

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan kebutuhan pembangunan dan pengelolaan negara telah menyebabkan terjadinya peningkatan kegiatan pengadaan barang dan jasa di lembaga-lembaga pemerintah yang dibiayai dari dana APBN/APBD. Rata-rata jumlah pengadaan barang dan jasa di lembaga publik mencapai 15 – 30 % dari penghasilan kotor dalam negeri (*Gross Domestic Product – GDP*)<sup>1</sup>. Berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa tersebut, pemerintah telah mengeluarkan peraturan melalui Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, telah mengalami 6 (enam) kali perubahan. Perubahan terakhir adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2006 tentang Perubahan Keenam atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003.

Latar belakang dikeluarkannya Keputusan Presiden tersebut antara lain:

- a) Semakin meningkatnya jumlah dana pengadaan barang dan jasa pemerintah;
- b) Pengadaan barang dan jasa pemerintah harus dikelola dengan baik, transparan dan dapat dipertanggung jawabkan;
- c) Masih tingginya tingkat kebocoran keuangan pemerintah;
- d) Adanya ketidak jelasan pengaturan dan benturan aturan yang mengatur pengadaan barang dan jasa<sup>2</sup>.

Faktor lain yang melatar belakangi diterbitkannya Keputusan Presiden nomor 80 tahun 2003 tersebut adalah tingginya tingkat kebocoran anggaran pemerintah dalam proses

---

<sup>1</sup> Transparency International Indonesia, *Buku Panduan Mencegah Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa* (Jakarta: Transparency International, 2006), hal 1.

<sup>2</sup> Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, *Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Bahan Ajar DTSS Pengadaan Barang dan Jasa (Jakarta, 2007) hal. 1.

penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa serta praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Hasil pengamatan yang dilakukan oleh Bank Dunia sebelum lahirnya Keputusan Presiden di atas, bahwa tingkat kebocoran anggaran dalam pengadaan barang dan jasa mencapai antara 10 % – 50 %<sup>3</sup>. Selanjutnya disebutkan bahwa beberapa penyebab terjadinya penyimpangan tersebut antara lain:

- a) Proses penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa tertutup dan hanya mengatur dua pihak terkait yang sangat rawan terhadap praktik KKN;
- b) Perencanaan dan penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa cenderung lebih diarahkan dan diatur oleh dua pihak terkait yang berakibat pada independensi dan penyimpangan prosedur administratif.

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tersebut diharapkan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang bersumber dari APBN/APBD dapat dilakukan lebih efisien, efektif, dan transparan serta dapat dipertanggung jawabkan<sup>2</sup>.

Pokok-pokok aturan yang terkandung dalam Keputusan Presiden tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah antara lain:

- a) Penyederhanaan prosedur;
- b) Lebih terbuka dan kompetitif;
- c) Mengurangi ekonomi biaya tinggi dan meningkatkan efisiensi;
- d) Mendorong peningkatan profesionalisme dalam pengadaan barang dan jasa; dan
- e) Menjaga konsistensi penerapan aturan pengadaan barang dan jasa.

Namun demikian apabila dipelajari tahap demi tahap proses penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pemerintah serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kontrak pengadaan

---

<sup>3</sup> Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, *Pengendalian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Bahan Ajar DTSS Pengadaan Barang dan Jasa (Jakarta, 2007) hal.19.

barang dan jasa masih terdapat hal-hal yang melemahkan posisi para pihak yang terkait dengan proses tersebut.

Pertama, pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi seluruh kontrak pengadaan antara pemerintah sebagai user atau pengguna barang dan jasa (departemen/lembaga pemerintah non departemen, badan usaha milik negara, dan lembaga negara lainnya) dan perusahaan sebagai provider atau penyedia barang dan jasa (milik negara, swasta atau perorangan). Dalam pembuatan kontrak pengadaan barang dan jasa antara user dan provider, pemerintah tidak mengharuskan kontrak tersebut dibuat dalam akta otentik. Dengan pengertian bahwa kontrak pengadaan barang dan jasa dibuat dalam akta dibawah tangan oleh user dan provider. Apabila terjadi "wan prestasi" atau kelalaian untuk memenuhi perjanjian yang dibuat dalam kontrak tersebut, akta dibawah tangan tidak mempunyai kekuatan bukti yang sempurna, tidak dapat menjamin kepastian dan perlindungan hukum kecuali dapat dibuktikan di pengadilan.

