

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejarah perkembangan proses Pengadaan (*procurement*)<sup>1</sup> telah terbentang sejak lama, bahkan dapat ditarik hingga pada masa Mesir Kuno, kira-kira 3.000 tahun sebelum masehi<sup>2</sup>. Meskipun tidak ada fungsi pengadaan yang ditunjuk, manajemen dalam pengadaan bahan, sangat membantu dalam pembangunan piramida. Orang Mesir menggunakan juru tulis untuk mengelola pasokan untuk proyek-proyek besar ini. Juru tulis memainkan peran klerikal, mencatat jumlah bahan dan pekerja yang dibutuhkan pada gulungan papirus. Para pelaksana pembangunan akan melacak pesanan melalui pemenuhan dan merupakan salah satu yang pertama dikenal dalam sejarah dalam profesi pengadaan.<sup>3</sup> Selanjutnya, hal ini dikembangkan juga pada zaman Romawi Kuno berkaitan dengan pengelolaan kelangkaan pasokan dan daya saing sebagai perhatian utama dalam sebuah pembangunan dan selanjutnya dikembangkan lebih lanjut pada abad ke-19.<sup>4</sup>

Peran organisasi pengadaan sendiri tidak benar-benar diakui sampai tahun 1800-an. Salah satu pengakuan paling awal dari fungsi pengadaan dapat

---

<sup>1</sup>Pengadaan (*procurement*) memiliki makna yang luas karena tidak hanya menyangkut pengadaan oleh Pemerintah namun juga oleh pihak swasta, atau pihak pendonor kepada obyek yang diberikan donor. Kamus Hukum *Black's Law Dictionary* mendefinisikan Proses Pengadaan atau *Procurement* sebagai *the entire process of purchasing goods that includes the purchasing decision, the selection of the goods, and the payment made by the buyer to purchase the goods. It involves (1) planning the purchase, (2) determination of the standards, (3) Development of specifications, (4) researching and selecting the supplier, (5) analysis of the value, (6) Financing, (7) negotiating the price, (8) purchase, (9) supply contract administration, (10) controlling the inventory and (11) disposals*. Dalam kaitannya dengan penulisan tesis ini, maka Pengadaan yang dimaksud adalah Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah Indonesia.

<sup>2</sup>Mike Nolan, *The History of Procurement: Past, Present, and Future*, <https://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles/history-of-procurement-past-present-future.jsp#:~:text=The%20first%20traces%20of%20procurement,supply%20for%20these%20massive%20projects>, diakses pada tanggal 25 September 2022.

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>Dinesh Varadharajan, *The Evolution of Procurement: Where It Was and Where It Was Going*, <https://www.spiceworks.com/supplychain/procurement/guest-article/the-evolution-of-procurement-where-it-was-and-where-it-is-going/>, diakses pada tanggal 15 September 2022.

ditemukan dalam buku Charles Babage tahun 1832, *On the Economy of Machinery and Manufactures*. Charles menunjukkan perlunya 'material man' pada sektor pertambangan untuk memilih, membeli dan melacak barang/jasa yang dibutuhkan. Pada intinya, Charles meminta petugas pengadaan yang bersifat terpusat.<sup>5</sup> Berlanjut pada masa Revolusi Industri, pengadaan semakin menemukan urgensinya. Marshall Kirkman pada tahun 1887 dalam karyanya berjudul *The Handling of Railway Supplies – Their Purchase and Disposition*, menjelaskan secara terperinci kontribusi strategis pengadaan untuk industri perkeretaapian, khususnya dalam memperoleh barang dari bagian negara maju dan membawanya ke selatan dan barat. Pada tahun 1886, *Pennsylvania Railroad* memberikan status departemen ke fungsi pengadaan, dan menyebutnya sebagai "Supplying Departement" (Departemen Pemasok).<sup>6</sup>

