

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan merupakan suatu proses pembaharuan yang berkelanjutan dan terus menerus dari suatu keadaan tertentu kepada suatu keadaan yang dianggap lebih baik. Kondisi yang lebih baik itu harus dilihat secara menyeluruh dari berbagai segi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, tidak hanya melihat dari segi ekonomi tetapi juga dari segi sosial, budaya, dan politik. Indonesia sebagai negara berkembang melakukan usaha pembaharuan ini dengan peranan pemerintah yang aktif, dengan usaha secara terencana. Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global.

Demi mensukseskan rencana pembangunan nasional, maka setiap tahunnya pemerintah membuat perhitungan anggaran, kemudian disusun dalam bentuk Rancangan Anggaran Pengeluaran dan Belanja Negara (RAPBN), rencana anggaran tersebut kemudian diajukan oleh Presiden untuk dibahas

bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan jika disetujui akan ditetapkan menjadi undang – undang.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka masing – masing daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan megurus sendiri kepentingan pemerintah dan masyarakat setempat termasuk dalam pengelolaan keuangannya.

Sehingga anggaran belanja negara dibagi 2 (dua), yaitu:

1. Anggaran belanja pemerintah pusat ;
2. Anggaran belanja untuk daerah.

Anggaran pemerintah pusat terdiri dari 2 (dua) pengeluaran, yaitu:

1. Pengeluaran rutin ;
2. Pengeluaran pembangunan.

Pengeluaran rutin adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai tugas – tugas umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintah pusat, pembayaran bunga atas utang dalam negeri dan luar negeri, pembiayaan subsidi, dan pengeluaran rutin lainnya. Sedangkan pengertian pengeluaran pembangunan adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai proyek – proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat. Untuk pelaksanaan pengeluaran tiap - tiap departemen atau lembaga diwajibkan membuat Daftar Isian Kegiatan (DIK) yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, perjalanan dinas, dan lain – lain. Dan untuk pelaksanaan pengeluaran

pembangunan tiap – tiap departemen atau lembaga diwajibkan membuat Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA)¹.

Dalam rangka mendukung tugas – tugas umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintah pusat, diperlukan sarana penunjang guna memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Sarana yang dimaksud, berupa berbagai sarana dan prasarana penunjang dalam pegawai pemerintahan melaksanakan tugas kesehariannya, dan sarana yang dibutuhkan tersebut disediakan oleh pelaku usaha. Di dalam pengeluaran rutin disebut juga dengan belanja barang. Dalam skripsi ini akan membahas khusus mengenai pengadaan yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa .

Pengadaan barang/jasa menurut Keppres No.80 Tahun 2003 pasal 1 ayat (1) adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Pengadaan barang ini melibatkan bermacam – macam pelaku usaha sebagai penyedia barang/jasa, yaitu:

1. Produsen barang, baik langsung maupun tidak langsung;
2. Agen;
3. Pemasok barang; dan,
4. Koperasi.

¹ Indonesia, *Undang – Undang Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008*, Undang – Undang No.16 Tahun 2008 Perubahan Atas Undang – Undang Tahun 2007 LN No.139 Tahun 2008 , TLN No. 4848, Pasal 7 huruf a.

Pada prinsipnya pengadaan barang/jasa atau *procurement* dilakukan dengan dengan 2 (dua) cara, yaitu²:

a. Dengan cara swakelola

Pekerjaan swakelola adalah pekerjaan yang dilaksanakan sendiri oleh pengguna barang/jasa atau dikuasakan kepada instansi pemerintah bukan penanggung jawab anggaran/kelompok masyarakat/lembaga swadaya masyarakat.

b. Dengan menggunakan penyedia barang/jasa.

Metode pemilihan penyedia barang/jasa harus dilakukan melalui:

1. Pelelangan umum ;
2. Pelelangan terbatas ;
3. Pemilihan langsung ; dan,
4. Penunjukan langsung.

Dengan menerapkan metode – metode di atas, diharapkan dalam pelaksanaan pengadaan barang dilakukan secara terbuka, bersaing, transparan, adil dan tidak memihak, dan akuntabel sesuai dengan asas umum yang terkandung di dalam prinsip dasar pengadaan barang/jasa untuk menciptakan pemerintahan yang baik atau *good governance*. Dengan adanya tawar menawar dalam pengajuan harga secara jujur dan terbuka antara penyedia barang/jasa diharapkan mendapatkan harga yang serendah mungkin, sehingga menghemat

² Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Kepres No.80 Tahun 2003, LN.No. 120 Tahun 2003. TLN No. 4330, Lampiran 1 Bab I.

pengeluaran negara. Pemilihan metode ini juga dimaksudkan untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh para aparatur negara di lingkungannya.