Kedua, diperbolehkannya negosiasi ulang atau penambahan perubahan yang substansial di dalam kontrak, membuka peluang terjadinya *change of order* dan re-negosiasi kontrak yang merupakan sumber KKN<sup>4</sup>.

Ketiga, tidak adanya standarisasi dokumen tender akan menimbulkan adanya upaya manipulasi yang menyebabkan kerancuan dalam pengambilan keputusan.

Keempat, dilihat dari peraturan per-undang-undangan yang mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah terdapat 3 (tiga) wilayah hukum yang mengatur:

- a) Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Usaha Negara;
- b) Hukum Perdata; dan
- c) Hukum Pidana.

Hal ini dapat dilihat dalam pasal 49 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 ” Kepada para pihak yang ternyata terbukti melanggar ketentuan dan prosedur pengadaan barang dan jasa, maka:

- a) Dikenakan sanksi administrasi;

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 66.

- b) Dituntut ganti rugi/digugat secara perdata; dan
- c) Dilaporkan untuk diproses secara pidana.

Kelima, keterlibatan Aparat Pengawas sebagai Pihak ketiga merupakan bagian yang tidak terpisahkan untuk mengamankan kepentingan Negara dan Pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa.

## 1.2. Pokok Permasalahan

Dikeluarkannya Keputusan Presiden Noor 80 tahun 2003 pada satu sisi bertujuan agar pengadaan barang dan jasa pemerintah lebih efisien, efektif, transparan dan bersaing, adil dan tidak diskriminatif, serta akuntabel.

Disisi lain, proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan kontrak pengadaan antara user dan provider tidak dipersyaratkan dalam akta otentik. Mengingat kontrak pengadaan barang dan jasa mencakup wilayah hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana, maka kekuatan dan perlindungan hukum terhadap perjanjian dan penandatanganan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dibuat dibawah tangan sangat lemah.

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana kekuatan hukum kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dibuat di bawah tangan ditinjau dari hukum perdata?
- 2) Bagaimana peran Notaris terhadap pembuatan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah?
- 3) Bagaimana perlindungan hukum terhadap pejabat penandatanganan kontrak kalau terjadi pelanggaran kontrak (wanprestasi) yang merugikan negara dan pemerintah dihadapan pihak ketiga/Aparat Pengawas?

### 1.3. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan atau penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder<sup>5</sup>.

Penelitian dilakukan melalui penelusuran hukum dan peraturan normatif dengan studi pustaka yang dijadikan sebagai sumber data sekunder.

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi buku-buku, kumpulan tulisan-tulisan dari berbagai sumber, Undang Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Selain itu juga dilakukan penelusuran data primer dengan metode wawancara kepada pejabat pemerintah yang memiliki pengalaman dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Secara perspektif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan pokok yang diuraikan pada bab terdahulu.

Penelitian ini akan memberikan penilaian sejauh mana kekuatan hukum kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dibuat dalam akta dibawah tangan.

Alat pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen (bahan pustaka). Studi dokumen meliputi sumber primer (bahan hukum dan peraturan primer), sumber sekunder (bahan hukum dan peraturan sekunder), dan sumber-sumber lainnya. Sumber primer yang digunakan adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang dikaji sebagai dasar hukum.

Analisa data dilakukan dengan metode kualitatif untuk mendapatkan rumusan dan kesimpulan dari penelitian ini. Dengan demikian, hasil penelitian akan ditampilkan dalam bentuk prespektif analisis.

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, ed 1-9, (Jakarta: Raja Grafindo, 2006), hal 24.

#### 1.4. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari:

**Bab I** Pendahuluan akan diuraikan mengenai latar belakang, perumusan masalah, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**Bab II** Merupakan tinjauan mengenai aturan-aturan yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah antara lain: 1) Tinjauan umum pengadaan barang dan jasa pemerintah; 2) Kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pada Bab II ini juga akan menguraikan tentang Tinjauan hukum kontrak dalam pengadaan barang dan jasa ditinjau dari perspektif kenotariatan. Analisa lebih difokuskan pada : 1) Kekuatan Hukum kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah dari sudut hukum perdata; 2) Fungsi Notaris dalam memperkuat posisi hukum kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah; 3) Perlindungan hukum bagi pejabat penandatanganan kontrak di hadapan pihak ketiga/aparat pengawas.

**Bab III**, bagian Kesimpulan dan Saran, merupakan rangkuman dari keseluruhan tulisan berupa kesimpulan dan saran berdasarkan hasil studi dan pembahasan.