Pada abad ke-20, pengadaan menjadi semakin strategis dan canggih, didorong oleh kelangkaan pada masa *The Great Depression*<sup>7</sup> dan Perang Dunia II. Selama *booming* masa perang, pembelian diakui sebagai bagian utama dan vital dari operasi perusahaan. Hal ini tercatat dalam buku *Purchasing and Supply Chain Management* oleh Robert M. Monczka, Robert B. Handfield, dan Larry Giunipero. Subyek Pengadaan juga semakin menarik sebagai sebuah subyek pengajaran/pendidikan, sebagai gambaran, pada tahun 1933, hanya 9 (sembilan) universitas yang memiliki Program Pembelajaran mengenai Pengadaan yang kemudian berkembang pada tahun 1945 menjadi 49 (empat puluh sembilan) universitas memilikinya. Para profesional ini membantu mengelola ekspansi ekonomi pada era 50-an dan 60-an pascaperang.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>*Op.Cit.*

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>*The Great Depression* atau Depresi Hebat adalah suatu keadaan yang mengacu pada kemerosotan ekonomi di seluruh dunia yang dimulai pada tahun 1929 dan berlangsung hingga sekitar tahun 1939. Sebuah depresi terpanjang dan paling parah yang pernah dialami oleh dunia industri Barat, memicu perubahan mendasar dalam institusi ekonomi, kebijakan makro ekonomi, dan teori ekonomi. Depresi Hebat dimulai dari Amerika Serikat, dan menyebabkan penurunan drastis dalam *output*, pengangguran parah, dan deflasi akut di hampir setiap negara di dunia. Efek sosial dan budayanya tidak kalah mengejutkan, terutama di Amerika Serikat, di mana Depresi Hebat mewakili kesulitan terberat yang dihadapi orang Amerika sejak Perang Saudara, <https://www.britannica.com/event/Great-Depression>, diakses pada 10 Oktober 2022.

<sup>8</sup>Evan Stinson, *Procurement Through Ages*, <https://www.jaggaer.com/blog/procurement-through-the-ages/>, diakses pada tanggal 26 September 2022.

Pada medio tahun 1970-an pengadaan barang/jasa semakin mendapatkan perhatian dunia akademis secara lebih mendalam. Seorang akademisi bernama Poters mendorong perusahaan untuk memikirkan fungsi pengadaan barang/j PBjasa sebagai fungsi strategis bukan hanya fungsi administratif. Sejak tahun 1980 fungsi pengadaan barang/jasa telah berevolusi dari sekedar sebagai proses membeli barang/jasa untuk perusahaan menjadi sebuah aktivitas untuk mendapatkan barang/jasa untuk mencapai tujuan pengguna. Penelitian tentang kinerja pengadaan barang/jasa (*procurement performance*) memiliki peranan yang penting dalam manajemen performa rantai pasok (*supply chain quality performance*), inovasi produk, dan kinerja keuangan perusahaan.<sup>9</sup>

Pergeseran besar berikutnya dalam pengadaan adalah selama tahun 80-an dan 90-an, ketika komputer dan jaringan komputer memberi organisasi pengadaan banyak alat baru untuk berkomunikasi dan menawar. Kecanggihan periode ini dibuktikan dengan fakta bahwa organisasi mulai menilai pemasok dalam hal kualitas dan keandalan, bukan hanya harga terendah<sup>10</sup>. Pada akhir 1990-an, “*sumber strategis*” dan pemasok/manajemen rantai pasokan menjadi hal yang populer dan tetap demikian hingga hari ini. Di luar otomatisasi (yaitu menghubungkan alat *eSourcing* dan sistem operasional untuk secara otomatis membuat kontrak, order pembelian, catatan info, dll.), *platform* pengadaan modern sekarang menawarkan analisis mendalam tentang pemasok saat ini dan calon pemasok, membantu perusahaan membuat pilihan pemasok yang lebih tepat dan bisnis penting lainnya keputusan<sup>11</sup>. Saat ini, proses tersebut dapat kita kenal sebagai *e-procurement* atau pengadaan barang/jasa secara elektronik.

Di Indonesia, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) memiliki fungsi yang sangat strategis. Mengacu pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu fungsi negara adalah: memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa<sup>12</sup>. Untuk sebab itu, dalam kaitannya mencapai cita-cita luhur tersebut, melalui

---

<sup>9</sup>Immanuel Zai, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pengadaan Barang dan Jasa pada Industri Pilihan di Batam* (Batam: Tesis Universitas Internasional Batam, 2019).

