengedepankan aspek pemerataan peluang usaha. Pendekatan ini ditunjukkan dengan banyaknya pembatasan dalam keikutsertaan dunia usaha dalam pengadaan seperti penggolongan penyedia barang dan jasa

(besar, menengah, dan kecil), pembatasan wilayah operasi berdasarkan golongan usaha, pembedaan yang kaku, dan sebagainya. Pendekatan ini terbukti tidak dapat memberi sumbangan yang berarti bagi peningkatan daya saing nasional dan tumbuh kembangnya usaha-usaha di daerah yang kompetitif. Pendekatan ini juga menciptakan peluang-peluang KKN dalam pengadaan barang dan jasa.

Penyimpangan-penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut sangat merugikan keuangan negara, terutama jika pengguna jasa dan rekanan bekerjasama untuk mengambil keuntungan bagi diri mereka sendiri dengan mengabaikan kepentingan publik. Akan tetapi, kerugian pun juga dapat dialami oleh penyedia jasa atau kontraktor sebagaimana terkait dengan permasalahan penyesuaian atau eskalasi harga kontrak.

Salah satu ketentuan lain terkait harga kontrak yang harus diatur adalah eskalasi harga. Klausul eskalasi ini menjadi penting bagi penyedia barang/jasa untuk menyalasi biaya-biaya tak terduga akibat fluktuasi harga material, bahan bakar, dan tenaga kerja selama pelaksanaan proyek. Pada prinsipnya, klausul eskalasi adalah sebuah klausul di dalam kontrak yang menjamin dapat dilakukannya perubahan harga kontrak ketika sebuah faktordi luar kendali para pihak yang berkontrak terjadi. Perubahan harga ini terutama disebabkan oleh fluktuasi harga material dunia dan kebijakan pemerintah. Klausul ini sebenarnya bermanfaat bagi kedua belah pihak untuk menjamin distribusi risiko konstruksi, meskipun pada praktiknya banyak kontrak pengadaan barang atau jasa konstruksi yang meniadakan klausul ini.

Pada kontrak-kontrak dengan durasi pelaksanaan yang singkat, perubahan harga atas material dan tenaga kerja kontraktor dapat dianggap kecil dan masih menjadi risiko kontraktor. Tetapi untuk periode di mana terjadi inflasi yang tinggi atau untuk kontrak-kontrak dengan durasi pelaksanaan yang panjang, risiko perubahan harga material dan sumber daya menjadi sangat tinggi.

Di sisi lain, klausul eskalasi ini juga dapat berguna bagi pemilik proyek. Perubahan harga tidak hanya berupa kenaikan harga (*rise of prices*), tetapi juga penurunan harga (*fall of prices*). Dengan demikian, klausul eskalasi ini dapat dimanfaatkan oleh kedua belah pihak ketika terjadi fluktuasi harga baik itu inflasi maupun deflasi. Fluktuasi harga umumnya terjadi pada sumber daya yang paling umum digunakan oleh masyarakat dunia. Dalam industri konstruksi, perubahan harga dunia turut mempengaruhi kelangsungan hidup proyek-proyek konstruksi di negara-negara mana pun. Tiga jenis perubahan harga yang saling mempengaruhi industri konstruksi, yaitu bahan bakar (terutama untuk operasional alat berat), besi, dan upah pekerja.

Perubahan harga bahan bakar (minyak) dunia menjadi salah satu faktor penting dalam fluktuasi harga konstruksi. Secara umum perubahan harga bahan bakar ini akan memberikan dampak langsung maupun tidak langsung terhadap biaya konstruksi. Dampak langsung akan terasa pada saat pengeluaran biaya operasional peralatan-peralatan berat konstruksi yang hampir semuanya menggunakan bahan bakar sebagai sumber tenaganya. Demikian pula dengan perubahan harga besi. Besi merupakan salah satu material penting dalam proses konstruksi terutama untuk proyek konstruksi dengan struktur beton bertulang

maupun struktur baja. Selain itu, perubahan nominal upah pekerja juga sangat terkait dengan kebijakan pemerintah setempat dalam menetapkan UMR pekerja. Proyek konstruksi sarat sebagai industri padat karya. Jumlah pekerja pada proyek konstruksi dapat mencapai ratusan bahkan ribuan orang.

Kenaikan harga barang dan jasa berimbas pada pembangunan proyek. Tentunya hal ini harus mendapatkan pertimbangan mengingat adakalanya kenaikan harga terjadi pada saat pelaksanaan pekerjaan, sehingga penyedia jasa mengajukan usulan eskalasi kepada pengguna jasa atau pemerintah. Tidakhanya birokrasi yang panjang, tetapi waktu yang lama juga mempersulit penyedia jasa untuk mendapatkan eskalasi, dan usulan eskalasi atau penyesuaian harga nilai kontrak terhadap kontrak yang mereka ajukan tersebut belum tentu mendapat persetujuan dari pemerintah.

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1 angka 4, Pasal 28 dan Pasal 52 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, pengadaan barang oleh pemerintah harus dituangkan dalam bentuk kontrak tertulis antara PA/KPA/PPK dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola.

Terkait dengan pengadaan barang dan jasa, pembiayaan dilakukan oleh penyelenggara negara dengan menggunakan keuangan negara. Wujud dari pengelolaan keuangan negara adalah Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat 1 yang menyatakan Anggaran Pendapatan dan belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan

keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar kemakmuran rakyat.

Selanjutnya Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara diatur bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut digunakan untuk mencapai tujuan negara. Adapun pada ayat 2 disebutkan bahwa kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri/Pimpinan lembaga selaku pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya.

Pengertian Pengguna Anggaran (selanjutnya disebut PA) diatur dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian negara/Lembaga/Perangkat Daerah. Sebagai pejabat pemegang kewenangan pengguna anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PA menunjuk Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran (selanjutnya disebut KPA) untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggungjawab penggunaan anggaran pada Kementerian negara/Lembaga yang dipimpinnya.

Pengertian KPA diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yaitu pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada kementerian Negara/lembaga yang bersangkutan. Dalam rangka

mekanismenya, KPA kemudian menunjuk Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk melaksanakan kewenangan melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara.

Menurut Pasal 9 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 disebutkan bahwa untuk pengelolaan APBN PA dapat melimpahkan kewenangan kepada KPA sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengindikasikan bahwa sesuai dengan Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, maka KPA bertanggung jawab secara formal dan materiil kepada PA atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya. Tanggung jawab formal adalah tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang KPA. Adapun tanggung jawab materiil merupakan tanggung jawab atas penggunaan anggaran dan keluaran (output) yang dihasilkan atas beban anggaran negara.

Terhadap tanggung jawab KPA tersebut berpotensi memberikan pemahaman yang berbeda baik dari pihak internal pejabat perbendaharaan yang mengelola dana APBN maupun dari pihak eksternal seperti auditor maupun aparat penegak hukum, terutama manakala timbul kerugian negara. Perbedaan pemahaman yang timbul misalnya terkait dengan wewenang dan tanggung jawab dari PPK merupakan wewenang dan tanggung jawab KPA sehingga apabila

terdapat kesalahan pihak PPK maka KPA ikut bertanggung jawab. Selain itu kata “kuasa” dalam KPA dapat diartikan sebagai mandat dari PA kepada KPA sehingga PA juga merupakan pihak yang ikut bertanggung jawab apabila timbul masalah dalam pelaksanaan APBN.

Berdasarkan paparan diatas, berkaitan dengan tanggung jawab KPA dalam pelaksanaan anggaran belanja negara menjadi penting untuk dilakukan penelitian dalam sebuah karya ilmiah berbentuk disertasi yang berjudul “Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Oleh Kuasa Pengguna Anggaran Berbasis Nilai Keadilan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran belum berkeadilan?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam rumusan masalah di atas, maka tujuan dari studi ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran sat ini.
3. Untuk menganalisis dan menemukan rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan, baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu :

a. Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumbangan pemikiran konstruktif bagi pengembangan substansi disiplin di bidang ilmu hukum, khususnya hukum perdata mengenai rekonstruksi pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berbasis nilai keadilan.

b. Praktis.

- 1) Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penyusunan peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan sistem

pengadaan barang dan jasa pemerintah;

- 2) Menjadi masukan untuk bahan pertimbangan bagi lembaga negara dan rekanan dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang/ jasa pemerintah;
- 3) Bermanfaat bagi masyarakat agar mengetahui kontrak dalam sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang efektif dan efisien;
- 4) Dapat menciptakan model kontrak sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang efektif dan efisien di Indonesia yang berbasis nilai keadilan di kemudian hari.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep khusus, yang merupakan kumpulan dalam arti berkaitan dengan istilah yang ingin tahu akan diteliti. Adapun kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Rekonstruksi

Secara terminologi rekonstruksi memiliki banyak pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa *re* berarti pembaharuan sedangkan konstruksi sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk.¹¹ Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi.

¹¹ Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2016, hal 729.

B. N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹² Menurut James P. Chaplin, *reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.¹³ Yusuf Qardhawi menyebutkan rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu :

Pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. *Kedua*, memperbaiki hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. *Ketiga*, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.¹⁴

Hukum bukanlah suatu pemahaman yang tunggal, hukum di dalam hakekatnya sendiri sangatlah jamak dan tidak definitif. Bahkan hukum harus dicurigai sebagai bentuk ketidakkonsistenan dan paradoksalitas pemahaman yang tentunya menimbulkan pluralisme ide dan interpretasi terhadapnya. Namun, sebenarnya hal ini bukanlah kendala yang berarti, karena setidaknya hukum memiliki prinsip pokok yang melekat di dalam kehadirannya dimana ia menjadi ‘cara dan tujuan untuk mewujudkan ketertiban sosial. Dalam gagasan hukum yang

¹² B. N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2016, hal 469.

¹³ James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hal 34.

¹⁴ Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn ALAshâlah wa At-Tajdîd*, Tasikmalaya, 2014, hal 56.

normatif, ia adalah cermin dari masyarakat. Konstruksi berpikir ini kemudian menempatkan posisi hukum yang selalu menjadi bayang-bayang masyarakat. Hukum dinamis sekaligus statis, ataupun statis sekaligus dinamis. Artinya, hukum seakan bergerak layaknya masyarakat itu sendiri yang bergerak, namun sebenarnya ia diam atau setidaknya terlihat diam, begitu juga sebaliknya hukum terlihat diam namun pada dasarnya ia bergerak mengikuti gerak masyarakat.¹⁵

Rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan sistem atau bentuk. Berhubungan dengan rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran, maka yang perlu dibaharui adalah sistem yang lama digantikan dengan sistem yang baru. Rekonstruksi inilah yang nantinya akan menjadi pedoman atau panduan dalam perencanaan pembuatan rancangan peraturan yang baru.

2. Regulasi

Regulasi adalah suatu peraturan yang telah dibuat dalam membantu pengendalian suatu kelompok, bidang/organisasi, dan masyarakat yang mana bertujuan untuk kehidupan bersosial, dan bermasyarakat.

3. Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa adalah Kegiatan untuk memperoleh barang/ jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

¹⁵ Ilham Yuli Isdiyanto, Problematika Teori Hukum, Kosntruksi Hukum, dan Kesadaran Sosial Jurnal Hukum Novelty Vol. 9 No. 1 Februari 2018, hal. 54-69

4. Pemerintah

Pemerintah merupakan semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.

5. Nilai

Nilai merupakan konsep yang menunjuk pada hal-hal yang dianggap berharga dalam kehidupan manusia, yaitu tentang apa yang dianggap baik, layak, pantas, benar, penting, indah, dan dikehendaki oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

6. Keadilan

Keadilan merupakan suatu tujuan dari adanya kepastian hukum, dalam hal tersebut untuk menjamin sebuah kepastian hukum, hal tidak boleh terlepas ialah terkait keadilan. Dalam hal tersebut dapat dilihat apakah sebuah hukum telah dirasakan adil atau belum

Secara analitis keadilan dapat dibagi dalam komponen prosedural dan substantif atau keadilan formil dan keadilan materil. Komponen prosedural atau keadilan formil berhubungan dengan gaya suatu sistem hukum seperti *rule of law* dan negara hukum (*rechtsstaat*), sedangkan komponen substantif atau keadilan

materil menyangkut hak-hak sosial yang menandai penataan politik, ekonomi di dalam masyarakat.¹⁶

Prosedural *justice* atau keadilan formil atau keadilan prosedural, diekspresikan dalam penerapan prosedur penyelesaian sengketa atau prosedur pengambilan keputusan. Tolak ukurnya jelas ketaatan kepada hukum.¹⁷ Artinya keadilan prosedural merupakan keadilan yang terjadi apabila seseorang melaksanakan perbuatan sesuai dengan tata cara yang diharapkan.

Bahwa hukum mengabdikan pada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya. Tujuan negara tersebut dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban, syarat-syarat yang pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan. Artinya, bahwa keadilan dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketentraman dalam hati seseorang, dan jika diusik atau dilanggar akan menimbulkan kegelisahan atau kegoncangan. Dengan demikian maka dapat kita lihat bahwa hukum tidak saja harus mencari keseimbangan antara pelbagai kepentingan yang bertentangan satu sama lain, untuk mendapatkan keadilan tetapi pada pokoknya harus juga mendapatkan keseimbangan antara tuntutan keadilan tersebut dengan tuntutan ketertiban atau kepastian hukum.¹⁸

¹⁶ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hal 22.

¹⁷ I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Setara Press, Surabaya, 2013, hal 76.

¹⁸ C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hal. 41.

F. Kerangka Teori

Kerangka teoritis adalah konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka dan acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan kesimpulan terhadap dimensi. Setiap penelitian selalu disertai pemikiran teoritis, hal ini karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data.

Teori didefinisikan sebagai seperangkat konsep, asumsi, dan generalisasi, yang digunakan untuk menjelaskan suatu gejala atau fenomena tertentu. Teori adalah serangkaian bagian atau variabel, definisi, dan dalil yang saling berhubungan yang menghadirkan sebuah pandangan sistematis mengenai fenomena dengan menentukan hubungan antara variabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapi fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, guna menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.¹⁹ Secara umum, teori adalah sebuah sistem konsep abstrak yang mengindikasikan adanya hubungan diantara konsep-konsep tersebut yang membantu kita memahami sebuah fenomena. Teori merupakan salah satu konsep dasar penelitian sosial. Secara khusus, teori adalah seperangkat konsep, konstruk,

¹⁹ Otje Salman dan Anton F Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpul dan Membuka Kembali*, Refika Aditama Press, Jakarta, 2004, hal 21.

defenisi dan proposisi yang berusaha menjelaskan hubungan sistematis suatu fenomena, dengan cara memerinci hubungan sebab-akibat yang terjadi.

Muchyar Yahya dalam Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari berbagai aspek teoritis maupun praktis dari hukum positif tertentu secara tersendiri dan dalam keseluruhannya secara interdisipliner yang bertujuan memperoleh pengetahuan dan penjelasan yang lebih baik, lebih jelas, dan lebih mendasar mengenai hukum positif yang bersangkutan. Teori hukum merupakan teori dalam bidang hukum yang berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa hal-hal yang dijelaskan itu adalah ilmiah, atau paling tidak memberikan gambaran bahwa hal-hal yang dijelaskan itu telah memenuhi standart tertentu.

Dalam melakukan penelitian diperlukan adanya kerangka teoritis, menurut Soerjono Soekanto untuk penelitian hukum normatif, diperlukan kerangka teoritis lain, yang khas ilmu hukum.²⁰ Kerangka teoritis dalam penulisan ilmiah berfungsi sebagai pemandu untuk menjelaskan dan memprediksi fenomena dan atau objek masalah yang diteliti dengan cara mengkonsrtuksi keterkaitan antara konsep secara deduktif ataupun induktif. Adapun kerangka teori yang akan dijadikan landasan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. *Grand Theory* (Teori Keadilan Pancasila)

a. Keadilan dalam filsafat hukum Islam

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hal 127.

Keadilan berasal dari kata adil. Dalam bahasa Inggris disebut *justice* serta bahasa Arab disebut '*adl*. Sinonim dari kata '*adl* yaitu *qist, qashd, istiqomah, nashib, hishsha, mizan*, dan sebagainya. Antonim dari kata *adl*, yaitu *jawr* artinya salah, tirani, kecenderungan dan penyimpangan. '*Adl* menurut bahasa Arab klasik, merupakan gabungan nilai-nilai moral dan sosial yang menunjukkan kejujuran, keseimbangan, kesederhanaan, dan keterusterangan.²¹

Secara harfiah kata '*adl*, yaitu kata benda abstrak yang berasal dari kata kerja "*adalah*" yang berarti meluruskan atau duduk lurus, mengamandemen atau mengubah, berangkat atau mengelak dari jalan yang keliru menuju jalan yang benar, sama, sepadan atau menyamakan, menyeimbangkan atau mengimbangi, sebanding atau berada dalam keadaan seimbang (*sense of equilibrium*).²²

Keadilan merupakan suatu prinsip kreatif-konstruktif dan keutamaan moral.²³ Ibnu Manzur seorang leksikograf menyatakan bahwa sesuatu yang terbina mantap dalam pikiran seperti orang yang berterus terang itu identik dengan makna keadilan. Gagasan tentang '*adl* sebagai kebenaran, yaitu sepadan dengan gagasan kejujuran dan kepatantasan yang mungkin lebih tepat

²¹ Majid Khodduri, *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999, hlm.8

²² Ibid

²³ Muhamad Ghallab, *Inilah Hakekat Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1966, hlm. 148.

digunakan dalam istilah *istiqamah* atau disiplin dan rutinitas. Keadilan dalam Islam mengambil 4 (empat) bentuk, yaitu :

1) Keadilan dalam membuat keputusan;

Allah S.W.T berfirman yang artinya : “Sesungguhnya Allah S.W.T menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah yaitu Maha Mendengar lagi Maha Melihat” (Q.S. An- Nisa ayat 58);

2) Keadilan dalam perkataan;

Allah S.W.T berfirman, yang artinya : “Dan apabila kamu berkata, hendaklah kamu berlaku adil kendatipun ia, yaitu kerabat-mu”(Q.S. Al-An’am ayat 152).

3) Keadilan dalam mencari keselamatan;

Allah S.W.T berfirman, yang artinya : “Takutlah kamu pada suatu hari di waktu seseorang tidak dapat menggantikan seseorang lain sedikitpun dan tidak akan diterima suatu tebusan daripadanya dan tidak akan memberi manfaat suatu syafaat kepadanya dan tidak pula mereka ditolong” (Q.S. Al-Baqarah ayat 123);

4) Keadilan dalam pengertian mempersekutukan.

Allah S.W.T sebagaimana firman-Nya : “Namun orang-orang kafir mempersukutkan (sesuatu) dengan Tuhan mereka” (Q.S. Al-An’am ayat 1).

Islam dengan tegas memerintahkan agar orang beriman untuk ber- buat adil, sebagaimana disebutkan dalam Al Quran : “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan. Menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap dirimu, sendiri atau ibubapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, Allah lebih tahu *kemaslahatannya*. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan” (Q.S. An-Nisa ayat 135).

Pada ayat lain Allah S.W.T berfirman, yang artinya : “Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu menjadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah. Menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan” (Q.S. Al-Maidah ayat 8).

Adil dan keadilan menurut Islam bersifat absolut. Keadilan telah ditentukan dalam Al Quran. Umat Islam harus yakin, semua yang terjadi dan diberikan manusia merupakan keadilan Allah S.W.T yang tidak dapat diganggu gugat. Dalam hubungan antar sesama manusia (*hablu minannas*) untuk memberikan dan berbuat adil. Islam memberikan tuntunan sebagaimana disebutkan dalam Al Quran dan Hadist. Dalam memberikan dan berbuat adil antar sesama manusia pada perkembangannya muncul berbagai

cara dan ukuran-ukuran yang berbeda tergantung sudut pandang masing-masing.²⁴

b. Keadilan menurut para ahli

Burhanuddin Salam mengatakan bahwa keadilan itu bukan pengertian, melainkan suatu kualitas hasil dari sesuatu perbuatan yang dinilai adil setelah diadakan pemisahan, seleksi mana yang benar dan salah.²⁵ Keadilan sebagaimana diungkapkan merupakan hasil dari suatu proses pemilihan dan pemilahan. Gagasan keadilan bukan sebagai balas jasa, melainkan menghindari dari kesewenang-wenangan antar sesama manusia yang mengakibatkan ketidakadilan kesewenang-wenangan kekuasaan. kekuatan seseorang di atas orang lain digunakan langsung atau tidak melalui kekuasaan.²⁶

Instrumen yang dapat digunakan untuk mencegah kesewenang-wenangan untuk mengatur dan membatasi hak dan kewajiban, yaitu aturan hukum. Pengaturan agar berbuat adil mengalami perluasan makna, yaitu anti diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, agama, jenis kelamin atau gender. Dalam keadilan terdapat ciri khusus yang menjadi khasnya, yaitu keadilan tertuju pada orang lain, keadilan harus ditegakkan dan dilaksanakan. Keadilan menuntut persamaan (*equality*).²⁷

²⁴ Abdullah, *Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan*, Cetakan Pertama, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri, Sidoarjo, 2008, hlm. 127.

²⁵ Burhanuddin Salam, *Etika Sosial, Asas Moral Dalam Kehidupan Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 117

²⁶ Morris Ginsberg, *Keadilan Dalam Masyarakat*, Pustaka Yogya Mandiri, Yogyakarta, 2003, hlm. 50-53.

²⁷ K. Berten, *Pengantar Etika Bisnis*, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hlm. 86 dan 87.

Roos mengemukakan bahwa prinsip formal keadilan, yaitu sebagai dasar hukum. Peraturan legal sebaiknya dibuat dengan tidak sewenang-wenang, tetapi berdasarkan aturan umum. Pada awalnya, hukum diciptakan mewujudkan keadilan. Dalam perkembangannya, keadilan menjadi salah satu tujuan hukum sebagaimana dikemukakan Geny dengan teori Etisnya. Menurut teori etis bahwa pada dasarnya tujuan hukum untuk men capai keadilan. Aliran etis dapat dianggap sebagai ajaran moral ideal atau ajaran moral teoritis.²⁸

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa jika dikatakan bahwa hukum itu bertujuan mewujudkan keadilan, berarti bahwa hukum itu identik atau jumbuh dengan keadilan. Hukum tidak identik dengan keadilan. Dengan demikian teori etis itu berat sebelah.²⁹

Esensi keadilan merupakan penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkaji berdasarkan norma yang menurut pandangan subjektif melebihi norma-norma yang lain. Menurut N.E. Algra apakah sesuatu itu adil (*rechtvaardig*), lebih banyak tergantung pada *rechtmatigheid* atau kesesuaian dengan hukum pandangan pribadi seorang penilai. Kiranya tidak mengatakan itu adil tetapi mengatakan hal itu saya anggap adil. Memandang sesuatu itu adil, merupakan suatu pendapat mengenai nilai secara pribadi.³⁰

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 61.

²⁹ Ibid

³⁰ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 86.

Aristoteles mengatakan bahwa : “*Justice is political virtue, by the rules of it the state is regulated and these rules the criterion of what is right*”.³¹ Berdasarkan sifatnya, keadilan dibedakan 2 (dua) macam, yaitu :³²

a. Keadilan umum;

Pembentukannya diidentifikasi dengan keseluruhan kebenaran, kebaikan lengkap, dan pandangan hukumnya meliputi seluruh jangkauan aktivitas manusia. Hal ini terlalu luas untuk dapat dijangkausehingga keadilan umum dapat diterima dengan kesesuaian hukum. Dalam menyetujui tuntutan keadilan perlu meyakinkan bahwa semua yang dilibatkan telah mempertimbangkan dan tidak seorangpun diberi preferensi pada dasar yang tidak relevan.

b. Keadilan utama

Keadilan utama atau keadilan khusus terbagi menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif atau komutatif :

- 1) Keadilan distributif menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi hak atau jatahnya “*suum cuique tribuere* atau *to eachhis own*”. Dengan kata lain, keadilan distributif harus mempertimbangkan perbedaan individu. Pada dasarnya keadilan distributif mengukur alokasi

³¹ Abdullah, *op.cit.*, hlm. 129

³² Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm. 59-60.

penghargaan, jasa dan sejenisnya. Keadilan distributif selanjutnya menjadi ukuran kebaikan. Menurut Aristoteles kebaikan diinterpretasikan secara berbeda dalam masyarakat yang berbeda, standar disesuaikan dalam perbedaan masyarakatnya;

- 2) Keadilan korektif, yaitu memperbaiki kesamaan yang dilanggar.

Tujuan keadilan korektif, yaitu memperbaiki keseimbangan yang terganggu dalam bentuk kompensasi sebagai akibat yang ditimbulkan dari pelanggaran kepercayaan atau sebaliknya. Prinsip keadilan korektif, yaitu kesamaan aritmatika. Di mana kelompok-kelompok diperlakukan secara sama dan tujuan penilaian ada di antara keuntungan dan kerugian. Keadilan korektif disebut juga keadilan komutatif yang menurut Sudikno Mertokusumo diartikan memberi kepada setiap orang sama banyaknya.

Dalam sebuah dialog, Socrates dengan Adimantus menanyakan : Apakah yang dimaksud dengan keadilan? Socrates menjawab, keadilan itu bentuknya bermacam-macam. Salah satu di antaranya pemerintah dengan rakyatnya terdapat saling pengertian yang baik karena pemerintah yaitu pimpinan rakyat. Pendapat Socrates sejalan dengan pendapat Khong Hu Cu dari leluhurnya Cina, yaitu : Jika anak sebagai anak, jika ayah sebagai ayah, dan jika raja sebagai raja. Jika mereka sudah melaksanakan

kewajiban, itulah keadilan.³³

Ajaran keadilan menurut Plato, merupakan bagian dari *cardinal virtue* atau kebajikan pokok yang terdiri empat jenis, yaitu keadilan (*justice*), kebijaksanaan (*wisdom*), keberanian (*courage*), dan penguasaan diri (*self control*). Aristoteles menganggap bahwa keadilan itu bukan bagian dari *virtue*, tetapi meliputi keseluruhan. Berbuat *virtue* berarti berbuat keadilan.³⁴

John Rawls merupakan pendukung keadilan formal, yang secara konsisten menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial. Keadilan yang berbasis peraturan bahkan bersifat administratif formal tetap penting karena pada dasarnya memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus sama harus diperlakukan sama. Keadilan formal menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat.³⁵

Eksistensi masyarakat sangat tergantung pada pengaturan formal melalui hukum serta lembaga-lembaga pendukungnya. Jika peraturan hukum sangat penting, konsistensi dari para penegak hukum dan pelaksanaan hukum menjadi tuntutan mutlak. Konsistensi penerapan peraturan hukum, meski tidak adil masih dapat membantu masyarakat melindungi dirinya sendiri dari berbagai konsekuensi buruk.

³³ Burhanuddin Salam, *op.cit.*, hlm. 128.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 118

³⁵ *Ibid.*

Keadilan formal tidak dapat sepenuhnya mendukung dan mendorong terciptanya masyarakat yang tertata baik atau *well-ordered society*. Konsep keadilan hanya dapat secara efektif mengatur masyarakat jika konsep tersebut dapat diterima masyarakat secara umum. Keadilan formal cenderung dipaksakan secara sepihak oleh penguasa. Sebenarnya, keadilan menurut John Rawls merupakan sebuah kritik mengenai *utility* teori yang dikemukakan Jeremy Bentham. John Rawls tidak sependapat dengan konsep *utility* teori. Menurut John Rawls utilitarisme mengajarkan bahwa benar salahnya peraturan atau tindakan manusia tergantung pada konsekuensi langsung dari peraturan atau tindakan manusia tertentu yang dilakukan. Baik buruknya tindakan manusia secara moral tergantung pada baik buruknya konsekuensi tindakan tersebut. Bahkan menurut Ronald Dworkin dengan *goal based theory*nya mengatakan bahwa utilitarisme gagal menjamin keadilan sosial, karena lebih mendahulukan asas manfaat dari pada hak.³⁶

Kegagalan utilitarisme tidak tepat apabila dijadikan basis untuk membangun konsep keadilan. Menurut John Rawls, keadilan yaitu *fairness*. Pemikiran Rawls dipengaruhi pandangan Immanuel Kant yang menarik hubungan paralel antara keadilan sebagai *fairness* dengan imperatif kategoris.

Rawls mengungkapkan bahwa *person moral* secara mendasar

³⁶ Ibid

ditandai 2 (dua) kemampuan moral, yaitu :³⁷

- a. Kemampuan mengerti dan bertindak berdasarkan rasa keadilan dan dengan itu didorong untuk mengusahakan kerja sosial;
- b. Kemampuan membentuk, merevisi, dan secara rasional mengusahakan terwujudnya konsep baik yang mendorong semua orang mengusahakan terpenuhinya nilai-nilai manfaat primer dalam dirinya.

Teori keadilan didasarkan pada konsep *person moral* mempunyai makna penting. Konsep *person moral* pada akhirnya menentukan isi dari prinsip-prinsip pertama keadilan. Dengan kata lain, konsep yang tepat mengenai *person moral* harus menjadi patokan bagi sebuah teori keadilan. Rawls mengungkapkan bahwa teori keadilan menetapkan dengan tegas suatu konsep khusus mengenai *person* sebagai unsur di dalam prosedur pembentukan konsep keadilan yang dapat dipertanggungjawabkan dan hasil dari prosedur seperti inilah yang menentukan isi dari prinsip-prinsip pertama keadilan. Di dalam prosedur ini *person-person* adalah pelaku-pelaku rasional, menetapkan prinsip-prinsip pertama keadilan melalui kesepakatan.³⁸

Teori keadilan yang memadai, yaitu teori yang mampu mengakomodasikan sebuah kerjasama sosial yang pada saatnya akan mendukung terbentuknya masyarakat yang tertib dan teratur. Rawls mengembangkan konsep keadilan dengan pendekatan kontrak. Dengan pendekatan

³⁷ Ibid

³⁸ *Ibid.*, hlm. 132 dan 133.

kontrak, unsur kesamaan kedudukan, kebebasan dan rasional akan terpenuhi. John Rawls mengemukakan, membangun konsep yang membela keadilan yang memadai guna membangun demokrasi.

Hanya yang perlu dicermati mengenai konsep keadilan dan kebenaran, mereka mengembangkan secara metodologis pada populasi yang menganut paham liberal. Ada faktor lain yang turut menunjang berlakunya konsep-konsep tersebut, yaitu tingkat pendidikan dan latar belakang budaya. Jika diterapkan di negara lain, tentu perbedaan-perbedaan tersebut menjadi kendala. Perbedaannya, budaya bangsa Indonesia paternalistik. Perbedaan tersebut secara metodologis dapat mempengaruhi hasil pengujian suatu konsep atau teori, khususnya teori keadilan menurut John Rawls. Teori John Rawls dikembangkan pada masyarakat yang berakar budaya liberal dan menonjolkan hak-hak individu. Kebenaran dan keadilan merupakan tuntutan masyarakat secara universal.³⁹

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawl, yakni "*Justice as Fairness*". Pada dasarnya, *Justice as Fairness* merupakan keadilan prosedural murni yang menekankan pentingnya suatu prosedur *fair* demi menjamin lahirnya keputusan-keputusan yang oleh setiap orang dapat diterima sebagai hal yang adil. Keadilan prosedural murni tidak hanya menuntut kesamaan (*equality*), melainkan menuntut *fairness*.

Pada dasarnya, teori keadilan John Rawls merupakan dasar filsafat

³⁹ Ibid

politik untuk mewujudkan kesejahteraan negara. Teori keadilan Rawls merupakan reaksi dan kritik terhadap teori yang dikemukakan Jeremy Bentham. Menurut Jeremy Bentham bahwa tujuan hukum, yaitu *utility*. Menurut teori ini tujuan hukum, yaitu *the greatest good of the greatest number*. Pada hakikatnya tujuan hukum, yaitu manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak.

Teori *justice as fairness* secara metodologis dibangun pada masyarakat penganut paham liberalisme. Teori keadilan ini mempunyai tujuan menjamin pelaksanaan hak setiap individu. Pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan kontrak. Berdasarkan pendekatan ini, prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama sungguh-sungguh merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua *person* yang bebas, rasional dan sederajat. Dalam perkara perdata pendekatan tersebut dapat diselesaikan.

Teori keadilan John Rawls dipandang sebagai pendukung keadilan formal. Konsistensinya dalam menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial. Oleh karena konsistensi peraturan dan hukum sangat penting, dalam pelaksanaannya para penegak hukum menjadi tuntutan mutlak.

Keadilan sebagai *fairness* merupakan keadilan prosedural murni. Penekanannya pada prosedur yang *fair* demi menjamin putusan-putusan yang setiap orang dapat diterima sebagai hal yang adil. Keadilan pro-

sedural murni tidak hanya menuntut kesamaan (*equality*), melainkan juga *fairness*.⁴⁰

Keadilan *fairness* yang dibangun John Rawls didasarkan pada prinsip kebebasan dan prinsip hak. Kebebasan ditempatkan setara dengan nilai-nilai lainnya. Hak-hak serta kebebasan-kebebasan dasar tidak dapat ditukar dengan keuntungan-keuntungan sosial dan ekonomis. Kekuatan dari keadilan dalam arti *fairness* justru terletak pada tuntutan bahwa ketidaksamaan dibenarkan sejauh juga memberikan keuntungan bagi semua pihak dan sekaligus memberi prioritas pada kebebasan.

Ketidaksamaan dalam distributif nilai-nilai sosial selalu dapat dibenarkan, asalkan kebijakan itu ditempuh demi menjamin dan membawa manfaat bagi semua orang. Keadilan sebagai *fairness* menuntut ditemukannya suatu prosedur yang mampu menjamin dengan baik suatu distribusi yang adil. Keadilan sebagai *fairness* juga menuntut adanya keuntungan yang bersifat timbal balik. Artinya, apa yang menjadi keuntungan bagi satu pihak, tidak boleh menjadi kerugian bagi pihak lain konsep.⁴⁰

Keadilan yang dikemukakan John Rawls dapat disederhanakan sebagai berikut :⁴¹

- a. Keadilan *fairness* merupakan kritik dan reaksi terhadap teori *utility*;
- b. Secara metodologis dibangun dalam prinsip liberal;
- c. Keadilan *fairness* bertumpu pada kebebasan dan hak

⁴⁰ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 51.

- individu, bukan prinsip manfaat;
- d. Keadilan *fairness* mendasarkan pada pendekatan kontrak;
 - e. Keadilan *fairness* menempatkan hukum dan peraturan pada landasan utama;
 - f. Keadilan *fairness* termasuk pendukung keadilan formal, yaitu keadilan prosedural murni;

c. Teori Keadilan Pancasila

Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial, yang berarti bahwa negara sebagai penjelmaan manusia sebagai Makhluk Tuhan yang Maha Esa, sifat kodrat individu dan makhluk sosial bertujuan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup ber-sama (keadilan sosial). Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (Sila Kedua). Manusia pada hakikatnya adalah adil dan beradab, yang berarti harus adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alam-nya.⁴¹

Berkaitan dengan keadilan sosial dimaksud, pandangan keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit, yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa sehari-hari disebut “*kejahatan*” maka harus dilakukan pengadilan yang

⁴¹ <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

akan me-lakukan pemulihan keadilan dengan menjatuhkan hukuman kepada orang yang melakukan pelanggaran pidana atau kejahatan tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiolosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subcri-ber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang berpersatuan, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesialah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manu-sia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang men-jadi persoalan sekarang adalah

apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan Sila Kedua dari Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “keadilan sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan ke-masyarakatan. Keadilan sosial dapat diartikan sebagai :

- 1) Mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak;
- 2) Menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha;
- 3) Merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan Individu yang lainnya.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan didalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensekasikan atau mensekasikan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada didalam kelompok masyarakat hukum.⁴²

2. *Middle Theory* (Teori Sistem Hukum)

Sistem hukum adalah kumpulan unsur-unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu-kesatuan yang terorganisasi dan kerjasama ke arah tujuan kesatuan. Sistem hukum bersifat kontinu, berkesinambungan dan otonom. Fungsi sistem hukum adalah menjaga atau mengusahakan keseimbangan tatanan dalam masyarakat (*retitutio in integrum*).⁴³

Menurut Lawrence M. Friedman bahwa suatu sistem hukum (dan sistem penegakan hukum) dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) bagian atau komponen, yaitu : komponen struktural hukum, komponen substansi hukum, dan komponen budaya hukum. Lawrence M. Friedman menggambarkan sistem hukum dalam kalimat-kalimat sebagai berikut :⁴⁴

In modern American society, the legal system is everywhere with us and around us. To be sure, most of us do not have much contact with courts and lawyers expect in emergencies. But not a day goes by and hardly a

⁴² <http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum>

⁴³ Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Kesatu, Edisi Pertama, UNS Press, Surakarta, 2016, hlm. 106 dan 107.

⁴⁴ Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm. 167.

waking hour, without contact with law in its broader sense - or with people whose behavior is modified or influenced by law. Law is vast, though sometimes invisible, pre-sence.

