

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) dalam negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan<sup>1</sup>. Konsep negara klasik ini biasa dikenal dengan negara penjaga malam (*nachwakerstaat*).

Negara penjaga malam ini dikenal dengan negara tipe liberal, yang apabila ditinjau dari sudut politik, pada pokoknya tugas primer suatu *nachwakerstaat* adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomis dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintahan yakni *rulling class* yang merupakan golongan eksklusif. Nasib mereka yang bukan merupakan *rulling class* tidak dihiraukan oleh alat-alat pemerintah dari suatu *nachwakerstaat* itu<sup>2</sup>.

Indonesia jelas menganut paradigma negara kesejahteraan sebagaimana yang tertuang dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang kutipannya berbunyi “*pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan*

---

<sup>1</sup> W Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 4.

*umum*''<sup>3</sup>.Oleh karenanya menjadi tugas negara untuk menyejahterakan warga negaranya. Jimly Asshiddique mengatakan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memeperluas tanggung jawabnya kepada masalah masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legitimasi bagi negara intervensionis abad kedua puluh negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat<sup>4</sup>.

Sehubungan dengan peran aktif negara, dalam negara kesejahteraan mencerminkan tugas negara atau pemerintah dalam menjalankan kepentingan umum menjadi sangat luas, kemungkinan melanggar kepentingan rakyat oleh perangkat negara juga menjadi sangat besar. Dalam rangka menjalankan semua tugas tersebut, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan, yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam persolan penyelesaian soal soal genting yang timbul dimana peraturannya belum ada.<sup>5</sup> Dalam kapasitasnya sebagai lembaga yang secara sah merepresentasikan negara agar fungsi negara dapat diterjemahkan secara konkret, pemerintah memiliki *dual function*, yaitu sebagai lembaga hukum publik dan lembaga hukum privat. Sebagai lembaga hukum publik, pemerintah bertindak merealisasikan tugas hukum publik negara berdasarkan aturan aturan hukum

---

<sup>3</sup>Pembukaan UUD 1945.

<sup>4</sup>Jimly Asshiddique,1994,*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 223.

<sup>5</sup>Luthfi J kurniawan,Mustafa Lutfi,2011,*Perihal Negara,Hukum dan Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang, hlm. 52-53.

publik. Sedangkan sebagai lembaga hukum privat, pemerintah berkedudukan seperti subyek hukum privat, bertindak atas dasar hukum privat dan mengikatkan diri pada konsekuensi konsekuensi hukum privat yang timbul sebagai akibat perbuatan hukumnya.

Salah satu perwujudan perbuatan hukum pemerintah menggunakan hukum privat yaitu dalam melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pengadaan barang dan jasa mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk meningkatkan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah<sup>6</sup>. Pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah kegiatan kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.<sup>7</sup> Pengadaan barang dan jasa hanya merupakan salah satu siklus dalam pengelolaan barang milik negara/daerah. Pengelolaan barang milik negara meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian, lingkup pengelolaan.<sup>8</sup>

Pengaturan mengenai pengadaan barang/jasa di Indonesia sendiri mengalami beberapa perubahan. Pada tahun 2018 pemerintah mengeluarkan Perpres Nomor

---

<sup>6</sup>Huruf a Menimbang Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan barang dan Jasa pemerintah

<sup>7</sup>Poin 1 Ketentuan Umum Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan barang dan Jasa pemerintah.

<sup>8</sup>W Riawan Tjandra, 2019, *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta. Hlm 3.