<sup>10</sup>*Ibid.*

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

<sup>12</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

PBJP yang diselenggarakan secara baik, maka Pemerintah diharapkan dapat melaksanakan pembangunan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Selain itu PBJP juga mempunyai fungsi yang cukup signifikan dalam perekonomian nasional, mengingat nilai belanja pemerintah yang sangat besar setiap tahunnya, maka PBJP diharapkan dapat mendorong percepatan pembangunan dan pemerataan ekonomi<sup>13</sup> dan memberikan perluasan kesempatan berusaha.<sup>14</sup>

Amanat Undang-Undang Dasar 1945 selain mengatur kewajiban negara dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, juga mengatur cita-cita luhur lainnya yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Cita-cita ini dapat dimaknai berupa terselenggarakannya suatu tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). *Good Governance* menurut UNDP (*United Nations Development Program*) adalah penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan banyak pihak seperti negara dan pemerintahan, swasta, serta masyarakat atau rakyat.<sup>15</sup> Berkaitan dengan tujuan tersebut, maka salah satu ikhtiar untuk mewujudkannya adalah dengan cara melakukan penilaian secara nasional terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa di setiap Kementerian/Lembaga melalui sebuah indeksasi yang dinamakan Indeks Tata Kelola Pengadaan Minimal Baik.

Melalui penilaian indeksasi tersebut, hasil indeksasi akan dimasukkan dalam salah satu indikator dalam keseluruhan penilaian Indeks Reformasi Birokrasi karena Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP) selaku *leading sector* Indeks Tata Kelola Pengadaan Minimal Baik berkewajiban untuk memberikan penjelasan mengenai Indeks Tata Kelola Pengadaan Minimal Baik kepada K/L/Pemda sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik

---

<sup>13</sup>Indonesia, Lampiran I Keputusan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 167 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Tahun 2020-2024, hal. 1.

<sup>14</sup>Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pasal 4. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 63).

<sup>15</sup>Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan prima dan Kepemerintahan yang baik*. (Bandung, Refika Aditama, 2009), hal. 270.

Indonesia Nomor 4 tahun 2021 tentang Penjelasan Indeks Tata Kelola Pengadaan Minimal Baik Sebagai Aspek Indikator Dalam Indeks Reformasi Birokrasi.<sup>16</sup>

Pengadaan barang/jasa pemerintah selain memiliki peran signifikan dalam aktifitas pemerintah namun juga sektor yang juga rawan dengan korupsi yang tidak hanya terjadi di Indonesia saja, namun terjadi di negara-negara lain di dunia. Penelitian IMF pada tahun 2019 menyatakan bahwa Pengadaan publik, sebagai sebuah cara penting untuk mengimplementasikan anggaran pemerintah, bisa sangat rentan korupsi.<sup>17</sup> Perkiraan kerugian melalui pengeluaran yang diperoleh berjumlah sekitar 10-20 persen, bahkan di negara-negara dengan integritas sistem pengadaan yang relatif tinggi di Uni Eropa. Hal ini dapat memberikan konsekuensi keuangan publik yang mengerikan, seperti adanya kebocoran hingga sekitar 12 persen dari PDB global atau USD 11 triliun per tahun yang pada akhirnya dapat menyebabkan defisit yang lebih tinggi dan pertumbuhan yang lebih rendah, karena (antara lain) kualitas yang tidak memadai dan/atau tingkat infrastruktur yang tidak memadai.<sup>18</sup>

Berdasarkan penelitian *Indonesia Procurement Watch* pada tahun 2012, dari 70% kasus korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan kasus pengadaan barang/jasa<sup>19</sup>. Begitu juga data dari Badan Reserse Kriminal Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia tahun 2012 yang menyatakan bahwa 70% kasus korupsi yang ditanganinya merupakan kasus pengadaan barang/jasa.<sup>20</sup> Sementara belum lama ini, Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Alexander Marwata saat ini juga menyampaikan bahwa lebih dari 80 persen perkara korupsi di daerah menyangkut pengadaan barang/jasa, kemudian *data Indonesia Corruption*

---

<sup>16</sup>Indonesia, Surat Edaran Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2021 tentang Penjelasan Indeks Tata Kelola Pengadaan Minimal Baik Sebagai Aspek Indikator Dalam Indeks Reformasi Birokrasi, Latar Belakang.