Pada masyarakat Amerika modern, sistem hukum terdapat di mana saja dan di sekitar kita. Untuk memastikan, kebanyakan dari kita tidak memiliki banyak hubungan dengan pengadilan dan pengacara kecuali dalam keadaan darurat atau dengan kebiasaan manusia yang adalah modifikasi atau pengaruh dari hukum. Hukum itu luas meskipun kadang tidak tampak adanya.

Komponen atau elemen yang terdapat dalam sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah :⁴⁵

a. *Structure* (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga);

*We now have a preliminary, rough idea of what we mean when we talk about our system. There are other ways to analyze this complicated and important set of institutions. To begin with the legal system has **structure**. The system is constantly changing : but parts of it change at different speeds, and not every part changes as fast as certain other parts. There are persistent, longterm patterns - aspects of the system that were here yesterday (or even in the last century) and will be around for long time to come. This is the structure of the legal system - its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.*

Kita sekarang memiliki pendahuluan, ide kasar dari apa yang kita maksud ketika kita berbicara tentang sistem kita. Terdapat cara lain untuk menganalisa seperangkat institusi-institusi yang rumit dan penting. Untuk memulainya, sistem hukum memiliki struktur. Sistem berubah dengan konstan, tapi sebagiannya berubah dengan kecepatan yang berbeda, dan tidak setiap bagian berubah secepat bagian yang lain. Terdapat kegigihan, pola jangka panjang-aspek dari sistem yang ada pada hari kemarin (atau mungkin pada abad terakhir) dan akan datang dalam waktu yang lama. Inilah struktur

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 167-169.

dari sistem hukum inilah kerangka atau susunan, bagian yang *awet*, yang memberi suatu bentuk dan definisi dari keseluruhan.

- b. *Substance* (ketentuan perundang-undangan);
*Another aspect of the legal system is its **substance**. By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, “the law” in the popular sense of the term - the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that by law” a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.*

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Hal ini berarti aturan aktual, norma dan pola perilaku dari orang-orang yang ada di dalam sistem. Hal ini, pertama, “hukum” pada pengertian umum faktanya batas kecepatan adalah 55 mil per jam, pencuri dapat dikirim ke penjara, dan “dengan hukum” pembuat acar menulis bahan pada label toplesnya.

Keselarasannya dan keterkaitan antara sub sistem yang satu dengannya merupakan mata rantai dalam satu kesatuan. Setiap masalah dalam salah satu sub sistem, akan menimbulkan dampak pada subsistem-subsistem yang lainnya. Demikian pula reaksi yang timbul sebagai akibat kesalahan pada salah satu sub sistem akan menimbulkan dampak kembali pada sub sistem lainnya.

Terlebih dengan meningkatnya proses modernisasi yang memunculkan fenomena baru berupa globalisasi, menuntut perubahan struktur hubungan-hubungan hukum (*legal structure*), substansi-substansi baru pengaturan hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*), maka akan timbul bahaya-bahaya terhadap

ketentraman hidup (*peaceful life*) dalam berbagai kehidupan sosial, akan menjadi tidak pasti, tidak tertib serta tidak terlindung. Sebabnya adalah penegakan hukum aktual (*actual enforcement*) akan jauh dari penegakan hukum ideal (*total enforcement and full enforcement*).⁴⁶

Proses penegakan hukum dengan menggunakan skema Friedman mencakup seluruh sub-sistem hukum, yakni *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*, yang di dalamnya terdapat persoalan-persoalan se-bagai berikut :⁴⁷

1) *Legal substance* adalah sama dengan faktor hukum; Faktor hukum adalah faktor menyangkut substansi atau aturan hukum. Substansi atau aturan hukum merupakan titik awal proses penegakan hukum. Aturan itulah yang menjadi pedoman aparat penegak hukum melakukan tugas penerapan hukum. Oleh karena itu, sampai derajat tertentu, “mutu” suatu peraturan akan menentukan proses penegakannya.

Ada sejumlah persoalan yang terkait dengan masalah substansi atau aturan hukum tersebut, antara lain : apakah tersedia peraturan yang dibutuhkan, apakah rumusan peraturan tersebut cukup jelas dan tegas (*lex certa*), apakah tidak terjadi kontradiksi dan *overlapping* antara peraturan yang satu dengan

⁴⁶ Jonlar Purba, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restorative Justice*, Cetakan Pertama, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2017, hlm. 88.

⁴⁷ Theodorus Yosep Parera, *Advokat dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 15-18.

yang lain, apakah tersedia sanksi yang *equivalen* dengan perbuatan yang dilarang, serta apakah peraturan tersebut masih sesuai dengan realitas sosial yang ada.

Pada dasarnya, suatu perundang-undangan atau hukum dapat dianggap baik dari keberlakuan apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :⁴⁸

- a) Berlaku secara yuridis, artinya bahwa hukum harus dibuat dan dikeluarkan oleh pejabat atau lembaga pemerintah yang berwenang menurut tata cara yang sah. Jadi, hukum tersebut harus diresmikan dan diundangkan berdasarkan suatu peraturan atau prosedur yang telah ditentukan;
- b) Berlaku secara sosiologis, artinya bahwa hukum dapat berlaku secara efektif diakui, ditaati atau dipatuhi di dalam masyarakat sebagai bagian dari kehidupan sehari-hari. Berlakunya hukum di dalam masyarakat dapat dipaksakan dan atas (oleh penguasa) atau diterima dengan ikhlas oleh para warga masyarakat; dan
- c) Berlaku secara filosofis, artinya bahwa hukum yang berlaku di dalam masyarakat telah dipatuhi sesuai dengan maksud pembentuk hukum. Berlakunya hukum

⁴⁸ Soerjono Soekanto (Ed.), *Inventarisasi dan Analisa Perundang-Undangan LaluLintas*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 12.

secara filosofis sangat ditentukan oleh berlakunya hukum secara sosiologis. Dengan demikian, berlakunya hukum secara sosiologis merupakan syarat mutlak agar hukum dapat berlaku secara filosofis.

Di manapun juga hukum tidak akan dapat mengikuti setiap perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat, berarti perubahan yang terjadi di dalam masyarakat lebih cepat daripada perubahan hukum. Hal ini mengakibatkan bahwa hukum selalu ketinggalan atau dengan perkataan lain, hukum tidak pernah mendahului mengatur hal-hal yang akan terjadi atau yang belum pernah terjadi, sehingga sangat memungkinkan untuk terjadinya perubahan-perubahan

- 2) *Legal structure* mencakup kelembagaan hukum, struktur/organisasi hukum, aparat penegakan hukum, serta sarana dan prasarana hukum; sedangkan Menyangkut faktor aparat, berarti berbicara tentang faktor manusia yang akan menerapkan hukum tersebut. Di sini, persoalannya adalah : sejauhmana aparat penegak hukum merasa terikat pada peraturan yang ada, sejauhmana sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada aparat sehingga dapat menjalankan wewenangnya secara tepat, sejauhmana tingkat kapabilitas, integritas, dan komitmen aparat tersebut, sampai batas manakah petugas diperkenankan melakukan diskresi demi menerapkan hukum secara tepat dan konteks tual, dan teladan macam

apakah yang harus ditunjukkan aparat kepada masyarakat agar mereka dapat dipercaya.

Menurut Van Doorn bahwa terdapat beberapa faktor yang turut bekerja dalam diri seorang petugas hukum sebagai manusia, yaitu faktor kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan ekonomi, keyakinan politik, serta pandangan hidupnya.

Faktor sarana dan prasarana, terkait dengan ketersediaan sumber daya pendukung yang membantu kelancaran proses penegakan hukum. Terdapat sejumlah persoalan menyangkut sarana dan prasarana dimaksud, antara lain : apakah tersedia sarana dan prasarana yang dibutuhkan, apakah sarana yang tersedia (peralatan, keuangan, dan lain-lain) masih cukup memadai dan masih dapat dipakai, apakah sarana yang ada telah digunakan secara efektif, dan sarana-sarana apakah yang perlu diadakan untuk mendukung proses penegakan hukum.

Faktor organisasi dan birokrasi, terkait dengan tekanan-tekanan keorganisasian dan kelembagaan dalam proses penegakan hukum. Menurut Peter M. Blau bahwa lembaga-lembaga hukum mempunyai perkiraan-perkiraan sendiri mengenai apa yang “normal” dalam hubungan dengan beban pekerjaannya. Lembaga-lembaga hukum sebagai lembaga modern yang disusun secara birokratis, tentu tidak luput dari pertimbangan yang bersifat rasional-ekonomis, yakni berusaha

memperoleh hal-hal yang menguntungkan organisasinya sendiri, serta berusaha menekan semaksimal mungkin beban yang menekan organisasi.

Gejala tersebut dapat dilihat sebagai konsekuensi logis sebuah birokrasi atau organisasi, yaitu obsesi pada peningkatan efisiensi yang bersifat administratif, kecepatan, ketepatan, ketakraguan, pengurangan, pergeseran, biaya materi dan personalia. Semua efisiensi tersebut bertujuan untuk optimalisasi administrasi birokrasi secara ketat.

- 3) *Legal culture* meliputi sistem budaya, sistem nilai, pengetahuan hukum, kesadaran hukum, baik dari masyarakat maupun aparat penegak hukumnya.

Faktor masyarakat, terkait dengan persoalan-persoalan seperti : apakah warga masyarakat mengetahui dan memahami pesan hukum, apakah mereka tertarik menggunakan hukum, persepsi mereka terhadap aturan hukum dan aparatnya, dan apakah mereka percaya pada hukum.

Jan S. Maringka menyebutkan problematika yang terkait dengan susunan sistem hukum, antara lain mengenai :⁴⁹

- a. Menyangkut masalah elemen substansi hukum, di mana dalam praktek antara *das Sollen* dan *das Sein* seringkali tidak

⁴⁹ Jan S. Maringka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 5 dan 6

berjalan. Sering terjadi *ambiguity* dan duplikasi pada substansi hukum berupa produk per-undang-undangan, di mana rumusan pasalnya sering menimbulkan multitafsir. Konsekuensi *logic* dari perbedaan penafsiran ini akan memunculkan kegamangan atau keragu-raguan dalam penerapannya sehingga berimplikasi terhadap kepastian hukum

- b. Elemen kedua berupa struktur hukum, menyangkut kelembagaan. Isue yang sering muncul ke permukaan adalah menyangkut sumber daya manusia (SDM) atau *brainware*, karena dipandang selama ini profesionalitas aparat penegak hukum belum memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, meski pun dipandang sebagai problematika klasik, sarana dan prasarana pendukungnya, baik yang terkait dengan *hardware* maupun *software* cukup menentukan keberhasilan suatu penegakan hukum, seperti gedung kantor, penghasilan aparat penegak hukum baik berupa gaji maupun tunjangan fungsionalnya, anggaran, alat transportasi, alat perekam, kamera, komputer, internet dan sebagainya
- c. Elemen terakhir, yaitu budaya hukum, yang terkait dengan perilaku hukum masyarakat. Gejala timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat ditandai dengan

meningkatnya sikap apatisme seiring menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum. Peristiwa-peristiwa yang terjadi akhir-akhir ini seperti kasus main hakim sendiri, antara lain berupa penganiayaan, pembakaran para pelaku kriminal. Tidak jarang pula perilaku tersebut berujung kepada pelecehan terhadap aparat penegak hukum ketika melaksanakan tugasnya, baik diakibatkan karena turunnya kepercayaan terhadap kinerja aparat penegak hukum, maupun sebagai usaha untuk menghalangi penegakan hukum itu sendiri, mengingat tersangka/terdakwa berasal dari kelompok masyarakat tertentu.

3. *Applied Theory (Teori Kewenangan)*

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena

masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.⁵⁰

Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem dapat berperan dengan baik dan benar di tengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Pelaksanaan hukum itu dapat berlangsung secara normal, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Hukum tidak terlepas dari kehidupan manusia maka untuk membicarakan hukum kita tidak dapat lepas membicarakannya dari kehidupan manusia.⁵¹

Hukum tumbuh, hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Hukum merupakan sarana menciptakan ketertiban bagi masyarakat. Hukum tumbuh dan berkembang bila warga masyarakat itu sendiri menyadari makna kehidupan hukum dalam kehidupannya, sedangkan tujuan hukum sendiri adalah untuk menciptakan suatu kedamaian dalam masyarakat.⁵²

Pada hakekatnya hukum sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Sistem dalam pengertian sederhana dapat diartikan sebagai susunan, kesatuan dari bagian-bagian yang saling bergantung satu sama lain. Hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M Friedman mengemukakan adanya komponen- komponen yang terkandung

⁵⁰ S. Maronie, *Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat*, diakses dalam <http://zriefmaronie.blogspot.co.id/2014/05/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>.

⁵¹ Sudut Hukum, *Teori Bekerjanya Hukum*, diakses dalam <https://www.suduthukum.com/2017/07/teori-bekerjanya-hukum.html>.

⁵² Ibid

dalam hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen yakni struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum yang berinteraksi.⁵³

Agar hukum dapat menjadi valid, maka hukum harus dapat diterima oleh masyarakat. Demikian pula sebaliknya, bahwa agar dapat diberlakukan terhadap masyarakat, maka suatu kaidah hukum haruslah merupakan hukum valid atau *legitimate*. Dari kaidah hukum yang valid tersebutlah baru kemudian timbul konsep-konsep tentang perintah (*command*), larangan (*forbidden*), kewenangan (*authorized*), paksaan (*force*), hak (*right*), dan kewajiban (*obligation*).⁵⁴

Suatu kaidah hukum yang valid belum tentu merupakan suatu kaidah hukum yang “efektif”. Dalam hal ini, validitas suatu norma merupakan hal yang tergolong ke dalam “yang seharusnya” (*das Sollen*), sedangkan “efektivitas” suatu norma merupakan sesuatu dalam kenyataannya (*das Sein*). Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal-balik antara unsurvaliditas dan keefektifan dari suatu kaidah hukum. Menurutnya, sebelum berlaku secara efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga kaidah hukum tersebut tidak pernah efektif berlaku. Tetapi sebaliknya adalah benar juga bahwa keefektifan merupakan syarat mutlak bagi sebuah kaidah hukum yang valid. Karenanya, jika suatu masa

⁵³ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 17.

⁵⁴ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 116.

karena perubahan masyarakat, suatu kaidah hukum yang semulanya valid dan efektif berlaku, kemudian menjadi tidak efektif lagi, maka kaidah hukum tersebut juga kemudian menjadi tidak lagi valid. Adapun agar suatu kaidah hukum dapat efektif, haruslah memenuhi dua syarat utama, yaitu kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan dan kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.⁵⁵

Dalam hal ini, dalam bukunya *Reine Rechtslehre* (edisi pertama terbit dalam tahun 1934), yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *Pure Theory of Law* (Teori Hukum Murni), Hans Kelsen menjelaskan sebagai berikut :

A legal norm becomes valid before becomes effective, that is, before it is applied and obeyed; a law court that applies a statute immediately after promulgation - therefore before the statute had a chance to become "effective" - applies a valid legal norm. But a legal norm is no longer considered to be valid, if it remains permanently ineffective. Effectiveness is a condition of validity in the sense that effectiveness has to join the positing of a legal norm if the norm is not to lose its validity.

Menurut Hans Kelsen, suatu aturan hukum harus dalam keadaan valid terlebih dahulu baru diketahui apakah aturan tersebut dapat menjadi efektif. Jika setelah diterapkan ternyata peraturan yang sebenarnya sudah valid tersebut ternyata tidak dapat diterapkan atau tidak dapat diterima oleh masyarakat secara meluas dan/atau secara terus-menerus, maka ketentuan hukum tersebut menjadi hilang unsur validitasnya, sehingga berubah sifat dari aturan yang valid menjadi aturan yang tidak valid.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 116 dan 117.

Tentang keefektifan berlakunya suatu norma hukum, maka terdapat berbagai variasi pandangan sesuai aliran dan paham yang dianutnya. Bagi kaum positivisme atau penganut teori hukum dasar (*grundnorm*), tidak banyak menjadi soal karena suatu norma hukum yang valid dapat dipaksakan berlakunya karena diikuti dengan sanksi-sanksi hukum bagi yang melanggarnya, atau bagi kaum realisme hukum versi Amerika, seperti yang dianut oleh Karl Llewellyn, Oliver Wendell Holmes, dan Benjamin Cardozo, efektifnya suatu aturan hukum tergantung pada apakah dapat diterapkan oleh hakim-hakim ke dalam kasus-kasus konkret, di mana para hakim baru menerapkan hukum manakala kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita hukum, seperti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, ketertiban masyarakat, dan lain-lain atau bahkan bagi kaum utilitarian, seperti Jeremy Bentham, Otto von Jhering, atau David Hume, suatu norma hukum baru dianggap efektif dan akan diterima oleh masyarakat manakala norma hukum tersebut membawa manfaat bagi umat manusia.

Ketika dikatakan bahwa hukum tersebut harus efektif sehingga dapat dianggap hukum yang valid, efektif dalam hal ini berarti salah satu atau kedua dari arti sebagai berikut :

- a. Efektif bagi pelaku hukum. Misalnya hukuman pidana bagi penjahat, sehingga setelah dihukum dia sudah jera (memenuhi unsur efek jera), sehingga kemudian dia tidak lagi melakukan tindakan kejahatan tersebut;
- b. Efektif bagi masyarakat, terutama terhadap hukum-hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum. Misalnya, jika hakim menjatuhkan hukuman bagi seorang penjahat dalam proses perkara “inabsensia”, maka mungkin

saja hukuman seperti itu tidak efektif bagi pelaku kejahatan karena penjahatnya tidak diketemukan, tetapi hukuman seperti itu dapat membuat “efek pencegah” melakukan kejahatan bagi para penjahat lain, di samping menimbulkan “efek keamanan” bagi masyarakat secara keseluruhan.

Hans Kelsen mengemukakan bahwa efektivitas berlakunya suatu aturan hukum adalah jika umumnya aturan tersebut diterima berlakunya oleh masyarakat pada umumnya. Jika ada satu bagian dari aturan hukum tersebut tidak dapat diberlakukan hanya terhadap satu kasus tertentu saja, jadi merupakan suatu kekecualian, tidak berarti bahwa aturan hukum yang demikian menjadi aturan hukum tidak efektif.

Sehubungan hal ini, terdapat dua istilah yaitu *kewenangan* dan *kompetensi*. Secara gramatikal memiliki pengertian hampir sama, tetapi istilah kewenangan merupakan suatu istilah yang biasanya dipergunakan dalam Hukum Administrasi Negara. Sumber kewenangan terdiri atas .⁵⁶

a. Atribusi :

Pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat negara tertentu baik oleh pembentuk Undang Undang Dasar maupun pembentuk undang-undang.

Contoh : Atribusi kekuasaan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang.

⁵⁶ Yosran, *Teknik Pembuatan Keputusan Tata Usaha*, <http://ptunpdg.blogspot.com>.

b. Delegasi :

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan/lembaga pejabat tata usaha negara kepada badan atau lembaga pejabat tata usaha negara lain dengan konsekwensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi.

Contoh : Pelaksanaan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang pengajuan calon wakil kepala daerah.

c. Mandat

Pelimpahan kewenangan dengan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat.

Contoh : tanggung jawab membuat keputusan-keputusan oleh Menteri dimandatkan kepada bawahannya.

Istilah kewenangan dapat dikatakan sudah menjadi bagian dari dalam Hukum Administrasi Negara, tampak pula istilah itu tidak ada relevansi dengan topik bahasan Disertasi ini. Sementara itu istilah kompetensi dapat dijumpai penerapannya dalam Hukum Acara Perdata meliputi *absolute kompetentie* dan *relatief kompetentie*.⁵⁷ *Absolute kompetentie* atau kekuasaan mutlak menyangkut pembagian kekuasaan antar badan-badan peradilan dilihat dari macamnya pengadilan menyangkut pemberian kekuasaan untuk mengadili, sedangkan *relatief kompetentie* atau kekuasaan relatif menyangkut batas wilayah dari satu macam pengadilan.⁵⁸

⁵⁷ R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung, 1980, hal 39

⁵⁸ M. Taufik Makarao, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hal 19

Istilah kompetensi atau *competency* dipergunakan baik dalam Hukum Pembuktian (*in the law of evidence*) yang menunjukkan kesempurnaan alat bukti dan dalam hukum kontrak (*in the law of contract*). Dalam bidang hukum ini, kompetensi pada pokoknya mengandung pengertian bahwa suatu perjanjian dibuat oleh para pihak yang tidak memiliki cacat mental atau tidak memiliki kapasitas (*without mental disability or incapacity*). Dalam Bahasa Belanda, istilah kompetensi mengacu pada istilah *bevoeg* yang artinya berwenang atau berkompeten.⁵⁹

Secara keseluruhan uraian mengenai pengertian kompetensi tersebut pada pokoknya mengarah pada satu makna, bahwa kompetensi menunjukkan kapasitas atau kemampuan melakukan tindakan.



⁵⁹ J. C. T. Simorangkir, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal 19.

G. Kerangka Pemikiran



Gambar 1

Kerangka Pemikiran

H. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah.⁶⁰ Jadi metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian. Metode digunakan dalam sebuah penelitian yang pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan menjawab pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.⁶¹

Metode penelitian merupakan suatu yang mutlak dalam proses penelitian, dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala alam atau gejala sosial dalam kehidupan manusia, dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.⁶²

Penelitian dalam pelaksanaannya diperlukan dan ditentukan alat-alatnya, jangka waktu yang diperlukan untuk proses penulisan, cara-cara yang dapat ditempuh apabila menemui kesulitan dalam proses penelitian.⁶³

Metode penelitian adalah tata cara atau langkah untuk menganalisis atau menjawab suatu permasalahan yang diteliti. Metode adalah proses, prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2006, hlm 6.

⁶¹ Bambang Sugono, *Metoda Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 200, hlm 29.

⁶² Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia. Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm 9.

⁶³ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 22.

manusia, metode penelitian dapat diartikan sebagai proses, prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.⁶⁴

1. Paradigma Penelitian

Menurut Thomas Kuhn dan Howard Zehr, paradigma adalah segala sesuatu landasan berpikir, konsep dasar atau landasan berpikir yang digunakan atau dianut sebagai model atau konsep dasar para ilmuwan dalam melakukan studinya.⁶⁵ Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa paradigma merupakan seperangkat konsep, keyakinan, asumsi, nilai, metode, atau aturan yang membentuk kerangka kerja pelaksanaan sebuah penelitian.⁶⁶ Paradigma menurut Harmon, paradigma adalah cara mendasar untuk mempersepsi, berpikir, menilai dan melakukan yang berkaitan dengan sesuatu secara khusus tentang realitas.⁶⁷

Untuk menjawab permasalahan, peneliti menggunakan paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivis adalah paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma ini memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung dan terperinci

⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Op, Cit*, hlm 6.

⁶⁵ Thomas Kuhn dan Howard Zehr, *Restorative Justice*, dalam *Changing Lenses*, 2002, halaman 21, Dikutip dari artikel online, Guru Pendidikan. 22 November 2019, "18 Pengertian Paradigma Menurut Para Ahli Terlengkap".Seputar ilmu. <https://seputarilmu.com/2019/11/paradigma-menurut-para-ahli.html> . Tanggal akses 24 Juli 2020

⁶⁶ Dikutip dari website, NN, Paradigma Penelitian, Universitas Kristen Indonesia. <https://parlindunganpardede.wordpress.com/class-assignment/research/articles/paradigma-penelitian/> tanggal Akses 26 Juli 2020.

⁶⁷ Moleong Lexy J. 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya

terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/mengelola dunia sosial mereka.⁶⁸

Paradigma konstruktivis ini menekankan pada pengetahuan yang didapat dari pengalaman atau penelitian, yang kemudian dikonstruksikan sejauh pengalaman atau penelitian yang dimilikinya bukan pengamatan. Proses konstruksi ini akan berjalan terus-menerus karena ditemukannya suatu paham yang baru, yang kemudian dapat dijadikan landasan dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam mengembangkan paradigma konstruktivisme harus didasarkan pada aspek filosofis dan metodologis yang meliputi dimensi sebagai berikut:⁶⁹

- a. Ontologis;
- b. Epistemologis;
- c. Metodologis; dan
- d. Aksiologis.

Fungsi ontologi yang dipahami sebagai realitas kebenaran dari pada konstruksi sosial bersifat relatif. Relatifitas kebenaran tersebut yang dianggap relevan dengan fakta-fakta sosial sebagai fakta empiris, kaitannya dengan epistemologi mengenai temuan dari suatu proses penelitian yang dipahami sebagai hasil interaksi antara objek yang diteliti dengan subjek yang melakukan kegiatan penelitian. Sedangkan metodo-

⁶⁸ Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 3.

⁶⁹ Agus Salim, *Teori Dan Paradigma Penelitian*, Tiara Wacana, Yogya, 2001, hlm. 110-111.

logi yang berangkat dari interaksi antara peneliti dengan responden dimaksudkan untuk melakukan konstruksi realitas sosial melalui metode kualitatif dengan menggunakan *participant observation* untuk mengetahui sejauhmana temuan refleksi yang autentik dari sebuah realitas yang dihayati oleh peneliti. Aksiologi yang berangkat dari nilai etika dan moral yang tidak boleh dipisahkan dari kegiatan penelitian, karena ia wajib memperhatikan dan menguraikan sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah ke arah yang lebih baik.

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis ini berdasarkan mazhab *sociological jurisprudence*. Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundangan), tidak mengkaji sistem norma dalam aturan perundangan, akan tetapi mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.⁷⁰

Penelitian ini sering disebut sebagai penelitian bekerjanya hukum (*law in action*) yang mendasarkan pada doktrin para realis Amerika seperti Holmes, yaitu bahwa “*law is not just been logic but experience*” atau dari Roscoe Pound tentang “*law as a tool of social engineering*”.

Penelitian ini memaparkan fakta-fakta secara sistematis. Dalam hal ini berkaitan dengan sistem pengadaan barang/jasa pemerintah, terutama dalam

⁷⁰ Mukti Fajar N.D. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 47

masalah proses serah terima barang dan jasa serta penyesuaian harga sebagaimana yang tercantum dalam kontrak pengadaan. Rekonstruksi terhadap sistem pengadaan barang/jasa pemerintah sangat diperlukan, mengingat banyak pihak yang terlibat, sehingga kontrak pengadaan yang harusnya melindungi kepentingan para pihak harus dijadikan acuan dalam pelaksanaannya dan memberikan keadilan bagi para pihak.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah metode yang mengungkapkan fakta-fakta secara mendalam berdasar karakteristik ilmiah dari individu atau kelompok untuk memahami dan mengungkap sesuatu di balik fenomena. Penulis memilih pendekatan kualitatif, dan sumber data yang digunakan berasal dari hasil observasi, pengamatan, dan pendapat responden yang dilakukan melalui wawancara terstruktur sebagai sumber data primer. Wawancara dilakukan dengan mengajukan beberapa pertanyaan tertulis yang ditujukan kepada narasumber serta pendapat dari beberapa informan yang berkaitan dengan disertasi ini, selain itu penulis juga menggunakan sumber data sekunder dan tertier berupa artikel, jurnal/ majalah dan internet, juga termasuk pengalaman penulis dalam melaksanakan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan penelitian yang berlandaskan fenomenologi dan paradigma konstruktivisme dalam mengembangkan ilmu pengetahuan. Moleong menjabarkan sebelas karakteristik pendekatan kualitatif, yaitu menggunakan latar alamiah,

menggunakan manusia sebagai instrumen utama, menggunakan metode kualitatif (pengamatan, wawancara, atau studi dokumen) untuk menjangkau data, menganalisis data secara induktif, menyusun teori dari bawah ke atas (*grounded theory*), menganalisis data secara deskriptif, lebih mementingkan proses daripada hasil, membatasi masalah penelitian berdasarkan fokus, menggunakan kriteria tersendiri (seperti triangulasi, pengecekan sejawat, uraian rinci, dan sebagainya) untuk memvalidasi data, menggunakan desain sementara (yang dapat disesuaikan dengan kenyataan di lapangan), dan hasil penelitian dirundingkan dan disepakati bersama oleh manusia yang dijadikan sebagai sumber data.⁷¹

Penulisan disertasi dengan menggunakan pendekatan kualitatif ini, diharapkan penulis mendapatkan gambaran dan penjelasan sedetail mungkin serta mendapatkan jawaban yang pasti terkait dengan permasalahan yang dikemukakan oleh penulis, karena penelitian ini dilakukandemi mendapatkan data-data yang valid dari berbagai sumber.

3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif dan sosiologis. Penelitian yuridis normatif mengacu kepada peraturan perundang-undangan, sedangkan penelitian yuridis sosiologis mengacu pada empiris diperoleh di lapangan. Secara sederhana, penelitian hukum dapat diklarifikasikan ke dalam 2 (dua) jenis yaitu : penelitian hukum normatif/doktrinal dan penelitian hukum

⁷¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Pendidikan Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 2004, hlm. 10-13.

empiris/sosiologis. bahwa penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal adalah penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder, sedangkan penelitian hukum empiris/sosiologis adalah penelitian hukum yang menggunakan data primer.⁷²

Pendekatan penelitian yuridis normatif dan empiris ini oleh Soerjono Soekanto disebut sebagai *socio legal research*, yakni memandang hukum sebagai *law in action* yang menyangkut pertautan antara hukum dengan pranata sosial.⁷³ Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mendekati masalah dan norma hukum yang berlaku. Norma hukum yang berlaku berupa norma hukum positif tertulis.

Penelitian hukum normatif diartikan sebagai suatu proses menemukan aturan hukum, prinsip hukum maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal yakni yang berfokus pada peraturan yang tertulis (*law in book*), yang beranjak dari adanya kelemahan yang terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018.

Strategi yang ditempuh untuk mendapatkan data penelitian secara valid dan terpercaya, diawali dengan mengeksplorasi dan mengidentifikasi

⁷² Ronny Hanitijo Soemitro, *Op, Cit*, hlm 10.

⁷³ *Ibid.*

pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh pemerintah saat ini berikut peraturan perundang-undangan.

Dari data yang diperoleh diklasifikasi mengenai tugas dan peran masing-masing lembaga terkait dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah. Setelah itu, dilakukan pengkajian secara mendalam mengenai cara-cara lembaga negara tersebut dalam keterlibatannya dalam pengadaan barang/jasa pemerintah serta hambatan yang dialami dalam proses tersebut. Dari hasil kajian akan diperdalam dengan melakukan wawancara dan observasi dengan subjek penelitian untuk menggali informasi (data) lebih lanjut yang dibutuhkan, dan juga kepada pihak-pihak terkait dan relevan yakni informan dan narasumber untuk digali data pendukungnya..

4. Sumber Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

1) Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dan observasi. Data primer ini bersumber pada subjek penelitian, informan, dan narasumber.

Subjek penelitian adalah pejabat perumus dan penyusun peraturan presiden di lembaga negara yang terkait dengan pengadaan barang/pemerintah dan penyedia jasa. Dari subjek penelitian ini,

penelitian mengembangkan penggalian datanya terhadap informan dan narasumber, yaitu pihak-pihak yang relevan untuk memberikan informasi tentang sistem pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berbasis nilai keadilan, yaitu Pejabat LKPP, Kuasa Pengguna Anggaran, PPK, dan Penyedia Jasa dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁶⁵ Data sekunder ini mencakup bahan-bahan hukum, sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :

1. Pancasila;
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
4. Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
5. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah

diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018;

6. Berbagai peraturan yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa pemerintah.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :

1. Buku-buku kepustakaan;
2. Jurnal hukum;
3. Karya tulis/karya ilmiah;
4. Pendapat para ahli atau doktrin;
5. Dokumen-dokumen yang dibutuhkan di dalam penelitian ini.

c. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :

1. Rancangan Undang-undang;
2. Kamus hukum;
3. Ensiklopedia bebas, seperti wikipedia untuk memberikan penjelasan dari kata atau kalimat yang kurang dipahami
4. Internet.

5. Teknik pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya

pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu. Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan, studi kepustakaan, maupun studi dokumenter.

1) Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Pengajuan pertanyaan secara terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan dan penjelasan lebih lanjut. Wawancara dilakukan dengan subjek peneliti yaitu responden yang terdiri dari pejabat di lembaga-lembaga yang terkait dengan pejabat perumus dan penyusun kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah, PPK, dan Penyedia Jasa.

2) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

3) Studi Dokumenter

Studi dokumenter, yakni pengumpulan data dengan mempelajari dokumen-dokumen. Dokumen adalah catatan tertulis tentang berbagai kegiatan atau peristiwa pada waktu yang lalu, seperti jurnal dan

literatur-literatur yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa pemerintah.⁷⁴

6. Tehnik Analisis Data

Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif dengan cara mendiskripsikan penelitian, kemudian melakukan komparatif antara data dengan teori hukum, ahli hukum dan peraturan perundang-undangan, dimana analisis dimulai dari pengumpulan data, pengolahan data dan terakhir penyajian data. Sedangkan penarikan kesimpulan akan digunakan metode deduktif, yaitu penulis mengambil data, keterangan, pendapat, yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus.

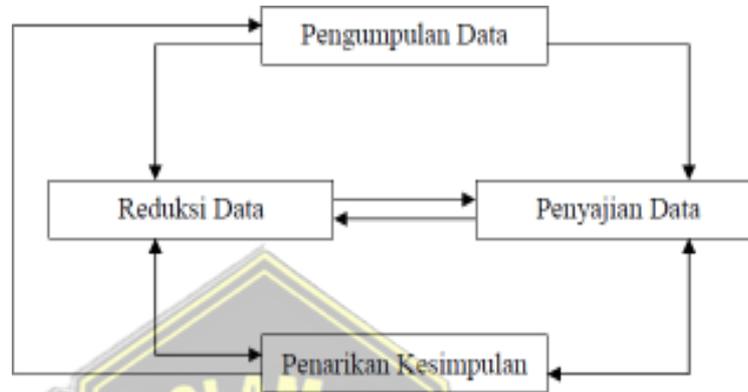
Teknis analisis data tipe Strauss dan J. Corbin.⁷⁵ yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada dilapangan (*field*). Selanjutnya peneliti melakukan penyusunan, pengkatagorian data dalam pola/thema. Setelah data di-validasi, peneliti melakukan rekonstruksi dan analisis secara induktif kualitatif untuk dapat menjawab permasalahan. Data akan dianalisis menggunakan model interaktif yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles and A. Michael Huberman,⁷⁶ yang meliputi 3 (tiga) kegiatan, yakni reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

⁷⁴ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

⁷⁵ A. Stauss and J. Corbin Busir, 1990, *Qualitative Research: Grounded Theory Pro-sedure and Technique*, Lindon Sage Publication, hlm. 19.

⁷⁶ Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, hlm. 22.

Gambar 2
Model Interaktif Matthew B. Miles and A. Michael Huberman



5. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penyusunan penelitian ini dibagi menjadi enam bab yang saling berkaitan antara bab yang satu dengan yang lain.

BAB I PENDAHULUAN, berisi Latar belakang permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, dan Orisinalitas Penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, berisi tentang tinjauan pustaka yang terbagi atas tiga sub bab.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, berisi tentang permasalahan pertama, yaitu regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran belum berkeadilan

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, menguraikan

permasalahan kedua, yaitu kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh Kuasa Pengguna Anggaran saAt ini

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, membahas tentang permasalahan ketiga, yaitu rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh Kuasa Pengguna Anggaran berbasis nilai keadilan.

BAB VI PENUTUP, sebagai bab terakhir merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran dan implikasi kajian disertasi terhadap hasil-hasil penemuan penelitian disertasi ini.

6. Orisinalitas Penelitian

Secara akademis, pembahasan tentang “Rekonstruksi Regulasi Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Berbasis Nilai Keadilan” bukan merupakan kajian yang baru. Penelitian terkait hal itu juga telah banyak dilakukan oleh para penulis sebelumnya, antara lain:

Tabel 1
Orisinalitas Penelitian

No	Nama Penulis	Judul Penelitian	Orisinalitas/ Kebaharuan
1.	Bambang Utoyo (UNAIR)	Prinsip Proporsionalitas Dalam Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah	Penelitian tersebut berfokus pada penerapan asas proporsionalitas dalam kontrak pengadaan barang/jasa Pemerintah, sedangkan penulis berfokus pada rekonstruksi kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran dalam kontrak pengadaan barang/jasa Pemerintah
2.	Yohanes Sogar Simamora (UNAIR)	Prinsip Hukum Kontrak pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah	Penelitian tersebut berfokus pada pembaharuan hukum kontrak pengadaan barang/jasa Pemerintah, sedangkan penulis berfokus pada rekonstruksi kewenangan pelaksanaan kontak pengadaan barang/jasa Pemerintah, khususnya Kuasa Pengguna Anggaran
3.	H. Jawade Hafidz(UNDIP)	Reformasi Kebijakan Hukum Birokrasi Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia	Penelitian tersebut berfokus pada birokrasi pengadaan barang dan jasa pemerintah, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih spesifik berfokus pada rekonstruksi kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran sebagai salah satu pelaksana dalam proses kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Konsep Pengelolaan Keuangan Negara

1. Definisi Keuangan Negara

a. Menurut peraturan perundang-undangan

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UUPTPK), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada Batang Tubuh UUPTPK.

Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Setelah itu, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UUKN) diatur mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.⁷⁷ Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum UUKN adalah sebagai berikut:⁷⁸

- a. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang

⁷⁷ Muhammad Djafar Saidi, Hukum Keuangan Negara, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 11

⁷⁸ Lihat penjelasan umum UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

fiskal, moneter, dan pengelolaan kekeayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

- b. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/d daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- c. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- d. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi

keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.

Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun pada tahun 1945.⁷⁹

Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie⁸⁰ bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Bentuk atau formatnya, penyusunan

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Komputer, 2008, hlm. 833-834.

⁸⁰ Ibid, hlm. 834-835

anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

b. Menurut para ahli

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.⁸¹

Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut⁸²

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi:

- a. Periodik;
- b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran
- c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan
- d. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang

⁸¹ W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, Jakarta: PT. Grasindo, 2006, hlm. 1- 2.

⁸² Alfin Sulaiman, Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum, Bandung: PT. Alumni, 2011, hlm.20

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (budget). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN). Muchsan mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan Negara.⁸³

Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN. Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit.⁸⁴

Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja. Menurut Hasan

⁸³ W. Riawan Tjandra, Op.Cit, hlm.3

⁸⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Jakarta: PT. Gramedia, 1986, hlm.49.

Akmal, pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.⁸⁵

Keuangan negara menurut definisi lain, yaitu Van der Kemp adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.⁸⁶ Sedangkan menurut Otto Ekstein, dalam public finance mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisiensi.⁸⁷

2. Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Negara

Asas-asas klasik dalam pengelolaan keuangan negara adalah sebagai berikut:⁸⁸

a) Asas Tahunan

Asas ini bertalian dengan fungsi hukum tata negara dan fungsi ekonomis anggaran. Kontrol oleh parlemen dan pendapat umum mengenai penyesuaian kebijaksanaan pemerintah kepada perubahan keadaan-keadaan menghendaki penyusunan anggaran yang teratur dan yang saat-saatnya tidak jauh berbeda satu dari yang lain dan umumnya

⁸⁵ Ibid, hlm.50.

⁸⁶ Nia K. Winayanti, Hand-out Pengertian Keuangan Negara, FH Unpas, 2015

⁸⁷ Otto Ekstein, Keuangan Negara, Jakarta: Bina Aksana, Jakarta, 1981, hlm. 8

⁸⁸ Soedarmin dan Subagio, Aspek Hukum Dalam Ekonomi Buku !, Malang: Jurusan Manajemen FE UM, 1991, hlm. 67-76

adalah satu tahun, yang dikenal dengan “tahun anggaran”. UUD 1945 Pasal 23 ayat 1 menentukan jangka waktu satu tahun.

b) Asas Universalitas

Pengeluaran sebagai akibat dijalankannya secara konsisten hak budget parlemen harus dimasukkan ke dalam anggaran, hingga tiada suatu aktivitas Pemerintah yang berada di luar kontrol parlemen. Anggaran demikian adalah anggaran bruto, artinya tiada percampuran atau kompensasi antara pengeluaran dan penerimaan. Kompensasi (anggaran netto) akan mengakibatkan sebagian pengeluaran berada di luar kontrol parlemen. Dalam rangka ini perlu disebut asas non afektasi, artinya pengeluaran tertentu tidak diikatkan pada pendapatan tertentu.

c) Asas Kesatuan

Anggaran negara dan anggaran tersendiri untuk perusahaan-perusahaan harus disusun dan harus disimpulkan dalam satu dokumen. Anggaran perusahaan adalah anggaran bruto, sedangkan saldonya dimuat dalam anggaran negara. Fungsi otorisasi menghendaki pembagian anggaran yang jelas mengenai pengeluaran dan pendapatan menurut satuan organisasi besar atau kecil, yaitu tempat-tempat yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan anggaran. Fungsi mikroekonomi menghendaki pembagian yang jelas menurut tempat biaya (satuan organisasi) dan jenis biaya. Fungsi makroekonomi menghendaki susunan yang sejauh mungkin sesuai dengan sistem perhitungan

tahunan nasional, yang bahan-bahannya dapat merupakan lampiran penjelasan dari anggaran.

d) Asas Spesialitas

Asas ini berarti bahwa dalam penyusunan anggaran, tiap jenis pengeluaran untuk tiap satuan organisasi dimuat satu pasal anggaran, sehingga dijamin bahwa pembuat undang-undang memberikan kuasanya untuk tiap golongan jenis pengeluaran.

Selain asas-asas klasik sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara yang diperkenalkan melalui UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagai berikut:⁸⁹

a) Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil

Akuntabilitas merupakan kewajiban seseorang atau badan hukum atau pimpinan kolektif organisasi untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan kinerja dan/atau tindakannya kepada pihak-pihak yang mempunyai hak untuk meminta jawaban serta penjelasan atas hasil seluruh tindakannya tersebut. Keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan misi organisasi dapat diukur melalui evaluasi terhadap kinerja yang dihasilkan.

⁸⁹ OSiswanto Sunarso, Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah, Bandung: Mandar maju, 2005, hlm. 137

Penjelasan Pasal 3 angka 7 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas akuntabilitas sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Tujuan dari utama akuntabilitas kinerja pada unit-unit pemerintah meliputi dua hal mendasar, yaitu: peningkatan akuntabilitas publik instansi pemerintah dan Peningkatan efisiensi, efektivitas maupun produktivitas kinerjaganisasi pemerintah yang sekaligus meminimalkan peluang terciptanya korupsi, kolusi dan nepotisme.⁹⁰

b) Asas Profesionalitas

Penjelasan Pasal 3 angka 6 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas profesionalitas sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas profesionalitas dalam pelaksanaan keuangan negara merupakan penerapan prinsip profesionalisme dalam tata kelola keuangan negara untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan keuangan negara. Hal tersebut kiranya juga berkaitan dengan kemampuan untuk

⁹⁰ Syahrudin Rasul, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*, Jakarta: PNRI, 2003, hlm. 8

melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan target kinerja yang ditetapkan untuk setiap program/kegiatan pemerintahan.

c) Asas Proporsionalitas

Penjelasan Pasal 3 angka 5 UU No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas proporsionalitas sebagai asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Dikaitkan dengan pelaksanaan keuangan negara, kiranya dapat dimaknai bahwa pelaksanaan keuangan negara sejak dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada pertanggungjawabannya harus menjamin terwujudnya keseimbangan antara kebutuhan anggaran dengan sistem pembiayaan yang diperlukan.

Berkaitan dengan hal tersebut, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara merupakan prinsip yang menghendaki agar pengelolaan anggaran dapat diakses secara terbuka oleh publik dan stakeholders yang berkepentingan. Keterbukaan diperlukan untuk mempermudah masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Badan atau lembaga yang dipercaya untuk memegang kekuasaan ketatanegaraan dalam mengaudit keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan / BPK. Hasil amandemen terhadap konstitusi telah menghasilkan salah satu ketentuan yang sangat penting untuk menjamin independensi dan kemandirian BPK, yaitu Pasal 2E ayat (1) yang menegaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan

keuangan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

3. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Oleh karena ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara. Ketika berbicara mengenai hukum keuangan negara, berarti membicarakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 UUKN adalah sebagai berikut;

- a) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c) Penerimaan Negara;
- d) Pengeluaran Negara;
- e) Penerimaan Daerah;
- f) Pengeluaran Daerah;
- g) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak

lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;

- h) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Menurut UU No.17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

- a) Pengelolaan moneter

Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.

- b) Pengelolaan Fiskal

Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepegawaian, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah.

c) Pengelolaan Kekayaan Negara

Khusus untuk proses pengadaan barang kekayaan negara, yang termasuk pengeluaran negara telah diatur secara khusus dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Di samping itu terdapat pula kekayaan negara yang dipisahkan (pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan yang seluruh modalnya/ sahamnya dimiliki oleh negara). Perusahaan semacam ini biasa disebut Badan Usaha Milik Negara dan Lembaga-Lembaga Keuangan Negara (BUMN/BUMD).

B. Tinjauan Umum tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

1. Pengertian Pengadaan Barang/Jasa

Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut Pengadaan Barang/ Jasa adalah kegiatan Pengadaan Barang/ Jasa oleh Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa oleh Lembaga Kementerian atau satuan kerja perangkat daerah institusi lainnya yang prosesnya dilakukan dengan perencanaan kebutuhan sampai dengan diselesaikannya seluruh pelaksanaan kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa tersebut. Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya sebagai bentuk upaya yang dilakukan oleh pihak pengguna untuk

mendapatkan atau mewujudkan barang maupun jasa yang diinginkan dengan menggunakan sebuah metode dan proses tertentu agar tercapainya kesepakatan mengenai harga, waktu maupun kesepakatan lainnya.⁹¹

Dalam sektor pemerintah, barang dan jasa yang dibutuhkan memiliki karakter tertentu yang berdasarkan identifikasi mengenai kebutuhan akan barang atau jasa yang akan diperoleh dari daftar kebutuhan yang ada pada sektor pemerintah. Pengadaan barang pada sektor pemerintahan dapat bersifat permanen, yaitu dapat berdiri sendiri atau melekat kepada unit yang sudah ada sehingga Peraturan Presiden mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah bertujuan untuk memberikan sebuah prosedur mengenai tata cara pengadaan barang dan jasa yang diringkas secara jelas, sederhana, dan komperhensif sesuai dengan prosedur yang dikelola dengan baik.

Oleh karena itu, hakikat maupun esensi dari diadakannya pengadaan barang dan jasa dapat dilaksanakan dengan sebaik - baiknya. Maka dari itu, kedua belah pihak yang berkaitan secara langsung, baik pengguna maupun penyedia harus berpedoman terhadap filosofi dari pengadaan barang dan jasa serta tunduk kepada norma maupun etika dari pengadaan barang dan jasa yang berlaku dan sesuai dengan prinsip - prinsip, proses, serta metode yang telah diatur.

Keberhasilan sebuah pembangunan ditentukan dari berhasil atau tidaknya sebuah proses pengadaan barang dan jasa. Hal ini dikarenakan dari pelaksanaan pembangunan di dalam sektor pada umumnya dijalankan melalui tahapan dari pengadaan barang dan jasa sehingga alokasi anggaran yang terjadi pun sangat

⁹¹ Adrian Sutedi, Op.cit., hal 3.

besar dikarenakan semua persediaan fasilitas umum bagi masyarakat dilaksanakan melalui proses penyedia barang dan jasa.

Secara prosedur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, jika dilihat dari perspektif Hukum Administrasi Negara itu sendiri maka dapat diartikan sebagai hukum yang mengatur mengenai penggunaan sebuah kewenangan dari Pejabat Administrasi Negara.⁹² Permasalahan mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak akan terjadi apabila dari pelaksanaan tersebut berlandaskan kepada Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan Jasa.

Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan melaksanakan tugas pemerintahan menurut asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas berbantuan sesuai dengan peraturan perundang - undangan yang berlaku. Pelaksanaan dari otonomi daerah tersebut merupakan Pemerintah Daerah yang berkewajiban menyediakan kebutuhan rakyat yang berupa barang, jasa maupun pembangunan infrastruktur.⁹³ Di samping itu, dalam proses penyelenggaraan pemerintah membutuhkan suatu barang atau jasa untuk melakukan proses pengadaan. Pengadaan barang dan jasa pada sektor pemerintah daerah meliputi seluruh kontrak yang ada di dalam pengadaan antara pemerintah daerah dan perusahaan bahkan dalam sektor perorangan. Pengadaan barang dan jasa di daerah dapat dilakukan secara efektif dengan menggunakan prinsip persaingan yang dilakukan secara transparansi, sehat, terbuka dan secara adil bagi semua pihak sehingga mampu memberikan sebuah hasil yang dapat dipertanggungjawabkan

⁹² Atmosudirjo Prajudi, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal 13-14

⁹³ Amiruddin, Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa, Genta Publishing, Jogjakarta, 2010, hal 1

baik secara keuangan, segi fisik maupun segi kelancaran dari tugas Pemerintah dan dari proses pelaksanaan pelayanan masyarakat.⁹⁴

Dasar hukum pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 mempunyai arti bahwa pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh kementerian/lembaga/perangkat daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Menurut Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, ruang lingkup pemberlakuan Peraturan Presiden tersebut meliputi:

- a. Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD;
- b. Pengadaan. Barang/Jasa yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD sebagaimana dimaksud pada huruf a, termasuk Pengadaan Barang/Jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman dalam negeri dan/atau hibah dalam negeri yang diterima oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah; dan/atau

⁹⁴ Ibid., hal 1.

- c. Pengadaan Barang/Jasa yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD sebagaimana dimaksud pada huruf a termasuk Pengadaan Barang/Jasa yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri.

Adapun pengadaan barang/jasa pemerintah menurut Pasal 3 Peraturan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 antara lain:

- a. Barang;
 - b. Pekerjaan Konstruksi;
 - c. Jasa Konsultansi; dan
 - d. Jasa Lainnya.
2. Kebijakan dan Ketentuan Pokok Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Adapun kebijakan dan ketentuan pengadaan barang/jasa meliputi:

- a. Kebijakan pengadaan barang/jasa.

Dengan pertimbangan besarnya belanja yang dilaksanakan melalui proses pengadaan barang dan jasa dan potensi proses pengadaan barang dan jasa yang dapat mempengaruhi perilaku birokrasi dan masyarakat, serta harapan untuk memecahkan permasalahan umum yang diberlakukan untuk pengadaan barang dan jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa pemerintah adalah sebagai berikut:

- 1) Menyederhanakan ketentuan dan prosedur untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang dan jasa.
 - 2) Pengguna, panitia/pejabat pengadaan, dan penyedia barang dan jasa.
 - 3) Meningkatkan penerimaan Negara melalui sektor perpajakan.
 - 4) Menumbuh kembangkan peran serta usaha nasional, Wilayah Negara Republik Indonesia.
 - 5) Kewajiban mengumumkan secara terbuka rencana pengadaan barang dan jasa kecuali pengadaan barang dan jasa yang bersifat rahasia pada setiap awal pelaksanaan anggaran kepada masyarakat luas.
3. Perkembangan Pengadaan Barang dan Jasa.

Pengadaan barang dan jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian/penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran dengan membuat dokumen pertanggung jawaban (pembeli dan penjual) dan pada akhirnya melalui pengadaan melalui proses pelelangan. Dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu ada etika, norma dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau yang dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dimulai dengan tawar menawar secara langsung antara pihak pembeli (pengguna) dengan pihak penjual (penyedia barang). Apabila dalam proses tawar-menawar telah tercapai kesepakatan harga, maka dilanjutkan dengan transaksi jual beli, yaitu pihak penyedia barang

menyerahkan barang kepada pihak pengguna dan pihak pengguna membayar berdasarkan harga yang disepakati kepada pihak penyedia barang. Proses tawar menawar dan proses transaksi jual belindilakukan secara langsung tanpa didukung dengan dokumen pembelian maupun dokumen pembayaran dan penerimaan barang.

Banyaknya jumlah dan jenis barang yang akan dibeli tentunya akan membutuhkan waktu lama bila harus dilakukan tawar menawar. Biasanya pengguna akan membuat daftar jumlah dan jenis barang yang akan dibeli secara tertulis, yang selanjutnya diserahkan kepada penyedia barang agar megajukan penawaran secara tertulis pula. Daftar barang yang disusun secara tertulis tersebut merupakan asal usul dokumen pembelian, sedangkan penawaran harga yang dibuat secara tertulis merupakan asal usul dokumen penawaran. Pada perkembangan selanjutnya, pihak pengguna menyampaikan daftar barang yang akan dibeli tidak hanya kepada satu penyedia tetapi kepada beberapa penyedia barang. Dengan meminta penawaran kepada beberapa penyedia barang, pengguna dapat memilih harga penawaran yang paling murah dari setiap jenis barang yang akan dibeli. Cara yang demikian merupakan cikal bakal pengadaan barang dengan metode lelang.

Namun demikian, pembelian barang tidak terbatas pada pembelian barang yang telah ada di pasar saja, tetapi juga pembelian barang yang belum tersedia di pasar. Pembelian barang yang belum ada dipasar dilakukan dengan metode pesanan. Agar barang yang dipesan dapat dibuat

seperti yang diinginkan, maka pihak pemesan (pengguna) menyusun nama, jenis, jumlah barang yang dipesar beserta spesifikasinya secara tertulis dan menyerahkannya kepada pihak penyedia barang. Dokumen ini selanjutnya disebut dokumen pemesanan barang yang menjadi cikal bakal dokumen lelang.

Pengadaan barang dengan metode pemesanan ternyata tidak terbatas pada pesanan barang bergerak, tetapi juga barang tidak bergerak seperti rumah, gedung, jembatan, bendungan dan lain-lain. Untuk pemesanan barang berupa bangunan, pihak pengguna biasanya menyediakan gambar rencana atau gambar teknis dari bangunan yang dipesan. Pemesanan atau pengadaan barang berupa bangunan tersebut merupakan asal usul pengadaann pekerjaan pembiringan yang kemudian disebut pengadaan jasa pemborongan.

Sekarang pengadaan barang tidak terbatas pada barang yang berwujud tetapi juga barang yang tidak berwujud. Barang tidak berwujud umumnya adalah jasa, misalnya, jasa pelayanan kesehatan, jasa pelayanan pendidikan, jasa konsultasi, jasa supervise, jasa manajemen, dan lain-lain. Pengadaan barang yang tidak berwujud yang umumnya berupa jasa tersebut merupakan asal usul pengadaan jasa konsultansi dan jasa lainnya. Ilmu pengetahuan dan teknologi telah mendorong terjadinya perubahan dan kemajuan dalam semua bidang kegiatan, termasuk kegiatan pengadaan barang dan jasa. Apabila pada tahap awal pengaadann barang dan jasa merupakan kegiatan jual beli langsung disuatu tempat (pasar), sekarang

pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan secara tidak langsung. Sekarang ini sedang berkembang pengadaan barang dan jasa melalui media teknologi informasi (misalnya: melalui internet) yang dapat dilakukan dan berlaku dimana saja. Pengadaan barang dan jasa yang pada awalnya merupakan kegiatan praktis, sekarang sudah menjadi pengetahuan yang dapat dipelajari dan diajarkan.

4. Hakikat Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya.⁹⁵ Agar hakikat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan pada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.

Banyaknya definisi tentang filosofi, antara lain, filosofi adalah pengetahuan dan penyelidikan dengan akal budi mengenai sebab-sebab, asas-asas, hukum dan sebagainya dari segala yang ada dalam alam semesta ataupun mengenai kebenaran dan (hakikat) arti adanya sesuatu. Sementara dalam ensiklopedi Indonesia, definisi filosofi adalah metode berfikir berdasarkan

⁹⁵ LKPP, "Pelatihan Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah" dalam Modul Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah" Lembaga Kebijakan Pengadaan Brang dan Jasa Pemerintah, 2010, hlm.8-10.

logika yang dilakukan dengan bebas, sedalamdalamnya sampai ke dasar persoalan.

Berdasarkan uraian dan pengertian tersebut, dapat dinyatakan bahwa filosofi pengadaan barang dan jasa adalah upaya untuk mendapatkan barang dan jasa yang diinginkan yang dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis (*the system of thought*), mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metode dan proses pengadaan yang baku.

5. Jenis-jenis Pengadaan Barang dan Jasa

Jenis-jenis pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultasi, dan jasa lainnya.⁹⁶ Untuk lebih detailnya pengertian jenis-jenis pengadaan barang dan jasa yaitu :

a. Pengadaan barang

Pengadaan barang adalah pengadaan setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh pengguna barang.

b. Pengadaan pekerjaan konstruksi

Pengadaan pekerjaan konstruksi adalah seluruh pekerjaan yang berhubungan dengan pelaksanaan konstruksi bangunan atau pembuatan wujud fisik lainnya. Adapun pengadaan jasa konstruksi adalah jasa

⁹⁶ Islamy, M. Irfan. 1986. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta : Bina Aksara

pelayanan professional yang membutuhkan keahlian tertentu diberbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir.

c. Pengadaan jasa lainnya.

Pengadaan jasa lainnya adalah jasa yang membutuhkan kemampuan tertentu yang mengutamakan keterampilan dalam suatu sistem tata kelola yang telah dikenal luas di dunia usaha untuk menyelesaikan suatu pekerjaan atau segala pekerjaan dan/atau penyediaan jasa selain jasa konsultasi, pelaksanaan pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang.

6. Metode Pemilihan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Metode Pemilihan (pengadaan) adalah metode untuk melakukan pemilihan penyedia barang atau jasa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Berdasarkan Peraturan dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia, metode pemilihan dapat dilaksanakan melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Instansi terkait.⁹⁷ Metode pemilihan barang dan jasa ini disusun dan ditetapkan oleh kelompok kerja yang berada dalam Unit Layanan Pengadaan (ULP), pada masing-masing Kementerian, Lembaga, Daerah, Instansi. Selain dari kelompok kerja di dalam ULP, bisa juga penyusunan dilakukan atau ditetapkan oleh Pejabat Pengadaan. Jenis-jenis metode pemilihan yaitu:

a. Pelelangan umum adalah metode pemilihan penyedia barang atau pekerjaan konstruksi atau jasa lainnya yang memenuhi syarat.

⁹⁷ Perka LKPP Nomor 2 Tahun 2010, tentang Lembaga Pengadaan Secara Elektronik.

- b. Pelelangan terbatas adalah metode pemilihan penyedia barang atau pekerjaan konstruksi dengan jumlah penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks.
- c. Pelelangan sederhana adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa lainnya untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000.00. (lima miliar rupiah).
- d. Pemilihan langsung adalah metode pemilihan penyedia pekerjaan konstruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000.00 (lima miliar rupiah).
- e. Seleksi umum adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia jasa konsultasi yang memenuhi syarat.
- f. Seleksi sederhana adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk jasa konsultasi yang bernilai paling tinggi Rp200.000.000.00 (dua ratus juta rupiah).
- g. Sayembara adalah metode pemilihan penyedia jasa yang memperlombakan gagasan orisinal, kreatifitas dan inovasi tertentu yang harga/biayaanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.
- h. Kontes adalah metode pemilihan penyedia barang yang memperlombakan barang/benda tertentu yang tidak mempunyai harga pasar dan yang harga/biayaanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.
- i. Penunjukan langsung adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan metode menunjuk langsung 1 (satu) penyedia barang/jasa

7. Etika, Norma dan Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa pada dasarnya melibatkan dua pihak yaitu pihak pengguna barang/jasa dan pihak penyedia barang/jasa tentunya dengan keinginan/kepentingan berbeda, bahkan dapat dikatakan bertentangan. Pihak pengguna barang/jasa menghendaki memperoleh barang dan jasa dengan harga semurah-murahnya, sedang pihak penyedia barang/jasa dalam menyediakan barang/jasa sesuai kepentingan pengguna barang/jasa ingin mendapatkan keuntungan yang setinggi-tingginya. Dua keinginan/kepentingan ini akan sulit dipertemukan kalau tidak ada saling pengertian dan kemauan untuk mencapai kesepakatan. Untuk itu perlu adanya etika dan norma yang harus disepakai dan dipatuhi bersama.

Etika adalah asas-asas akhlak/moral (Kamus Umum Bahasa Indonesia).⁹⁸ Asas adalah dasar atau fondasi atau suatu kebenaran yang menjadi dasar atau tumpuan berfikir. Akhlak adalah watak, tabiat, budi pekerti, sedangkan moral adalah perbuatan baik-buruk. Etika dalam pengadaan barang dan jasa adalah perilaku yang baik dari semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan.⁹⁹ Perilaku disini maksudnya adalah perilaku untuk saling menghormati terhadap tugas dan fungsi masing-masing pihak, bertindak secara professional, dan tidak saling mempengaruhi untuk maksud tercela atau untuk kepentingan/keuntungan pribadi dan/atau kelompok dengan merugikan pihak lain.

⁹⁸ Admin, Kamus Besar Bahasa Indonesia online, 24 Juli 2018, <https://kbbi.web.id/buku>

⁹⁹ Fajar Prajitno, Pengantar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Modul Pengantar Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa (LKPP), November, 2013, hlm 28-29

Etika pengadaan barang dan jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 pasal 5 butir a sampai dengan h, adalah sebagai berikut:

- a. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai tanggung jawab untuk mencapai sasaran kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan pengadaan barang dan jasa.
- b. Bekerja secara professional dan mandiri atas dasar kejujuran, serta menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan barang dan jasa yang seharusnya dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa.
- c. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung untuk mencegah dan menghindari terjadinya persaingan yang tidak sehat.
- d. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan para pihak.
- e. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak terkait, langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan barang dan jasa (conflict of interest).
- f. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan Negara dalam pengadaan barang dan jasa.

- g. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang (seperti kolusi) dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan Negara.
- h. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan berupa apapun kepada siapa pun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa.

Dari uraian diatas maka perbuatan yang tidak patut dilakukan dan sangat bertentangan dengan etika pengadaan adalah apabila salah satu pihak atau keduanya secara bersama-sama melakukan praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Pengadaan barang dan jasa dapat menjadi titik rawan terjadinya praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), oleh karena itu perlu adanya upaya untuk meningkatkan mutu pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Upaya tersebut diantaranya dapat dilakukan melalui penyempurnaan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan, meningkatkan profesionalisme para pelaku pengadaan, meningkatkan pengawasan serta penegakan hukum.

Agar tujuan pengadaan barang dan jasa dapat tercapai dengan baik, maka semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan harus mengikuti norma yang berlaku. Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, karena norma pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku. ebagaimana norma lain yang berlaku, norma pengadaan barang dan jasa terdiri dari norma tidak tertulis dan norma tertulis. Norma tidak tertulis pada umumnya adalah norma

yang bersifat ideal, sedangkan norma tertulis pada umumnya adalah norma yang bersifat operasional.

Norma ideal pengadaan barang dan jasa antara lain tersirat dalam pengertian tentang hakikat, filosofi, etika, profesionalisme dalam bidang pengadaan barang dan jasa. Adapun norma pengadaan barang dan jasa bersifat operasional pada umumnya telah dirumuskan dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu berupa undang-undang, peraturan, pedoman, petunjuk, dan bentuk produk statute lainnya.

Pengadaan barang dan jasa harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pengadaan yang dipraktikkan secara nasional dan internasional, yaitu prinsip efisiensi, efektivitas, persaingan sehat, keterbukaan/transparansi, tidak diskriminasi, dan akuntabilitas.¹⁰⁰ Hal ini sesuai dengan prinsip pada Peraturan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagai berikut:¹⁰¹

a) Efisien

Yang dimaksud dengan prinsip efisien berarti pengadaan barang dan jasa harus diusahakan dengan menggunakan biaya dan daya terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan.

¹⁰⁰ LKPP, Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia, dalam Modul Pengantar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Modul 1, (2010), hlm 11-12.

¹⁰¹ Ibid

b) Efektif

Yang dimaksud dengan prinsip efektif bahwa dalam pengadaan barang dan jasa harus didasarkan pada kebutuhan yang telah ditetapkan (sasaran yang ingin dicapai) dan dapat memberikan manfaat yang tinggi dan sebenarnya sesuai dengan sasaran dimaksud.

c) Persaingan sehat

Yang dimaksud dengan prinsip persaingan yang sehat dalam pengadaan barang dan jasa adalah diberinya kesempatan kepada semua penyedia barang dan jasa yang setara dan memenuhi persyaratan sesuai ketentuan untuk menawarkan barang dan jasanya berdasarkan etika dan norma pengadaan yang berlaku, dan tidak terjadi kecurangan dan praktik Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN).

d) Terbuka (Transparansi)

Yang dimaksud dengan prinsip terbuka dalam pengadaan barang dan jasa adalah memberikan semua informasi dan ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, metode evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang dan jasa, yang sifatnya terbuka kepada peserta penyedia barang dan jasa yang berminat, serta bagi masyarakat luas pada umumnya.

e) Adil / tidak diskriminatif

Yang dimaksud dengan adil/tidak diskriminatif dalam pengadaan barang dan jasa adalah pemberian perlakuan yang sama kepada semua calon penyedia barang dan jasa yang berminat mengikuti pengadaan barang dan

jasa, dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu dengan cara dan/atau alasan apapun.

f) Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa adalah adanya pertanggungjawaban pelaksanaan pengadaan barang dan jasa (laporan) kepada para pihak yang terkait dan masyarakat berdasarkan etika, norma, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam arti bahwa pengadaan barang dan jasa harus mencapai sasaran, baik fisik, maupun keuangannya serta manfaat atas pengadaan tersebut terhadap tugas umum pemerintahan dan/atau pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang dan jasa.

8. Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan mengacu pada sejumlah peraturan dan kebijakan. Dasar hukum dan ketentuan/peraturan pengadaan barang/jasa dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu dasar hukum utama dan dasar hukum terkait.¹⁰² Adapun penjabaran dari dasar hukum tersebut adalah sebagai berikut:

1) Dasar Hukum Utama

Dasar hukum utama yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah:

¹⁰² Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia dalam Modul Pelatihan Pengadaan Barang dan Jasa, Modul 1, (2010).

- a) Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3956).
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4609). Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4855).
- e) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan
Barang dan Jasa Pemerintah.

2) Dasar Hukum Terkait

Sedangkan dasar hukum yang terkait dengan pelaksanaan
pengadaan barang/jasa pemerintah adalah sebagai berikut:

- a) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang
Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- b) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang
Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi
dan Nepotisme.
- c) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang
Keuangan Negara.
- d) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 tentang
Jasa Konstruksi.
- e) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang
Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010
tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2000
tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi.
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2000 tentang Pembinaan Jasa
Konstruksi.

- h) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010
perubahan kedua atas keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002
tentang Pedoman Pelaksanaan Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan tentang pengadaan barang dan jasa sampai saat ini masih berpatokan pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Itu semua tidak lepas dari akibat kebijakan perdagangan dunia yang semakin terbuka dan menuntut pelaku usaha dalam negeri untuk meningkatkan daya saingnya. Situasi ini juga mempengaruhi perubahan lingkungan strategis pengadaan barang/jasa pemerintah. Saat ini pengadaan barang/jasa pemerintah semakin didorong untuk memberikan value for money dengan tidak lagi mengejer barang/jasa dengan harga termurah. Salah satu caranya adalah dengan membangun *government e-marketplace*.

Disisi lain, kebutuhan sumber daya manusia sebagai pengelola pengadaan dan unit yang menangani pengadaan barang/jasa pemerintah secara professional semakin tidak terelakan. Pengelola pengadaan diharuskan memiliki kompetensi khusus dalam bidang pengadaan melalui pembentukan jabatan fungsional pengelola pengadaan barang/jasa. Mereka bekerja secara penuh waktu dalam sebuah unit kerja pengadaan barang jasa (UKPBJ) yang memiliki fungsi lengkap dan menyeluruh. Unit ini merupakan gabungan fungsi unit layanan pengadaan (ULP) serta layanan pengadaan secara elektronik (LPSE) dengan fungsi pendukung lainnya.

Selain itu, Ada beberapa hal dalam melaksanakan swakelola dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 ini, yaitu dalam swakelola tipe I dilakukan dengan ketentuan:

- a. PA (Pengguna Anggaran)/KPA (Kuasa Pengguna Anggaran dapat menggunakan pegawai kementerian/lembaga/perangkat daerah lain dan/atau tenaga ahli.
- b. Penggunaan tenaga ahli tidak boleh melebihi 50% (lima puluh persen) dari jumlah tim pelaksana.
- c. Dalam hal dibutuhkan pengadaan barang/jasa melalui penyedia, dilaksanakan sesuai ketentuan dalam Peraturan Presiden ini

Untuk pelaksanaan Swakelola tipe II dilakukan dengan ketentuan:

- a. PA/KPA melakukan kesepakatan kerjasama dengan Kementerian/Lembaga/Perangkat daerah lain pelaksana Swakelola.
- b. PPK menandatangani kontrak dengan Ketua Tim pelaksana Swakelola sesuai dengan kesepakatan kerjasama.

Adapun pelaksana Swakelola tipe III menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dilakukan berdasarkan Kontrak PPK (pejabat pembuat komitmen) dengan pimpinan organisasi masyarakat. Dan untuk pelaksanaan Swakelola tipe IV dilakukan

berdasarkan Kontrak PPK dengan pimpinan kelompok masyarakat. Untuk hal pembayaran Swakelola dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Tender menurut Perpres ini pelaksanaan pemilihan melalui tender/seleksi meliputi:

- a. Pelaksanaan kualifikasi.
- b. Pengumuman dan/atau undangan.
- c. Pendaftaran dan pengambilan dokumen pemilihan.
- d. Pemberian Penjelasan.
- e. Penyampaian dokumen penawaran.
- f. Evaluasi dokumen penawaran.
- g. Penetapan dan pengumuman pemenang.
- h. Sanggah.

Adapun pemilihan melalui tender cepat dilakukan dengan ketentuan:

- a. Peserta telah terkualifikasi dalam system informasi kinerja penyedia.
- b. Peserta hanya memasukkan penawaran harga.
- c. Evaluasi penawaran harga dilakukan melalui aplikasi.
- d. Penetapan pemenang berdasarkan penawaran terendah.

Untuk pengadaan langsung dilakukan:

- a. Pembelian/pembayaran langsung kepada penyedia, untuk pengadaan barang/jasa lainnya yang menggunakan bukti pembelian atau kuitansi.

- b. Permintaan penawaran yang disertai dengan klarifikasi serta negosiasi teknis dan harga kepada pelaku usaha

Pemilihan dapat dilakukan setelah RUP diumumkan. Perpres ini juga menegaskan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di luar negeri berpedoman pada ketentuan dalam Perpres ini. Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud tidak dapat dilaksanakan, pelaksanaan pengadaan barang/jasa menyesuaikan dengan ketentuan ketentuan pengadaan barang/jasa di negara setempat. Pengaturan baru meliputi: tujuan pengadaan, pekerjaan terintegrasi, perencanaan pengadaan, swakelola dengan organisasi kemasyarakatan, *repeat order*, *E-reverse auction*, pengecualian, penelitian, *E-marketplace*, dan layanan penyelesaian sengketa. Perubahan beberapa istilah meliputi : ULP menjadi UKPBJ, lelang menjadi tender, pokja ULP menjadi pokja pemilihan, sistem gugur menjadi harga terendah, Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah/Institusi (K/L/D/I) menjadi Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/PD). Dokumen pengadaan menjadi dokumen pemilihan, panitia penerima hasil pekerjaan menjadi panitia pemeriksa hasil pekerjaan (PPHP) dan pejabat penerima hasil pekerjaan menjadi pejabat pemeriksa hasil pekerjaan (PjPHP).

9. Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Ada 3 (tiga) aspek hukum mengenai pengadaan barang dan jasa, yaitu :¹⁰³

- a. Aspek Hukum Administrasi

¹⁰³ Nasucha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta : Grasindo

Dalam melakukan proses pengadaan barang dan jasa terkait dengan bidang hukum administrasi yaitu mengenai kegiatan yang ada pada tahapan perencanaan barang dan jasa, pembentukan panitia, penetapan sistem, penyusunan jadwal, penyusunan HPS, penyusunan dokumen, pemilihan penyedia barang dan jasa sampai pada penetapan mengenai penyedia barang dan jasa. Dalam melakukan kegiatan - kegiatan tersebut harus melalui kewenangan yang sah, yaitu seperti delegasi, atribusi serta mandat. Jika para pejabat yang terkait dengan proses pelaksanaan dari pengadaan barang dan jasa melakukan pelanggaran maupun kesalahan maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018.

b. Aspek Pidana

Kasus pengadaan barang dan jasa oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan salah satu kasus yang ditangani oleh “KPK” sekitar 70-80 persen dikarenakan kasus pengadaan barang dan jasa merupakan kasus yang sangat rawan dilakukan korupsi oleh pihak - pihak terkait, seperti banyak kasus yang dilakukan oleh Kepala Daerah maupun Gubernur yang menjadi tersangka dalam kasus korupsi pengadaan barang dan jasa.

Kolusi yang dilakukan dalam proses pengadaan barang dan jasa tersebut dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu pertama Kolusi

horizontal merupakan kolusi yang terjadi oleh sesama rekan pengadaan barang dan jasa, dimana kolusi ini dilakukan guna terciptanya persaingan semu antar peserta. Kedua adalah Kolusi vertikal dimana kolusi yang terjadi antara salah satu pihak atau beberapa pihak yang dibantu dengan panitia pengadaan barang dan jasa. Ketiga, yaitu Kolusi kombinasi yaitu kolusi horizontal dan vertikal dimana kolusi ini berlaku terhadap panitia pengadaan barang dan jasa dengan para rekanannya. Tahapan persiapan sampai dengan pelaksanaan dari pengadaan barang dan jasa sangat berpotensi untuk dilakukan tindak pidana korupsi.

Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi mengidentifikasi setidaknya ada 7 (tujuh) bentuk tindak pidana korupsi yang berada pada proses pengadaan barang dan jasa, yaitu :

- 1) Merugikan keuangan negara dengan melawan hukum dan atau menyalahgunakan wewenang.
- 2) Suap
- 3) Penggelapan dalam wewenang (jabatan)
- 4) Pemerasan.
- 5) Perbuatan yang merugikan (curang).
- 6) Konflik dalam pengadaan yang bersifat kepentingan
- 7) Gratifikasi

c. Aspek Perdata

Proses penyusunan kontrak sekurang-kurangnya memuat ketentuan sebagai berikut, yaitu:

- 1) Para pihak menandatangani kontrak dengan menyertakan nama, jabatan, dan alamat.
- 2) Pokok pekerjaan yang diperjanjikan.
- 3) Hak dan kewajiban para pihak.
- 4) Nilai harga kontrak, serta cara pembayaran.
- 5) Persyaratan dan spesifikasi teknis.
- 6) Tempat dan jangka waktu penyelesaian.
- 7) Jaminan teknis.
- 8) Mengenai sanksi jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban.
- 9) Pemutusan kontrak jika tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak.
- 10) Perlindungan tenaga kerja
- 11) Tanggung jawab mengenai gangguan lingkungan yang ditimbulkan.
- 12) Mengenai ketentuan penyelesaian.

Selanjutnya, setelah isi kontrak disepakati maka para pihak melakukan proses tandatangan. Hubungan hukum yang terjadi oleh kedua belah pihak tersebut merupakan hubungan hukum perdata yaitu hubungan kontraktual. Setelah itu, melakukan pelaksanaan dari kontrak tersebut. Jika pada pelaksanaan terdapat kesalahan atau salah satu melakukan pelanggaran maka akan dikenakan sanksi yaitu berupa pembayaran denda yang bentuk dan besarnya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati dalam kontrak tersebut.

Banyak hal yang dapat terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa, seperti tahapan resiko kecurangan yang ada dalam pengadaan barang dan jasa.

Menurut yang dikemukakan oleh Suhartanto, bahwa ada 15 (lima belas)

tahapan proses pengadaan barang dan jasa, yaitu diantaranya :

a. Perencanaan pengadaan.

Dimana modus dari proses perencanaan barang dan jasa ini dikarenakan adanya sebuah perencanaan yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil karena adanya keinginan dan disesuaikan dengan kebutuhan dari para pihak - pihak tertentu.

b. Pembentukan panitia oleh panitia pengadaan barang dan jasa ataupun panitia penunjukan pejabat pengadaan.

Pada tahapan proses ini, banyak hal mengenai pemilihan pihak – pihak yang telah memberikan kesanggupan dirinya untuk memberikan uang suap atau dengan kata lain uang terimakasih. Pemilihan ini didasarkan karena orang - orang tersebut telah memiliki hubungan khusus dengan para penyedia barang dan jasa sebagai kolusi.

c. Penetapan sistem pengadaan itu sendiri.

Penetapan sistem pemilihan pengadaan barang dan jasa ini sering dilakukan melalui sistem proses penunjukkan secara langsung karena mengarah kepada sistem yang mampu mengamankan penyedia dan anggaran

d. Penyusunan jadwal hari, tanggal maupun bulan dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa.

Alokasi waktu seperti halnya mengenai pengumuman lelang dan mengenai pemasukan dokumen penawaran yang sangat tidak realistis,

seperti sudah dilakukannya kualifikasi oleh para pihak. Pada proses ini belum adanya kejelasan terhadap hari dan tanggal, dimana hari libur juga digunakan sebagai kegiatan pelelangan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa.

e. Penyusunan HPS.

HPS telah disusun oleh calon penyedia barang dan jasa. Maka dari itu, masalah harga sudah disesuaikan dengan keinginan penyedia barang dan jasa sehingga adanya mark up yang tidak dapat dihindarkan dari harga tersebut

f. Penyusunan dokumen dari pengadaan barang dan jasa

Adanya rekayasa dari persyaratan kualifikasi yang hanya berpihak oleh salah satu pihak, yaitu penyedia barang dan jasa. Banyaknya persyaratan administrasi yang tidak substansi dengan tujuan tidak memenangkan penyedia barang dan jasa.

g. Pengumuman dan pendaftaran peserta.

Pengumuman tersebut bersifat semu atau bersifat sangat fiktif, dikarenakan proses jangka pengumuman tersebut sangat terbatas dan bersifat tidak informatif sehingga tidak adanya kejelasan mengenai waktu penetapan pendaftaran.

h. Tahapan kualifikasi dari penyedia barang dan jasa.

Proses kualifikasi dengan meminta seluruh salinan pendukung. Kualifikasi persyaratan tidak memenuhi kriteria kualifikasi atau bahkan juga kriteria kualifikasi pada saat evaluasi dilakukan perubahan

sehingga menyebabkan dokumen pelelangan tidak sama atau tidak adanya keakuratan.

i. Penjelasan lelang

Tidak semua peserta pelelangan yang telah mendaftarkan lulus prakualifikasi diundang untuk Aanwijzing. Kegiatan Aanwijzing yang dilakukan bersifat semu dan fiktif belaka.

j. Penyampaian dan pembukaan dari dokumen penawar pengadaan barang dan jasa.

Penyerahan dokumen yang bersifat fiktif sebagai dokumen pendamping sehingga dilakukan relokasi tempat penyampaian serta mengenai pembuktian dokumen penawaran.

k. Evaluasi penawaran

Evaluasi penawaran tidak sesuai dengan yang telah ditetapkan karena adanya perubahan kriteria pada saat dilakukannya proses pelaksanaan evaluasi karena adanya penyesuaian dengan kriteria yang diinginkan oleh penyedia barang dan jasa yang akan dimenangkan.

l. Penetapan serta pengumuman lelang

Pemenang lelang tidak diumumkan secara meluas karena isi dari pengumuman pemenang lelang itu sendiri tidak memenuhi standar minimal pengumuman, seperti halnya dimana pada saat pengumuman dilakukan penundaan untuk melakukan rekan yang sengaja tidak dimenangkan.

m. Sanggahan dari peserta lelang.

Rekayasa sanggahan, banyak substansi sanggahan tidak ditanggapi karena panitia penyedia barang dan jasa yang akan dimenangkan melakukan negosiasi dengan memberikan uang terimakasih agar para rekan yang menyanggah tidak melakukan sanggahan banding

n. Penandatanganan dan pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa
Penandatanganan dilakukan tanpa adanya jaminan pelaksanaan dan tandatangan yang dilakukan bukan dari pihak yang berwenang atau sengaja dilakukan pemalsuan tandatangan.

o. Penyerahan barang dan jasa itu sendiri.

Pembuatan berita acara penyelesaian pekerja fiktif untuk melakukan pencairan anggaran dimana kuantitas dan kualitas pekerjaan tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam kontrak perjanjian. Hal ini dikarenakan adanya penambahan kerja yang bertujuan hanya untuk menghabiskan anggaran.

C. Tanggung Jawab Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Proses Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah

1. Pengertian tanggungjawab

Tanggungjawab merupakan salah satu bentuk perwujudan dari sikap yang dimiliki oleh seseorang. Sikap merupakan kesediaan seseorang dalam berfikir suatu ide atau gagasan, bertindak sesuai dengan aturan norma dan nilai yang berlaku, dan mengekspresikan apa yang dirasakan didalam dirinya. Sikap tidak dapat dilihat secara langsung, melainkan harus menafsirkan

terlebih dahulu dari perilaku setiap individu. Yayat Suharyat menjelaskan bahwa sikap adalah salah satu istilah bidang psikologi yang berhubungan dengan persepsi dan tingkah laku.¹⁰⁴ Hal itu berarti suatu tingkah laku dapat dilihat apabila telah diketahui sikapnya. Dengan demikian sikap dipengaruhi oleh pengetahuan atau pikiran seseorang dan diekspresikan melalui suatu tindakan pebuatan berupa tingkah laku. Menurut Lange dalam Azwar menjelaskan bahwa:¹⁰⁵

“Sikap tidak hanya merupakan aspek mental semata, melainkan mencakup pula aspek respons fisik. Jadi, sikap ini harus ada kekompakan antara mental dan fisik secara serempak. Jika mental saja yang dimunculkan, maka belum tampak secara jelas sikap seseorang yang ditunjukkan”.

Berdasarkan penjelasan dari Saefudin Azwar dapat dikatakan bahwa sikap merupakan luapan ekspresi yang dikeluarkan oleh seseorang berupa tindakan atau perilaku yang dipengaruhi oleh perasaan terhadap suatu objek. Perasaan yang mempengaruhi dapat berupa perasaan negatif ataupun positif. Sikap positif akan terbentuk apabila perasaan yang dirasakan seseorang memberikan pengalaman yang menyenangkan. Sebaliknya sikap negatif akan timbul, apabila perasaan yang dialami oleh seseorang memberikan pengalaman yang tidak menyenangkan.¹⁰⁶

“Allport dalam Alex mendefinisikan sebagai berikut: “*mental and neural state of readiness, organized through experience, exerting a directive or dynamic influence upon individual’s response to all object and situations to which it is related*”. Suatu kesiapan mental dan saraf yang tersusun melalui pengalaman dan memberikan pengaruh langsung kepada respons individu terhadap semua objek atau situasi yang berhubungan dengan objek itu”

¹⁰⁴ Yayat Surhayat, “Hubungan Antara Sikap, Minat Dan Perilaku Manusia”, Jurnal hasil penelitian Bekasi: Fakultas Agama Islam, UNISMA, hal. 1

¹⁰⁵ Ahmad Susanto, Teori Belajar Pembelajaran di Sekolah Dasar Jakarta: Prenada Media Group, 2013, hal. 10

¹⁰⁶ Alex Sobur, Psikologi Umum Bandung: CV Pustaka Setia, 2011, hal. 355

Hal ini menjelaskan bahwa sikap merupakan kesiapan emosional seseorang dalam berfikir dan bertindak. Sikap akan terbentuk melalui pengalaman yang telah dialami oleh seseorang, baik pengalaman yang menyenangkan ataupun pengalaman yang menyedihkan. Ahli lain di bidang psikologi sosial dan psikologi kepribadian mempunyai konsep lain tentang sikap, yaitu sikap merupakan semacam kesiapan untuk bereaksi terhadap suatu obyek dengan cara-cara tertentu.”¹⁰⁷

Berdasarkan beberapa pengertian sikap yang telah dikemukakan oleh para ahli, peneliti memfokuskan pada sikap tanggung jawab. Banyak definisi tanggung jawab yang dikemukakan oleh para ahli, salah satunya Thomas Lickona yang menjelaskan bahwa tanggung jawab adalah sisi aktif dari moral. Tanggung jawab termasuk menjaga diri sendiri dan orang lain, memenuhi kewajiban, berkontribusi terhadap masyarakat kita, meringankan beban, dan membangun sebuah dunia yang lebih baik.¹⁰⁸ Dari definisi tersebut, dapat diartikan tanggung jawab merupakan suatu tindakan menunaikan tugas atau kewajiban seseorang untuk memenuhi kebutuhan dalam hidupnya dengan penuh komitmen agar terciptanya kehidupan yang layak. Setiap orang juga dituntut untuk memberikan kontribusi dan juga bermanfaat bagi masyarakat sekitar.

Sama halnya dengan pendapat Muhammad Yaumi mendefinisikan tanggung jawab sebagai suatu tugas atau kewajiban untuk melaksanakan atau menyelesaikan tugas dengan penuh kepuasan (yang diberikan oleh seseorang, atau janji atau

¹⁰⁷ M. Shabran Tenrie, “Studi Korelasional Antara Kompensasi dan Sikap Guru Terhadap Tugas Dengan Disiplin Kerja Guru”, Tesis Bekasi: Program Pascas

¹⁰⁸ Thomas Lickona, Mendidik Untuk Membentuk Karakter, Bagaimana Sekolah dapat Memberikan Pendidikan tentang Sikap Hormat dan Bertanggung Jawab, terjemahan Uyu Wahyudin dan Suryani Jakarta: Bumi Aksara, 2012, hal. 106

komitmen sendiri) yang harus dipenuhi oleh seseorang, dan yang memiliki konsekuen hukuman terhadap kegagalan.¹⁰⁹

Sesependapat dengan pernyataan Yaumi, Mustari menjelaskan bahwa bertanggung jawab adalah sikap dan perilaku seseorang untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagaimana yang seharusnya dia lakukan, terhadap diri sendiri masyarakat, lingkungan (alam, sosial, budaya), Negara dan Tuhan.¹¹⁰

Setiap orang harus menunaikan kewajiban atas apa yang pernah diucapkan ataupun dilakukannya sesuai dengan aturan dan norma yang berlaku. Kewajiban yang dilakukan merupakan suatu usaha sadar yang dikerjakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Karena setiap individu bertanggung jawab atas apa yang dibutuhkannya bukan bergantung pada orang lain. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Syamsul Kurniawan bahwa; tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun tidak disengaja. Tanggung jawab berate berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajibannya.¹¹¹

Berdasarkan beberapa pendapat ahli di atas, dapat dinyatakan bahwa tanggung jawab sebagai melaksanakan tugas atau kewajiban terhadap apa yang diucapkan, dilakukan dan diputuskan dengan berani menanggung segala resiko atas segala sesuatu yang dilakukan. Ketika siswa sudah tertanam karakter tanggung

¹⁰⁹ Muhammad Yaumi, Pendidikan Karakter Landasan, Pilar, dan Implementasi, Jakarta: Prenada Media, 2014), hal. 72

¹¹⁰ Mustari, Nilai Karakter Refleksi untuk Pendidikan Depok: PT Raja Grafindo, 2014, hal. 19

¹¹¹ Syamsul Kurniawan, Pendidikan Karakter (konsepsi & Implementasi secara Terpadu di Lingkungan Keluarga, Sekolah, Perguruan Tinggi, dan Masyarakat) Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2016, hal. 158

jawab dalam dirinya dan mau belajar untuk mengembangkannya, dengan demikian akan memiliki prinsip yang kuat dan tidak ragu lagi dalam mengambil suatu keputusan. Oleh karena itu setiap kali siswa mengambil keputusan akan senantiasa mempertimbangkan dampak atas tindakannya.

Tanggung jawab bagi diri sendiri adalah manusia diciptakan di dunia sebagai khalifah yang memiliki kewajiban untuk menjaga keutuhan yang ada dimuka bumi dan memenuhi segala kebutuhan hidupnya serta melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh Allah SWT. Setiap manusia dituntut untuk tanggung jawab atas apa yang dilakukan selama hidupnya dan menanggung segala resikonya secara individu tanpa dibebankan kepada orang lain.¹¹²

Terakhir adalah tanggung jawab terhadap masyarakat yaitu pada hakekatnya manusia adalah makhluk social yang tidak dapat hidup tanpa bantuan orang lain. Maka dari itu, untuk memenuhi kebutuhan hidupnya manusia harus berkomunikasi dengan masyarakat lain. Segala tingkah laku dan perbuatan individu harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat karena menyangkut kenyamanan dalam kehidupan bermasyarakat. Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa manusia tidak bisa terlepas dari tanggung jawab, baik tanggung jawab terhadap diri sendiri, tanggung jawab kepada orang lain, tanggung jawab kepada masyarakat ataupun tanggung jawab kepada Allah SWT.

Pada hakikatnya setiap manusia memiliki sikap tanggung jawab atas kebutuhan hidupnya masing-masing tanpa tergantung pada orang lain. Bertanggung

¹¹² Doni Koesoema, Pendidikan Karakter Utuh dan Menyeluruh Yogyakarta: PT Kanisius, 2012, hal. 197

jawab dalam hidup berarti bertanggung jawab atas segala pilihan yang telah diambil dan menjalaninya dengan ikhlas, damai dan sejahtera. Sebagaimana pengertian sikap tanggung jawab itu sendiri, bahwa sikap tanggung jawab adalah kesadaran masing-masing manusia dalam melakukan suatu kegiatan yang merupakan tugasnya dan sikap tanggung jawab yang dimilikinya merupakan perbuatan-perbuatan yang menjadikan manusia menjadi mandiri dan dapat dipercaya oleh orang lain. Tanggung jawab berkaitan dengan tahapan perkembangan dan kapasitasnya. Memegang tanggung jawab pada sesuatu atau seseorang berarti bahwa kita dapat mempertanggung jawabkan tindakan kita.

Tanpa disadari bahwa setiap manusia memiliki kewajiban berupa tugas yang harus dikerjakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kewajiban tersebut merupakan suatu perbuatan yang dapat membuat manusia menjadi hidup mandiri dan dapat dipercaya oleh manusia lain. Akan tetapi, setiap perbuatan yang dilakukan harus dipertanggungjawabkan dengan keberanian dan penuh tanggung jawab.

2. Pengertian Kuasa Pengguna Anggaran

Penjelasan mengenai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) telah dijelaskan dalam Peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018. Pada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 bahwa:

“Kuasa Pengguna Anggaran yang selanjutnya disebut KPA adalah pejabat yang ditetapkan oleh PA untuk menggunakan APBN atau ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menggunakan APBD,”

Sedangkan pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 pasal 9 menyebutkan bahwa:

“Kuasa Pengguna Anggaran pada Pelaksanaan APBN yang selanjutnya disingkat KPA adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan,”

3. Penunjukkan Kuasa Pengguna Anggaran

Dalam pelaksanaan APBN maupun APBD terkait pengadaan barang dan jasa dilaksanakan oleh Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Berdasarkan aturan menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, struktur pelaksanaan APBD/APBN adalah Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dan Pejabat Pembuat Komitmen. Terkait dengan siapakah Pengguna Anggaran tersebut tidak dijelaskan secara

eksplisit dalam undang-undang. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004, yang dimaksud sebagai Pengguna Anggaran yaitu:¹¹³

- (1) Pengguna Anggaran tersebut merupakan menteri ataupun pimpinan lembaga yang dipimpinnya;
- (2) Pengguna Anggaran tersebut merupakan seorang Gubernur untuk Pemerintah Provinsi, Bupati untuk Pemerintahan Kabupaten atau Walikota untuk Pemerintahan Kota, selaku pemimpin dari Pemerintah Daerah tersebut;
- (3) Pengguna Anggaran tersebut adalah seorang yang mengepalai SKPD yang dikelolanya.

Adapun Kuasa Pengguna Anggaran adalah seorang yang diberikan pelimpahan kekuasaan atau kewenangan dari Pengguna Anggaran untuk menjalankan sebagian kewenangannya. Berdasarkan definisi tersebut mengenai siapakah yang dapat menjabat sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) tidak ada aturannya, sebab KPA adalah pemegang kuasa dari Pengguna Anggaran¹¹⁴

Sebagai Kepala Unit Kerja pada SKPD akan ditetapkan oleh Kepala Daerah yang akan mengusulkan hal tersebut. Mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, dalam kedudukan KPA sebagaimana definisi KPA yang merupakan pelimpahan terhadap kewenangan yang diberikan, maka

¹¹³ Laurensius Arliman, "Tinjauan Kedudukan Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran", Arena Hukum, Vol.5, Nomor 2 Agustus 2015, hlm. 157.

¹¹⁴ Ibid

kewenangan KPA sejalan dengan kewenangan PA. Pemilihan aparatur yang akan menduduki sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) tidak melihat apakah seorang tersebut adalah seorang pejabat struktural maupun pejabat fungsional. Namun, dalam pemilihan tersebut haruslah dipertimbangkan dengan baik, hal ini dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa pertimbangan tersebut memerhatikan pertimbangan tingkatan daerah, beban kerja, besaran SKPD, besaran jumlah yang dikelola, lokasi, kompetensi dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya.

4. Kewenangan dan Tugas Kuasa Pengguna Anggaran

Kuasa Pengguna Anggaran atau biasa disebut dengan KPA adalah salah satu penyelenggara atau pelaku dalam pengadaan barang dan jasa APBN/APBD. Dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya KPA biasanya dibantu oleh beberapa agen, misalnya saja bendahara pengeluaran anggaran. Kewenangan dan tugas Kuasa Anggaran adalah sebagai berikut:¹¹⁵ Kuasa Pengguna Anggaran memiliki wewenang untuk menguji kebenaran material surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih;

- a) Berwenang untuk meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan atau perjanjian dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa;
- b) Memeriksa dan meneliti ketersediaan dana kegiatan

¹¹⁵ <https://biropk.uinjkt.ac.id/wewenang-dan-tugas-kuasa-pengguna-anggaran-kpa-dalam-halpengadaanbarangjasa/#:~:text=Uraian%20tugas%20Kuasa%20Pengguna%20Anggaran%20%28KPA%29%20Melaksanakan%20rencana,dan%20arahan%20terhadap%20pelaksanaan%20kegiatan%20dan%20pengelolaan%20keuangan.>

- c) Membebaskan pengeluaran sesuai dengan anggaran pengeluaran
- d) Berwenang memerintahkan untuk melakukan pembayaran atas beban dana sesuai sebagaimana yang tercantum dalam DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran)
- e) Membuat keputusan-keputusan dan mengambil tindakan-tindakan dalam pengeluaran uang ataupun tagihan atas beban anggaran DIPA
- f) Mengangkat staf pembantu sesuai dengan kebutuhan;
- g) Melaksanakan rencana kegiatan dan anggaran berdasarkan DIPA dan ROK;
- h) Melakukan bimbingan dan arahan terhadap pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan keuangan;
- i) Mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP-UP, SPP-GU, SPP-LS dan SPP-TU);
- j) Melakukan pemeriksaan terhadap kas Bendahara Pengeluaran sekurang-kurangnya tiga bulan sekali;
- k) Membuat laporan keuangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Sedangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 190 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Pasal 9 angka 1 menyebutkan bahwa tugas dan wewenang KPA adalah sebagai berikut:

- 1) Menyusun DIPA;
- 2) Menetapkan PPK untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja Negara

- 3) Menetapkan PPSPM untuk melakukan pengujian tagihan dan menerbitkan SPM atas beban anggaran belanja Negara
- 4) Menetapkan panitia/pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan dan pengelola anggaran/keuangan;
- 5) Menetapkan rencana pelaksanaan kegiatan dan rencana penarikan dana;
- 6) Memberikan supervise dan konsultasi dalam pelaksanaan kegiatan dan penarikan dana;
- 7) Mengawasi penatausahaan dokumen dan transaksi yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan dan anggaran;
- 8) Menyusun laporan keuangan dan kinerja atas pelaksanaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

D. Tinjauan Umum tentang Hukum dan Keadilan

1. Tujuan Hukum dan Keadilan

Hukum memiliki banyak dimensi dan segi, sehingga tidak mungkin memberikan definisi hukum yang sungguh-sungguh dapat memadai kenyataan. Walaupun tidak ada definisi yang sempurna mengenai pengertian hukum, definisi dari beberapa sarjana tetap digunakan yakni sebagai pedoman dan batasan melakukan kajian terhadap hukum. Meskipun tidak mungkin diadakan suatu batasan yang lengkap tentang apa itu hukum, namun Utrecht telah mencoba membuat suatu batasan yang dimaksud sebagai pegangan bagi orang yang hendak mempelajari ilmu hukum. Menurut Utrecht hukum adalah himpunan

peraturanperaturan (perintah-perintah dan larangan -larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.¹¹⁶

Hans Kelsen mengartikan hukum adalah tata aturan (rule) sebagai suatu sistem aturan-aturan (rules) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menumpuk pada satu aturan tunggal (rule) tetapi serangkaian aturan (rules) yang memiliki satu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem, konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.¹¹⁷

Pengertian lain mengenai hukum, disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo, yang mengartikan hukum sebagai kumpulan peraturanperaturan atau kaidah-kaidahdalam suatu kehidupan bersama , keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta bagaimana cara melaksanakan kepatuhan kepada kaedah-kaedah.¹¹⁸

EM. Mayers memberikan definisi bahwa hukum merupakan semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditunjukkan pada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan sebagai pedoman bagi penguasa-penguasa Negara dalam melakukan tugasnya. Sedangkan Immanuel Kant menuturkan,

¹¹⁶ Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, Bandung: Citra Adhya Bakti, 2005, h.38

¹¹⁷ Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen tentang Hukum,(Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2006), h.13

¹¹⁸ Ibid

menurut peraturan hukum tentang kemerdekaan, hukum adalah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang lain. Dan SM. Amin memberikan pengertian bahwa hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi, yang mana tujuan hukum adalah mengadakan ketertiban dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban menjadi terpelihara. Dari ketiga definisi yang diungkapkan oleh para pakar hukum tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa hukum itu memiliki beberapa unsure, yaitu :¹¹⁹

- a) Peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan di masyarakat;
- b) Peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwajib;
- c) Sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas

Hukum terdapat dalam masyarakat, demikian juga sebaliknya, dalam masyarakat selalu ada system hukum, sehingga timbullah adagium: “*ubi societas ibi jus*”¹²⁰ Jadi, menurut pendapat ahli, hukum memiliki empat fungsi, yaitu:¹²¹

- a) Hukum sebagai pemelihara ketertiban;
- b) Hukum sebagai sarana pembangunan;
- c) Hukum sebagai sarana penegak keadilan; dan
- d) Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat

Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini tidak lepas dari adanya dukungan oleh adanya suatu tatanan. Karena

¹¹⁹ Sudikno Mertokusumo, Mengenal Suatu Hukum Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 1999), h.5

¹²⁰ *ibid*

¹²¹ Sumantoro, Hukum Ekonomi (Jakarta: UI-Press, 1986), h.4

dengan adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib. Sehingga hukum di sini dengan adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib, hukum disini merupakan bagian integral dari kehidupan manusia. Hukum mengatur dan menguasai manusia dalam kehidupan manusia dalam kehidupan bersama.

Hukum adalah karya manusia yang berupa norma-norma berisikan pelajaran-pelajaran tentang tingkah laku. Yang merupakan cermin dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan diarahkan. Menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus mengalami proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas (pembuatan dan penegakan hukum) dengan kualitas yang berbeda.¹²²

2. Keadilan dan Hukum Positif

Sesungguhnya konsep keadilan sangat sulit mencari tolak ukurnya karena adil bagi satu pihak belum tentu dirasakan oleh pihak lainnya. Kata keadilan berasal dari kata adil, yang berarti dapat diterima secara obyektif.¹²³

Menurut Aristoteles, ada beberapa pengertian keadilan, antara lain yakni: Keadilan berbasis persamaan, distributif, dan korektif.¹²⁴

- a) Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan

¹²² Imam Soepomo, Pengantar Hukum Perburuhan, (Jakarta, Djambatan: 1985), h.97

¹²³ Achmad Ali, Mengungkap tabir hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis), penerbit toko gunung agung, Jakarta, 2002, hlm 82-83

¹²⁴ Aristoteles, (384 SM - 322 SM) Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Aristoteles/keadilan>. diakses 5 Januari 2018, jam 21.00 WIB. hlm. 1.

numeric berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya.

- b) Keadilan distributif, hal ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsi masing-masing (proporsional).
- c) Keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.

Menurut L.J Van Apeldoorn mengatakan bahwa, "keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama."¹²⁵ Maksudnya keadilan menuntut tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri, artinya adil bagi seseorang belum tentu adil bagi yang lainnya. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan dimana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.

¹²⁵ L.J. Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, terj. Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993, hlm. 11.

Keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama. Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum. Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, bertulis atau tidak bertulis adalah tidak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Ketidaktentuan itu akan menyebabkan perselisihan. Jadi hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan. Keadilan melarang menyamaratakan; keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri makin banyak hukum memenuhi syarat, peraturan yang tetap, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian, jadi makin tepat dan tajam peraturan hukum itu, makin terdesaklah keadilan. Itulah arti *summum ius, summa iniuria*, keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi.¹²⁶

Dalam pengertian lain, menurut Satjipto Rahardjo “merumuskan konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.” Namun harus juga diperhatikan kesesuaian mekanisme yang digunakan oleh hukum, dengan membuat dan mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap para anggota masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat itu, perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan yaitu substantif. Namun juga harus dikeluarkan peraturan yang mengatur tata cara dan tata tertib untuk melaksanakan

¹²⁶ Ibid

peraturan substantif tersebut yaitu bersifat prosedural, misalnya hukum perdata (substantif) berpasangan dengan hukum acara perdata (prosedural).¹²⁷

Lebih lanjut untuk mengukur sebuah keadilan, menurut Fence M. Wantu mengatakan, “adil pada hakekatnya menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (equality before the law).”¹²⁸ Oleh karena itu penekanan yang lebih cenderung kepada asas keadilan dapat berarti harus mempertimbangkan hukum yang hidup di masyarakat, yang terdiri dari kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis. Hakim dalam alasan dan pertimbangan hukumnya harus mampu mengakomodir segala ketentuan yang hidup dalam masyarakat berupa kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis, manakala memilih asas keadilan sebagai dasar memutus perkara yang dihadapi.

3. Hukum sebagai Sarana Mewujudkan Keadilan

Banyak teori hukum yang mengajarkan bahwa hukum harus stabil, tetapi tidak boleh diam atau kaku. Sepintas kelihatannya pernyataan tersebut saling bertentangan satu sama lain, tetapi sebenarnya tidak saling bertentangan. Karena, demikianlah salah satu fase hakiki dari hukum di mana disatu pihak hukum harus mengandung unsur kepastian, dan prediktabilitas, sehingga dia harus stabil. Tetapi di lain pihak hukum haruslah dinamis, sehingga selalu dapat mengikuti dinamika perkembangan kehidupan manusia. Di samping itu, sering pula dikatakan bahwa seorang ahli hukum (dogmatis) mulai masuk ke dalam dunia teori

¹²⁷ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 77-78.

¹²⁸ 6 Fence M. Wantu, “Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata, Jurnal Dinamika Hukum, (Gorontalo) Vol. 12 Nomor 3, September 2012, hlm. 484

hukum manakala dia telah mulai meninggalkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat dogmatis hukum, yakni pertanyaan-pertanyaan tentang “darimana”, “mengapa”, “bagaimana”, dan “untuk apa”. Atau dengan perkataan lain, pemikiran teoretisi hukum memang agakmenerawang, karena memang dia diharuskan untuk banyak merenung.¹²⁹

Teori tentang fungsi hukum dalam masyarakat yang sudah maju dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi pertama dimana kemajuan masyarakat dalam berbagai bidang membutuhkan aturan hukum untuk mengaturnya. Sehingga sektor hukum ikut ditarik oleh perkembangan masyarakat tersebut. Dari sisi kedua adalah dimana hukum yang baik dapat mengembangkan masyarakat atau mengarahkan perkembangan masyarakat. Bagaimanapun juga, fungsi hukum dalam masyarakat sangat beraneka ragam, tergantung kepada berbagai faktor dalam masyarakat. Di samping itu, fungsi hukum dalam masyarakat yang belum maju juga akan berbeda dengan yang terdapat dalam masyarakat maju. Dalam setiap masyarakat, hukum lebih berfungsi untuk menjamin keamanan dalam masyarakat dan penjaminan struktur sosial yang diharapkan oleh masyarakat. Namun demikian, dalam masyarakat yang sudah maju, hukum menjadi lebih umum, abstrak, dan lebih berjarak dengan konteksnya.

Menurut teori hukum, bahwasanya hukum memainkan peranan yang penting dalam suatu masyarakat, dan bahkan mempunyai multifungsi untuk kebaikan masyarakat, demi mencapai keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kemanfaatan, dan lain-lain tujuan hukum. Akan tetapi, keadaan sebaliknya dapat

¹²⁹ udikno Mertokusumo, Teori Hukum (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya), 2011, hal. 11.

terjadi bahkan sering terjadi, dimana penguasa negara menggunakan hukum sebagai alat untuk menekan masyarakat, agar masyarakat dapat dihalau ketempat yang diinginkan oleh penguasa Negara. Dalam sistem hukum yang maju dengan pembuatan dan perkembangan hukum didesain secara profesional dan logis, tidak disangsikan lagi bahwa produk hukum dapat memengaruhi, bahkan mengubah sendi-sendi kehidupan masyarakat.¹³⁰

Hanya saja suatu produk hukum diubah, baik oleh parlemen, pemerintah, maupun pengadilan, terlebih dahulu sudah ada teriakan / kebutuhan dalam masyarakat akan perubahan tersebut. Semakin cepat hukum merespons suara pembaruan /perubahan hukum dalam masyarakat, semakin besar pula peran yang dimainkan oleh hukum untuk perubahan masyarakat tersebut. Sebaliknya, semakin lamban hukum merespon suara-suara pembaruan dalam masyarakat, semakin kecil fungsi dan andil hukum dalam mengubah masyarakat tersebut karena masyarakat tersebut sudah terlebih dahulu mengubah dirinya sendiri. Dalam hal ini, hukum hanyalah berfungsi sebagai ratifikasi dan legitimasi saja sehingga dalam kasus seperti ini bukan hukum yang mengubah masyarakat, melainkan perkembangan yang mengubah hukum.

Di dalam suatu negara ditinjau dari segi perubahan hukum, terdapat dua macam hukum, yaitu hukum yang cenderung dapat diubah-ubah dan hukum yang cenderung konservatif. Hukum keluarga atau hukum tentang milik individual dimana-mana merupakan hukum yang konservatif dan jarang diubah. Sebaliknya,

¹³⁰ Munir Fuady, Sosiologi Hukum Kontemporer “Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat”, (Jakarta: Kencana, 2011), hal 61

banyak bidang hukum bisnis, tata negara, dan administrasi negara merupakan hukum yang memang cenderung untuk berubah-ubah sesuai dengan keinginan dan perkembangan dalam masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa ada beberapa komponen yang dapat menjadi alat kontrol sosial, yakni merupakan alat untuk mengontrol perilaku masyarakat. Salah satunya adalah hukum. Alat kontrol sosial lainnya selain hukum adalah agama, moralitas, adat kebiasaan, pendidikan, kesenian, pers, keteladanan pemimpin, dan lain-lain. Karena hukum merupakan alat kontrol sosial, maka lembaga-lembaga hukum dengan sendirinya juga merupakan lembaga (agency) kontrol sosial.¹³¹



¹³¹ Munir Fuadi, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prennamdeia Group, 2013, hal 248.

BAB III
REGULASI KEWENANGAN PELAKSANAAN KONTRAK
PENGADAAN BARANG/JASA OLEH KUASA PENGGUNA
ANGGARAN BELUM BERKEADILAN

A. Peran Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam pembangunan Nasional

Negara dalam mencapai cita-cita perjuangan bangsa Indonesia mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945 membutuhkan peran serta seluruh komponen Negara dalam penyelenggaraan negara melalui fungsi dan perannya masing-masing. Indonesia adalah negara yang sedang berusaha menyelenggarakan proses pembangunan di segala bidang, terutama pembangunan di bidang ekonomi yang bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya secara menyeluruh.

Pemerintahan sebagai penyelenggara negara mempunyai peran yang signifikan dalam mencapai cita-cita luhur bangsa Indonesia. Pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) merupakan salah satu prasyarat dalam menciptakan *good government* dan *clear overment* sehingga dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada penyelenggaraan pemerintahan dalam mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pasal 1 ayat (2) disebutkan sebagai berikut:¹³²

¹³² *Himpunan Peraturan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*, Slawi: Bagian Hukum Setda Kabupaten Tegal, 2000

"Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya".

Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyelenggara negara harus mematuhi asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi :

- 1) Asas kepastian hukum;
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara;
- 3) Asas proporsionalitas;
- 4) Asas profesionalitas dan;
- 5) Asas akuntabilitas.

Upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme tidak terlepas dari komitmen dan upaya pemerintah dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Upaya pencegahan tersebut dapat dilakukan melalui pengelolaan administrasi keuangan pemerintah yang akuntabel dan transparan, peningkatan integritas dan kapasitas Penyelenggara Negara, serta harmonisasi peraturan perundang-undangan khususnya terkait dengan perizinan dalam rangka peningkatan pelayanan publik, pembangunan, penyelenggaraan roda pemerintahan serta penegakan hukum (*law inforcement*) yang berkeadilan.

Akuntabilitas Penyelenggara Negara diukur melalui parameter kinerja sesuai jenjang dan fungsinya kelembagaan dalam melaksanakan tugas dan kewenangan

berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 pasal 1 ayat (2) disebutkan sebagai berikut:

"Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lainnya yang fungsi dan pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan oleh Penyelenggara Negara baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak terlepas dari tata kelola keuangan negara/daerah melalui tata pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai suatu mekanisme dasar dalam manajemen keuangan negara. Struktur APBN dari sisi belanja mempunyai klasifikasi:

- a) belanja pegawai,
- b) belanja barang dan jasa,
- c) belanja modal,
- d) pembayaran bunga,
- e) subsidi,
- f) belanja hibah,
- g) bantuan sosial, dan belanja lain-lain.¹³³

Semua jenis belanja kecuali belanja pegawai dilakukan melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa yang berpengaruh langsung terhadap penyerapan

¹³³ *Keuangan Daerah*, Jakarta: Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2006.

anggaran untuk penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan. Jenis belanja modal terdiri atas belanja modal untuk:

- a) tanah,
- b) peralatan dan mesin,
- c) gedung dan bangunan,
- d) jalan,
- e) irigasi dan jaringan, Pemeliharaan Yang Dikapitalisasi, dan Fisik Lainnya.

Dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), belanja dikelompokkan berdasarkan kelompok belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun anggaran sebagai konsekuensi dari kewajiban pemerintah daerah secara periodik kepada pegawai yang bersifat tetap (pembayaran gaji dan tunjangan) dan/atau kewajiban untuk pengeluaran belanja lainnya yang umumnya diperlukan secara periodik. Adapun belanja langsung adalah belanja yang penganggarannya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan berupa belanja pegawai (honorarium/upah) untuk melaksanakan program/kegiatan; belanja barang dan jasa ; dan belanja modal.

Secara spesifik dalam rangkaian proses pengadaan barang dan jasa , tujuan dan sasaran pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah:¹³⁴

¹³⁴ *Suppy chain management*, Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, 2015, hlm. 2.

- 1) Barang dengan spesifikasi yang tepat sesuai dengan kebutuhan (right product);
- 2) Jumlah yang tepat sesuai rencana alokasi kebutuhan (right quantity)
- 3) Kualitas terbaik dengan sistem penyimpanan yang ideal (right quality);
- 4) Proses transportasi dan distribusi yang terencana dengan baik (right place)
- 5) Diserahterimakan tepat waktu sesuai jadwal dan rencana (right time)
- 6) Harga perolehan terbaik untuk barang terbaik dari penyedia terbaik (right price).

B. Proses Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah

Pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah merupakan tugas pokok pemerintah bukan untuk menghasilkan barang dan jasa yang bertujuan profit oriented, tetapi lebih bersifat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, pemerintah membutuhkan barang dan jasa dalam rangka meningkatkan pelayanan publik atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis, mengikuti prinsip dan etika serta berdasarkan metode dan proses pengadaan yang berlaku. Proses pengadaan barang dan jasa tidak terlepas dari birokrasi pelaksana pengadaan barang dan jasa pemerintah. Organisasi pengadaan barang dan jasa terdiri dari:

- 1) Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
- 2) Pejabat Pembuat Komitmen;
- 3) Unit Layanan Pengadaan/Pejabat Pengadaan; dan
- 4) Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan

Sumber dana yang digunakan dalam pengadaan barang ini berasal dari dana APBN dan APBD. Dana APBN merupakan dana yang bersumber dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan oleh pemerintah pusat bersama DPR RI, sedangkan dana APBD merupakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dana ini ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Pelaksanaan kegiatan pengadaan barang ini dapat dilakukan secara:

1. swakelola; atau
2. penyedia barang.

Dilaksanakan secara swakelola artinya adalah:

- a) dilaksanakan sendiri secara langsung oleh instansi penanggung jawab anggaran
- b) institusi pemerintah penerima kuasa dari penanggung jawab anggaran, misalnya perguruan tinggi negeri atau lembaga penelitian atau ilmiah pemerintah;
- c) kelompok masyarakat penerima hibah dari penanggung jawab anggaran.
- d) Dilaksanakan oleh penyedia barang artinya adalah bahwa pengadaan
- e) barang itu dilaksanakan oleh penyedia barang. Barang adalah suatu benda dalam berbagai dan uraian, yang meliputi:
 - 1) bahan baku;
 - 2) bahan setengah jadi;
 - 3) barang jadi atau peralatan;
 - 4) spesifikasi ditetapkan oleh pengguna barang.

Kontrak pengadaan barang merupakan kontrak yang dikenal dalam kegiatan pengadaan barang yang dilakukan oleh pemerintah, di mana sumber

pembiayaannya berasal dari APBN/APBD. Pengertian pengadaan barang/jasa pemerintah dapat kita baca dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, yaitu: Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa.

Dalam pengertian ini, perikatan itu tidak hanya untuk pengadaan barang semata-mata, tetapi juga untuk pengadaan jasa. Para pihaknya terdiri dari pengguna barang/jasa dan penyedia barang/jasa. Pengertian ini perlu disempurnakan. Pengertian kontrak pengadaan barang adalah: “kontrak yang dibuat antara pengguna barang dengan penyedia barang, di mana pengguna barang berhak atas prestasi yang dilakukan oleh penyedia barang, dan penyedia barang berkewajiban untuk melaksanakan prestasinya, yaitu pengadaan barang, sesuai dengan yang telah disepakatinya”.

Unsur-unsur kontrak pengadaan barang, yaitu:

- 1) adanya subjek hukum
- 2) adanya objek; dan
- 3) pelaksanaannya.

Subjek hukum dalam kontrak pengadaan barang adalah pengguna barang dan penyedia barang. Pengguna barang 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 dalam lingkungan unit kerja/proyek tertentu. Penyedia barang adalah badan usaha atau orang perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang. Objek kontrak ini adalah kegiatan pengadaan barang.¹³⁵

Prosedur pemilihan penyedia barang merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam pemilihan penyedia barang. Prosedur ini disesuaikan dengan metode dalam pemilihan penyedia barang. Metode pemilihan penyedia barang dapat dibedakan menjadi empat metode, yaitu:¹³⁶

- 1) pelelangan umum;
- 2) pelelangan terbatas;
- 3) pemilihan langsung; dan
- 4) penunjukan langsung.

Prosedur pemilihan penyedia barang dengan metode pelelangan umum meliputi sebagai berikut:

- 1) Prakualifikasi
 - a. pengumuman prakualifikasi
 - b. pengambilan dokumen prakualifikasi
 - c. pemasukan dokumen prakualifikasi
 - d. evaluasi dokumen prakualifikasi

¹³⁵ Salim HS, 2007, *Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUH Perdata*, Buku Satu, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 259

¹³⁶ Sarah s. kuahaty, *Pemerintah Sebagai Subjek Hukum Perdata dalam Kontrak Pengadaan Barang atau Jasa*, Jurnal vol 17 no. 3, Juli-September 2011.

- e. penetapan hasil prakualifikasi
 - f. pengumuman hasil prakualifikasi
 - g. masa sanggah prakualifikasi
 - h. undangan kepada peserta yang lulus prakualifikasi
 - i. pengambilan dokumen yang umum
 - j. penjelasan
 - k. penyusunan berita acara penjelasan dokumen lelang dan perubahannya
 - l. pemasukan penawaran
 - m. pembukaan penawaran
 - n. evaluasi penawaran
 - o. penetapan pemenang
 - p. pengumuman pemenang
 - q. masa sanggah
 - r. penunjukan pemenang
 - s. penandatanganan kontrak.
- 2) Pascakualifikasi
- a. pengumuman pelelangan umum
 - b. pendaftaran untuk mengikuti pelelangan
 - c. pengambilan dokumen lelang umum
 - d. penjelasan
 - e. penyusunan berita acara penjelasan dokumen lelang dan perubahannya

- f. pemasukan penawaran
- g. pembukaan penawaran
- h. evaluasi penawaran termasuk evaluasi kualifikasi
- i. penetapan pemenang
- j. pengumuman pemenang
- k. masa sanggah
- l. penunjukan pemenang
- m. penandatanganan kontrak

C. Asas-Asas Umum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah melibatkan komponen-komponen dasar dalam kegiatan penyelenggaraan negara seperti: anggaran, personil, dan barang. Oleh sebab itu, pengaturan ketiga sarana dasar tersebut sangat beralasan jika harus diatur dalam bentuk undang-undang. Hal ini disandarkan kepada alasan, agar dasar pelaksanaan itu semua setara dalam kedudukan hukumnya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Di samping itu, pentingnya pengaturan pengadaan barang/jasa diberlakukan dalam sebuah produk hukum setingkat undang-undang juga dalam rangka memajukan kesejahteraan umum sebagai salah satu tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Pertimbangan lain yang juga harus diperhatikan di antaranya, bahwa Indonesia telah meratifikasi

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, yang dalam ketentuan Pasal 9 UNCAC tersebut dibahas mengenai manajemen keuangan dan pengadaan barang dan/atau jasa untuk sektor publik dan mengingat begitu panjangnya rantai kegiatan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah yang menggunakan anggaran belanja negara/daerah yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya.

Undang-undang yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik bertujuan agar pihak-pihak yang terlibat dalam proses kegiatannya dapat mengakses seluruh proses dan prosedur pengadaan barang dan/atau jasa.¹³⁷ Undang-undang pengadaan barang dan/atau jasa juga dapat melakukan upaya preventif terhadap kemungkinan terjadinya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Selain dimaksudkan juga sebagai upaya represif jika terjadi penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan/atau jasa dengan menerapkan ketentuan pidana yang jelas dan limitatif, sehingga menjamin perlindungan hukum bagi para pihak dan memberikan kepastian hukum guna terciptanya iklim usaha yang sehat. Undang-undang yang mengatur pengadaan barang/jasa pemerintah ini harus didasarkan pada prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan, pedoman dan dijalankan dalam kegiatannya.

Dalam pelaksanaannya, pengadaan barang dan jasa ini wajib menerapkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Efisien

¹³⁷ M. Sofian Assaori, Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) Dalam Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah, Jurnal IUS, Vol III No. 9 Desember 2015, hlm 600

Bahwa usaha pengadaan barang/jasa harus menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu singkat dan dapat dipertanggungjawabkan. Istilah efisiensi dalam pelaksanaannya tidak selalu diwujudkan dengan memperoleh harga barang/jasa yang termurah, karena di samping harga murah, perlu operasional dan biaya pemeliharaan yang harus disediakan di kemudian hari.

Pengadaan barang dan jasa harus diusahakan untuk mendapatkan hasil yang optimal dan terbaik dalam waktu yang cepat dengan menggunakan dana dan kemampuan seminimal mungkin secara wajar dan bukan hanya didasarkan pada harga terendah

b) Efektif

Dimaksud dengan efektif adalah memperoleh manfaat setinggi-tingginya dengan sumber daya yang tersedia. Manfaat setinggi-tingginya dalam uraian di atas dapat berupa:

- 1) Kualitas terbaik;
- 2) Penyerahan tepat waktu;
- 3) Kuantitas terpenuhi;
- 4) Mampu bersinergi dengan barang/jasa lainnya; dan
- 5) Terwujudnya dampak optimal terhadap keseluruhan pencapaian kebijakan atau program.

Sehingga dengan demikian pengadaan barang dan jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai sasaran yang telah ditetapkan.¹³⁸

c) Kompetitif

Kompetitif bisa diartikan juga sebagai terbuka dan bersaing. Terbuka dan bersaing, artinya 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-syarat/kriteria-kriteria tertentu berdasarkan prosedur yang jelas dan transparan. Prinsip terbuka juga memberikan kesempatan kepada semua Penyedia barang/jasa yang kompeten untuk mengikuti pengadaan. Persaingan sehat dan terbuka akan dapat diwujudkan apabila Pengadaan Barang/Jasa yang dilakukan terbuka bagi seluruh calon Penyedia barang/jasa yang mempunyai potensi untuk ikut dalam persaingan.

Pengadaan barang dan jasa harus terbuka bagi yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara para penyedia barang dan jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan.

d) Transparan

Semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang dan jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi,

¹³⁸ Haryati, D., Anditya, A. dan Wibowo, R.A. 2011. "Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik (E-Procurement) Pada Pemerintah Kota Yogyakarta", Jurnal Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor 2

dan penetapan calon penyedia barang dan jasa, bersifat terbuka bagi para peserta yang berminat.

Pemberian informasi yang lengkap kepada seluruh calon peserta yang disampaikan melalui media informasi yang dapat menjangkau seluas-luasnya dunia usaha yang diperkirakan akan ikut dalam proses pengadaan barang/jasa merupakan hak yang harus direspon dengan baik. Setelah informasi didapat, maka seluruh calon peserta harus diberikan waktu yang cukup untuk mempersiapkan respon pengumuman tersebut.

e) Adil dan wajar

Memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang dan jasa yang memenuhi syarat. Adil/tidak diskriminatif maksudnya adalah pemberian perlakuan yang sama terhadap semua calon yang berminat sehingga terwujud adanya persaingan yang sehat dan tidak mengarah untuk memberikan keuntungan kepada pihak tertentu dengan dan atau alasan apapun.

f) Akuntabel

Akuntabel berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa. Akuntabel merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa kepada para pihak yang terkait dan masyarakat berdasarkan etika, norma dan ketentuan peraturan yang berlaku.

D. Aspek Hukum dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Belum Berkeadilan

Kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah ketentuannya selama ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018.

Peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau anggaran sektor publik menjadi semakin signifikan. Dalam perkembangannya, APBN telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena itu, agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis. Oleh karenanya pengelolaan anggaran dilakukan secara baik dan benar, serta tepat sasaran guna menghindarkan dari tindakan penyimpangan dalam pengelolaan tersebut. Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan yang baik dan benar, serta tepat sasaran tersebut, maka dalam pengelolaan anggaran negara dibutuhkan aparatur negara yang baik dan profesional dan bekerja berdasarkan asas pemerintahan yang baik. Terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan

negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah- kaidah yang baik (bestpractices) dalam pengelolaan keuangan Negara, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
- b) Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- c) Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- d) Asas Spesialisasi mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.
- e) Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja

organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.

- f) Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
- g) Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
- h) Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
- i) Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen. Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah.

Pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaannya dijalankan sesuai dengan tugas masing-masing wewenang aparaturnegara. Wewenang merupakan hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar mencapai tujuan tertentu.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari

kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.¹³⁹

Dalam literature ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁴⁰

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum public, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distrubi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan

¹³⁹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, Hal. 78

¹⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 1998, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, Hal. 35

perundang-undangan.¹⁴¹ Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹⁴² Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Di dalam negara hukum dikenal atas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem konstitusional. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu ; atribusi, delegasi, mandate. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.¹⁴³

¹⁴¹ Op.cit, Hal. 78

¹⁴² Krishna Darari Hamonangan, Jurnal Jurisdiction, Penyelesaian Sengketa Kontrak dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintahan, Vol. 2 No. 4 Juli 2019, Universitas Airlangga

¹⁴³ Philipus m. Hadjon, Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, Hal. 112

Bedanya kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan tangan kewenangan, yang ada hanyajani-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai (tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap pada yang memberi mandat). Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (onbevoegdheid) yang menyangkut cacat isi, cacat wilayah, dan cacat waktu.

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundangundangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁴⁴

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah.

¹⁴⁴ Bagir Manan, Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah, 2000, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, Hal. 1-2

Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan: original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah.¹⁴⁵

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu diawali oleh atribusi wewenang.¹⁴⁶

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan

¹⁴⁵ Ridwan H.R., Hukum Administrasi Negara, 2013, Jakarta, PT Raja Grafindo, Hal.104

¹⁴⁶ Ibid. Hal. 104-105

perundangundangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang atribusi.¹⁴⁷

Pelimpahan wewenang merupakan proses pengalihan tugas kepada orang lain yang sah atau terlegitimasi menurut mekanisme tertentu dalam organisasi. Dalam melakukan berbagai aktivitas yang ditujukan untuk pencapaian tujuan organisasi yang jika tidak dilimpahkan akan menghambat proses pencapaian tujuan tersebut.

Manfaat pelimpahan wewenang:¹⁴⁸

- 1) Pelimpahan wewenang memungkinkan sub-bagian atau bawahan mempelajari sesuatu yang baru dan memperoleh kesempatan untuk melakukan sesuatu yang baru tersebut.
- 2) Bahwa pelimpahan wewenang mendorong tercapainya keputusan yang lebih baik dalam berbagai hal.
- 3) Penyelesaian pekerjaan akan dapat dilakukan dengan lebih cepat sekiranya pelimpahan wewenang tersebut berjalan sebagaimana mestinya dan diberikan kepada orang yang bertanggung jawab

Wewenang atau kewenangan (*bevoegdheid*) pada prinsipnya merupakan kemampuan atau kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata

¹⁴⁷ Ibid. Hal. 109

¹⁴⁸ C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, Modul Hukum Administrasi Negara, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005, hlm 246.

negara dan hukum administrasi. Pada dasarnya, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik¹⁴⁹ kewenangan dalam kaitan ini dikonotasikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif. Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban pada hakikatnya merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sering kali Pejabat pada Lembaga Pemerintah melimpahkan kewenangannya kepada Pejabat di bawahnya. Berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan dan pelimpahan kewenangan dari Pejabat Lembaga Negara kepada Pejabat di bawahnya, terdapat hal-hal dalam hubungannya dengan ilmu hukum administrasi negara dan Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang perlu dicermati, baik kewenangan yang bersifat atribusi, yaitu kewenangan yang diperoleh/berasal dari peraturan perundang-undangan, maupun tentang kaidah-

¹⁴⁹ Abdul Rokhim, Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State), 2013, Malang: Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum FH Unisma Malang Edisi Pebruari-Mei 2013, hal. 1

kaidah atau bentuk materil/formil dari pelimpahan wewenang yang bersifat mandat dan delegasi. Hal ini penting karena Pejabat pada Lembaga Negara harus melakukan tindakan sesuai kewenangan yang sah dan dilakukan melalui prosedur yang tepat. Pengambilan segala keputusan dan/atau tindakan oleh Pejabat pada Lembaga Negara yang tidak memiliki dasar kewenangan dapat menjadi permasalahan dan menjadi objek gugatan di pengadilan.

Dalam kajian hukum administrasi, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan adalah hal penting, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang, sejalan dengan salah satu prinsip dalam negara hukum “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban” (*geen bevoegdheid zonder veran-woordelijkheid atau there is no authority without responsibility*). Artinya, di dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. edangkan Abdul Rasyid Thalib menambahkan bahwa Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan atau Lembaga negara dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan, atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, ataupun delegasi, ataupun mandat.¹⁵⁰

Secara teoritis, kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu:

¹⁵⁰ Dhofir Catur Bashori, Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili Sengketa Pemilu pada Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, 2015, Surabaya: UIN Sunan Ampel, hal. 35.

a) Atribusi

Pengertian atribusi berdasarkan Ketentuan-ketentuan Umum Hukum Administrasi di Belanda atau Algemene Bepalingen van Administratief Recht sebagaimana telah dikutip oleh Ridwan HR, “*Van attributie van bevoegdheid kan worden gesproken wanner de wet (in materiele zin) een bepaalde bevoegdheid aan een bepaald organ toekent*” (atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang (dalam arti materiil) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu). Selanjutnya, Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Mengenai atribusi H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt memberikan definisi bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*).¹⁵¹

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, memberikan penjelasan:¹⁵²

with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to

¹⁵¹ Rachmat Trijono, Penelitian Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan, 2015, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, hal. 20.

¹⁵² W.M. Herry Susilowati, Laporan Penelitian Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, 2012, Bandung: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan, hal. 14.

say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.

J.G. Brouwer berpendapat pada bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau “Lembaga Negara” oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang kompeten. Jadi kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentuk undang-undang orisinal. Pemberi dan penerima wewenang sudah ada. Tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.

Undang-undang No. 30 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 22 memberikan pengertian atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Kemudian pengaturan lebih lanjut mengenai atribusi diatur dalam Pasal 12 yang menyatakan:

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila:

- a) diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
 - b) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
 - c) Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan
 - 3) Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi adalah bersifat asli atas dasar konstitusi (UUD) atau undang-undang. Organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundangundangan, atau wewenang tersebut melekat pada suatu jabatan atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh pemerintah/badan/lembaga negara dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang.

b) Delegasi

Dalam Algemene Bepalingen van Administratief Recht, pengertian delegasi yaitu “... *Te verstaan de overdacht van die bevoegdheid door het bestuursorgaan waaraan deze is gegeven, aan een ander orgaan, dat de overgedragen bevoegdheid als eigen bevoegdheid zal uitoefenen* (pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang kepada organ lainnya yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri). Dengan demikian, pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.¹⁵³

Delegasi menurut van Wijk adalah: “overdracht van een bevoegdheid van het een bestuursorgaan aan een ander” (penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain). Setelah wewenang diserahkan, pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi.

Delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui atribusi lebih dahulu. Karena itu, delegasi oleh Indroharto diartikan sebagai pelimpahan suatu

¹⁵³ Moenir, H.A.S. 2008. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bandung : Bumi Aksara

wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atribusi kepada badan atau pejabat pemerintah lain. Menurut van Wijk, wewenang yang didapat dari delegasi dapat disubdelegasikan lagi kepada subdelegataris. Ketentuan delegasi mutatis mutandis berlaku juga untuk subdelegasi.¹⁵⁴

Pengertian delegasi menurut J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, yaitu:¹⁵⁵

Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Dengan demikian pada konsep delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya penyerahan wewenang dari pejabat yang

¹⁵⁴ Safri Nugaraha, dkk, Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi), 2007, Depok: Center for Good Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 36.

¹⁵⁵ Ibid

satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi negara yang satu kepada badan administrasi negara lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut “delegans”, sedangkan penerima wewenang disebut “delegataris”. Setelah delegans menyerahkan wewenangnya kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang sepenuhnya berada pada delegataris. Mutatis Mutandis berlaku sama dari delegataris kepada sub delegataris. Delegasi merupakan pelimpahan tidak secara penuh, artinya tidak termasuk wewenang untuk pembentukan kebijakan, karena wewenang pembentukan kebijakan tersebut berada ditangan pejabat yang mendapat pelekatan secara atribusi.¹⁵⁶

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, menurut Philipus M. Hadjon, terdapat syarat-syarat sebagai berikut:¹⁵⁷

- a) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

¹⁵⁶ Ibid

¹⁵⁷ Mustopadidjaja, 2007. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Cetakan Ketujuh. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara dengan Duta Pertiwi Foudation

- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e) Peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Pengertian delegasi menurut Pasal 1 angka 23 Undang-undang No. 30 Tahun 2014, adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Pengaturan lebih lanjut mengenai delegasi diatur dalam Pasal 13 Undang-undang No. 30 Tahun 2014, yaitu:

- a) Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan.
- b) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila:
 - i. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;

- ii. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
 - iii. merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
- c) Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
- d) Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:
- i. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan;
 - ii. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
 - iii. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya
- e) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

f) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.

g) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.

Berdasarkan uraian di atas, delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain), secara logis delegasi selalu didahului oleh atribusi, atau pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Dengan demikian, delegasi bermakna pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri, atau dalam penyerahan wewenang melalui delegasi, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah

c) Mandat

Dalam *Algemene Wet Bestuursrecht*, mandat berarti “*het door een ander verlenen van de bevoegdheid in zijn naam besluiten te nemen*” (pemberian wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya). Mandat menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt, yaitu mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namen hem uitoefenen door een ander*).¹⁵⁸

Selanjutnya menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, menyatakan mandat pada hakikatnya tidak ada pemberian maupun penyerahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal) yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh antara Menteri dengan pegawainya. Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang (dalam arti hak dan tanggung jawab) tetap berada pada organ kementerian. Dalam hal ini, pegawai memutuskan secara faktual, sedang Menteri secara yuridis.¹⁵⁹

Menurut J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator)

¹⁵⁸ Napitupulu, Paimin. 2007. *Pelayanan Publik dan Costumer Satisfaction*. Bandung: Alumni

¹⁵⁹ Ibid

memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.²⁷ Adapun unsur-unsur mandat dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁶⁰

- 1) Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja antara atasan dan bawahan
- 2) Tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan dalam arti yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama yang memberi mandat.
- 3) Pemberi mandat masih dapat menggunakan wewenang bilamana mandat telah berakhir.
- 4) Pemberi mandat wajib untuk memberi instruksi (penjelasan) kepada yang diserahi wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pihak yang memberi mandat.

Pengertian mandat menurut Pasal 1 angka Undang-undang No. 30 Tahun 2014 adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Pengaturan lebih lanjut mengenai mandat diatur dalam Pasal 14, yang mengatur:

¹⁶⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, hal. 70.

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
 - i. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
 - ii. merupakan pelaksanaan tugas rutin.
- b. Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
 - i. Pelaksana Harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
 - ii. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.
- c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.
- e. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

- f. Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.
- g. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.
- h. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

Terkait dengan pelimpahan wewenang kepada pejabat bawahannya, terdapat pengaturan yang ditetapkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, yaitu:¹⁶¹

- a. Penandatanganan

Pimpinan organisasi instansi pemerintah bertanggung jawab atas segala kegiatan yang dilakukan di dalam organisasi atau instansinya. Tanggung jawab tersebut tidak dapat dilimpahkan atau diserahkan kepada seseorang yang bukan pejabat berwenang. Garis kewenangan digunakan jika surat dinas ditandatangani oleh pejabat

¹⁶¹ Bab V Pejabat Penanda Tangan Naskah Dinas, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah.

yang mendapat pelimpahan dari pejabat yang berwenang. Penandatanganan Penandatanganan surat dinas yang menggunakan garis kewenangan dapat dilaksanakan dengan menggunakan cara:

1) Atas nama (a.n.)

Atas nama yang disingkat (a.n.) digunakan jika pejabat yang menandatangani surat dinas telah diberi kuasa oleh pejabat yang bertanggung jawab, berdasarkan bidang tugas dan tanggung jawab pejabat yang bersangkutan. Atas nama merupakan jenis pelimpahan wewenang secara mandat dalam hubungan internal antara atasan kepada pejabat setingkat dibawahnya. Dipergunakan jika yang berwenang menandatangani surat/dokumen melimpahkan kepada pejabat di bawahnya. Ketentuan atas nama, yaitu:¹⁶²

- i. Pelimpahan wewenang dalam bentuk tertulis;
- ii. Materi wewenang yang dilimpahkan benar-benar menjadi tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;
- iii. Tanggung jawab akhir akibat pelimpahan wewenang tersebut berada pada pejabat yang melimpahkan wewenang;

¹⁶² Tri Widodo W. Utomo, Kaidah dan Praktek Pelimpahan Wewenang di Instansi Pemerintah, 2016, Disampaikan pada Diskusi “Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli Yang Bekerja Untuk dan Atas Nama BPK”.

- iv. Pejabat yang menerima pelimpahan wewenang harus memberikan pertanggungjawaban kepada pejabat yang melimpahkan wewenang

2) Untuk Beliau (u.b.)

Untuk beliau yang disingkat (u.b.) digunakan jika yang diberikan kuasa memberikan kuasa lagi kepada pejabat satu tingkat di bawahnya, sehingga untuk beliau (u.b.) digunakan setelah atas nama (a.n.). Pelimpahan wewenang ini mengikuti urutan sampai dua tingkat struktural di bawahnya. Untuk Beliau merupakan jenis pelimpahan wewenang secara mandat, dalam hubungan internal antara atasan kepada pejabat dua tingkat di bawahnya. Digunakan jika yang diberikan kuasa memberi kuasa lagi kepada pejabat satu tingkat di bawahnya, sehingga untuk beliau (u.b) digunakan setelah ada atas nama (a.n.). Ketentuan atas Beliau, yaitu:

- i. Pelimpahan harus mengikuti urutan hanya sampai dua tingkat struktural dibawahnya.
- ii. Materi yang ditangani merupakan tugas dan tanggung jawabnya.
- iii. Dapat dipergunakan oleh pejabat yang ditunjuk sebagai pejabat pengganti (Plt. atau Plh.)

iv. Tanggung jawab akhir akibat pelimpahan wewenang tersebut berada pada pejabat yang melimpahkan wewenang.

b. Pelaksana Tugas (Plt.)

Ketentuan penandatanganan pelaksana tugas, yang disingkat (Plt.), adalah Pelaksana tugas (Plt.) digunakan apabila pejabat yang berwenang menandatangani naskah dinas belum ditetapkan karena menunggu ketentuan bidang kepegawaian lebih lanjut, dan pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif ditetapkan. Ketentuan mengenai Pelaksana Tugas, yaitu:

- 1) Bertanggung jawab atas naskah dinas yang dilakukannya
- 2) Digunakan apabila pejabat yang berwenang menandatangani naskah dinas belum ditetapkan karena menunggu ketentuan bidang kepegawaian lebih lanjut.
- 3) Pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif ditetapkan

c. Pelaksana Harian (Plh.)

Ketentuan penandatanganan Pelaksana Harian, yang disingkat (Plh.), adalah Pelaksana Harian (Plh.) digunakan apabila pejabat yang berwenang menandatangani naskah dinas tidak berada di tempat sehingga untuk kelancaran pelaksanaan pekerjaan sehari-hari perlu ada pejabat sementara yang menggantikannya,

dan pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif kembali di tempat.

Ketentuan mengenai Pelaksana Harian, yaitu:

- 1) Dipergunakan apabila pejabat yg berwenang menandatangani naskah dinas tidak berada di tempat.
 - 2) Pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif kembali di tempat.
 - 3) Tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat seperti pembuatan DP-3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman disiplin.
 - 4) Pejabat yang ditunjuk sebagai Plh. tidak membawa dampak terhadap kepegawaian dan tidak diberikan tunjangan jabatan dalam kedudukannya sebagai Pelaksana Harian.
- d. Kewenangan Penandatanganan
- 1) Kewenangan untuk melaksanakan dan menandatangani surat dinas antar/keluar instansi pemerintah yang bersifat kebijakan/keputusan/arahan berada pada pejabat pimpinan tertinggi instansi pemerintah.
 - 2) Kewenangan untuk melaksanakan dan menandatangani surat yang tidak bersifat kebijakan/keputusan/arahan dapat diserahkan/dilimpahkan kepada pimpinan organisasi di setiap tingkat eselon atau pejabat lain yang diberi kewenangan untuk menandatangani.

3) Penyerahan/pelimpahan wewenang dan penandatanganan korespondensi kepada pejabat kepala/pimpinan dilaksanakan sebagai berikut.

- i. Sekretaris jenderal/sekretaris menteri/sekretaris utama lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan sekretariat lembaga negara, sekretaris daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, dan lembaga lainnya dapat memperoleh pelimpahan kewenangan dan penandatanganan surat dinas tentang supervisi, arahan mengenai rencana strategis dan operasional, termasuk kegiatan lain yang dilaksanakan oleh organisasi lini di instansi masing masing.
- ii. Pimpinan organisasi lini pada setiap jajaran instansi pemerintah dapat memperoleh penyerahan/pelimpahan wewenang dan penandatanganan surat dinas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi sesuai dengan bidang masing-masing.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui mengenai perbedaan antara atribusi dan delegasi, yaitu atribusi berkenaan dengan pemberian wewenang baru dan terdapat kewenangan yang siap dilimpahkan, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada, jadi delegasi selalu didahului oleh atribusi. Dengan demikian, delegasi bermakna pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ

lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri, dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Dalam tabel dalam dibedakan sebagai berikut:

Tabel 2
Perbedaan Delegasi Dan Mandat

No	Uraian	Delegasi	Mandat
1	Pihak dalam pelimpahan wewenang	Terjadi antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain; pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang	Terjadi dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.
2	Pengalihan kewenangan	Terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan.	Tidak terjadi pengakuan/pengalih-tanganan kewenangan (yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat)
3	Pemberian penjelasan kepada penerima kewenangan	Pemberi delegasi tidak wajib memberi instruksi kepada yg disertai wewenang mengenai penggunaan wewenang tersebut namun berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut	Pemberi mandat wajib memberikan penjelasan kepada yang disertai wewenang dan berhak meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.

No	Uraian	Delegasi	Mandat
4	Tanggung jawab	Tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang berada pada pihak yang menerima wewenang tersebut.	Tanggung jawab pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pada pemberi mandat
5	Sifat kewenangan	Merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.	Merupakan pelaksanaan tugas rutin.
6	Kemungkinan pemberi menggunakan wewenangnya lagi	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "contraries actus"	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

Setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah, tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melakukan suatu perbuatan pemerintah. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan penerapan asas legalitas, asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah, dengan kata lain setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan (authority, gezag) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif

maupun dari pemerintah.¹⁶³

Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat, sedangkan wewenang (*bevoegdheid*) adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Dalam konsepsi negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana dikemukakan oleh Huisman, bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan akan tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus, atau bahkan terhadap badan hukum privat.¹⁶⁴

Dalam konteks wewenang dalam pengelolaan keuangan negara sepenuhnya berada di tangan setiap pejabat/aparaturnegara yang dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Presiden selaku Kepala pemerintahan, memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara meliputi, kewenangan yang bersifat umum yaitu penetapan arah, kebijakan umum, strategi, prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan

¹⁶³ Made Jayantara, Kedudukan Hukum dan Fungsi Rekomendasi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perizinan Oleh Pemerintah Daerah, 2015, Denpasar: Universitas Udayana, hal.56

¹⁶⁴ Totok Soeprijanto, Sumber-sumber Kewenangan, Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Jakarta: Kementerian Keuangan, hal. 1

rencana kerja, penetapan gaji dan tunjangan, pedoman pengelolaan penerimaan negara. Kewenangan khusus, yaitu kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN antara lain, keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang Negara.

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam melaksanakan mandat Undang-Undang Keuangan Negara, fungsi pemegang kekuasaan umum atas pengelolaan keuangan negara tersebut dijalankan dalam bentuk: (a) Selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan dikuasakan kepada Menteri Keuangan; (b) Selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga negara dikuasakan kepada masing-masing menteri/pimpinan lembaga; (c) Penyerahan kepada gubernur/ bupati/ walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) Tidak termasuk kewenangan di bidang moneter. Untuk mencapai stabilitas nilai rupiah, penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh Bank Sentral. Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. (Pasal 6 UU No. 17/2003). Pada dasarnya Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari

kekuasaan pemerintahan.

Didalam penyelenggaraan kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh Presiden tersebut sebagian dikuasakan kepada Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah pusat dalam hal kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan bertindak selaku Chief Financial Officer (CFO) , mempunyai yaitu : (a) Menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro; Menyusun RAPBN dan Rancangan Perubahan APBN; (b) Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran; (c) Melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, (d) Melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dalam UU; (e) Melaksanakan fungsi bendahara umum negara; (f) Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN; (g) Melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan UU.

Pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di daerah, dilakukan berdasarkan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, Presiden dalam pengelolaan keuangan negara menyerahkan kepada Gubernur, Bupati/Walikota, selaku pengelola keuangan daerah, yang dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (KSKPKD), selaku pejabat pengelola APBD. KSKPKD mempunyai tugas dalam pengelolaan keuangan yaitu : (a) Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD; (b) Menyusun RAPBD dan Rancangan Perubahan APBD; (c) Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Perda; (d) Melaksanakan fungsi Bendahara

umum daerah; (e) Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Pengelolaan keuangan di daerah dilaksanakan oleh Pengguna Anggaran yaitu pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi SKPD yang dipimpinnya. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas: (1) Menyusun RKA-SKPD; (2) Menyusun DPA-SKPD; (3) Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja; (4) Melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya; (5) Melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran; (6) Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak; (7) Mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan; (8) Menandatangani SPM; (9) Mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; (10) Mengelola barang milik daerah/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; (11) Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya; (12) Mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya; (13) Melaksanakan tugastugas pengguna anggaran/pengguna barang lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah; (14) Bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Pelaksanaan tugas dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Pengguna Anggaran, dan dijalankan oleh Kuasa Pengguna Anggaran yaitu pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna

anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD. Pelimpahan sebagian kewenangan ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD dan didasarkan atas pertimbangan tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi jabatan dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya. Kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada pengguna anggaran/pengguna barang.

Kewenangan Pengguna Anggaran diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Pelimpahan wewenang antara Pengguna Anggaran pada Kuasa Pengguna Anggaran di atas menegaskan bahwa, pelimpahan wewenang yang dilakukan bersifat delegatif. Kewenangan yang bersifat delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, tanggung jawab dibebankan kepada pihak yang diberikan kewenangan. Jika melihat hubungan antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran, dapat diketahui bahwa kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara berasal dari Pengguna Anggaran dan kemudian pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kuasa Pengguna Anggaran. Oleh karena itu tanggung jawab pengelolaan keuangan negara berada pada pihak yang dilimpahkan wewenang, yaitu Kuasa Pengguna Anggaran. Dalam melaksanakan dan menjalankan kewenangan tersebut Kuasa Pengguna

Anggaran menyalahgunakan wewenang yang ada padanya untuk mendapatkan sesuatu yang menguntungkan bagi dirinya. Berdasarkan konsep kewenangan yang bersifat delegatif maka Pengguna Anggaran tidak dapat bertanggung jawab atas penyalahgunaan yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran.

Kuasa Pengguna Anggaran merupakan suatu organ yang diberikan wewenang untuk melakukan segala tindakan yang mengatas namakan Pengguna anggaran, dengan kata lain Kuasa Pengguna Anggaran merupakan “perpanjangan tangan” Pengguna Anggaran dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu menurut penulis, sumber kewenangan yang melekat pada Kuasa Pengguna Anggaran seharusnya bersifat mandat sebagai mana yang tertulis dalam Algemene Wet Bestuursrecht, mandat berarti “ *het doodr een bestuurorgaan aan een ander verlenen van de bevoegdheid in zijn naam besluiten te nemen*” yaitu pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya.



BAB IV
KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI KEWENANGAN
PELAKSANAAN KONTRAK PENGADAAN BARANG/JASA OLEH
KUASA PENGGUNA ANGGARAN SAAT INI

A. Kelemahan Dalam Substansi Hukum

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari instrumen pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara yang dicita-citakan yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, peraturan dan ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara disusun baik untuk proses bisnisnya maupun penyiapan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) terkait pengelolaan keuangan negara. SDM memainkan peranan penting dalam pengelolaan keuangan negara, baik dalam lingkup Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Peranan penting tersebut tercermin dari keterlibatan SDM tersebut dalam fungsi perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban keuangan.