16 Tahun 2018 tentang pengadaan Barang/Jasa yang menggantikan perpres sebelumnya yaitu Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan dengan menggunakan metode swakelola dan atau menggunakan penyedia. Dalam pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan penyedia inilah yang nantinya dimana pemerintah bertindak sebagai subyek hukum privat. Setelah melakukan pemilihan penyedia barang/jasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka pemerintah menggunakan instrumen hukum perdata berupa kontrak pengadaan barang dan jasa dengan penyedia barang/jasa.<sup>9</sup> Kebijakan untuk menentukan sistem pengadaan barang/jasa yang akan dilakukan harus dilakukan melalui perencanaan pengadaan. Perencanaan pengadaan meliputi identifikasi kebutuhan, penetapan barang/jasa, cara, jadwal, dan anggaran pengadaan barang/jasa.<sup>10</sup> Jika dikaitkan rencana kerja dengan teori perencanaan dalam Hukum Administrasi Negara, RUP (rencana umum pengadaan) dalam sistem pengadaan barang dan jasa dapat menghubungkan siklus pengadaan barang dan jasa dengan rencana kerja kementerian/lembaga (Renja K/L) dan pada akhirnya dengan siklus pengelolaan keuangan negara.<sup>11</sup>

Pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa melalui penyedia meliputi :

- a. Persiapan pengadaan Barang/Jasa;
- b. Persiapan pemilihan penyedia;
- c. Pelaksanaan pemilihan penyedia melalui tender/seleksi;

---

<sup>9</sup>W Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 60.

<sup>10</sup>W Riawan Tjandra, 2019, *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta. Hlm 52.

<sup>11</sup>*Ibid* hlm 56.

- d. Pelaksanaan pemilihan Penyedia selain Tender/Seleksi;
- e. Pelaksanaan kontrak ; dan
- f. Serah terima hasil pekerjaan.<sup>12</sup>

Kontrak pengadaan barang/jasa hanya merupakan salah satu bagian dari keseluruhan pengadaan barang/jasa. Penetapan rancangan kontrak ini dilakukan pada persiapan pengadaan barang/jasa. Kontrak pengadaan barang/jasa yang selanjutnya disebut kontrak adalah perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola.<sup>13</sup> Kontrak (perjanjian) adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada orang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk mengadakan suatu hal. Melalui kontrak terciptalah perikatan atau hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban pada masing - masing pihak yang membuat kontrak<sup>14</sup>. KUH Perdata mengandung asas kebebasan berkontrak kepada para pihak. Hal ini pun berlaku juga terhadap kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah. Para pihak berhak menentukan isi perjanjian dalam kontrak pengadaan barang dan jasa asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang, kepatutan, dan asas kebiasaan<sup>15</sup>.

Dalam kontrak pengadaan barang/jasa, kewenangan untuk menetapkan bentuk kontrak berada pada pemerintah menyesuaikan dengan kebutuhan pengadaan barang/jasa berdasarkan RUP. PPK menetapkan bentuk kontrak nilai

---

<sup>12</sup>*Ibid* hlm. 70

<sup>13</sup>Angka 44 Ketentuan Umum Perpres Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

<sup>14</sup>Adrian Sutedi, 2008, *Aspek Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 35.

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 42.

kontrak, jenis barang/jasa, metode pemilihan penyedia dan/atau resiko pekerjaan sesuai ketentuan peraturan perundangan.<sup>16</sup> Bentuk kontrak terdiri atas bukti pembelian/pembyaran, kuitansi, surat perintah kerja (SPK), surat perjanjian, surat pesanan.<sup>17</sup>

Jenis kontrak pada pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya terdiri atas : lumpsum, harga satuan, gabungan lumpsum dan harga satuan, terima jadi, dan kontrak payung. Jenis kontrak pengadaan jasa konsultasi terdiri atas ; lumpsum, waktu penugasan, dan kontrak payung.<sup>18</sup>

Seperti yang telah diuraikan diatas, kontrak pengadaan merupakan suatu kesatuan dari siklus pengadaan barang dan jasa pemerintah. Apabila kontrak terlaksana dengan baik, maka hal ini pun pasti berpengaruh terhadap kualitas pengadaan barang dan jasa. Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang mana merupakan landasan yuridis dari aktivitas pengadaan barang/jasa pemerintah. Oleh karena itu tak bisa dipungkiri di setiap lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah pasti melakukan aktivitas pengadaan barang dan jasa. Pemerintah tidak selalu mampu untuk melakukan pengadaan barang dan jasa yang dibutuhkannya, oleh karenanya dia membutuhkan pihak ketiga atau penyedia. Hal inilah yang kemudian menjadi legitimasi perbuatan pemerintah dalam ranah keperdataan terkhususnya kontrak pengadaan barang dan jasa.