<sup>17</sup>A. Abdou, et. al, *International Monetary Fund (IMF) Working Paper: Assessing Vulnerabilities to Corruption in Public Procurement and Their Price Impact*, (Washington, IMF Working Paper, 2022), hal. 3.

<sup>18</sup>*Ibid.*

<sup>19</sup>I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, *Korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Realitas Antagonis Dalam Perwujudan Prinsip Clean Governance di Indonesia*, (Semarang: Jurnal Masalah-Masalah Hukum Universitas Diponegoro Jilid 42 Nomor 1, Januari 2013), hal. 8.

<sup>20</sup>*Ibid.*

*Watch* (ICW) pada tahun 2016, dari 482 (empat ratus delapan puluh dua) kasus korupsi yang ditindak penegak hukum, sebanyak 195 (seratus sembilan puluh lima) kasus terkait pengadaan barang/jasa. Dengan nilai kerugian negara Rp.680 miliar dan nilai suap Rp.23,2 miliar.<sup>21</sup>

Kekhawatiran pemerintah akan terjadinya kecurangan-kecurangan pada aktivitas belanja publik tersebut mendorong pemerintah menerapkan suatu sistem pengadaan barang/jasa, salah satu caranya yaitu dengan pengadaan secara elektronik (*e-procurement*).<sup>22</sup> Pengadaan barang/jasa secara elektronik yang diterapkan merupakan sistem pengadaan barang/jasa yang proses pelaksanaannya dilakukan secara elektronik dengan memanfaatkan fasilitas komunikasi dan informasi melalui internet dan sistem aplikasi serta layanan pengadaan elektronik yang disediakan oleh Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP).<sup>23</sup>

Pelaksanaan *E-Procurement* termasuk ke dalam salah satu program nasional untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. *E-Procurement* harus diterapkan di seluruh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah dan penerapannya disosialisasikan di seluruh daerah di Indonesia pada tahun 2009.<sup>24</sup> *E-Procurement* menjadi instrumen penting untuk mencegah korupsi anggaran dalam pengadaan barang/jasa, dimana Indonesia telah melaksanakan *e-procurement* sejak tahun 2008 yang didukung dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 beserta tujuh kali perubahannya dan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta empat kali perubahannya. Kewajiban *e-procurement* diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tahun 2012 yang memiliki poin antara

---

<sup>21</sup>Nur Hadiyati, *Urgensi Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa melalui Undang-Undang*, (Jakarta: Jurnal Pengadaan Volume I Nomor 2 LKPP, April 2018), hal. 4.

<sup>22</sup>Yunus Harjito, *E-Procurement: Peluang dan Tantangan bagi Pemerintah Daerah* (Kudus: Jurnal Kajian Ekonomi dan Bisnis Islam Iqtishadia, 2015) Vol 8, No. 1, Maret 2015, hal. 74-75.

<sup>23</sup>*Ibid.*

<sup>24</sup>Purnomo Edy Mulyono, *Analisis Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa secara Elektronik pada Pemerintah Kabupaten Gresik*, (Gresik: Airlangga Development Journal, 2017), hal. 34.

lain bahwa pada tahun anggaran 2012 sekurang-kurangnya 75 persen dari seluruh belanja Kementerian/Lembaga dan 40 persen belanja Pemerintah Daerah yang dipergunakan untuk pengadaan barang/jasa wajib menggunakan *e-procurement*, dalam hal ini untuk semua.

Namun, walaupun secara politik hukum, pengadaan diarahkan untuk menggunakan/dilakukan secara *e-procurement*, namun tidak semua pengadaan dilakukan secara elektronik. Masih dimungkinkan untuk diadakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dilakukan secara manual sehingga tidak dicatatkan secara elektronik.<sup>25</sup> Oleh karena itu, walaupun hal ini dimungkinkan, namun menurut hemat penulis, pengadaan barang dan jasa secara konvensional kurang memenuhi prinsip pengadaan barang/jasa terutama yang berhubungan dengan prinsip transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel.