Di salah satu Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Pusdiklat) Pegawai Depdiknas, penulis melakukan penelitian. Pusdiklat Pegawai Depdiknas yang berfungsi sebagai tempat pelatihan dan pendidikan bagi pegawai dari Depdiknas unrtuk meningkatkan kinerja para pegawai di Depdiknas. Untuk menunjang segala kegiatan di Pusdiklat segala sarana dan prasarana yang sudah ada harus diperbaiki seperti sarana telepon yang ada di Pusdiklat. Maka berdasarkan atas kebutuhan tersebut pimpinan Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Departemen Pendidikan Nasional yang merangkap sebagai Pejabat Pembuat Komitmen memerintahkan untuk membentuk panitia pengadaan yang mempunyai tanggung jawab dan berwenang untuk penyusunan jadwal, menyiapkan berbagai persyaratan serta mengevaluasi hasil dari pelelangan umum tersebut. Rangkap posisi tersebut terjadi karena belum adanya pejabat yang ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Komitmen di lingkungan Pusdiklat Depdiknas. Setelah disetujui dan dibentuk panitia pengadaan. Panitia yang telah ada kemudian mengumumkan akan mengadakan pelelangan umum dengan pasca kualifikasi di media massa.

Setelah pengumuman dilakukan, terdapat 5 perusahaan yang mengajukan atau memasukan penawaran atas lelang pengadaan jasa perbaikan instalasi telepon, lalu diadakan evaluasi atas ke lima perusahaan tersebut dengan sistem pasca kualifikasi. Setelah diseleksi dengan berbagai syarat baik syarat

administrasi, teknis, dan harga. Panitia kemudian mengajukan usul penetapan pemenang kepada Kepala Pusdiklat Depdiknas yang merangkap sebagai Pejabat Pembuat Komitmen yaitu PT. Riani Kefasindo sebagai calon pemenang dan menjadikannya sebagai pelaksana atas perbaikan instalasi telepon. Akhirnya, usul tersebut diterima dan ditetapkanlah PT. Riani Kefasindo sebagai pemenang lelang. Setelah pemenang didapatkan dan sudah melewati masa sanggah bagi para pihak yang berkeberatan atas keputusan tersebut, dibuatlah Surat Keputusan Penunjukkan Pelaksana Pekerjaan Perbaikan Instalasi Telepon (SK PPP) yang memutuskan PT. Riani Kefasindo sebagai pelaksana atas pekerjaan perbaikan instalasi telepon. Setelah diberikan surat keputusan tersebut dibuatlah perjanjian atau kontrak dengan pemenang lelang tersebut yaitu PT. Riani Kefasindo. Kemudian, Pejabat Pembuat Komitmen sebagai pemilik pekerjaan dan penanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan di Pusdiklat Pegawai Depdiknas mengeluarkan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK). Surat ini merupakan perintah untuk memulai pekerjaan perbaikan tersebut.

Dalam pengadaan barang terdapat suatu hubungan hukum antara pemerintah sebagai pengguna atau penerima (*acceptance*) layanan jasa perbaikan dalam masyarakat. Dalam hal ini pengadaan layanan perbaikan tersebut perlu dituangkan dalam sebuah perjanjian pengadaan perbaikan instalasi telepon. Biasanya dalam ketentuan dalam kontrak yang menentukan isi, hak dan kewajiban adalah para pihak yang membuatnya. Akan tetapi, karena bentuk kontrak pengadaan jasa tersebut sudah ditentukan dalam peraturan perundangan – undangan tersendiri, maka isi kontrak dibuat oleh pihak pengguna jasa. Bentuk

kontrak yang seperti ini biasanya akan memberatkan posisi salah satu pihak, dalam hal ini posisi pihak penyedia jasa tidak mempunyai posisi tawar yang menguntungkan karena semua ketentuan dalam kontrak sudah dibuat oleh pengguna jasa.