---

<sup>16</sup>W Riawan Tjandra, 2019, *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta. Hlm 142.

<sup>17</sup>*Ibid* hlm 142-143.

<sup>18</sup>Pasal 27 angka 1 dan 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pemerintahan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melakukan segenap aktivitas pemerintahannya dalam rangka mewujudkan pelayanan publik tentu melaksanakan aktivitas pengadaan barang dan jasa. Adapun pelaksanaan pengadaan barang jasa tersebut berlandaskan pada ketentuan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan barang jasa sebagaimana yang tertuang dalam pasal 2 Perpres Nomor 16 Tahun 2018. Pemerintahan Daerah DIY yang dibantu oleh organisasi perangkat daerah sebagai satu kesatuan dalam melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa tidak selalu dapat memenuhi sendiri kebutuhannya. Oleh karenanya membutuhkan pihak ketiga atau penyedia. Dengan demikian hal ini akan menimbulkan hubungan kontraktual diantara kedua belah pihak.

Berdasarkan uraian diatas, penulis memilih dan melakukan penulisan hukum dengan judul : Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Barang/jasa Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Mewujudkan Pengadaan Barang/Jasa Yang Baik.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas maka adapun rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan kontrak Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apa kendala - kendala pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di Pemerintahn daerah DIY?

3. Bagaimana upaya mengatasi kendala - kendala Pengadaan Barang/Jasa di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari hasil penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa Pemerintahan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi kendala dalam kontrak pengadaan barang dan jasa di lingkungan Pemerintahan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Mengetahui dan menganalisis upaya pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatasi kendala Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan Pemda DIY?

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu hukum pada khususnya di bidang pengadaan barang dan jasa sehingga dapat menghasilkan terobosan terobosan baru dalam rangka pengembangan kajian lebih lanjut. Khususnya dalam bidang hukum pengadaan barang dan jasa, agar kajian kajian terkait bidang hukum ini diperkaya sehingga bisa berguna bagi perkembangan hukum.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pelaku pengadaan barang dan jasa. Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih bagi para pihak



sehingga dapat memahami aspek hukum pengadaan barang dan jasa terkhususnya kontrak pengadaan yang dapat berguna bagi kegiatan para pihak dalam melakukan pengadaan barang/jasa.

- b. Bagi pemerintah. Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih sebagai salah satu input kajian agar dapat melakukan terobosan terobosan dalam bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah.
- c. Bagi mahasiswa. Penelitian ini diharapkan agar mahasiswa hukum dapat mengetahui aspek aspek hukum dari pengadaan barang/jasa dan mengetahui pelaksanaan kontrak pengadaan dalam pengadaan barang/jasa. Diharapkan juga agar terdapat kajian lanjutan sehingga dapat melahirkan terobosan terobosan baru dalam bidang pengadaan barang/jasa ini.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum dengan judul “Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintahn daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Rangka Mewujudkan Pengadaaan Barang/Jasa Yang Baik” merupakan hasil karya penulis. Letak kekhususan dan perbedaan penulisan hukum ini adalah lebih menekankan pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah yang mana melibatkan penyedia dan pemerintah dalam rangka untuk mewujudkan pengadaan barang/jasa yang baik. Hal tersebut

yang membedakan penulisan hukum ini dengan penulisan hukum lain yang sudah ada. Adapun penulis – penulis tersebut adalah antara lain:

1. Elisabeth Dian Ningtyas, dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, menulis dengan judul “Pengaturan Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Terwujudnya Pengadaan Barang/Jasa Yang Baik Oleh Pemerintah”, dengan rumusan masalah :