Dalam penelitian Purwanto, terdapat berbagai persoalan yang muncul dalam pengadaan barang/jasa secara konvensional. Persoalan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut<sup>26</sup>:

1. Minimnya monitoring;
2. Penyalahgunaan wewenang;
3. Penyimpangan kontrak;
4. Kolusi antara pejabat publik dan rekanan;
5. Manipulasi dan tidak transparan;
6. Kelemahan SDM.

PBJP secara konvensional juga kurang sejalan dengan kebijakan pengadaan barang/jasa Pemerintah yang berkaitan dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi, serta transaksi elektronik yang bertujuan semua transaksi menjadi transparan, akuntabel, dan tercatat secara elektronik.<sup>27</sup> Pada akhirnya pelaksanaan PBJP yang dilakukan secara *e-*

---

<sup>25</sup>Metode pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang dimaksud adalah melalui Pengadaan Langsung.

<sup>26</sup>Purwanto, *Kajian Prosedur Pengadaan Jasa Konstruksi Secara E-Procurement*, (Jurnal Teknik Sipil Universitas Atmajaya Yogyakarta, Vol. 9 No. 1, 2009), hal. 45-46.

<sup>27</sup>Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan

*procurement* mencapai tujuan utama adanya PBJP yaitu menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi, dan penyedia.<sup>28</sup>

Berdasarkan Laporan Kinerja Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dalam 3 tahun terakhir<sup>29</sup>, maka data persentase secara nasional Pengadaan Langsung yang diselenggarakan melalui sistem pengadaan secara elektronik (*e-procurement*) adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Laporan Kinerja Pelaksanaan Pengadaan Langsung**  
**Secara Nasional Tahun 2020, 2021, dan 2022**

	2020	2021	2022
Pengadaan Langsung	9%	32,70%	28,58%

Menilik pada laporan tersebut, maka efektivitas Pengadaan Langsung yang diselenggarakan melalui sistem pengadaan secara elektronik (*e-procurement*) masihlah minim. Penulis berpendapat hal ini tentunya tidaklah *linear* dengan latar belakang hadirnya *e-procurement* sekaligus kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah yang berlangsung saat ini yang berorientasi pada penggunaan teknologi informasi dan komunikasi, serta transaksi elektronik. Berdasarkan fakta tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji fenomena ini dihubungkan dengan Teori Hukum yaitu Efektivitas Hukum.

Penulis tertarik untuk mendorong efektivitas hukum dari Kebijakan Pengadaan Langsung agar dilakukan secara elektronik (*e-procurement*). Penulis berpendapat bahwa dengan diterapkannya kebijakan tersebut, maka Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah akan lebih berlangsung secara

---

Presiden Nomor 12 Tahun 2021 Pasal 5 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 No 33).

<sup>28</sup>*Ibid*, Pasal 4.

<sup>29</sup>Data Persentase Nasional 3 tahun terakhir yang dimaksud adalah tahun 2020, 2021, dan 2022. Khusus untuk tahun 2022, hanya dilihat sampai tanggal 31 Oktober 2022. Adapun data yang diambil merupakan data berdasarkan aplikasi Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SIRUP) dan data Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE).



efektif dan efisien. Selain itu, Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dilakukan secara elektronik (*e-procurement*) akan mendorong transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas dari pengadaan tersebut.

Selanjutnya penulis berpendapat bahwa pelaksanaan peraturan perundang-undangan tidak akan efektif apabila tidak disertai dengan penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan bisa bermacam-macam bentuknya, salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi, yang dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau sanksi administratif. Ketentuan sanksi ini, baik pidana, perdata, maupun administratif merupakan suatu pilihan, artinya tidak harus ketiga-tiganya diterapkan tetapi dapat dipilih mana yang paling efektif dan yang paling tepat dikaitkan dengan lingkup substansi pengaturannya. Bahkan sangat mungkin penegakan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan sama sekali tidak diperlukan adanya sanksi.

Penulis akan mengkaji kemungkinan perlu atau tidaknya penegakan hukum dalam mendorong efektivitas kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dilakukan secara elektronik (*e-procurement*) sekaligus menganalisis bentuk yang paling tepat dari penegakan hukum dimaksud.