B. Identifikasi Masalah

Ada beberapa pokok permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan jasa (*government procurement*) di Pusdiklat Pegawai Depdiknas, yaitu:

1. Siapakah yang berwenang untuk mewakili masing – masing pihak dalam perjanjian itu?
2. Apakah pengadaan jasa yang dilakukan di Pusdiklat Pegawai Depdiknas sudah sesuai dengan Keppres No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Oleh Pemerintah?
3. Bagaimana kedudukan hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, khususnya dalam hal pemerintah sebagai pengguna barang dengan perusahaan sebagai penyedia jasa dalam pengadaan jasa, terdapat tujuan – tujuan yang dirumuskan, yaitu:

1. Untuk dapat menjelaskan tentang siapa yang berhak dalam bertindak baik dan untuk atas nama para pihak dalam selama proses penyeleksian hingga ke tahap penandatanganan kontrak.

2. Untuk memberikan penjelasan tentang prosedur pengadaan jasa oleh pemerintah sesuai dengan Keppres No.80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Oleh Pemerintah.
3. Untuk menjelaskan bagaimana hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian yang dibuat, dimana perjanjian tersebut sudah ditentukan dalam peraturan perundang – undangan tersendiri.

D. Pembatasan Masalah

Berdasarkan pokok permasalahan yang timbul dibatasi khusus dalam hal pemerintah sebagai pengguna jasa dengan perusahaan sebagai penyedia jasa dalam kaitannya dengan pengadaan jasa instansi pemerintah.

E. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional sebagai berikut:

- a. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa.³
- b. Pejabat pembuat komitmen adalah pejabat yang diangkat oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran/Dewan Bank Indonesia (BI)/pemimpin Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)/Badan Hukum Milik Negara (BHMN) sebagai pemilik pekerjaan, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa.⁴

³ Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Keppres No.80 Tahun 2003, LN.No. 120 Tahun 2003, pasal 1 ayat (1).

⁴ Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, PP No.80 Tahun 2006, Pasal 1 huruf a.

- c. Pengguna barang/jasa adalah kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/pemimpin bagian proyek/pengguna anggaran daerah/pejabat yang disamakan sebagai pemilik pekerjaan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/ jasa dalam lingkungan unit kerja/proyek tertentu.⁵
- d. Penyedia barang/jasa adalah badan usaha atau orang perorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang/layanan jasa.⁶
- e. Pemilihan penyedia barang/jasa adalah kegiatan untuk menetapkan penyedia barang/jasa yang ditunjuk untuk melaksanakan pekerjaan.
- f. Panitia pengadaan adalah tim yang diangkat oleh pengguna barang/jasa untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa.⁷
- g. Jasa pemborongan adalah layanan pekerjaan pelaksanaan konstruksi atau wujud fisik lainnya yang perencanaan teknis dan spesifikasinya ditetapkan Pejabat Pembuat Komitmen sesuai penugasan Kuasa Pengguna Anggaran dan proses serta pelaksanaannya diawasi oleh Pejabat Pembuat Komitmen
- h. Dokumen pengadaan adalah dokumen yang disiapkan oleh panitia/pejabat pengadaan sebagai pedoman dalam proses pembuatan dan penyampaian penawaran oleh calon penyedia barang /jasa serta pedoman evaluasi penawaran oleh panitia/pejabat pengadaan⁸.
- i. Kontrak adalah perikatan antara pengguna barang/jasa dengan penyedia barang/jasa dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa.⁹
- j. Pasca Kualifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya dari penyedia barang/jasa setelah memasukan penawaran.¹⁰

⁵ Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Keppres No.80 Tahun 2003, LN.No. 120 Tahun 2003, pasal 1 ayat (2).