- a. Materi muatan apa saja yang harus dimuat di dalam pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam rangka mewujudkan pengadaan barang/jasa yang baik, dan sebaiknya dituangkan dalam bentuk reguasi yang seperti apa?
- b. Apa kendala kendala yang dialami pemerintah daam merancang serta melaksanakan pengaturan pengadaan barang/jasa dalam rangka mendorong terwujudnya pengadaan barang/jasa yang baik?
- c. Apa upaya yang dilakukan pemerintah menyikapi kendala kendala dalam merancang serta melaksanakan pengaturan pengadaan barang/jasa dalam rangka mendorong terwujudnya pengadaan barang/jasa yang baik?

Adapun hasil penelitiannya adalah pengaturan pengadaan barang/jasa yang baik adalah aturan yang materi muatannya dapat mendorong terwujudnya kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah ke arah yang lebih baik serta dapat menjangkau seluruh elemen yang terlibat dalam kegiatan pengadaan. Materi muatan tersebut antara lain sistem pengadaan yang baik, perlindungan hukum

bagi pejabat pengadaan, strategi serta inovasi pengadaan, kompetensi pengadilan, sanksi pidana, serta perizinan yang bersinggungan dengan pelaksanaan kegiatan pengadaan, yang mana lebih sesuai apabila dituangkan dalam bentuk undang – undang.

Kendala kendala yang dialami pemerintah selaku pembentuk sekaligus pelaksana kegiatan pengadaan barang/jasa dibedakan menjadi 3 (tiga), yakni kendala yuridis yang meliputi dasar hukum, kendala teknis yang dipengaruhi oleh heterogenitas karakter indonesia dan kondisi pasar yang sulit dikendalikan oleh pemerintah, dan kendala teoritis yang berkaitan dengan budaya yang digunakan sebagai landasan hidup masyarakat indonesia.

Kendala kendala yang dialami pemerintah dalam merancang serta mengimplementasikan suatu aturan perundang - undangan dapat diatasi dengan beberapa upaya, antara lain upaya mengatasi kendala yuridis dengan menyamakan persepsi dalam mekanisme pengadaan antara seluruh stakeholder yang terlibat dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah. Kendala teknis diatasi dengan membuat pengaturan pengadaan yang disesuaikan dengan karakteristik Indonesia, selain itu dengan meningkatkan dan menyeleksi Sumber Daya Manusia (SDM) baik sebagai pembentuk undang undang maupun SDM yang menjadi praktisi/pejabat pengadaan. Mengatasi kendala teoritis dapat dilakukan dengan mengombinasikan aturan perundang undangan dengan asas, prinsip, serta norma hukum yang ada dalam rangka menekan budaya praktek KKN dalam sektor pengadaan dan pemerintahan.

Perbedaan utama penulisan hukum yang ditulis oleh Elisabeth Dian Ningtyas dengan penulis adalah, jika Elisabeth Dian Ningtyas lebih menekankan bagaimana pengaturan pengadaan barang/jasa serta regulasi pemerintah serta kendala dari pelaksanaan pengaturan pengadaan barang/jasa oleh pemerintah dan upaya mengatasi kendala-kendala tersebut, penulis lebih menekankan pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah dengan penyedia sebagai bagian dari pelaksana kegiatan pengadaan barang/jasa serta kendala-kendala pelaksanaan kontrak dan upaya mengatasi kendala tersebut.

2. Putri Yoga Prabawati, C.R, dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta menulis penulisan hukum dengan judul “ Pengaturan Sistem Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai Dan Pemotongan Pajak Penghasilan Serta Pelaporannya dalam Mendorong Pengadaan Barang/jasa Yang lebih Baik”, yang memiliki rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah sistem pemungutan dan pelaporan Pajak Pertambahan Nilai dalam pengadaan barang dan jasa?
- b. Bagaimana sistem pemotongan dan pelaporan Pajak Penghasilan dalam pengadaan barang dan jasa?
- c. Apa kendala pelaksanaan pemungutan dan pelaporan Pajak Pertambahan Nilai serta pemotongan dan pelaporan Pajak Penghasilan dalam pengadaan Barang/Jasa?