## **B. Perumusan Masalah**

Sehubungan pokok-pokok pikiran yang diuraikan dalam latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah:

1. Bagaimana penerapan norma hukum pengadaan langsung secara elektronik ditinjau dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah?
2. Bagaimana efektivitas penerapan hukum pengadaan langsung secara elektronik ditinjau dari Teori Efektivitas Hukum?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan norma hukum pengadaan langsung secara elektronik ditinjau dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas penerapan hukum pengadaan langsung secara elektronik ditinjau dari Teori Efektivitas Hukum.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian Tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau berguna, baik dari sisi kepentingan akademis/teoritis maupun kepentingan praktis. Oleh sebab itu, pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan dari kedua sisi tersebut:

1. Dari sisi kepentingan akademis/teoritis diharapkan dapat menjadi bahan masukan konstruktif guna pengembangan ilmu pengetahuan hukum dalam bidang hukum administrasi negara dan hukum keuangan negara khususnya terkait dengan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
2. Dari sisi kepentingan praktis diharapkan berguna:
  - a. Bagi Pelaku Pengadaan di Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah, dapat dijadikan masukan pentingnya penerapan *e-procurement* dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah terutama bagi pengadaan langsung;
  - b. Bagi LKPP sebagai satu-satunya lembaga pemerintah yang mempunyai tugas mengembangkan dan merumuskan kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah, dapat menjadi masukan dalam pengembangan dan perumusan kebijakan *e-procurement* di masa yang akan datang terutama berkaitan dengan Pengadaan Langsung.

#### **E. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual**

##### **1. Kerangka Teori**

##### **a. Teori Efektivitas Hukum oleh Anthony Allott**

Professor Anthony Allott adalah ahli hukum dari Universitas London yang terkenal dengan teorinya *Effectiveness of Law*. Allott menginisiasi penelitiannya di Afrika dengan salah satu karyanya yang saat ini masih menjadi rujukan dalam penelitian hukum adalah “*The Limits of Law*” yang membahas apa yang tidak bisa dilakukan oleh hukum. Selain *Limits of Law*, terdapat karyanya yang lain seperti artikel yang berjudul “*The Limits of Law: A Reply*” yang dipublikasikan oleh *Journal of Legal Pluralism* pada tahun 1983.<sup>30</sup> Secara garis besar, pemikiran Allott dapat kita baca dalam tulisannya yang berjudul “*The Effectiveness of Law*” pada tahun 1981 yang diterbitkan oleh *Valparaiso University Law Review*. Dalam tulisan tersebut kita dapat mengetahui pandangan Allott mengenai bagaimana hukum bekerja dan apa yang tidak dapat dilaksanakan oleh hukum.<sup>31</sup>

Efektivitas hukum menurut Allott adalah bagaimana hukum dapat merealisasikan tujuannya atau dengan kata lain bagaimana hukum dapat memenuhi tujuannya. Namun, untuk menilai atau mengukur efektivitas hukum, hal tersebut sulit dilakukan. Allott berpendapat bahwa alasan sulitnya mengukur efektivitas hukum adalah sebagai berikut<sup>32</sup>:

1. Proses pembuatan produk hukum dalam masyarakat yang dibuat secara cepat yang terkadang tujuan pembuatan Undang-Undang tidak secara jelas dinyatakan oleh pembuatnya atau perancangannya;
2. Terdapatnya masyarakat yang memiliki hukum, namun tidak mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan tertulis atau hanya diatur sebagian karena sudah diatur dalam hukum adat.

---

<sup>30</sup>Diana Tantri Cahyaningsih, *Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot*, (Jakarta: Jurnal Rechtsvinding, 2020), [https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal\\_online/Mengurai%20Teori%20Efektiveness%20of%20Law%20Anthony%20Allot%20\(Final\).pdf](https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Mengurai%20Teori%20Efektiveness%20of%20Law%20Anthony%20Allot%20(Final).pdf), diakses pada 10 Oktober 2022.