⁶ *Ibid*, Pasal 1 ayat (3)

⁷ *Ibid*, Pasal 1 ayat (8)

⁸ *Ibid*, Pasal ayat (16)

⁹ *Ibid*, Pasal 1 ayat (17)

¹⁰ *Ibid*, Pasal 14 ayat (2)

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.¹¹

1. Jenis Penelitian

Metode yang dipakai penulis dalam penelitian ini, adalah menggunakan metode penelitian Normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Data sekunder adalah data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan, baik oleh pengumpul data primer atau pihak lain Jadi data sekunder merupakan data yang secara tidak langsung berhubungan dengan responden yang diselidiki dan merupakan pendukung bagi penelitian yang dilakukan.¹²

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini sifat penelitian yang dipakai adalah Deskriptif Analitis, Deskriptif Analitis adalah penelitian yang bertujuan membuat atau memberikan gambaran tentang asas – asas hukum, kaedah hukum dan doktrin hukum positif yang berhubungan dengan hukum perjanjian khususnya pada perjanjian pengadaan.¹³

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamoeji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm 1

¹² *Tinjauan Yuridis Tentang Perlindungan Hukum Terhadap Uang Tunai Di Bank Oleh Perusahaan Asuransi*, http://www.infoskripsi.com/component/option,com_glossary/Itemid,62/catid,24, (diakses pada 10 september 2009 pukul 15.30)

¹³ *restrukturisasi-kelembagaan-pemerintahan-daerah-kabupaten-sleman-menurut-peraturan-pemerintah*, <http://www.Skripsi-Thesis.com>, (diakses pada 11 september 2009 pukul)

Sehingga penjelasan yang disampaikan oleh penulis dalam penelitian ini dapat diterima dengan baik oleh pembaca.

3. Data penelitian.

Dalam menyusun skripsi cara pengumpulan data yang dilakukan penulis adalah dengan cara pengumpulan data sekunder atau studi kepustakaan (studi dokumen). Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder adalah data yang ditemukan dalam bahan-bahan pustaka. Data sekunder ini terdiri bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun yang dimaksud dalam penulis skripsi ini, maka metode penelitian yang penulis pergunakan adalah sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisi pengetahuan ilmiah yang baru, seperti buku-buku, peraturan perundang-undangan, majalah-majalah, ataupun yurisprudensi.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, seperti hasil penelitian ataupun rancangan undang-undang, dan wawancara dengan narasumber.
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia.
- 4) Analisa data kualitatif adalah aktivitas intensive yang memerlukan pengertian yang mendalam, kecerdikan, kreativitas, kepekaan konseptual, dan pekerjaan berat. Analisa kualitatif tidak berproses dalam suatu

pertunjukan linier dan lebih sulit dan kompleks dibanding analisis kuantitatif sebab tidak diformulasi dan distandardisasi.¹⁴

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi, penulis membagi kedalam lima bab, yang masing-masing dibagi menjadi sub bab yang saling keterkaitan satu dengan yang lainnya. Secara singkat urutan bab tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Dalam bab ini akan dibahas mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, Definisi operasional dan sistematika penulisan.

BAB II : Tinjauan Tentang Perjanjian

Dalam bab ini membahas mengenai pengertian perjanjian, asas - asas dalam perjanjian, syarat sahnya suatu perjanjian,

¹⁴ *Catatan Kecil Seorang Nurse: Analisis Data Kualitatif*, <http://rahmiwati.net/analisis-data-kualitatif.html>, (diakses pada hari Rabu, tanggal 26 agustus 2009, jam 21.00).

batal dan pembatalan perjanjian, wanprestasi dan saat berakhirnya suatu perjanjian.

BAB III : Prosedur Pengadaan Barang/ Jasa Oleh Pemerintah

Pada bab ini akan membahas mengenai prosedur atau tata cara pengadaan jasa, kriteria tertentu bagi perusahaan dalam melakukan pengadaan, dan ketentuan yang harus ada dalam perjanjian pengadaan barang dalam ruang lingkup pemerintah sesuai dengan Keppres Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pengadaan Barang/ Jasa Oleh Pemerintah.

BAB IV : Hak Dan Kewajiban Para Pihak

Dalam bab ini membahas mengenai kewenangan para pihak dalam perjanjian, mekanisme dan prosedur pengadaan di Pusdiklat Pegawai Depdiknas, dasar mengikatnya perjanjian pengadaan jasa perbaikan instalasi telepon, dan hak dan kewajiban para pihak dalam kontrak pengadaan perbaikan instalasi telepon.

BAB V : Penutup

Pada bab terakhir dari penulisan skripsi ini berisi kesimpulan dan saran. Pada bagian akhir ini akan diberi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah penulis lakukan.

BAB II