Adapun hasil penelitiannya adalah sistem pemungutan PPN dalam kegiatan pengadaan barang/jasa dilakukan pada saat pembayaran oleh bendahara

pemerintah PKP rekanan pemerintah. Ketika pemerintah melakukan kontrak kerjasama dengan penjual atau penyedia untuk suatu pekerjaan dan pada saat pekerjaan tersebut sudah selesai dengan kontrak kerjasama yang dibuat, maka dilakukan pembayaran atas pekerjaan tersebut dan pada saat pembayaran atas pekerjaan tersebut dilakukan pemungutan PPN. Namun pada kenyataannya bendahara pemerintah melakukan pemungutan terhadap rekanan pemerintah yang bukan PKP karena kurangnya pemahaman bendahara pemerintah terkait peraturan yang ada sehingga sering dijumpai di lapangan adanya *mark up* harga oleh bendahara pemerintah.

Sistem pemotongan PPh dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah, bendahara pemerintah akan melakukan pemungutan PPh 22 dari berapa besarnya nilai hasil kegiatan pengadaan barang/jasa tersebut. Dalam pemungutannya KPA yang dikenai PPh pasal 22 dikarenakan sebagai pengawas dalam kegiatan pengadaan barang/jasa sehingga KPA tidak terjun langsung secara teknis dalam pengadaan barang/jasa tersebut. Hal ini didasarkan juga karena KPA yang memiliki kuasa atas anggaran kegiatan pengadaan barang/jasa, dalam pelaksanaan tidak mungkin tanggung jawab penggunaan anggaran diserahkan kepada pelaksana teknis.

Kendala kendala pelaksanaan pemungutan dan pelaporan Pajak Pertambahan Nilai serta pemotongan dan pelaporan Pajak Penghasilan dalam Pengadaan Barang/Jasa adalah Sumber Daya Manusia bendahara pemerintah yang tidak memiliki kualifikasi tertentu untuk menjadi bendahara pemerintah dimana beban pekerjaannya yang sangat berat, ditambah adanya perputaran sumber daya

manusia yang menjabat sebagai bendahara pemerintah sangat cepat. Kemudian pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal bertentangan dengan ketentuan yang ada, dimana pengawas internal cenderung memaksa bendahara pemerintah untuk tetap memungut PPN pada rekanan pemerintah yang bukan PKP dalam kegiatan pengadaan barang/jasa tersebut. Selain itu cara pelaporan PPN dan PPh yang masih berbeda cara dan sistem belum disamakan, sehingga tidak menciptakan suatu integrasi mekanisme yang baik.

Perbedaan mendasar antara penulisan hukum yang dilakukan oleh Putri Yoga Prabawati, C.R dengan penulis adalah jika Putri Yoga Prabawati, C.R lebih menekankan pada mekanisme pemungutan dan pelaporan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak penghasilan serta kendala pelaksanaan pemungutan dan pemotongan kedua paja tersebut pada kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah, penulis lebih menekankan pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah dengan penyedia sebagai bagian dari pelaksana kegiatan pengadaan barang/jasa serta kendala kendala pelaksanaan kontrak dan upaya mengatasi kendala tersebut.

3. Rahmadani, dari Prodi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, melakukan penulisan hukum dengan judul ‘‘Tindakan Pemerintah Dalam Melakukan Kontrak Kerjasama Dengan Pihak Swasta’’ yang mempunyai rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan kontrak kerjasama pemerintah dengan pihak swasta dalam pengadaan barang/jasa (fasilitas pendidikan) di Universitas Hasanudin?
- b. Bagaimana kedudukan dan kewenangan pemerintah dalam kontrak kerjasama dengan pihak swasta?