Aspek SDM dalam rangka pengelolaan APBN diatur pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang secara spesifik mengatur tentang Pejabat Perbendaharaan Negara. Di dalam regulasi tersebut, Pejabat Perbendaharaan Negara terdiri dari Pengguna Anggaran, Bendahara Umum Negara/Daerah, dan Bendahara Penerimaan/Pengeluaran. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, menguraikan lebih rinci cakupan Pejabat Perbendaharaan Negara yang tergolong Pengguna Anggaran, meliputi Pengguna Anggaran (PA) itu sendiri, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA),

Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penanda Tangan Surat Perintah Membayar (PPSPM), dan Bendahara Penerimaan/Pengeluaran. Dalam struktur organisasi pengelolaan keuangan Satuan Kerja (Satker). Suatu Satker memiliki Pejabat Perbendaharaan Negara yang terdiri dari 1 (satu) KPA, 1 (satu) atau lebih PPK, 1 (satu) orang PPSPM, dan 1 (satu) orang Bendahara Pengeluaran dan Bendahara Penerimaan (untuk Satker yang memiliki Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Fungsional¹⁶⁵

Pengadaan barang/jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian dan penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran, dengan membuat dokumen pertanggungjawaban (pembeli dan penjual), dan pada akhirnya melalui pengadaan proses pelelangan. Dalam prosesnya pengadaan barang/jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu etika, norma dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang/jasa.¹⁶⁶

Pengguna akan membuat daftar jumlah dan jenis barang yang dibutuhkan, yang selanjutnya akan diserahkan kepada penyedia barang agar mengajukan penawaran. Daftar barang yang disusun secara tertulis merupakan asal usul dokumen pembelian, sedangkan penawaran yang dibuat secara tertulis merupakan

¹⁶⁵ Pasal 1 angka 11 PMK No. 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Satker didefinisikan sebagai unit organisasi lini pada Kementerian Negara/Lembaga Pemerintah Nonkementerian atau unit organisasi Pemerintah Daerah yang melaksanakan kegiatan Kementerian Negara/Lembaga Pemerintah Nonkementerian dan memiliki kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran

¹⁶⁶ Adrian Sutedi, 2008, Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 1

asal usul dokumen penawaran. Dengan meminta penawaran kepada beberapa penyedia barang, pengguna dapat memilih harga barang yang paling murah dengan kualitas yang sesuai spesifikasi barang. Hal ini merupakan cikal bakal pengadaan barang dengan cara lelang.¹⁶⁷

Pengadaan barang/jasa Pemerintah di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang di biayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN/APBD) yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah.

Di Indonesia pengaturan mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mengalami beberapa perubahan dan penyempurnaan ketentuan beserta segala aturan pelaksana dan aturan turunannya. Sebelumnya pengadaan barang/jasa di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengalami perubahan sebanyak empat kali menjadi Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun

¹⁶⁷ Ibid, hlm 2

2012, Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014, Perpres Nomor 4 Tahun 2015. Kemudian dengan di undangkannya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mencabut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berikut dengan empat Perpres di atas dinyatakan tidak berlaku lagi.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berlaku sejak diundangkan tanggal 22 Maret 2018 namun pemberlakuannya secara bertahap yaitu:¹⁶⁸

- a. Untuk pekerjaan yang persiapan dilaksanakan sebelum 1 Juli 2018 tetap berpedoman kepada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan Perubahannya. Ini berarti semua pengadaan yang dilaksanakan pada tahun 2018 masih tetap menggunakan aturan yang lama.
- b. Untuk pekerjaan yang persiapannya dilaksanakan sejak 1 Juli 2018, maka sudah mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Ini berarti semua pengadaan Tahun 2019 sudah wajib menggunakan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tersebut.

¹⁶⁸ Khalid Mustafa, Pemberlakuan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/jasa, <https://www.pengadaan.id/detail-berita/kapan-perpres-162018-tentang-pbjdiberlakukan>

- c. Kontrak yang telah ditandatangani tetap berlaku dan berpedoman kepada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan Perubahannya hingga berakhir kontrak.
- d. Namun pekerjaan yang akan dilaksanakan secara swakelola, pekerjaan yang dilaksanakan melalui agen pengadaan, perencanaan pengadaan untuk Tahun 2019 dan pengadaan khusus¹⁶⁹ maka sudah dapat menggunakan Perpres ini sejak diundangkan.

Dari uraian diatas maka jelas dapat diketahui bahwa Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 hanya mengatur Pengadaan barang/Jasa yang menggunakan anggaran negara dalam hal ini APBN dan APBD. Pada Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 ruang lingkup pemberlakuan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) diatur menggunakan anggaran negara dalam hal ini APBN/APBD, pengaturan pada pasal tersebut mensetting ruang lingkup Pengadaan Barang/Jasa meliputi hal berikut ini :

¹⁶⁹ Keadan darurat, pengadaan di luar negeri, pengadaan berdasarkan tariff yang sudah di publikasikan, pengadaan berdasarkan praktik bisnis yang sudah mapan, pengadaan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, penelitian, tender/seleksi, internasional dan menggunakan anggaran Pinjaman/Hibah Luar Negeri.

- a. PBJ di lingkungan Kementerian Negara /Lembaga /Perangkat Daerah yang menggunakan anggaran APBN/APBD;
- b. PBJ yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD, termasuk PBJ yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman dalam negeri dan/atau hibah dalam negeri yang diterima oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- c. PBJ yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD, termasuk yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri.

Anggaran Pendapatan dan belanja Negara secara umum terdiri atas anggaran pendapatan Negara dan anggaran belanja Negara. Pendapatan negara adalah pemasukan negara yang digunakan sebagai sumber pendanaan kegiatan dan kebutuhan negara dalam rangka pembangunan negara. Yang dimaksud dengan pendapatan negara atau penerimaan uang negara atau penerimaan pemerintah yakni meliputi pajak, retribusi, keuntungan perusahaan negara, denda, sumbangan masyarakat, dll.¹⁷⁰ Dalam hal ini pendapatan negara yaitu berasal dari pajak maupun non pajak. Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ibnu Syamsi, Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm.85

¹⁷¹ Mardiasmo, Perpajakan, Edisi Revisi, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2011, hlm. 1

Pajak yang diterima pemerintah akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pemerintah. Di negara-negara yang sudah sangat maju pajak adalah sumber utama dari pembelanjaan pemerintah, sebagian dari pengeluaran pemerintah adalah untuk membiayai administrasi pemerintahan dan sebagian lainnya adalah untuk membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan. Membayar gaji pegawai-pegawai pemerintah, membiayai sistem pendidikan dan kesehatan rakyat, membiayai pembelanjaan untuk angkatan bersenjata, dan membiayai berbagai jenis infrastruktur yang penting yang akan dibiayai pemerintah. Perbelanjaan-perbelanjaan tersebut akan meningkatkan pengeluaran agregat dan mempertinggi tingkat kegiatan ekonomi Negara.¹⁷²

Anggaran pendapatan merupakan alat perencanaan untuk mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran belanja sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana public yang disetujui legislatif untuk dibelanjakan. Dalam Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melibatkan partisipasi banyak pihak, serta membutuhkan pertimbangan-pertimbangan teknis akuntansi yang matang. Antara lain, dalam penyusunan APBD yakni akuntansi pemerintahan dibutuhkan terutama untuk mengestimasi biaya program dan kegiatan, serta memprediksi kondisi ekonomi pemerintah daerah berikut perubahan-perubahan yang akan terjadi.¹⁷³

Adapun fungsi-fungsi dari anggaran pendapatan dan belanja daerah, akan dijelaskan sebagai berikut:

¹⁷² Sadono Sukirno, *Makroekonomi Teori Pengantar*, Edisi Ketiga, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 168

¹⁷³ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Fokus Media, Jakarta, 2010, hlm. 125.

- a. Terhadap fungsi otorisasi mempunyai makna bahwa anggaran daerah merupakan dasar untuk merealisasi pendapatan dan belanja daerah pada tahun yang bersangkutan. Tanpa adanya penganggaran didalam APBD, maka sebuah kegiatan tidak akan memiliki kekuatan untuk pelaksanakannya.
- b. Terhadap fungsi perencanaan memiliki makna bahwa sebuah anggaran daerah menjadi acuan terhadap manajemen didalam merencanakan kegiatan-kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Terhadap fungsi pengawasan memiliki makna bahwa sebuah anggaran daerah akan menjadi acuan didalam menilai sebuah keberhasilan atau kegagalan didalam proses penyelenggaraan sebuah pemerintah daerah.
- d. Terhadap fungsi alokasi memberikan makna bahwa sebuah anggaran daerah haruslah diarahkan kepada usaha untuk menciptakan sarana lapangan kerja, yang nantinya berguna untuk mengurangi pengangguran, dan pemborosan akan sumberdaya alam dan manusai, serta dalam taraf meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian sebuah daerah
- e. Terhadap fungsi distribusi memberikan makna atau artian bahwa didalam pemeberian kebijakan sebuah penganggaran daerah, pemerintah haruslah memperhatikan faktor rasa keadilan dan kepatutan.

- f. Terhadap fungsi stabilitasi memberikan makna bahwa setiap anggaran daerah, haruslah menjadi sebuah alat didalam memelihara dan mengupayakan setiap keseimbangan fundamental perekonomian sebuah daerah.

Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdapat prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Komprehensif dan disiplin.

Anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, dan disiplin, agar menciptakan penyusunan anggaran daerah yang ideal.

- 2) Fleksibilitas.

Didalam penyusunan anggaran daerah ini haruslah berdasarkan fleksibilitas, terutama arahan dari pusat kepada daerah, tetapi hal ini tidak akan mematikan inisiatif dari daerah dan prakarsa dari daerah.

- 3) Terprediksi.

Memberikan penjelasan bahwa kebijakan yang terprediksi ini adalah faktor yang sangat penting didalam peningkatan kualitas implementasi dari anggaran daerah. Sebaliknya, bila ada kebijakan yang sering berubah-ubah, seperti metode pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) yang tidak jelas mekanismenya.

- 4) Kejujuran.

Kejujuran ini juga harus menyangkut keberadaan terhadap penerimaan dan pengeluaran.

- 5) Informasi.

Informasi adalah hal yang paling utama, terutama kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Pelaporan yang teratur tentang biaya *output*, dan dampak suatu kebijakan sangatlah penting.

6) Transparansi dan Akuntabilitas.

Mejelaskan bahwa transparansi masyarakat haruslah sebagai perumusan kebijakan yang memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang sesuai sebelum kebijakan-kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas memberikan isyarat bahwa pengambilan keputusan haruslah berperilaku sesuai dengan mandat yang akan diterimanya. Perumusan dari kebijakan ini akan secara bersama-sama, digunakan untuk mencapai metode dan hasil dari kebijakan tersebut, sehingga hal ini nantinya bisa diakses oleh semua orang dan bisa dikomunikasikan secara vertical serta horizontal didalam setiap golongan masyarakat. Hal ini akan memberikan efek yang positif didalam tranparansi dan akuntabilitas tersebut.

Terhadap pelaksanaan yang terkait dengan Belanja barang/Jasa yang dilaksanakan oleh Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), yang dalam pelaksanaan diatur menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Dalam pelaksanaan belanja barang/jasa tersebut dilaksanakan secara organisasi,

yang terdiri dari Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran, PPK (Pejabat Pembuat Komitmen), serta Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM)

Pengguna Anggaran (PA), Kuasa pengguna Anggaran (KPA) dan pejabat pembuat Komitmen (PPK) merupakan Pejabat Perbendaharaan Negara. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pengelolaan APBN dilakukan oleh Pejabat Perbendaharaan Negara, yang merupakan orang yang memiliki tugas dan wewenang dalam pengelolaan keuangan yang ada pada setiap K/L sampai dengan Satker sebagai unit terkecil mulai dari fungsi perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Secara konseptual, pondasi dari pengelolaan keuangan negara oleh Pejabat Perbendaharaan Negara yang menjadi ruh dari pengelolaan APBN adalah prinsip *let the managers manage*. Prinsip tersebut secara implisit digambarkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan negara yang dipisahkan, serta kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang. Menteri/pimpinan lembaga merupakan Chief Operating Officer (COO) sedangkan Menteri Keuangan merupakan Chief Financial Officer (CFO). Dalam pelaksanaan anggaran, keduanya mempunyai kedudukan yang setara dalam rangka menjaga terlaksananya prinsip saling uji (*check and balance*), kejelasan dalam pembagian

wewenang dan tanggung jawab, serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintah.

Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari Pengguna Anggaran (PA) untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara. Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar (PPSPM) adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk melakukan pengujian atas permintaan pembayaran dan menerbitkan perintah pembayaran. Dalam tabel dijelaskan sebagai berikut.¹⁷⁴

Tabel 3
Tugas dan Wewenang KPA, PPK dan PPSM

No	Nama Jabatan	Tugas dan Wewenang
1	KPA	Menyusun DIPA
		Menetapkan PPK untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja Negara
		Menetapkan PPSM untuk melakukan pengujian tagihan dan menerbitkan SPM atas beban anggaran belanja Negara.
		Menetapkan panitia/pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan dan pengelola anggaran/keuangan.
		Menetapkan rencana pelaksanaan kegiatan dan rencana penarikan dana.

¹⁷⁴

		Mengawasi penatausahaan dokumen dan transaksi yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan dan anggaran.
		Menyusun laporan keuangan dan kinerja atas pelaksanaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
No	Nama Jabatan	Tugas dan Wewenang
2	PPK	Menyusun rencana pelaksanaan kegiatan dan rencana penarikan dana berdasarkan DIPA
		Menerbitkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa
		Membuat, menandatangani dan melaksanakan perjanjian kontrak dengan Penyedia Barang/Jasa
		Melaksanakan kegiatan swakelola.
		Memberitahukan kepada Kuasa BUN atas perjanjian/kontrak yang dilakukannya.
		Mengendalikan pelaksanaan perjanjian/kontrak.
		Menguji dan menandatangani surat bukti mengenai hak tagih kepada Negara.
		Membuat dan menandatangani SPP.
		Melaporkan pelaksanaan/penyelesaian kegiatan kepada KPA.
		Menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan kegiatan kepada KPA dengan Berita Acara Penyerahan.
		Menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen pelaksanaan kegiatan.
		Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang berkaitan dengan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja Negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
3	PPSPM	Menguji kebenaran SPP beserta dokumen pendukung.
		Menolak dan mengembalikan SPP, apabila SPP tidak memenuhi persyaratan untuk dibayarkan.
		Membebaskan tagihan pada mata anggaran yang telah disediakan.
		Menerbitkan SPM.
		Menyimpan dan menjagakeutuhan seluruh dokumen hak tagih.

		Melaporkan pelaksanaan pengujian dan perintah pembayaran kepada KPA.
		Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan pengujian dan perintah pembayaran.

Berdasarkan tabel diatas, terkait dengan pengelolaan APBN dalam rangka pengadaan barang/jasa Pemerintah sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, maka PA memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
- b. mengadakan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran belanja yang telah ditetapkan;
- c. menetapkan perencanaan pengadaan;
- d. menetapkan dan mengumumkan RUP;
- e. melaksanakan Konsolidasi Pengadaan Barang/Jasa;
- f. menetapkan Penunjukan Langsung untuk Tender/ Seleksi ulang gagal;
- g. menetapkan PPK;
- h. menetapkan Pejabat Pengadaan;
- i. menetapkan PjPHP/PPHP;
- j. menetapkan Penyelenggara Swakelola;

- k. menetapkan tim teknis;
- l. menetapkan tim juri/tim ahli untuk pelaksanaan melalui Sayembara/Kontes;
- m. menyatakan Tender gagal/Seleksi gagal; dan
- n. menetapkan pemenang pemilihan/Penyedia untuk metode pemilihan:
 - 1) Tender/ Penunjukan Langsung/ E-purchasing untuk paket Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya dengan nilai Pagu Anggaran paling sedikit di atas Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah); atau
 - 2) Seleksi/Penunjukan Langsung untuk paket Pengadaan Jasa Konsultansi dengan nilai Pagu Anggaran paling sedikit di atas Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Secara substansi kelemahan yang terdapat pada Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 didasarkan atas penyalahgunaan wewenang tidak hanya menimbulkan konsekuensi yaitu kerugian. Kerugian yang ditimbulkan tidak hanya berdampak pada pejabat (individu) yang bersangkutan, tetapi juga dapat berdampak terhadap orang lain. Menurut Nasution, apabila seseorang dirugikan karena perbuatan seseorang lain, sedang di antara mereka itu tidak terdapat sesuatu perjanjian (hubungan hukum perjanjian), maka berdasarkan

undang-undang juga timbul atau terjadi hubungan hukum antara orang tersebut yang menimbulkan kerugian itu.

Kewenangan disejajarkan dengan ³”*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam Black S Law Dictionary diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*¹⁷⁵

Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). “*Bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum.¹⁷⁶

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum

¹⁷⁵ Black, Henry Campbell. 1990. Black’s Law Dictionary. West Publishing, hlm. 133

¹⁷⁶ Philipus Mandiri Hadjon, Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), Paper, disampaikan pada Seminar nasional “Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Konsep”, Semarang 6-7 Mei 2004.

(semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu) .¹⁷⁷

Asas legalitas merupakan unsur universal konsep negara hukum apapun tipe negara hukum yang dianut suatu negara. Dalam hukum pidana asas legalitas dalam wujudnya “*nullum delictum sine lege*” pada saat ini masih diperdebatkan asas berlakunya. Dalam hukum administrasi asas legalitas dalam wujudnya “*wetmatigheid van bestuur*” sudah lama dirasakan tidak memadai.¹⁷⁸

Tidak memadainya asas “*wetmatigheid van bestuur*” pada dasarnya berakar pada hakikat kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pemerintahan di Indonesia sangat populer disebut dengan eksekutif dalam prakteknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang). Dalam kaitan dengan hal tersebut, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa “pada kepustakaan Belanda jarang menggunakan istilah “*uitvoerend macht*”, melainkan menggunakan istilah yang populer “*bestuur*” yang dikaitkan dengan “*sturen*” dan “*sturing*”. “*bestuur*” dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial.¹⁷⁹

Konsep “*bestuur*” membawa implikasi kekuasaan pemerintahan tidaklah semata sebagai kekuasaan terikat, tetapi juga merupakan suatu kekuasaan bebas (*vrijbestuur, Freies Ermessen, discretionary power*). Menurut Ten Berge, seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon, kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian.

Philipus M. Hadjon menyatakan untuk memudahkan memberikan

¹⁷⁷ Ibid

¹⁷⁸ Hans Kelsen. 2013. Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara. Bandung: Nusa Media

¹⁷⁹ Nur Basuki Minarnro. 2009. Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Palangkaray: Laksbang Mediatama.

pemahaman tentang kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi dengan cara melihat ruang lingkupnya. Kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi meliputi; kewenangan untuk memutus sendiri, dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vagenormen*).

Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (*“administratiefrecht”* atau *bestuursrecht*) berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan (*“improper legal”* or *“improperillegal”* maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggungjawabkan. Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.

Pertanggungjawaban secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melanggar hukum (penyalahgunaan wewenang) harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal tersebut sesuai dengan konsep hukum *“geenbevoegdheid zonderver antwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*”. Di dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.¹⁸⁰

Pengelolaan keuangan negara khususnya dalam hal pengadaan barang dan

¹⁸⁰ Tatiek Sri Djatmiati, Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004

jasa, wewenang yang dimiliki oleh Kuasa Pengguna Anggaran adalah kewenangan yang bersifat delegatif yang artinya bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat dibebankan kepadanya. Kuasa Pengguna Anggaran dapat dikatakan sebagai perpanjangan tangan yang melaksanakan beberapa tugas yang sebelumnya berada di tangan Pengguna Anggaran. Seharusnya Kuasa Pengguna Anggaran bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa. Jika disesuaikan dengan pendapat penulis sebelumnya yang menyatakan bahwa wewenang Kuasa Pengguna Anggaran seharusnya bersifat mandat, maka sudah tentu Pengguna Anggaran adalah pihak yang bertanggung jawab atas kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh Kuasa pengguna Anggaran. Hal ini dikarenakan bahwa hubungan yang terjadi antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran adalah hubungan antara atasan dan bawahan.

B. Kelemahan Dalam Struktur Hukum

Dalam bingkai kehidupan bernegara, segala kegiatan yang dilakukan institusi negara, termasuk pengadaan barang dan/atau jasa harus dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan amanat UUD 1945, negara berkewajiban melayani setiap warganegara dalam memenuhi hak dan kebutuhannya untuk memperoleh pelayanan publik yang layak dan memadai, sehingga pemerintah harus berperan aktif menyediakan dan memberikan fasilitas berupa kebutuhan umum yang bermanfaat bagi masyarakat luas, yang dapat diakses oleh semua anggota masyarakat secara transparan dan akuntabel.

Dalam hal pengadaan barang dan/atau jasa, maka upaya untuk memenuhi

hak dan kebutuhan terhadap pelayanan umum yang layak dan memadai tersebut memerlukan landasan hukum yang kuat dalam prosesnya. Kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah harus menjamin terciptanya kepastian hukum dan memberikan perlindungan bagi setiap warganegara dari serangkaian tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa.

Guna menghindari hal tersebut pemerintah telah merumuskan dan membentuk sebuah lembaga yang bernama Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Cikal bakal Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bermula dari sebuah unit kerja bernama Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Publik (PPKPB) sebagai unit kerja eselon II. Dibentuk pada tahun 2005, unit kerja ini bertugas menyusun kebijakan dan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah, memberikan bimbingan teknis dan advokasi terkait pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, serta memfasilitasi penyelenggaraan ujian sertifikasi ahli pengadaan barang/jasa pemerintah. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007, yang dalam prakteknya LKPP berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden RI. Di samping melaksanakan program sesuai visi-misi, tujuan dan sasaran strategis, LKPP juga bertanggungjawab untuk mencapai sasaran-sasaran nasional seperti diamanatkan dalam RPJMN 2010-2014, dengan prioritas di bidang aparatur pemerintahan yang baik, peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih,

bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Secara spesifik, fungsi dan kewenangan lembaga ini adalah penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

Dalam melaksanakan tugas sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007, LKPP bertugas:

- 1) melaksanakan pengembangan dan perumusan kebijakan pengadaan barang/jasa Pemerintah.
- 2) LKPP merupakan satu-satunya lembaga pemerintah yang mempunyai tugas mengembangkan dan merumuskan kebijakan pengadaan barang/jasa Pemerintah.

Guna melaksanakan tugas sebagaimana Pasal 2 diatas, maka pada Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007, LKPP menyelenggarakan fungsinya antara lain:

- 1) Penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan dan standar prosedur di bidang pengadaan barang/jasa Pemerintah termasuk pengadaan badan usaha dalam rangka kerjasama Pemerintah dengan badan usaha;
- 2) Penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan pembinaan sumber daya manusia di bidang pengadaan barang/jasa Pemerintah;
- 3) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaannya;
- 4) Pembinaan dan pengembangan sistem informasi serta pengawasan penyelenggaraan pengadaan barang/jasa Pemerintah secara

- elektronik (electronic procurement);
- 5) Pemberian bimbingan teknis, advokasi dan bantuan hukum;
 - 6) Penyelenggaraan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan, penatausahaan, kepegawaian, keuangan dan perlengkapan serta rumah tangga.

Berdasarkan tugas dan fungsi LKPP sebagaimana pada pasal 2 dan 3 diatas, maka sudah menjadi kewajiban bagi LKPP untuk melakukan monitoring, pemantauan hingga evaluasi untuk menyajikan data pengadaan mulai dari perencanaan, persiapan, pemilihan penyedia, kontrak, hingga serah terima pekerjaan dan pembayaran. LKPP juga seharusnya menerapkan teknologi kognitif dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Hal tersebut dilakukan untuk memadukan keseluruhan proses, otomatisasi aktivitas yang berulang, dan mendukung pengambilan keputusan dari pengumpulan berbagai sumber data. Adapun pengumpulan sumber data tersebut dilakukan melalui integrasi sistem informasi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pengadaan dengan sistem lainnya pada ekosistem pengadaan, sehingga hal ini akan meminimalisir terjadinya penyelewengan mulai ditingkat PA, KPA, PPK, bahkan hingga ke PPSM.

C. Kelemahan Dalam Kultur Hukum

Di negara berkembang khususnya Indonesia, pengadaan barang/jasa Pemerintah akan selalu menghadapi banyak tantangan dalam pengembangannya. Setiap negara memiliki lingkungan ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang tidak ringan. Pengadaan barang/jasa Pemerintah memiliki fungsi penting dengan

berbagai alasan, diantaranya:¹⁸¹

- 1) Besarnya dana yang terserap mengakibatkan besar pula pengaruhnya bagi perekonomian dan perlu dikelola dengan baik. Memang, di semua negara di dunia, pada periode tahun 2000-an perkiraan besaran dana pemerintah yang terserap dalam pengadaan mencapai 10% hingga 30% dari APBN. Untuk itulah, kemudian faktor efisiensi dan efektifitas anggaran pengadaan barang/jasa Pemerintah menjadi perhatian khusus dalam penyusunan kebijakan.
- 2) Pengadaan barang/jasa telah dimanfaatkan sebagai alat utama mencapai target-target ekonomi, sosial dan lainnya. Besarnya anggaran belanja pemerintah mengakibatkan pengadaan barang/jasa menjadi motor penggerak diterbitkannya berbagai kebijakan ekonomi. Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 adalah merupakan satu bentuk kebijakan terkait pengadaan barang/jasa dalam upaya mengurangi ekonomi biaya tinggi, mendorong terjadinya persaingan usaha yang sehat, meningkatkan penggunaan produk dalam negeri dan keberpihakan kepada

¹⁸¹ Nasucha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta : Grasindo

pengusaha kecil. Dimana pada akhirnya semua berdampak luas pada perekonomian Indonesia secara keseluruhan

- 3) Dengan berbagai alasan pengadaan barang/jasa memiliki potensi untuk disalahgunakan atau dalam bahasa masa kini mengandung potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme yang menjadi momok menakutkan dari pembangunan. Hal ini terungkap secara gamblang dalam laporan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menyebutkan bahwa 43% kasus yang ditangani KPK adalah terkait Pengadaan Barang/Jasa
- 4) globalisasi dan pasar bebas adalah merupakan tantangan yang tidak bisa dianggap ringan bagi sektor pengadaan publik. Entitas pengadaan publik harus bisa menyesuaikan kebijakan dan target pengembangan pengadaan barang/jasa Pemerintah dengan tuntutan globalisasi. Isu utama tersebut antara lain perdagangan bebas dan pelestarian lingkungan (green procurement)
- 5) Di negara berkembang ketidaksielarasan antara lingkungan ekonomi, sosial dan politik terkait pengadaan barang/jasa Pemerintah terjadi terhadap dua hal penting yaitu, manajemen dan kebijakan. Ruang lingkup manajemen adalah terkait komponen cost yaitu kualitas, waktu dan biaya (lebih dari sekedar persoalan harga), meminimalisasi resiko usaha, keuangan dan teknis, meningkatkan kompetisi dan memperbaiki integritas. Sedangkan disisi kebijakan pengadaan termasuk didalamnya tentang sasaran

ekonomi, lingkungan, sosial, dan perdagangan internasional adalah sangat sulit bagi pembuat kebijakan dan entitas pengadaan untuk memilih prioritas optimal selalu saja ada yang harus dikorbankan untuk mencapai salah satu tujuan

- 6) Seiring dengan tantangan-tantangan diatas termasuk pesatnya perkembangan teknologi menempatkan aktifitas pengadaan publik tidak lagi sebagai sebuah kegiatan sekunder dalam pembangunan daerah. Praktisi pengadaan juga harus terlibat dalam perencanaan pengadaan publik karena perannya yang besar dalam menentukan keberhasilan pembangunan.

Bila dicermati, Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan kegiatan yang sangat rawan terhadap penyimpangan. Fenomena memperkaya diri mulai dari pejabat negara sendiri hingga pelaksana dilapangan melalui tindakan korupsi merupakan tantangan yang tidak mudah bagi Pemerintah sendiri. Terlebih penegakan hukumnya adalah kontra produktif, karena energi difokuskan lebih kepada penindakan dan bukan pencegahan (“penyembuhan masalah”) yang terdapat di dalam sistem.¹⁸²

Tindakan korupsi dapat digolongkan sebagai tingkah laku atau perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian negara atau perekonomian negara. Centre of International Crime Prevention (CICP) dari UN Office for

¹⁸² Richo Andi Wibowo, *Mencegah Korupsi Pengadaan Barang Jasa (Apa yang Sudah dan yang Masih Harus Dilakukan?)*, Jurnal Integritas, Volume 1 Nomor 1 – November 2015

Drug Control and Crime Prevention (UN-ODCCP), telah mempublikasikan 10 bentuk korupsi (The 10 Corruption Acts) yang berbeda-beda dan dapat diaplikasikan secara praktis pada pengadaan barang/ jasa sektor publik sebagai berikut:¹⁸³

1) Pemberian suap (bribery)

Yaitu pemberian dalam bentuk uang, barang, fasilitas, dan janji untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan yang berakibat menguntungkan diri sendiri atau pihak lain berhubungan dengan jabatan yang dipegangnya pada saat itu.

2) Penggelapan (embezzlement)

Yaitu perbuatan mengambil tanpa hak oleh seseorang yang telah diberi kewenangan oleh pejabat publik maupun swasta untuk mengawasi dan bertanggung jawab penuh terhadap barang milik negara.

3) Pemalsuan (fraud)

Yaitu suatu tindakan atau perilaku untuk mengelabui orang lain atau organisasi dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain.

4) Pemerasan (extortion)

Yaitu memaksa seseorang untuk membayar atau memberikan sejumlah uang atau barang atau bentuk lain sebagai ganti dari

¹⁸³ Saaefullah, Djadja. 2007. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik*. Bandung : LP3N FISIP UNPAD

seorang pejabat publik untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Perbuatan tersebut dapat diikuti dengan ancaman fisik atau kekerasan.

5) Penyalahgunaan jabatan atau wewenang (abuse of discretion)

Yaitu mempergunakan kewenangan yang dimiliki untuk bertindak memihak atau pilih kasih kepada kelompok atau perseorangan pada sisi lain bertindak diskriminatif terhadap mereka.

6) Pertentangan kepentingan/memiliki usaha sendiri (internal trading)

Yaitu melakukan transaksi publik dengan menggunakan perusahaan milik pribadi atau keluarga dengan cara menggunakan kesempatan dan jabatan yang dimilikinya untuk memenangkan kontrak pengadaan barang/ jasa pemerintah.

7) Pilih kasih (favoritism)

Yaitu memberikan pelayanan yang berbeda berdasarkan alasan hubungan keluarga, afiliasi partai politik, suku, agama dan golongan dengan mengesampingkan alasan objektif seperti kemampuan, kualitas, harga rendah dan profesionalitas kerja.

8) Menerima komisi (commission)

Yaitu pejabat publik menerima sesuatu yang bernilai dalam bentuk uang, saham, fasilitas, barang dan lain-lain, sebagai syarat untuk memperoleh pekerjaan atau hubungan bisnis

dengan pemerintah.

9) Nepotisme (nepotism)

Yaitu mendahulukan sanak keluarga, kawan dekat, anggota partai politik yang sepaham dalam penunjukan atau pengangkatan staf panitia pelelangan atau pemilihan pemenang lelang.

10) Kontribusi atau sumbangan ilegal (illegal contribution)

Yaitu partai politik atau pemerintah yang sedang berkuasa pada saat itu menerima sejumlah dana sebagai suatu kontribusi dari hasil yang dibebankan pada kontrak-kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dapat disimpulkan kelemahan pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 bila dikaitkan dengan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran dalam tabel adalah sebagai berikut:

Tabel 4
Kelemahan Pada Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa
Pemerintah Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018
Bila Dikaitkan Dengan Kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran

UNSUR KELEMAHAN	KELEMAHAN
Substansi Hukum	<p>Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 mengatakan bahwa wewenang yang dimiliki oleh KPA adalah kewenangan yang bersifat delegatif. Hal ini menyebabkan tanggung jawab dan tanggung gugat dibebankan kepadanya, padahal hubungan yang terjadi antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran adalah hubungan antara atasan dan bawahan, maka seharusnya kewenangan tersebut bersifat mandate</p>
Struktur Hukum	<p>LKPP juga seharusnya menerapkan teknologi kognitif dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, sehingga terjadi integrasi sistem informasi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pengadaan dengan sistem lainnya pada ekosistem pengadaan, dan hal ini akan meminimalisir terjadinya penyelewengan mulai ditingkat PA, KPA, PPK, bahkan hingga ke PPSM.</p>

UNSUR KELEMAHAN	KELEMAHAN
Culture Hukum	Setiap negara memiliki lingkungan ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang tidak ringan. Fenomena memperkaya diri mulai dari pejabat negara sendiri hingga pelaksana dilapangan melalui tindakan korupsi merupakan tantangan yang tidak mudah bagi Pemerintah



BAB V

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN PELAKSANAAN
KONTRAK PENGADAAN BARANG/JASA OLEH KUASA PENGGUNA
ANGGARAN BERBASIS NILAI KEADILAN**

A. Perbandingan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Beberapa Negara

Berikut adalah perbandingan pengadaan barang/jasa pemerintah pada negara lain:

1. India¹⁸⁴

Kontrak pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah India, di samping dikuasai oleh konstitusi juga oleh berbagai undang-undang, khususnya Indian *Contract Act* 1872, sedangkan aturan dan prosedur yang menyangkut proses pengadaan di mana di dalamnya diatur syarat-syarat formal yang harus dipenuhi sebelum kontrak ditutup dapat dijumpai dalam *Conditions of Contract* (COC) yang ditetapkan oleh Kementerian Pengadaan (Ministry of Supply) India. COC berlaku bagi setiap jenis kontrak pengadaan barang dan jasa yang melibatkan pemerintah India. Pelaksanaan pengadaan menjadi tanggung jawab dan kewenangan Directorate General of Supplies and Disposals yang berada di bawah naungan kementerian Ministry of Supply. Syarat-syarat semua jenis kontrak pengadaan oleh pemerintah telah dibakukan oleh lembaga tersebut. Inilah sebabnya kontrak pengadaan di India dinamakan *DGS&D Contract*. Pertama kali berlaku 1963 lalu diperbaharui tahun 1982 dan terakhir tahun 1991, DGS&D memberikan pedoman tentang klausula yang harus dituangkan

¹⁸⁴ Y. Sogar Simamora, *Hukum Kontrak : Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Indonesia*, Cetakan Pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2013. hlm. 160-165.

dalam kontrak. Kontrak DGS&D dibakukan ke dalam beberapa form sesuai dengan jenis kontraknya. Masing-masing jenis kontrak ini berbeda pula klausulanya. Berikut ini adalah daftar kontrak DGS&D dimaksud :

- a. *Form No. DGS&D 68- COC governing Contracts Placed by the Central Purchase Organisation of the Government of India;*
- b. *Form No. DGS&D 69- COC governing Rate Contracts;*
- c. *Form No. DGS&D 70-COC governing Running Contracts;*
- d. *Form No. DGS&D 71-COC governing Supplies of Plant and Machinery;*
- e. *Form No. DGS&D 72-COC governing Supplies of Sea and River Craft;*
- f. *Form No. DGS&D 73-COC governing Purchase and Erection of Structure;*
- g. *Form No. DGS&D 68 (revised)- COC governing Contracts Placed Departement of Supply.*

Dari daftar tersebut, nampak bahwa aturan dan prosedur pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah di India sangat lengkap mengatur berbagai jenis objek pengadaan yang meliputi pengadaan barang dan jasa (DGS&D 68), pengadaan barang yang kontraknya tergolong *rate contracts* atau *running contract* (DGS&D 69 dan 70), pembangunan pabrik berikut mesin-mesinnya (DGS&D 71), pembuatan kapal laut dan sungai (DGS&D 72) dan pekerjaan struktur (DGS&D 73). Dalam setiap jenis form DGS&D ini diberikan definisi yang menjelaskan ruang lingkup

pekerjaan kontraktor atau penjual. Selanjutnya diikuti dengan pengaturan tentang klausula yang relevan dengan masing-masing jenis kontrak. Perbedaan satu form dengan form yang lain terletak pada jenis dan substansi klausulanya. Sebagai contoh dapat dikemukakan form DGS&D 68 (revised) yang memberikan pedoman dalam pengadaan barang dan jasa pada umumnya.

DGS&D 68 ini terdiri atas 24 klausula dimulai dengan perumusan definisi dan diakhiri dengan keharusan untuk mencantumkan klausula arbitrase dalam kontrak DGS&D. Dalam bagian definisi diberikan batasan berbagai jenis terminologi, di antaranya *acceptance of tender*, *contract*, *contractor*, *inspector* dan *purchaser officer*. Sementara pengertian barang (*good*) tidak dijumpai di dalamnya melainkan stores yang dirumuskan sebagai, “*the goods specified in the schedule which the contractor has agreed to supply under the contract*”.