Adapun hasil penelitiannya adalah kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah terlaksana melalui suatu rangkaian proses dalam pengadaan barang dan jasa dimana dalam pemilihan pihak penyedia pemerintah membuka penawaran melalui proses pelelangan umum dan penentuannya dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Kontrak bukanlah suatu dasar penentuan terjadinya tindakan kerjasama melainkan hanyalah suatu bagian dari proses pengadaan. Dimana kontrak tersebut hanya sebagai instrumen pengikat antara pemerintah dengan pihak penyedia barang/jasa. Sehingga karakteristik kontrak dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah mempunyai karakter khas yang berbeda dengan karakteristik kontrak pada umumnya yang dikenal dalam Hukum Perdata yang biasa dibuat oleh pihak swasta yang lazim diistilahkan dengan kontrak privat/kontrak swasta.

Implementasi tindakan pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta adalah berkaitan dengan fungsi fungsi pemerintahan yang berdasarkan kewenangannya, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan yang mengaturnya. Ketentuan – ketentuan yang mengatur itulah yang kemudian menentukan kedudukan pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta sebagaimana halnya kedudukan pemerintah dalam hukum publik.

Perbedaan utama penulisan hukum Rahmadani dengan penulis adalah apabila Rahmadani lebih menekankan pada pelaksanaan kontrak kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta dalam pengadaan barang/jasa di Universitas Hasanudin dan kedudukan pemerintah dalam kontrak kerjasama dengan pihak swasta dalam pengadaan barang dan jasa, penulis lebih menekankan pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan penyedia sebagai bagian dari pelaksana kegiatan pengadaan barang/jasa serta kendala kendala pelaksanaan kontrak dan upaya mengatasi kendala tersebut.. Hal ini penulis sesuaikan juga dengan perkembangan pengaturan pengadaan barang/jasa yang berakibat pada perubahan kedudukan dan peran para pihak dalam kegiatan pengadaan barang/jasa.

#### **F. Batasan Konsep**

1. Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan,keputusan, dan sebagainya)<sup>19</sup>
2. Kontrak pengadaan barang/jasa yang selanjutnya disebut kontrak adalah perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola<sup>20</sup>. Kontrak adalah suatu persetujuan antara dua orang atau lebih yang menimbulkan kewajiban untukmelakukan atau tidak melakukan tindakan secara sebagian. Kontrak dilakukan oleh pihak pihak yang berkompeten dalam kesepakatan yang saling menguntungkan. Kontrak tertuang

---

<sup>19</sup><https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Pelaksanaan> diakses pada 1 Maret 2020 pada pukul 15.25 WIB.

<sup>20</sup>Poin 44 pasal 1 peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.



dalam dokumen yang tertulis yang berisi persetujuan dari para pihak, dengan syarat dan ketentuan sebagai bukti dari segala kewajiban. (*Blacks Law Dictionary*)<sup>21</sup>.

3. Pemerintah adalah badan tertinggi yang memerintah suatu negara<sup>22</sup>. Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pengertian pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas(fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi dari pemerintah<sup>23</sup>. Istilah pemerintah dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif. Pemerintah dalam arti luas ialah semua organ negara yang termasuk DPR.<sup>24</sup> Berdasarkan ketentuan UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh para menteri. Hal ini tentu saja mengandung muatan pengertian pemerintah dalam lingkup sempit. Yang menjadi batasan konsep dalam penulisan hukum ini adalah pemerintah dalam arti sempit yaitu pemerintahan eksekutif. Bachan Mustofa mengatakan bahwa dalam hukum administrasi Negara, terdapat perbedaan subjek hukum dimana terdapat subjek yang memerintah dan subjek yang lainnya yaitu warga negara merupakan subjek yang diperintah, misalnya peraturan perundang-undangan tentang pemungutan

---

<sup>21</sup><https://www.pengadilan.web.id/2016/10/jenis-jeniskontrak-dalam-pengadaan-barang-jasa.html/m=1> diakses pada 20 Februari 2020 pada pukul 10.00 WIB.

<sup>22</sup><https://kbbi.web.id/pemerintah>. Diakses pada 20 februari 2020 pada pukul 10.16 WIB.

<sup>23</sup>C.S.T Kansil, 1983, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta . Hlm 21.

<sup>24</sup>*Ibid* Hlm. 21 – 22.

pajak, administrasi negara memerintahkan kepada si wajib pajak untuk membayar pajak dibebankan kepadanya. jadi, hubungan hukum istimewa terdapat dalam hukum administrasi negara sebagai bagian dari hukum publik.<sup>25</sup>

*Bestuurszorg*, yakni penyelenggara kesejahteraan umum itu hanya diserahkan kepada Administrasi Negara, maka dalam menyelenggarakannya yaitu Administrasi Negara harus mempunyai wewenang, dan wewenang itu diperoleh dari Hukum Tata Negara. Dalam rangka penyelenggaraan *Bestuurszorg* ini, kepada administrasi negara diberikan wewenang istimewa yang tidak diberikan kepada lembaga - lembaga swasta, karena dalam menjalankan hukum biasa belum tentu seluruh penduduk cenderung untuk dengan suka rela mau tunduk kepada peraturan peraturan Hukum Administrasi Negara.<sup>26</sup>

Dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyatnya maka, dilakukanlah berbagai tugas pemerintahan yang biasa dikenal dengan perbuatan Administrasi. Menurut Hukum perbuatan tersebut dibagi atas perbuatan menurut hukum privat dan perbuatan hukum menurut hukum publik<sup>27</sup>.

#### 4. Pemerintahan Daerah

---

<sup>25</sup>Victor Situmorang, 1989, *Dasar Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta. Hlm. 18

<sup>26</sup>*Ibid.* Hlm. 18 – 19

<sup>27</sup>Victor Situmorang, 1989, *Dasar Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta Hlm. 104 – 106.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>28</sup>

5. Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>29</sup>
6. 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<sup>30</sup>
7. Pengadaan Barang/Jasa Yang Baik adalah peningkatan kualitas baik kualitas sumber daya manusia dari para pelaku pengadaan maupun pelaksanaan sampai dengan hasil pengadaan barang/jasa tersebut dan terbebas dari tindakan tindakan menyimpang seperti korupsi, persekongkolan dan sebagainya.

---

<sup>28</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>30</sup> Poin 1 pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Terdapat sejumlah prinsip yang harus dijadikan sebagai dasar dalam melaksanakan proses pengadaan barang/jasa. Prinsip-prinsip dasar yang dimaksud terdiri dari tujuh prinsip dasar yaitu efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. Adapun penjelasannya

- a. Efisien, efisiensi pengadaan diukur terhadap seberapa besar upaya yang dilakukan untuk memperoleh barang/jasa dengan spesifikasi yang sudah ditetapkan. Upaya yang dimaksud mencakup dana dan biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh barang/jasa. Semakin kecil dana yang dikeluarkan maka dapat dikatakan bahwa proses pengadaan semakin efisien.
- b. Efektif, efektifitas pengadaan diukur terhadap seberapa jauh barang/jasa yang diperoleh dari proses pengadaan dapat mencapai spesifikasi yang sudah ditetapkan.
- c. Transparan, diukur dari bagaimana proses pengadaan barang/jasa dilakukan dapat diketahui secara luas. Proses yang dimaksud meliputi dasar hukum, ketentuan – ketentuan, tata cara, mekanisme, aturan main, spesifikasi barang/jasa, dan semua hal yang terkait dengan bagaimana proses pengadaan barang/jasa dilakukan.
- d. Terbuka, berarti pengadaan barang/jasa dapat diikuti oleh semua penyedia barang/jasa yang memenuhi

persyaratan/kriteria yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku.