Dalam Pasal 1 (a) DGS&D 68 *Acceptance of Tender* dirumuskan sebagai “*...the letter or memorandum communicating to the contractor the acceptance of his tender and includes an advance acceptance of his tender*”. Perumusan ini sangat singkat dan belum memberikan batasan yang jelas sehingga pada akhirnya memerlukan penafsiran lebih lanjut. Akseptasi yang dimaksud merupakan akseptasi yang diberikan atas penawaran kontraktor. Dapat diberikan baik dengan surat, memorandum, telegram atau fax. Tetapi apabila akseptasi itu diberikan untuk dan atas nama presiden India, harus dibuat dalam bentuk tertulis.

Seperti halnya FAR, dalam DGS&D 68 juga diatur tentang inspeksi. Dalam klausula 1(1) (f) kontrak DGS&D inspector dirumuskan sebagai, *“the person specified in the contract for the purpose of inspection of the stores or work under the contract and includes his authorised representative”*. Pengaturan lebih lanjut tentang inspeksi dituangkan dalam klausula 17 DGS&D. Di dalamnya diatur tentang : fasilitas pengujian, biaya, pengiriman material bahan uji, metode pengujian dan kewenangan pejabat dalam melakukan inspeksi. Khusus mengenai kewenangan ini, klausula 17 (7) DGS&D menentukan bahwa petugas inspeksi berwenang :

- a. *Before any stores or part thereof are submitted for inspection to certify that they cannot be in accordance with the contract owing to the adoption of any unsatisfactory method of manufacture;*
- b. *To reject any stores submitted as not being in accordance with the particulars;*
- c. *To reject the whole of the instalment tendered for inspection, if after inspection of such portion thereof as he may in his discretion think fit, he is satisfied that the same is unsatisfactory;*
- d. *To make the rejected stores with a rejection mark so that they may be easily identified if re-submitted.*

Dalam kaitan dengan adanya unsur hak atas kekayaan intelektual yang mungkin terkait dalam proses pengadaan, DGS&D 68 telah mengantisipasi dalam klausula Indemnity. Di dalamnya

diatur situasi dalam hal bagaimana kontraktor bertanggungugat atau tidak manakala timbul suatu klaim. Klausula 21 DGS&D 68 menyatakan :

- 1) *The contractor shall at all time indemnify the purchaser against all claims which maybe made in respect of the stores for infringement of any right protected by patent, registration of designs or trade mark. Provide always that in the event of anv claim in respect of alleged breach of letter patent, registered designs or trade mark being made against the purchaser, the purchaser shall notify the contractor of the same and the contractor shall at his own expense either settle any such dispute or conduct any litigation that may arise therefrom;*
- 2) *The Contractor shall not be liable for payment of any royalty, licence fee or other expenses in respect of or for making use of patents or designs with respect to which he is according to the terms of the contract, to be treated as an agent of the Government for the purpose of making use of the patent or trade mark for fulfilment of the contract.*

Sementara itu, menyangkut upaya pencegahan terhadap praktek korupsi, DGS&D 68 juga memberikan pedoman klausulanya sebagaimana dituangkan dalam klausula 22 (1), yang dirumuskan sebagai berikut :

The Contractor shall not offer or give or agree to give to any person in the employment of the purchaser or working under the orders of the Secretary any gift or consideration of any kind as an inducement or reward for doing or for bearing to do or for having done or forborne to do any act in relation to the obtaining or execution of the contract or any other contract with the purchaser or Government or for showing or forbearing to show favour or disfavour to any person in relation to the contract or any other contract with the purchaser or Government. Any breach of the aforesaid condition by the contractor, or any one employed, by him or acting on his behalf (wether with or without the knowledge of the contractor) or the commission of any offence by the contractor or by any one employed by him or acting on his behalf under Chapter IX of the Indian Penal Code, 1860 or the Prevention of Coruption Act, 1947 or any other Act enacted for the prevention of coruption by Public Servants shall entitle the Secretary to cancel the contract and all or any contracts with the contractor and to recover from the contractor the amount of any loss arising from such cancellation.

2. Amerika Serikat

Aturan hukum mengenai pengadaan yang berlaku di Amerika Serikat adalah FAR. Berlaku efektif sejak tanggal 1 April 1984, FAR awalnya dirancang oleh the Department of Defense (DOD). Sebelum itu hal-hal terkait pengadaan diatur dalam *the Armed Services Procurement Regulations* (ASPR) yang diterbitkan oleh DOD, dan *the Federal Procurement Regulations* (FPR) yang diterbitkan oleh *the General Services Administration* (GSA). Apabila ASPR khusus digunakan sebagai aturan dalam pengadaan oleh badan militer, maka FPR merupakan aturan bagi pengadaan untuk kalangan sipil.

FAR merupakan dokumen yang sangat tebal dan memuat kebijakan dan prosedur yang seragam bagi pengadaan barang dan jasa termasuk konstruksi, baik di dalam maupun di luar Amerika Serikat. Dari segi strukturnya FAR terdiri atas 9 *subchapter*, yakni subchapter A sampai H, dan 53 bagian. Substansi yang diatur tersusun dengan sistematika sebagai berikut :

- a. *Subchapter A : General*
- b. *Subchapter B : Acquisition Planning*
- c. *Subchapter C : Contracting Methods and Contract Types*
- d. *Subchapter D : Socioeconomic Programs*
- e. *Subchapter E : General Contracting Requirements*
- f. *Subchapter F : Special Categories of Contracting*
- g. *Subchapter G : Contract Management*
- h. *Subchapter H : Clauses and Forms*

Pendekatan yang digunakan dalam merancang FAR menyerupai pendekatan yang digunakan dalam penyusunan the *Uniform Commercial Code* (UCC) terutama bagian yang menyangkut definisi. Sebagaimana halnya UCC, dalam FAR juga terdapat banyak bagian yang memuat preskripsi. Seperti halnya UCC yang merupakan kodifikasi, FAR pun pada dasarnya merupakan kodifikasi sekalipun bobotnya pada level regulasi. Penyusunan FAR didasarkan pada berbagai undang-undang federal, tetapi tidak seperti kodifikasi yang lazim dalam sistem civil law, sebelumnya tidak dilakukan studi komparasi dalam penyusunannya bahkan juga tidak dilakukan terhadap undang-undang yang terdapat di negara-negara bagian.

Di samping FAR, beberapa doktrin dalam kaitan dengan pengadaan barang oleh pemerintah juga dikenal dan mengikat. Di samping Christian Doctrine, terdapat juga Palpable Doctrine. Ajaran ini terkait dengan akibat hukum suatu kontrak yang ditutup oleh pemerintah dengan pemasok atau kontraktor yang telah melakukan pelanggaran terhadap undang-undang atau regulasi.

Akibat hukum terhadap kontrak yang demikian ini adalah tidak sah (illegal contract) dengan implikasi tidak dapat diajukan tuntutan atas dasar klausula yang termuat di dalamnya. Dalam prakteknya, tidak mudah menerapkan prinsip ini, terlebih apabila pemerintah telah menerima prestasi sesuai kontraknya. Penerapan doktrin ini dapat dijumpai dalam

kasus antara Paisner v. United States dan antara the Yosemite Park and Curry Co. v. United States.

Dalam kasus yang pertama, penggugat adalah pengusaha kantong tidur (*sleeping bags*). Ketika melakukan hubungan bisnis dinilai melanggar the Walsh-Healy Act yang pada intinya menentukan bahwa kontrak tidak dapat diberikan kepada orang atau perusahaan yang dinyatakan bersalah atas suatu kejahatan selama tiga tahun, kecuali ada rekomendasi sebaliknya. Kemudian penggugat mengubah nama perusahaannya dan berusaha mendapatkan kontrak dari angkatan darat (Army), yang tidak mengetahui adanya kondisi bahwa sebenarnya penggugat tidak memenuhi syarat untuk diberi kontrak. Ketika kemudian pihak angkatan darat mengetahui kondisi itu, kontrak dibatalkan.

Penggugat yang telah membuat dan mengirim 12.000 unit kantong mengajukan tuntutan ganti rugi berikut tuntutan atas hilangnya keuntungan karena dihentikannya kontrak. Diputuskan oleh General Accounting Office (GAO) bahwa ketika kontrak dibuat pejabat tidak berwenang karena penggugat masuk daftar cekal peserta lelang, karenanya pemberian kontrak itu tidak sah dan batal. Lebih lanjut GAO menyatakan tidak ada dasar hukum untuk mengabulkan tuntutan penggugat, tetapi kemudian pengadilan berpendapat lain.

Sekalipun berdasarkan the Walsh-Healy Act dilarang membuat kontrak dengan pelanggar undang-undang, pengadilan mengabulkan tuntutan itu dengan alasan bahwa undang-undang tidak mengatur situasi

manakala pemerintah telah menerima haknya (atau penggugat telah melaksanakan kewajiban kontraktualnya) dari pihak yang dicekal. Dalam kasus antara Yosemite Park and Curry Co. (YPC) v. United States, YPC mendapatkan kontrak konsesi dari the National Park Service (NPS). NPS menyetujui untuk membayar biaya penggantian termasuk pajak federal dan keuntungan YPC sebesar 12,5 persen dalam investasi YPC pada sektor peralatan transportasi.

Manakala pembayaran yang dijanjikan tidak dilakukan karena alasan cost-plus contract melanggar ketentuan dalam undang-undang dan regulasi bidang pengadaan, yang mengakibatkan kontrak batal, YPC mengajukan gugatan ke pengadilan. Sekalipun pengadilan setuju dengan pendapat pemerintah bahwa kontrak yang bersangkutan tidak sah, pengadilan tetap menyetujui tuntutan penggugat.

Dari dua putusan di atas, nampak bahwa dalam kenyataannya doktrin palpable tidak mudah diterapkan dalam sengketa kontrak khususnya dalam situasi di mana prestasi telah dilaksanakan sekalipun kontraknya mengandung cacat dalam pembentukannya. Dalam situasi ini, apabila tuntutan ditolak, sementara pemerintah telah menerima pelaksanaan prestasi maka justru kondisi ini menunjukkan ketidakkeadilan. Situasi akan berubah ke arah perolehan hak secara melawan hukum (illegal enrichment). Oleh sebab itu, upaya preventif menjadi lebih penting untuk mencegah timbulnya situasi hukum yang

kompleks daripada upaya represif yang akan menimbulkan ketidakpuasan salah satu pihak.

Dalam kaitan dengan proses pengadaan, khususnya yang menyangkut penawaran terhadap pemerintah, terdapat dua prinsip yang perlu diperhatikan, yakni prinsip responsiveness dan responsibility. Prinsip yang pertama mengandung makna bahwa pemerintah harus memberikan kesempatan yang sama pada setiap pemasok atau kontraktor untuk mengikuti tender. Prinsip ini titik beratnya pada orientasi harga penawaran. Namun demikian, dalam konteks pengadaan oleh pemerintah, harga bukanlah satu-satunya aspek yang patut diperhatikan sebab harga yang rendah tidak selalu sama dengan biaya rendah (*lowest price does not always mean lowest cost*).

Hal yang juga penting untuk dipertimbangkan dalam menilai suatu penawaran adalah apakah penawaran itu dapat dipertanggungjawabkan. Inilah esensi dari prinsip responsibility. Di samping melalui tender, proses pengadaan dapat pula dilakukan dengan pengajuan proposal yang lazim disebut Request for Proposals (RPF) atau pengadaan melalui negosiasi (*negotiated procurement*). Oleh karena dalam metode ini pemilihan atas penawaran didasarkan pada the best value, maka pemerintah lazimnya memanfaatkan proposal yang kompetitif (*competitif proposals*). Proposal ini digunakan ketika pemerintah berkeinginan mengevaluasi penawaran yang didasarkan pada faktor non-harga seperti kemampuan teknis atau

kualitas dari produk yang ditawarkan, di samping harganya. Terdapat 4 (empat), syarat minimum yang harus dipenuhi dalam RFP, yakni :

- a. Government's requirements which include restrictive specifications only to the extent necessary to satisfy the need of the agency;*
- b. Anticipated terms and conditions of the contract;*
- c. Information required to be in the offeror's proposal; and*
- d. Factors and significant subfactors along with their relative portance to be used to evaluate the proposals received.*

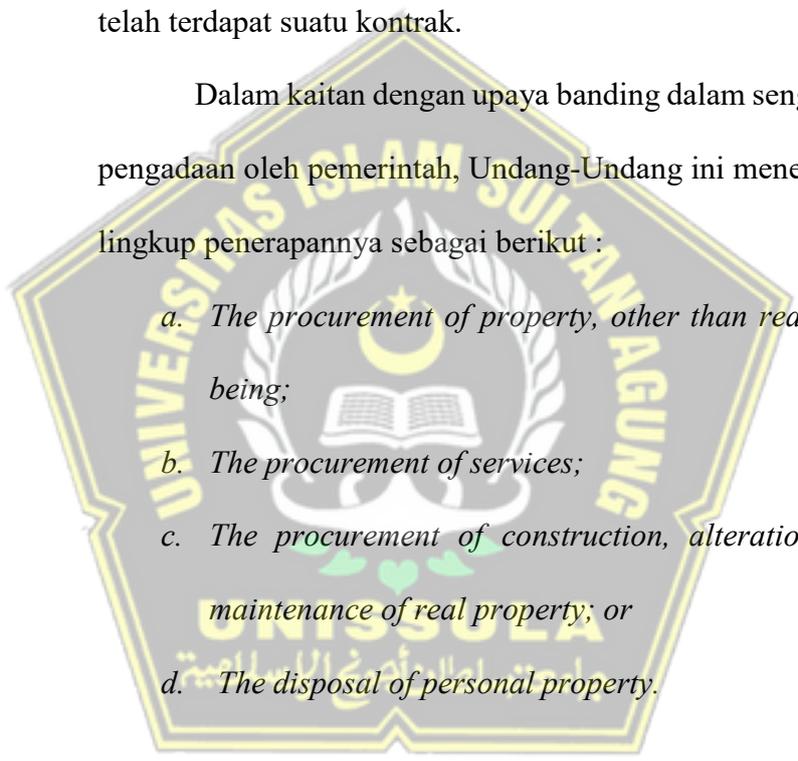
Dalam kaitan dengan penatausahaan kontrak (*contract administration*) terdapat prinsip inspeksi dan penerimaan pekerjaan (*inspection and acceptance*). Inspeksi adalah cara bagaimana pemerintah menentukan apakah kontraktor telah memenuhi spesifikasi sebagaimana diperjanjikan. Dengan demikian, ini menyangkut hak pemerintah tidak saja dalam melakukan pengawasan tetapi juga pengujian, sedangkan *acceptance* yang dimaksud dalam kaitan ini adalah tindakan pihak yang berwenang mewakili pemerintah untuk menilai barang yang dipasok atau menyetujui jasa tertentu, baik seluruh maupun sebagian dari kontrak yang dilaksanakan. Pejabat yang berwenang (*contracting officer*) dalam memutuskan pada umumnya mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. *The advice of technical specialist that the material is safe to use and will perform its intended purpose;*
- b. *Information regarding the nature and extent of the nonconformance; and*
- c. *The contract price adjustment considered appropriate under circumstances.*

Sementara itu, hal lain yang juga patut diperhatikan dalam FAR adalah pengaturan tentang keseragaman format kontrak (uniform contract format) dan penyelesaian sengketa baik yang menyangkut tuntutan dalam skala small claim maupun upaya banding oleh agen pemerintah. FAR mewajibkan adanya keseragaman dalam format bagi seluruh badan pemerintah, baik pada tahap persiapan pengadaan dan pelaksanaan pemilihan pemasok/kontraktor maupun pada kontraknya. Penerapannya meliputi bagian-bagian berikut ini : penjadwalan, klausula kontrak yang disyaratkan oleh undang-undang dan regulasi, dokumen-dokumen berikut lampirannya dan uraian berikut instruksi yang terkait dengan proses menuju pembentukan kontrak, sedangkan small claim menyangkut sengketa yang di dalamnya terdapat tuntutan yang secara finansial kecil. Ukurannya, sebagaimana terdapat dalam undang-undang yang khusus mengatur sengketa kontrak (the Contract Dispute Act of 1978) adalah US\$10,000 atau kurang dari itu.

Undang-Undang tersebut memuat aturan tentang banding (appeal) untuk perkara, baik yang menyangkut kontrak secara umum maupun kontrak pemerintah. Dengan demikian, aturan tentang penyelesaian sengketa yang berhubungan dengan kontrak pengadaan tidak dijumpai dalam FAR melainkan dalam the Contract Dispute Act. Undang-Undang ini hanya dapat diterapkan manakala telah terdapat suatu kontrak.

Dalam kaitan dengan upaya banding dalam sengketa kontrak pengadaan oleh pemerintah, Undang-Undang ini menetapkan ruang lingkup penerapannya sebagai berikut :

- 
- a. *The procurement of property, other than real property in being;*
 - b. *The procurement of services;*
 - c. *The procurement of construction, alteration, repair or maintenance of real property; or*
 - d. *The disposal of personal property.*

3. Perancis¹⁸⁵

Penyelenggara pengadaan pemerintah adalah UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics). Sejak tahun 1985, UGAP berperan mengatur metode dan tata cara pelelangan Pemerintah Perancis yang

¹⁸⁵ Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, Sentralisasi Birokrasi Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2018. hlm. 481-492.

ditetapkan dalam suatu aturan. E-procurement sendiri dimulai pada tahun 2004 dalam 2 (dua) tahap, yakni :

a. Tahap Pertama

Dengan dibentuknya Dinas Pengadaan Publik atau Agency for Public Procurement (ACA) pada Departemen Keuangan. Pada tahap ini Pemerintah Perancis telah mengakomodir :

- 1) Aturan tentang electronic signature dalam kontrak maupun surat menyurat selama proses pengadaan;
- 2) Standardisasi pengadaan, bentuk-bentuk kontrak;
- 3) Lelang secara elektronik, pemesanan secara elektronik (eordering), dan pembayaran secara elektronik (e-payment).

b. Tahap Kedua

Dibentuk Lembaga Pengadaan Pemerintah Pusat (The State Government Procurement Agency) atau SAE sejak tahun 2006 sampai sekarang. Salah satu tanggung jawab SAE adalah menyusun kebijakan di bidang pengadaan barang/jasa. Fungsi utama yang dicakup SAE dalam proses pengadaan meliputi pengumuman lelang, dokumen pelelangan berbasis online, tanya jawab (question and answer), etendering, kontrak dan keputusan-keputusan, serta pengarsipan pengadaan.

Pada tahap kedua ini mulai diperkenalkan interministrial audit untuk mengatasi permasalahan lemahnya profesionalisme

dan kemungkinan untuk mengkapitalisasi kemajuan saat ini pada area-area yang lebih spesifik seperti keuangan dan pertahanan. Keberhasilan lain adalah terpusatnya pengadaan pada industri telepon seluler dan gas.

Ambisi Perancis dalam menerapkan e-procurement adalah untuk meningkatkan profesionalisme pengadaan pemerintah dengan tujuan untuk menghemat biaya pengadaan hingga 10 persen dan mengurangi beban administrasi. Di samping itu, secara makro proyek tersebut juga bertujuan menciptakan pengadaan yang bertanggung jawab secara sosial dan ekonomi serta meningkatkan manajemen sumber daya manusia untuk berdedikasi di sektor pengadaan.

4. Filipina¹⁸⁶

Pemerintah Filipina telah mengeluarkan regulasi di bidang pengadaan yang dinamakan Government Procurement Reform Act (Republic Act 9184) pada bulan Januari 2003. Pada era sebelumnya, Filipina memiliki lebih dari 100 produk hukum terkait dengan pengadaan pemerintah. Produk-produk hukum yang sangat terfragmentasi tersebut kemudian dikonsolidasikan dalam Government Procurement Reform Act yang menjadi dasar bagi modernisasi, standardisasi, dan regulasi aktivitas pengadaan pemerintah. Act tersebut dirancang untuk memadukan sistem pengadaan di Filipina, mengurangi peluang untuk terjadinya suap dan korupsi, menyelaraskan sistem pengadaan

¹⁸⁶ Ibid., hlm. 482-484.

dengan standar dan praktik internasional, serta mendorong transparansi, kompetisi, efisiensi, akuntabilitas, dan pengawasan publik.

Adapun usunan organisasi pengadaan di Filipina terdiri dari :

a. Badan Pengadaan dan Unit Pengadaan/Kantor

1) Entitas Pengadaan Sebuah Entitas

Pengadaan adalah kantor pusat atau lembaga yang diberi kewenangan untuk melaksanakan pengadaan secara independen, kantor regional atau lembaga tingkat desentralisasi, lokal atau lebih rendah/biro/kantor dari NGA, GOCC, GFI, SUC atau LGU.

2) Unit Pengadaan/Kantor dan Sekretariat BAC

Kepala Entitas Pengadaan harus membuat Sekretariat BAC permanen dan untuk tujuan ini, ia memiliki keleluasaan untuk membuat kantor baru atau untuk sekedar menunjuk kantor organik yang ada menjadi Sekretariat BAC.

Istilah “Unit Pengadaan” mengacu kepada kantor organik dari entitas pengadaan yang melaksanakan fungsi pengadaan. Dalam departemen yang besar sebagai Entitas Pengadaan, unit ini bisa berupa layanan (services) atau divisi, sedangkan di organisasi kecil mungkin berbentuk cabang yang terdiri dari beberapa personil. Ukuran Unit Pengadaan dan jumlah personil ditentukan oleh volume transaksi yang dilakukan dan tingkat keahlian yang diperlukan oleh Pejabat Pengadaan.

Kepala Entitas Pengadaan membentuk Unit Pengadaan

berdasar-kan pedoman berikut ini :

- a) Entitas Pengadaan dengan anggaran pengadaan melebihi tiga miliar peso (P3B), baik pengadaan terpusat maupun desentralisasi, harus memiliki Direktorat Pengadaan dan Perlengkapan (Procurement and Supply Chain Management Directorate) yang dipimpin oleh seorang direktur;
 - b) Entitas Pengadaan dengan anggaran pengadaan melebihi satu miliar peso (P1B) tetapi tidak lebih dari tiga miliar peso (P3B), harus memiliki Divisi Pengadaan dan Perlengkapan (Procurement and Supply Chain Management Division);
 - c) Entitas Pengadaan dengan anggaran pengadaan di bawah satu miliar peso (P1B) harus memiliki Seksi Pengadaan dan Perlengkapan (Procurement and Supply Chain Management Section).
- b. Bids and Awards Committee (BAC)

Kepala Badan Pengadaan harus membuat BAC tunggal di Kantor Kepala Entitas Pengadaan. Namun, BAC terpisah dapat dibuat di bawah salah satu kondisi berikut :

- 1) Barang yang akan dibeli adalah kompleks atau khusus;
atau
- 2) Jika BAC tunggal tidak dapat mengelola transaksi pengadaan sampai batas waktu yang ditentukan.

c. Anggota BAC

1) Pada kantor pusat badan-badan pemerintah, BUMN, lembaga keuangan dan perguruan tinggi negeri, BAC harus terdiri dari setidaknya 5 (lima) anggota dan tidak melebihi 7 (tujuh). Dari 5 (lima) anggota, 3 (tiga) orang merupakan anggota biasa dan 2 (dua) orang merupakan anggota sementara;

2) Pada biro/kantor wilayah/unit terdesentralisasi dari badan-badan pemerintah, BUMN, lembaga keuangan, BAC harus terdiri dari setidaknya 5 (lima) anggota dan tidak melebihi 7 (tujuh). Dari 5 (lima) anggota, 3 (tiga) anggota biasa dan 2 (dua) anggota sementara;

3) Pada provinsi, kabupaten/kota, BAC terdiri dari setidaknya 5 (lima) anggota dan tidak melebihi 7 (tujuh);

a) Kepala daerah harus menunjuk para anggota BAC, yang harus menempati unit pendukung dari pemerintah daerah yang bersangkutan;

b) Semua anggota yang ditunjuk oleh kepala daerah adalah anggota biasa, kecuali anggota pengguna akhir yang dianggap sebagai anggota sementara.

4) Pada Barangay.

a) Kepala Barangay akan menunjuk setidaknya 5 (lima), tetapi tidak lebih dari 7 (tujuh) anggota BAC, yang berasal dari anggota Barangay Sangguniang. BAC yang ditunjuk sebagai anggota harus menentukan ketua dan wakil ketua di antara mereka;

b) Para anggota BAC diangkat untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, dihitung dari tanggal pengangkatan.

d. Kelompok Kerja Teknis (TWG)

BAC dapat membentuk TWG yang berasal dari ahli teknis, keuangan dan/atau hukum untuk membantu proses pengadaan.

e. Pengamat (Observer)

BAC mengundang pengamat hadir untuk mengamati seluruh tahapan pengadaan. Tujuan dari observasi adalah untuk meningkatkan transparansi proses pengadaan pada seluruh tahapan.

Government Procurement Reform Act mengharuskan penggunaan Philippine Government Electronic Procurement System (PhilGEPS) bagi seluruh lembaga pemerintah pusat, perusahaan yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah, lembaga keuangan pemerintah, perguruan tinggi negeri, dan unit pemerintah daerah.

Penyedia barang/jasa yang ingin terlibat dalam pengadaan pemerintah harus mendaftarkan terlebih dahulu ke sistem.penggunaan PhilGEPS akan meningkatkan transparansi pengadaan pemerintah karena peluang untuk berbisnis dengan pemerintah dan aktivitas sesudahnya dilakukan secara online.

Informasi tentang siapa yang menjadi pemenang, alasan pemenangan, dan nilai kontrak dapat diakses melalui sistem. Dengan PhilGEPS, penyedia barang/jasa tidak perlu lagi mengunjungi kantor lembaga pemerintah untuk melihat pengumuman pengadaan.

5. Malaysia¹⁸⁷

Pengadaan barang dan jasa negara Malaysia dilakukan oleh Divisi Pengadaan Pemerintah, Kementerian Keuangan Malaysia (Government Procurement Division, Ministry of Finance). Adapun tugas dan tanggung jawabnya adalah sebagai berikut :

- a. Perumusan kebijakan dan peraturan pengadaan;
- b. Pengulasan terhadap pengadaan-pengadaan sebelumnya;
- c. Pengawasan dan review pasca pengadaan;
- d. Melakukan audit terhadap pengadaan;
- e. Melakukan review terhadap komplain pada pengadaan;
- f. Monitoring dan evaluasi di tingkat entitas negara, sektor dan pengadaan;
- g. Penasihat profesional dan bimbingan dalam pengadaan publik;

¹⁸⁷ Ibid., hlm. 485-486.

h. Pengembangan kapasitas pengadaan dan pelatihan.

Pengadaan barang dan jasa dinaungi oleh peraturan dan hukum, yaitu :

- a. *Financial Procedure Act 1957;*
- b. *Government Contracts Act 1949;*
- c. *Treasury Directives and Circular Letters;*
- d. *Federal Central Contract Circulars.*

Peraturan dan hukum pengadaan barang dan jasa :

- a. Tidak mencakup pengadaan yang dilakukan oleh badan usaha milik negara;
- b. Membolehkan frameworks contract (semacam multiyears);
- c. Menetapkan sistem desentralisasi dengan prosedur kajian dan persetujuan sebelumnya untuk kontrak-kontrak yang besar;
- d. Hukum memandatkan standardisasi praktik pengadaan yang mewajibkan penggunaan prosedur umum dan standar, dan bentuk dokumen penawaran;
- e. Menyediakan prinsip dan prosedur umum dalam membuat ketentuan untuk penggunaan/penerapan e-procurement;
- f. Mengamanatkan penggunaan registrasi dan klasifikasi sistem sebagai pra-kualifikasi kontraktor untuk menawar;

Proses pengadaan pemerintah di Malaysia diatur oleh Undang-Undang Prosedur Keuangan 1957 yang memberdayakan Departemen Keuangan Malaysia (MOF)

untuk bertindak sebagai Badan Pusat dan merumuskan aturan dan peraturan yang berkaitan dengan semua Pengadaan Pemerintah. Melalui Prosedur Keuangan Act, MOF telah mengeluarkan aturan dan pedoman pengadaan pemerintah, seperti Treasury Instruksi dan Surat Edaran Treasury yang dapat diakses melalui www.treasury.gov.my.

g. The PPA reports to :

- 1) President/Parliament;
- 2) Ministry of Finance.

Tujuan pengadaan barang dan jasa :

- 1) Pasokan Berkelanjutan Barang dan Jasa (Sustainable Supply of Goods and Services);
- 2) Nilai yang tinggi untuk uang (High Value for Money);
- 3) Promosi Industri Lokal (Promotion of Local Industries);
- 4) Sebagai cara untuk mencapai tujuan pembangunan nasional (As a way to achieve National Development Goals);
- 5) Transfer Teknologi dan Keahlian (Transfer of Technology and Expertise).

Prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa pemerintah :

- 1) Akuntabilitas publik (Public accountability);
- 2) Transparansi (Transparency);

- 3) Nilai untuk uang (Value for money);
- 4) Persaingan terbuka dan adil (Open and fair competition);
- 5) Transaksi yang adil (Fair dealing).

Pengadaan barang dan jasa menggunakan e-procurement system, yaitu www.eperolehan.gov.my

6. Korea Selatan¹⁸⁸

Pengadaan barang dan jasa di Korea Selatan diselenggarakan oleh Public Procurement Service (PPS), yang berada di bawah Kementerian Strategi dan Keuangan. Public Procurement Service (PPS) berperan dalam pengadaan barang dan jasa sebagai berikut :

- a. Pengadaan dalam dan luar negeri untuk lembaga-lembaga publik; Pembelian dan persediaan barang dengan volume tahunan sebesar USD 14 Miliar atau sekitar 46% dari total pembelian publik.
- b. Kontrak untuk proyek-proyek konstruksi utama pemerintah; Volume kontrak sekitar USD 14 Miliar atau sekitar 39% dari seluruh pekerjaan umum. PPS juga melakukan kajian desain proyek konstruksi dan memberikan jasa manajemen konstruksi untuk lembaga-lembaga publik yang tidak memiliki insinyur profesional.
- c. Stok persediaan dan pasokan bahan baku; PPS mengadakan stok

¹⁸⁸ Ibid., hlm. 486-488.

bahan baku utama seperti aluminium, tembaga, timbal, seng, timah, dan bahan konstruksi. Dalam jangka pendek dan panjang dan permintaan barang, dan stabilisasi harga konsumen, sehingga mendukung perkembangan stabil ekonomi nasional.

- d. Koordinasi dan audit asset/barang milik negara/pemerintah; PPS secara efisien mengelola sekitar 12 juta unit property pemerintah, yang jumlahnya mencapai USD 7.8 Miliar pada 2007. Bertanggungjawab atas hal-hal mengenai pengelolaan milik pemerintah.
- e. Pengelolaan dan pengoperasian KONEPS E-Procurement. KONEPS melakukan seluruh proses pengadaan dari undangan untuk tawaran, penawaran, kontrak untuk pembayaran kontraktor online.

Undang-Undang Pengadaan Barang dan Jasa Republik Korea Nomor 4697 tanggal 5 Januari 1994 oleh Kementerian Perundang-Undangan [Government Procurement Act (Republic of Korea) January 5, 1994 as Act No. 4697].

Prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa, yakni transparansi dalam kesempatan dengan pengadaan yang adil, transparansi dalam praktek kontrak, dan prinsip non-diskriminasi diterapkan dalam tender internasional sesuai dengan WTO GPA.

Tujuan utama dari pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah untuk memperoleh barang dan jasa di bawah kondisi yang

paling menguntungkan. Ini bisa berarti harga rendah atau kualitas terbaik, atau kombinasi di antaranya. Pengadaan barang dan jasa pemerintah mempunyai tujuan sekunder, seperti promosi operator ekonomi tertentu atau industri, perlindungan pasar domestik, penegakan kebijakan sosial, dan lain-lain.

Pada saat yang sama, GP juga bercita-cita untuk mencapai masyarakat pareto-optimal, yang menempatkan lebih menekankan pada politik-ekonomi aspek pengadaan barang dan jasa pemerintah. Meskipun berfokus pada pengadaan dengan harga terendah dengan pandangan mempromosikan efisiensi ekonomi, tren terbaru adalah untuk menekankan kualitas dan pencapaian nilai terbaik untuk uang.

Ini berarti bahwa paradigma pembelian dengan harga terendah sedang digantikan oleh paradigma pembelian pada nilai tertinggi, dan bahwa kriteria selain harga pembelian, misalnya layanan disesuaikan, sempurna A/S, pasokan cepat, dan lain-lain, yang semakin penting. Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS) terpusat pada satu sistem yang dikelola oleh PPS. Prosedur e-procurement melalui KONEPS ini dibagi menjadi dua bagian, yaitu pengadaan untuk masyarakat lokal dan pengadaan untuk masyarakat luar Korea Selatan.

7. Singapura¹⁸⁹

Pengadaan pemerintah di Singapura senilai SGD 7.5 miliar (sekitar USD 4.5 miliar) per tahun tunduk pada peraturan dari Undang-Undang Pengadaan Pemerintah dan tiga keputusan, yakni Peraturan Pemerintah Pengadaan, Pengadaan Pemerintah (Challenge Proceedings) Peraturan, dan Pemerintah Pengadaan (Application) Order.

Prinsip-prinsip dasar yang mendasari rezim pengadaan pemerintah di Singapura adalah :

- a. Keterbukaan dan keadilan;
- b. Transparansi; dan
- c. Nilai uang (value for money).

Kementerian Keuangan berhak menetapkan peraturan mengenai cakupan luas dari aspek pengadaan, seperti prakualifikasi dan pemberian prosedur atau spesifikasi teknis untuk pengadaan. Manual instruksi pemerintah yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan memberikan bimbingan tambahan untuk pengadaan badan dan penawar potensial. Kerangka pengadaan juga berlaku untuk perusahaan milik negara.

Solusi end-to-end e-procurement publik yang bertindak sebagai stimulus untuk pengembangan e-commerce di Singapura. Di satu sisi , lembaga-lembaga publik menikmati manfaat dari

¹⁸⁹ Ibid., hlm. 488-489.

membuat pembelian elektronik barang yang biasa digunakan, di sisi lain, pemasok dan penawar lelang menikmati akses yang lebih luas untuk tender pemerintah dan penawaran.

Sistem e-procurement umum untuk seluruh sektor publik di Singapura menghasilkan transaksi yang sesuai dengan kebijakan pengadaan pemerintah [termasuk Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) - Perjanjian Pengadaan Pemerintah]. Selain memiliki peraturan yang jelas dan komprehensif (kerangka hukum dan kelembagaan) pada pelaksanaan pengadaan publik, juga mencatat bahwa GeBIZ memungkinkan transparansi yang lebih besar karena semua operasi pengadaan, dimulai dengan pengumuman tender untuk pemberian kontrak yang dipublikasikan secara online.

Dengan demikian, warga setempat dan pengusaha mendapatkan keuntungan dari portal e-procurement one-stop pemerintah Singapura karena membantu tingkat kompetisi untuk memungkinkan usaha kecil dan menengah untuk bersaing dengan vendor yang ditetapkan, setiap kali sebuah lembaga mengeluarkan undangan untuk melakukan penawaran.

8. Denmark¹⁹⁰

Peraturan pengadaann barang dan jasa di atur oleh Peraturan Pemerintah No. 600 af 30/06/1992 (Governmental order number 600 af 30/06/1992). Kementerian Menteri Dalam Negeri

¹⁹⁰ Ibid., hlm. 489-492.

dan Kesehatan dan Kementerian Urusan Ekonomi dan Bisnis Denmark berwenang untuk mengatur dengan menerapkan undang-undang yang merujuk pada EU Directive pada pengadaan publik.

Prinsip pengadaan barang dan jasa adalah perlakuan yang setara untuk pemasok, transparansi, pencegahan diskriminasi berdasarkan negara (nationalities).

Perundang-undangan nasional yang diadopsi untuk merefleksikan hukum Uni Eropa pada pengadaan publik ke dalam sistem hukum Denmark :

- a. *Direktif 2004/18/EC dari Parlemen Eropa dan Dewan 31 Maret 2004 (Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004);*

Melakukan koordinasi prosedur untuk penghargaan kontrak pengadaan umum, masyarakat kontrak pasokan dan kontrak pelayanan publik.

Diadopsi menjadi Governmental Order Number 937 of 16 September 2004 tentang tata cara pemberian kontrak pengadaan umum, kontrak pasokan publik dan kontrak pelayanan publik.

- b. *Direktif 2004/17/EC dari Parlemen Eropa dan Dewan 31 Maret 2004 (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004);*

Melakukan koordinasikan prosedur pengadaan

perusahaan yang beroperasi di sektor air, energi, transportasi dan layanan pos.

Diadopsi menjadi Governmental Order Number 936 of 16 September 2004 tentang prosedur pengadaan perusahaan yang beroperasi di air, energi, transportasi dan sektor telekomunikasi

c. *Undang-Undang Nomor 338 dari 18 Mei 2005 (Act No. 338 of 18 May 2005).*

Undang-undang pendukung yang dilengkapi dengan prosedur yang dijelaskan dalam Undang-Undang Denmark atas undangan untuk tender untuk kontrak publik dan subsidi publik tertentu.