- e. Bersaing, proses pengadaan barang/jasa dapat menciptakan iklim atau suasana persaingan yang sehat diantara para penyedia barang/jasa, tidak ada intervensi yang dapat mengganggu mekanisme pasar, sehingga dapat menarik sebanyak mungkin penyedia barang/jasa untuk mengikuti lelang/seleksi yang pada gilirannya dapat diharapkan untuk dapat memperoleh barang/jasa dengan kualitas maksimal.
- f. Adil/tidak diskriminatif, proses pengadaan dapat memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu.
- g. Akuntabel, proses pengadaan harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang terkait dengan pengadaan barang/jasa sehingga dapat dipertanggungjawabkan.<sup>31</sup>

Apabila prinsip-prinsip tersebut dapat dilaksanakan, dapat dipastikan akan diperoleh barang/jasa yang sesuai dengan spesifikasinya dengan kualitas maksimal serta biaya pengadaan yang minimal.<sup>32</sup>

Selain itu, pengadaan barang dan jasa harus menjunjung tinggi etika pengadaan. Etika pengadaan barang dan jasa diatur pada

---

<sup>31</sup> W Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta Hlm 10 -11

<sup>32</sup> *Ibid* Hlm 11.

pasal 7 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Penulisan hukum ini menggunakan metode penelitian normatif. Penelitian hukum normatif merupakan usaha mendekatkan masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang normatif. Pendekatan normatif ini meliputi asas asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi (penyesuaian) hukum, perbandingan atau sejarah hukum.<sup>33</sup>

### **2. Sumber Data**

Penelitian hukum ini memiliki sumber data yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :

a. Bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang undangan dan norma hukum yang meliputi:

- 1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- 2) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

---

<sup>33</sup>Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Penerbit Mandar Maju, Bandung. Hlm. 60

4) PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 Tahun 2019.

b. Bahan Hukum sekunder merupakan pendapat hukum yang diperoleh dari :

1) Buku

2) Jurnal

3) Internet

4) Narasumber

### 3. Cara Pengumpulan Data

#### a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk menunjang penulisan hukum dari penulis, dengan cara membaca, mempelajari, dan memahami peraturan perundang - undangan, buku - buku, pendapat hukum, dan referensi lainnya baik *online* maupun *offline* yang berkaitan dengan topik penulisan.

#### b. Wawancara

Wawancara merupakan tanya jawab peneliti dengan narasumber.

Dalam penulisan hukum ini, penulis melakukan wawancara dengan :

- 1) Pak Suparmin, M.PSSp, PPK Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 2) Pak Edy Kurnianto, Pejabat Pengadaan Dinas Pariwisata Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 3) Pak Sumitro Yuwono, S.IP, Pejabat Pengadaan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 4) Dosen Hukum Administrasi Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada (Richo Andi Wibowo, SH., LL.M., Ph.D.)

#### 4. Analisis Data

Analisis data dilakukan terhadap :

1. Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang - undangan dengan menganalisis dan menilai hukum positif
2. Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, surat kabar, internet, dan hasil wawancara penulis dengan narasumber.
3. Bahan hukum primer dan sekunder diperbandingkan untuk mencari ada tidaknya kesenjangan antara data primer dan data sekunder.



5. Proses Berpikir

Dalam penarikan kesimpulan, proses berpikir /prosedur bernalar digunakan secara deduktif.

## **H. Sistematika Penulisan Hukum**

Penulisan hukum dilakukan dengan cara membaginya dalam tiga bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

1. Bab I Pendahuluan

Bab Pendahuluan berisi latar belakang penulisan, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian yang terdiri atas jenis penelitian, sumber data, cara pengumpulan data, dan metode analisis data.

2. Bab II Pembahasan

Bab Pembahasan akan mengkaji pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilakukan oleh para pelaku pengadaan barang/jasa serta kendala kendala dalam kontrak pengadaan barang/jasa dan upaya mengatasi kendala kendala dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa dalam rangka mewujudkan pengadaan barang/jasa yang baik.

3. Bab III Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban atas rumusan masalah dan saran yang merupakan hasil temuan yang merupakan antinomi norma peraturan perundang undangan pengadaan barang/jasa yang nantinya harus

ditindaklanjuti demi penyempurnaan pelaksanaan pengadaan barang/jasa.