SKI (Statens og Kommunernes Indkøbsservice) adalah badan pengadaan sentral yang mengatur volume diskon pada barang dan jasa umum kepada publik.

SKI menetapkan perjanjian kerangka kerja atas nama negara Denmark dan kota yang bertujuan untuk menguntungkan, baik penyedia dan pembeli publik. SKI adalah sebuah perusahaan terbatas yang dimiliki oleh negara (55 persen) dan Denmark Pemerintah Daerah (45 persen).

Pendapatan SKI didasarkan pada pemasok perjanjian kerangka membayar bagian dari omset yang masuk melalui perjanjian. Model bisnis ini memberikan SKI insentif untuk

membuat kesepakatan yang sering digunakan, sehingga eksistensi SKI berkelanjutan. SKI adalah perusahaan non-profit.

The Denmark Competition Authority merupakan lembaga di bawah Kementerian Denmark Urusan Ekonomi dan Bisnis, dan merupakan otoritas yang bertanggungjawab di bidang pengadaan sejak tahun 1993. Alasan untuk menempatkan hal-hal mengenai pengadaan publik di bawah naungan The Denmark Competition Authority adalah bahwa aturan-aturan pengadaan publik dianggap sebagai bagian penting dari aturan kompetisi.

The Danish Competition Authority :

- a. Bukan badan pengawas, dan hanya menyarankan pada pemahaman aturan pengadaan publik ketika diminta;
- b. Berusaha untuk memastikan pengembangan persaingan yang efektif dan bebas di bidang kontrak publik.

Sebagai aturan pokok, jika nilai ambang batas terlampaui, pemberi kontrak harus memperoleh tender dengan menggunakan prosedur yang terbuka atau terbatas. Bila menggunakan prosedur yang terbuka, semua pihak yang berkepentingan dapat mengajukan tender. Bila menggunakan prosedur terbatas, hanya partai yang prakualifikasi oleh pemberi kontrak dapat mengajukan tender yang sebenarnya.

Kontrak sangat kompleks (misalnya kontrak jaringan komputer besar) dapat dimasukkan ke dalam atas dasar dialog yang

kompetitif, di mana ada dialog yang lebih erat antara pemberi kontrak dan tenderer tersebut. Dalam keadaan tertentu, kontrak juga dapat dimasukkan ke dalam atas dasar prosedur negosiasi.¹⁹¹

Pemberi kontrak adalah sebagai aturan umum, wajib untuk mengecualikan tender karena otoritas publik Danish jumlah tunggakan lebih dari DKK 100.000 (sekitar EUR 14.000). Oleh karena itu, tender biasanya diminta untuk menyerahkan pernyataan khidmat tentang utang mereka kepada otoritas publik. Selanjutnya, tender dihukum karena partisipasi dalam kejahatan terorganisir, pencucian uang, penipuan Uni Eropa atau suap harus dikecualikan dari prosedur pengadaan.

Aturan pengadaan publik didasarkan pada prinsip-prinsip umum perlakuan yang sama dan transparansi, yang secara eksplisit dinyatakan dalam EU Directive. Di antara prinsip-prinsip lain yang tersirat dalam aturan pengadaan adalah prinsip-prinsip proporsionalitas dan persaingan.

Pemberi kontrak harus, khususnya akan menghormati prinsip kesetaraan selama prosedur pengadaan. Akibatnya, diskriminasi atas dasar kebangsaan dilarang. Tender harus dievaluasi hanya pada jasa-jasa mereka.

Prinsip pengadaan barang dan jasa :

¹⁹¹ Dewi Kania Sugiharti, Tanggungjawab Rektor Sebagai Kpa Dalam Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Yang Menyelenggarakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Ptn Pk-Blu) Jurnal Hukum Dan Peradilan, Volume 2 Nomor 3, November 2013

- a. Perlakuan yang setara untuk pemasok;
- b. Transparansi;
- c. Pencegahan diskriminasi berdasarkan negara (nationalities).

Kontrak akan diberikan dengan menerapkan salah satu kriteria, yaitu harga lelang terendah, atau tender yang paling menguntungkan secara ekonomis. Jika kriteria pemberian adalah tender yang paling ekonomis menguntungkan, pemberi kontrak harus menetapkan kriteria lanjut (selain harga) atas dasar yang tender akan dievaluasi, misalnya kualitas, jasa teknis, estetis dan karakteristik fungsional, biaya operasional, dan lain-lain. Pemberi kontrak dapat membatalkan prosedur pengadaan (dan memutuskan untuk tidak memberikan kontrak ke salah satu peserta tender), jika mempunyai alasan yang tepat.

E-procurement di negara Denmark terdiri dari 3 (tiga) sistem, yaitu :

- a. DOIP (Den Offentlige Indkopsportal/The public procurement portal) - www.doip.dk, merupakan e-procurement utama pengadaan barang dan jasa;
- b. ETHICS (the Electronic Tender Handling, Information and Communications System) adalah sistem informasi yang menangani informasi, komunikasi dan registrasi penyedia untuk dapat masuk sebagai penyedia barang dan jasa

pemerintah;

- c. Electronic catalogues of goods - www.netkatalog.dk, merupakan sistem e-catalog barang yang sentralisasi untuk negara Denmark.

Adapun dalam bentuk tabel perbandingan negara dalam hal pengadaan barang/jasa Pemerintah adalah sebagai berikut:

Tabel 5
Perbandingan Antar Negara Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

No	Negara	Substansi Hukum	Struktur Hukum	Budaya Hukum
1.	India	Kontrak pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah India aturan dan prosedur yang menyangkut proses pengadaan diatur syarat-syarat formal dijumpai dalam <i>Conditions of Contract (COC)</i> . (diindonesia <i>Bidding Document</i>) Usulan tidak ada hanya menjelaskan perbedaan nomenklatur saja.	Kementerian Pengadaan (Ministry of Supply) India (diindonesia LKPP Usulan Agar Lembaga yang mengatur dapat ditingkatkan setingkat Menteri (Kejaksaan) atau Kementerian	Menyangkut upaya pencegahan terhadap praktek korupsi, , sementara di Indonesia tidak ada dalam Perpres 16 Tahun 2018 melainkan di peraturan tersendiri sehingga tidak menyatu. Usulan Agar bisa disatukan dengan sanksinya pidana.

2.	Amerika Serikat	Di Indonesia aturan Perpres dikeluarkan oleh Presiden, sementara di AS dinamakan <i>Federal Acquitin Regulation</i> /peraturan pengadaan federal (negara bagian). Usulan Pengaturan agar disesuaikan berdasarkan wilayah/provinsi	Penyusun pengadaan barang dan jasa di AS Department of Defense (DOD) dibawah Kementerian Pertahanan. Sementara di Indonesia diatur oleh LKPP. Usulan sama dengan Nomor 1	Di Negara AS terdapat perusahaan yang dinyatakan bersalah atas suatu kejahatan selama tiga tahun artinya budaya fraud masih ada
No	Negara	Substansi Hukum	Struktur Hukum	Budaya Hukum
3.	Perancis	Penyelenggara pengadaan pemerintah adalah Agen pengadaan tersentral yaitu Union for Grouping Procurement di tingkat nasional. Di Indonesia oleh UKPBJ (unit kerja pengadaan barang dan jasa) Usulan Agen Pengadaan dapat tersentralisasi tingkat Nasional	Di Perancis yang mengatur pengadaan barang dan jasa adalah Departemen keuangan sedangkan di Indonesia LKPP Usulan sama dengan Nomor 1	Permasalahan di Perancis lemahnya profesionalisme SDM sama dengan di Indonesia
4.	Filipina	Di Filipina pengadaan anggaran melebihi 3 miliar peso eq indonesia 3 M x 300 =	Organisasi pengadaan Badan Pengadaan di	Di filipina ada upaya mengurangi peluang untuk

		<p>900 m keatas harus ada direktoran pengadaan dan perlengkapan di Indonesia tidak diatur cukup penandatanganan kontrak diatas 100 M utk barang/jasa/konstruksi adalah PA/KPA usulan agar penandatanganan kontrak dibuat Divisi sendiri misal di tingkat selevel kementerian/Kejagung.</p>	<p>Indonesia lembaga LKPP bukan Badan. Menjelaskan nomenklatur penyelenggara selevel</p>	<p>terjadinya suap dan korupsi, sama dengan di Indonesia</p>
No	Negara	Substansi Hukum	Struktur Hukum	Budaya Hukum
5.	Malaysia	<p>pengaturan pengadaan barang/jasa dengan Undang-Undang di Indonesia dengan Peraturan Presiden usulan agar diatur dengan UU biar lebih kuat dan DPR sebagai wakil rakyat dapat memberikan masukan agar pengadaan mendorong kesejahteraan masyarakat.</p>	<p>Kementerian Keuangan Malaysia yang merumuskan Kebijakan pengadaan barang/jasa di Indonesia setingkat lembaga/LKPP usulan sama dengan nomor 1</p>	<p>Budaya pengadaan barang/jasa belum <i>fair</i> maka di Malaysia diatur agar Transaksi yang adil (Fair dealing).</p>
6.	Korea Selatan	<p>Pengaturan pengadaan barang/jasa di Korea Selatan diatur dengan</p>	<p>Dibawah Kementerian Strategi dan</p>	<p>Budaya masyarakat Korea Selatan</p>

		Undang-Undang, sementara di Indonesia Peraturan Presiden usulan agar diatur dengan UU	Keuangan, sementara di Indonesia berada pada lingkup Lembaga Usulan sama dengan nomor 1	cenderung tertib dan disiplin, korupsi sangat minim,
No	Negara	Substansi Hukum	Struktur Hukum	Budaya Hukum
7.	Singapura	Di Singapura pengaturan pada Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, sementara di Indonesia diatur oleh Peraturan Presiden Usulan agar pengaturan di Indonesia dengan Undang-Undang	Lembaga yang mengatur di Singapura adalah Kementerian Keuangan, sementara di Indonesia di Indonesia adalah LKPP Usulan sama dengan nomor 1	Budaya masyarakat Singapura tertib dan disiplin, korupsi bahkan nol persen.
8.	Denmark	Pengaturan di Denmark adalah Peraturan pemerintah, sementara di Indonesia adalah Peraturan Presiden sehingga diusulkan minimal adalah Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang	Yang mengatur pengadaan barang dan jasa 2 (dua) kementerian yaitu Kemendagri dan Kesehatan serta Kementerian Urusan Ekonomi dan Bisnis Denmark. Di	Tidak ditemukan ada fraud karena termasuk negara bersih

			Indonesia LKPP usulan sama dengan nomor 1	
--	--	--	---	--

B. Rekonstruksi Pelaksanaan Kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Kontrak Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah Berbasis Nilai Keadilan

Hukum merupakan norma-norma yang valid. Norma dasar suatu tatanan hukum adalah peraturan tertinggi yang dipostulasikan yang menetapkan pembuatan dan penghapusan norma-norma dari tatanan hukum. Norma dasar dari suatu tatanan hukum positif tidak lain adalah peraturan fundamental tentang pembuatan berbagai norma dari tatanan hukum positif itu. Norma dasar menurut Kelsen adalah sumber hukum, artinya menentukan validitas dan efektivitas hukum, seperti undang-undang. Kelsen juga mengatakan, setiap norma hukum adalah sumber dari norma hukum lain yang pembentukannya diatur oleh norma hukum tersebut dalam menentukan prosedur dan isi dari norma yang akan dibentuk. Setiap norma hukum “yang lebih tinggi” adalah “sumber” dari norma hukum yang lebih rendah. Konsekuensi dari semua ini, peraturan yang lebih rendah harus didasarkan pada peraturan yang lebih tinggi, sampai pada norma

dasar (fundamental).¹⁹²

Pembentukan norma hukum biasanya merupakan penerapan norma hukum yang lebih tinggi, yang mengatur pembentukannya, dan penerapan norma hukum yang lebih tinggi biasanya merupakan pembentukan norma hukum yang lebih rendah yang ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi tersebut.¹⁹³

Hukum merupakan perlindungan kepentingan manusia atau masyarakat. Masyarakat selalu berkembang, maka kepentingan manusia pun berkembang secara makro maupun mikro. Sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mengikuti perkembangan kepentingan manusia. Hukum itu dinamis (*historisch bestimmt*), selalu mengikuti perkembangan. Dalam perkembangannya, hukum mencari idealnya, yaitu terwujudnya tiga ide dasar dalam hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*). Ketiga unsur tersebut oleh Gustav Radbruch dikatakan sebagai penopang cita hukum (*idee des rechts*). Cita hukum ini akan membimbing manusia dalam kehidupannya ber hukum. Ketiga nilai dasar tersebut harus ada secara seimbang, namun seringkali ketiga nilai dasar tersebut tidak selalu berada dalam hubungan yang harmonis satu sama lain, melainkan berhadapan, bertentangan, ketegangan (*spannungs verhältnis*) satu sama lain. Dalam hal terjadi pertentangan demikian, yang mestinya dikedepankan adalah keadilan.¹⁹⁴

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat

¹⁹² Helmi, Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 286.

¹⁹³ Ibid., hlm. 287.

¹⁹⁴ Siti Malikhatun Badriyah, Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan, Cetakan Kesatu, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 1.

digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak, termasuk ide tentang keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Menurut Leon Petrazycki sebagaimana dikutip oleh Siti Malikhatun Badriyah bahwa keadilan adalah sebuah fenomena yang konkrit yang dapat ditangkap melalui penelitian intuisi kita. Dikatakannya bahwa :¹⁹⁵

The doctrine herein developed concerning law in general and intuitive law in particular comprises all the premises needed to solve the problem of the nature of justice : actually, justice is nothing but intuitive law in our sense. As a real phenomenon justice is a physic phenomenon, knowledge of which can be acquired through self-observation and the joint method.

Gunawan Setiardjo mendefinisikan keadilan sebagai berikut : “Keadilan itu adalah (diambil dalam arti subjektif) suatu kebiasaan, baik jiwa yang mendorong manusia dengan kemauan tetap dan terus-menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya”.¹⁹⁶

Maria Farida Indarti Soeprpto menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan mudah diterapkan di masyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu negara. Apabila kita membicarakan ilmu perundang-undangan, maka akan membahas juga proses pembentukan peraturan-peraturan negara, dan sekaligus seluruh peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan

¹⁹⁵ Ibid., hlm. 3.

¹⁹⁶ Ibid.

negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹⁹⁷

Perpres sebagai produk hukum, harus dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, harus bermanfaat dalam pelaksanaannya, dan yang terpenting substansinya tidak boleh berlaku diskriminatif, sehingga keadilan dapat tercapai. Jean Jacques Rousseau (1712-178) dalam *Du Contract Social*, menyatakan bahwa undang-undang adalah suatu kehendak umum (*volonte generale*) yang akan menciptakan suatu tujuan umum, yakni kepentingan umum. Apabila dalam masyarakat tertentu dibentuk undang-undang yang tidak mencerminkan kepentingan umum, sebab berlakunya tidak sama bagi semua orang, maka undang-undang tersebut harus dianggap tidak adil.¹⁹⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, selain itu pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan asas-asas pembentukan hukum peraturan perundang-undangan. Attamimi mengemukakan 3 (tiga) macam asas, sebagai berikut :¹⁹⁹

- 1) Asas cita hukum Indonesia, yaitu Pancasila di samping sebagai *rechts-idee* juga merupakan norma fundamental negara;
- 2) Asas bernegara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Berdasarkan prinsip ini, undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas ditempatkan dalam keutamaan hukum,

¹⁹⁷ Jazim Hamidi, *Optik Hukum, Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2011, hlm. 139

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm. 79.

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 73 dan 74.

dan juga sebagai dasar dan batas penyelenggaraan pemerintahan;

3) Asas lainnya, yang meliputi asas formal dan asas materiil

Pengharmonisasian undang-undang yang dilaksanakan secara cermat dan profesional akan menghasilkan undang-undang yang memenuhi syarat sebagai undang-undang yang baik. Ada 8 (delapan) kriteria hukum yang baik menurut Lon Fuller sebagai berikut :²⁰⁰

- 1) Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa negara;
- 2) Hukum harus dipublikasikan;
- 3) Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut;
- 4) Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar;
- 5) Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi;
- 6) Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi;
- 7) Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum, tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah;
- 8) Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan yang baik, merupakan pondasi negara hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

²⁰⁰ Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat), Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 9.

Kehadiran hukum dalam masyarakat di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan dengan membatasi serta melindungi kepentingan-kepentingan tersebut, sehingga tidak berlebihan jika fungsi utama dari hukum itu adalah untuk keadilan. Sejalan dengan hal ini, Van Apeldoorn menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum dapat mempertahankan perdamaian jika berhasil menjaga keseimbangan antar kepentingan manusia yang selalu bertentangan satu sama lain.²⁰¹

Sebagaimana Pancasila sebagai dasar negara pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjalankan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang- Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Dari Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan

Republik Indonesia Tahun 1945 dapat kita ketahui bahwa tujuan dari Negara Indonesia adalah:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan Kesejahteraan umum;

²⁰¹ Munir Fuady. 2013, *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 41

- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan,
- e. perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Menurut Padmo Wahyono negara hukum Pancasila adalah Negara hukum yang berakar dari asas kekeluargaan yang dimana kepentingan sosial yang paling utama namun dengan tetap menghargai dan mengakui serta melindungi hak kemanusiaan perorangan. Sejalan dengan pandangan Wahyono tersebut Muhammad Tahir Azhary menambahkan kembali asas kerukunan dalam pemikiran terkait negara hukum Pancasila yang berakar pada asas kekeluargaan. Sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara akan tetap menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan kekeluargaan yang mana hal itu membuat kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi satu keastuan yang tidak terpisahkan, sehingga dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara akan mampu terwujud upaya dalam mempertahankan persatuan bangsa dan kesatuan wilayah NKRI.²⁰²

Menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen dari negara hukum Pancasila terdiri dari:²⁰³

- a. Keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

²⁰² Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta, hlm. 67-68.

²⁰³ *Ibid*, hlm. 68-69.

- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antar hak dan kewajiban.

Sehingga jelas bahwa negara hukum di Indonesia merupakan negara hukum Pancasila yang selain berlandaskan pada hukum juga berlandaskan pada norma tertinggi yaitu Pancasila. Termasuk didalamnya hukum pertanahan nasional yang seharusnya berlandaskan Pancasila yang bertujuan tidak lain mewujudkan hal-hal sebagaimana yang dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Sebagai tujuan hukum, nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia

Sejalan dengan pandangan diatas, Sri Endah menyatakan bahwa:²⁰⁴

Sekiranya yang dicita-citakan oleh hukum nasional adalah sistem hukum Pancasila, maka sepatutnyalah dikaji dan dikembangkan hukum yang mengandung nilai-nilai Pancasila artinya hukum yang berorientasi pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, hukum yang berorientasi pada nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, hukum yang berlandaskan pada nilai Persatuan, dan hukum yang dijiwai oleh nilai Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sejalan dengan pendapat diatas Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:²⁰⁵

²⁰⁴ Sri Endah Wahyuningsih, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, hlm. 68.

²⁰⁵ Barda Nawari Arief, 1984, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 125.

Pembangunan hukum merupakan upaya membangkitkan kembali nilai-nilai yang hidup di masyarakat, untuk kemudian dikaji secara mendalam sebagai bahan penyusunan hukum nasional, jelas merupakan kewajiban dunia akademik. Sungguh suatu hal yang sangat ironik apabila kebanyakan lulusan fakultas hukum lebih banyak memahami dan menguasai nilai-nilai hukum yang hidup dikalangan bangsanya sendiri. Terlebih lagi apabila dia merasa asing bahkan secara tidak sadar telah memusuhi bahkan membunuhnya.

Berdasarkan uraian tentang nilai-nilai dan tujuan hukum Indonesia, maka sudah sepantasnyalah jika nilai yang terkandung dalam regulasi kewenangan kewenangan pengadaan barang/jasa pemerintah harus mengandung nilai-nilai Pancasila khususnya sebagaimana tertuang didalam Sila Kedua dan Kelima.

Berdasarkan uraian di atas maka, dalam hal rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah oleh Kuasa Pengguna Anggaran berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berbasis nilai keadilan, bahwasanya perlu dilakukan penelaahan kembali terkait dengan kewenangan yang diberikan oleh PA kepada KPA sebagaimana tercantum didalam Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Adapun Kuasa Pengguna Anggaran merupakan suatu organ yang diberikan wewenang untuk melakukan segala tindakan yang mengatas namakan Pengguna anggaran, dengan kata lain Kuasa Pengguna Anggaran merupakan “perpanjangan tangan” Pengguna Anggaran dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu menurut

penulis, sumber kewenangan yang melekat pada Kuasa Pengguna Anggaran seharusnya bersifat mandat bukan delegasi, sebagai mana yang tertulis dalam Algemene Wet Bestuursrecht, mandat berarti “ *het doodr een bestuurorgaan aan een ander verlenen van de bevoegdheid in zijn naam besluiten te nemen*” yaitu pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya. Terlebih dikarenakan bahwa hubungan yang terjadi antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran adalah hubungan antara atasan dan bawahan.

Dalam tabel rekonstruksi dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 6

Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Oleh Kuasa Pengguna Anggaran Berbasis Nilai Keadilan

Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan	Setelah Direkonstruksi
<p>Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terdiri atas 3 (tiga) ayat</p>	<p>Isi Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Pemerintah terdiri atas 3 (tiga) ayat tidak secara tegas menyebutkan kewenangan apa yang dilimpahkan PA kepada KPA. Hal ini menimbulkan multitafsir</p>	<p>Isi Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang terdiri atas 3 (tiga) ayat ditambahkan 1 (satu) ayat yang berisi:</p> <p>(4) Kewenangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) (2) dan (3) adalah kewenangan yang bersifat mandat.</p>

	sehingga kewenangan yang diberikan dapat diindikasikan sebagai kewenangan delegasi.	
--	---	--



BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan analisa dan pemaparan diatas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Regulasi Regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran belum berbasis nilai keadilan, yakni terkait dengan budaya hukum, terdapat banyak pihak dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah, mulai dari PA, KPA dan PPK. Pihak-pihak tersebut seringkali berada dilokasi yang berjauhan, sehingga hal ini menyebabkan terbatasnya kontrol yang menyebabkan potensi terjadinya kesalahan yang sangat besar. Bila ditinjau dari struktur hukum maka PA pun seyogyanya ikut bertanggung jawab bilamana dinyatakan KPA melakukan kelalaian, hal ini sehubungan dengan KPA merupakan suatu organ yang diberikan wewenang untuk melakukan segala tindakan yang mengatas namakan PA, dengan kata lain KPA merupakan “perpanjangan tangan” PA dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Namun apabila Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tersebut dimana kewenangan yang diberikan dapat multitafsir sehingga bisa diasumsikan bahwa pertanggungjawaban sepenuhnya jatuh ditangan

KPA. Sehingga dengan demikian patut dilakukan rekonstruksi secara substansi pada Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang tidak disebutkan secara tegas pelimpahan kewenangan bersifat apa yang dilakukan oleh PA kepada KPA. Hal ini menyebabkan bilamana terjadi permasalahan hukum maka KPA merupakan pihak yang bertanggung jawab karena kewenangan yang diberikan adalah kewenangan delegatif dimana dalam menjalankan kewenangan tersebut, tanggung jawab dibebankan kepada pihak yang diberikan kewenangan.

2. Kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran saat ini, bila dikaitkan dengan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran dalam hal substansi hukum adalah Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang mengatakan bahwa wewenang yang dimiliki oleh KPA adalah kewenangan yang bersifat delegatif. Hal ini menyebabkan tanggung jawab dan tanggung gugat dibebankan kepadanya, padahal hubungan yang terjadi antara PA dan KPA adalah hubungan antara atasan dan bawahan, maka seharusnya kewenangan tersebut bersifat mandat.

Dalam struktur hukum terdapat kelemahan yaitu LKPP seharusnya menerapkan teknologi kognitif dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, sehingga terjadi integrasi sistem informasi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pengadaan dengan sistem lainnya pada ekosistem pengadaan, dan hal ini akan meminimalisir terjadinya penyelewengan mulai ditingkat PA, KPA, PPK, bahkan hingga ke PPSM. Dan dalam kultur hukum terdapat kelemahan bahwa setiap negara memiliki lingkungan ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang tidak ringan. Fenomena memperkaya diri mulai dari pejabat negara sendiri hingga pelaksana dilapangan melalui tindakan korupsi merupakan tantangan yang tidak mudah bagi Pemerintah.

3. Perlu adanya Rekonstruksi regulasi kewenangan pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa oleh kuasa pengguna anggaran berbasis nilai keadilan dengan dilakukan perubahan terhadap Pasal 9 Isi Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sehingga awalnya terdiri atas 3 (tiga) ayat menjadi 4 (empat) ayat dengan **ditambahkan 1 (satu) ayat** yaitu pada ayat : “(4) Kewenangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) (2) dan (3) adalah kewenangan yang bersifat mandat.

B. SARAN

1. Sebaiknya Pemerintah melakukan perubahan pada kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terutama terkait pertanggungjawaban atas kelalaian bukan hanya dibebankan kepada pihak yang mendapatkan kuasa saja, namun ditelaah lebih dalam berdasarkan sifat kewenangan yang dimiliki.
2. Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran dapat lebih bersinergi untuk dapat bersama-sama memonitoring pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa Pemerintah sehingga tidak terjadi kelalaian
3. Budaya hukum yang bersih dan bebas korupsi baik bagi pejabat maupun pihak lain yang terkait dengan pengadaan barang/jasa Pemerintah sehingga potensi terjadinya permasalahan hukum dapat dihindari.

C. IMPLIKASI KAJIAN

Berdasarkan analisa yang telah dilakukan, maka penulis menganggap bahwa perlu adanya peneguhan dan diluruskan kembali terkait dengan tujuan bangsa Indonesia, sebagaimana yang tertuang didalam Aline Keempat pembukaan UUD 1945 bahwasanya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang sedang melakukan pembangunan di segala bidang, baik di bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan serta keamanan. Pembangunan tersebut bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dan hal tersebut harus pula diimbangi dengan adanya regulasi pengadaan barang dan jasa untuk memberikan pelayanan bagi publik, sehingga kinerja Pemerintah beserta pihak yang terkait didalamnya lebih maksimal tanpa diwarnai permasalahan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdullah, *Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan*, Cetakan Pertama, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri, Sidoarjo, 2008
- Achmad Ali, *Menguak tabir hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, penerbit toko gunung agung, Jakarta, 2002
- Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Agus Salim, *Teori Dan Paradigma Penelitian*, Tiara Wacana, Yogya, 2001.
- Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996
- Alex Sobur, *Psikologi Umum*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2011
- Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni, 2011
- Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010
- Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010
- Amiruddin, *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Jogjakarta, 2010
- Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, 2001
- Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Kesatu, Edisi Pertama, UNS Press, Surakarta, 2016

- Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: PT. Gramedia, 1986
- Atmosudirjo Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981
- B. N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2016
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah
- Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000
- Bambang Sugono, *Metoda Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Black, Henry Campbell. *Black'S Law Dictionary*. WestPublishing, 1990
- Burhanuddin Salam, *Etika Sosial, Asas Moral Dalam Kehidupan Manusia*, RinekaCipta, Jakarta, 1997
- C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.
- C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005
- Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Fokus Media, Jakarta, 2010
- Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003
- Dhofir Catur Bashori, *Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili Sengketa Pemilukada Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2015

- Doni Koesoema, *Pendidikan Karakter Utuh dan Menyeluruh*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2012
- Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017
- Fajar Prajitno, *Pengantar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Modul Pengantar Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia*, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa (LKPP), November, 2013
- Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006
- Hans Kelsen. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Bandung: Nusa Media. 2013
- Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2016
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2013
- Himpunan Peraturan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*, Slawi: Bagian Hukum Setda Kabupaten Tegal, 2000
- IDewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Setara Press, Surabaya, 2013
- Ibnu Syamsi, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta : Bina Aksara, 1986
- J. C. T. Simorangkir, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017
- Jan S. Maringka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2017

- Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *Sentralisasi Birokrasi Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2013
- Jazim Hamidi, Optik Hukum, *Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2011
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Komputer, 2008
- Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2006
- Jonlar Purba, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restorative Justice*, Cetakan Pertama, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2017
- K. Berten, *Pengantar Etika Bisnis*, Kanisius, Yogyakarta, 2000
- Keuangan Daerah*, Jakarta: Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2006.
- L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Pendidikan Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 2004
- LKPP, *Pelatihan Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah” dalam Modul Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Lembaga Kebijakan Pengadaan Brang dan Jasa Pemerintah, 2010
- LKPP, *Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia* dalam Modul Pelatihan Pengadaan Barang dan Jasa, Modul 1, 2010

- M. Taufik Makarao, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004
- Made Jayantara, *Kedudukan Hukum dan Fungsi Rekomendasi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perizinan Oleh Pemerintah Daerah*, Denpasar: Universitas Udayana, 2015
- Mahmutarom HR , *Rekonstruksi Konsep Keadilan (Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional)*, Cetakan Pertama, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010
- Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008
- Majid Khodduri, *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999
- Mardiasmo, *Perpajakan*, Edisi Revisi, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2011
- Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 1998, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bandung : Bumi Aksara, 2008
- Moleong Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya, 2004
- Morris Ginsberg, *Keadilan Dalam Masyarakat*, Pustaka Yogya Mandiri, Yogyakarta, 2003
- Muhamad Ghallab, *Inilah Hakekat Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1966
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014

- Muhammad Yaumi, *Pendidikan Karakter Landasan, Pilar, dan Implementasi*, Jakarta: Prenada Media, 2014
- Mukti Fajar N.D. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001
- Munir Fuadi, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prenamdeia Group, 2013
- Munir Fuady, *Sosiologi Hukum Kontemporer "Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat"*, Jakarta: Kencana, 2011
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013
- Mustari, *Nilai Karakter Refleksi untuk Pendidikan Depok*: PT Raja Grafindo, 2014
- Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Cetakan Ketujuh. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara dengan Duta Pertiwi Foudation, 2007
- Napitupulu, Paimin. *Pelayanan Publik dan Costumer Satisfaction*. Bandung: Alumni, 2007
- Nasucha, Chaizi. *Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta : Grasindo, 2004
- Nasucha, Chaizi. *Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta : Grasindo. 2104
- Nia K. Winayanti, *Hand-out Pengertian Keuangan Negara*, FH Unpas, 2015
- Nur Basuki Minanrno. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Palangkaray: Laksbang Mediatama.2009
- Otje Salman dan Anton F Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpul dan Membuka Kembali*, Refika Aditama Press, Jakarta, 2004
- Otto Ekstein, *Keuangan Negara*, Jakarta: Bina Aksana, Jakarta, 1981

- Pejabat Penanda Tangan Naskah Dinas, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah.
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung, 1980
- Rachmat Trijono, *Penelitian Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo, 2013
- Rohidin Suharno, Agus Salim dan Ibnu Jandi, *Penilaian Warga Sebagai WujudPartisipasi Dalam Pelayanan Publik : Catatan Atas Survey Citizen Report Card (CRC) Bidang Pendidikan dan Kesehatan di DKI Jakarta*, Kemitraan-Pattiro, Jakarta, 2008
- Saaefullah, Djadja. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik*. Bandung : LP3N FISIP UNPAD.2007
- Sadono Sukirno, *Makroekonomi Teori Pengantar*, Edisi Ketiga, Rajawali Pers, Jakarta,2012
- Safri Nugaraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Depok: Center for Good Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007
- Salim HS, 2007, *Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUH Perdata*, Buku Satu, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Adtya Bakti, 2005
- Siswanto Sunarso, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah*, Bandung: Mandar maju, 2005

- Siti Malikhatun Badriyah, *Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Cetakan Kesatu, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010
- Soedarmin dan Subagio, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi* Buku !, Malang: Jurusan Manajemen FE UM, 1991
- Soerjono Soekanto (Ed.), *Inventarisasi dan Analisa Perundang-Undangan Lalu Lintas*, Rajawali, Jakarta, 1984,
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2006
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2006
- Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, 2013
- Stauss and J. Corbin Busir, *Qualitative Research: Grounded Theory Pro-sedure and Technique*, Lindon Sage Publication. 1990
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Suatu Hukum Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999
- Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011
- Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Jakarta: UI-Press, 1986
- Suppy chain management*, Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, 2015
- Syahrudin Rasul, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*, Jakarta: PNRI, 2003

- Syamsul Kurniawan, *Pendidikan Karakter (konsepsi & Implementasi secara Terpadu di Lingkungan Keluarga, Sekolah, Perguruan Tinggi, dan Masyarakat)* Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2016
- Theodorus Yosep Parera, *Advokat dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, GentaPress, Yogyakarta, 2016
- Thomas Kuhn dan Howard Zehr, *Restorative Justice*, dalam *Changing Lenses*, 2002
- Thomas Lickona, *Mendidik Untuk Membentuk Karakter, Bagaimana Sekolah dapat Memberikan Pendidikan tentang Sikap Hormat dan Bertanggung Jawab*, terjemahan Uyu Wahyudin dan Suryani Jakarta: Bumi Aksara, 2012
- Totok Soeprijanto, *Sumber-sumber Kewenangan*, Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Jakarta: Kementerian Keuangan
- Tri Widodo W. Utomo, *Kaidah dan Praktek Pelimpahan Wewenang di Instansi Pemerintah*, , Disampaikan pada Diskusi “Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli Yang Bekerja Untuk dan Atas Nama BPK”, 2016.
- W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT. Grasindo, 2006
- W.M. Herry Susilowati, *Laporan Penelitian Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, 2012, Bandung: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan
- Y. Sogar Simamora, *Hukum Kontrak : Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Indonesia*, Cetakan Pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2013
- Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn AlAshâlah wa At-Tajdid*, Tasikmalaya, 2014

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-undang Hukum Pidana;

Kitab Undang-undang Hukum Perdata;

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa

Konstruksi

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik

Negara/Daerah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga

Kebijakan Pengadaan Barang/jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa

Pemerintah

PMK No. 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Perka LKPP Nomor 2 Tahun 2010, tentang Lembaga Pengadaan Secara Elektronik

C. JURNAL

Abdul Rokhim, *Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Malang: Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum FH Unisma Malang

Edisi Pebruari-Mei 2013

Darari, Krisna Hamonangan, *Jurnal Jurisdiction, Penyelesaian Sengketa Kontrak dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintahan*, Vol. 2 No. 4, Universitas Airlangga, Juli 2019

Dewi Kania Sugiharti, *Tanggungjawab Rektor Sebagai KPA Dalam Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Yang Menyelenggarakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PTN PK-BLU)*, Jurnal Hukum Dan Peradilan, Volume 2 Nomor 3, November 2013

Fence M. Wantu, *Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata*, Jurnal Dinamika Hukum, (Gorontalo) Vol. 12 Nomor 3, September 2012

- Haryati, D., Anditya, A. dan Wibowo, R.A. . *Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik (E-Procurement) Pada Pemerintah Kota Yogyakarta*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor 2, 2011
- Ilham Yuli Isdiyanto, *Problematika Teori Hukum, Kosntruksi Hukum, dan Kesadaran Sosial* Jurnal Hukum Novelty Vol. 9 No. 1 Februari 2018
- Laurensius Arliman, *Tinjauan Kedudukan Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran*, Arena Hukum, Vol.5, Nomor 2 Agustus 2015
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *Jurnal Pengadaan, Senarai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), Jakarta, 2011
- M. Sofian Assaori, *Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) Dalam Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah*, Jurnal IUS, Vol III No. 9 Desember 2015
- Philipus Mandiri Hadjon, *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Paper, disampaikan pada Seminar nasional “ *Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Konsep*”, Semarang 6-7 Mei 2004.
- Richo Andi Wibowo, *Mencegah Korupsi Pengadaan Barang Jasa (Apa yang Sudah dan yang Masih Harus Dilakukan?)*, Jurnal Integritas, Volume 1 Nomor 1 – November 2015
- Sarah s. Kuahaty, *Pemerintah Sebagai Subjek Hukum Perdata Dalam Kontrak Pengadaan Barang Atau Jasa*, Jurnal Vol 17 No. 3, Juli-September 2011
- Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004
- Yayat Surhayat, *Hubungan Antara Sikap, Minat Dan Perilaku Manusia*, Jurnal hasil penelitian Bekasi: Fakultas Agama Islam, UNISMA,

D. INTERNET

<http://paulsinlaeloe.blogspot.com/2009/06/korupsi-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa.html>.

<http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum>

<http://zriefmaronie.blogspot.co.id/2014/05/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>.

<https://www.suduthukum.com/2017/07/teori-bekerjanya-hukum.html>.

<http://ptunpdg.blogspot.com>.

<https://seputarilmu.com/2019/11/paradigma-menurut-para-ahli.html>

<https://parlindunganpardede.wordpress.com/class-assignment/research/articles/paradigma-penelitian/>

<https://kbbi.web.id/buku>

<https://www.pengadaan.id/detail-berita/kapan-perpres-162018-tentang-pbjdiberlakukan>

<http://id.wikipedia.org/wiki/Aristoteles/keadilan>.