<sup>31</sup>*Ibid.*

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

## **b. Teori Efektivitas Hukum oleh Soerjono Soekanto**

Dalam konteks penegakan hukum terhadap aturan hukum dalam peraturan perundang-undangan. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.<sup>33</sup> Selanjutnya disebutkan juga bahwa keinginan-keinginan hukum tersebut merupakan pikiran-pikiran badan pembentuk hukum yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum.

Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum turut menentukan bagaimana penegakan hukum dijalankan. Dalam perkembangan selanjutnya, proses penegakan hukum itu dikatakan berpuncak pada penegakan hukumnya oleh aparat penegak hukum itu sendiri. Secara ekstrim dapat dikatakan bahwa berhasil atau tidaknya aparat penegak hukum menjalankan tugas, sebenarnya telah dimulai pada saat peraturan perundang-undangan yang ditegakkan itu disusun.<sup>34</sup>

Mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, Soerdjono Soekanto mengemukakan bahwa dalam kerangka proses penegakan hukum, terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi<sup>35</sup>:

- 1) Faktor Hukum
- 2) Faktor Penegak Hukum
- 3) Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum
- 4) Faktor Masyarakat
- 5) Faktor Kebudayaan

Kelima faktor tersebut saling berkaitan, merupakan esensi dari penegakan hukum dan menjadi parameter untuk menentukan efektivitas penegakan hukum. Sehubungan dengan berbagai faktor di atas, Satjipto Rahardjo mengemukakan terdapat berbagai unsur yang

---

<sup>33</sup>Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hal. 24.

<sup>34</sup>*Ibid*, hlm. 25.

<sup>35</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hal 8.

berpengaruh dalam penegakan hukum menurut derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatannya tersebut maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. Pertama, unsur pembuatan UU yakni lembaga legislatif. Kedua, unsur penegakan hukum yakni polisi, jaksa dan hakim, dan ketiga adalah unsur lingkungan yang meliputi pribadi, warga negara dan sosial.<sup>36</sup>

Dalam perspektif sistem hukum (*legal system*), Lawrence M. Friedman berpendapat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu menyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum merupakan batang tubuh, kerangka, bentuk abadi dari suatu sistem. Substansi hukum adalah aturan dan norma-norma aktual yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga, kenyataan, bentuk perilaku dari para pelaku yang diamanati di dalam sistem.

## 2. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari perbedaan pengertian terhadap istilah-istilah penting yang dipergunakan dalam penelitian, dikemukakan definisi operasional dari istilah-istilah tersebut, adalah:

- a. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah 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>37</sup>

---

<sup>36</sup>Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 23-24.

<sup>37</sup>*Op. Cit.*, Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pasal 1 Angka 1. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 63).

- b. Kementerian Negara yang selanjutnya disebut kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;<sup>38</sup>
- c. Lembaga adalah organisasi non-Kementerian Negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;<sup>39</sup>
- d. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;<sup>40</sup>
- e. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom;<sup>41</sup>
- f. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah selanjutnya disingkat LKPP adalah lembaga pemerintah yang bertugas mengembangkan dan merumuskan kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;<sup>42</sup>
- g. Pengguna Anggaran yang selanjutnya disingkat PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Perangkat Daerah;<sup>43</sup>
- h. 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;<sup>44</sup>
- i. Kuasa Pengguna Anggaran pada Pelaksanaan APBD yang selanjutnya disebut KPA adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan

---

<sup>38</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 2.

<sup>39</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 3.

<sup>40</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 4.

<sup>41</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 5.

<sup>42</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 6.

<sup>43</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 7.

<sup>44</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 8.

sebagian kewenangan pengguna anggaran dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Perangkat Daerah;<sup>45</sup>

- j. Pejabat Pembuat Komitmen yang selanjutnya disingkat PPK adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara/anggaran belanja daerah;<sup>46</sup>
- k. Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disingkat UKPBJ adalah unit kerja di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang menjadi pusat keunggulan Pengadaan Barang/Jasa;<sup>47</sup>
- l. Kelompok Kerja Pemilihan yang selanjutnya disebut Pokja Pemilihan adalah sumber daya manusia yang ditetapkan oleh kepala UKPBJ untuk mengelola pemilihan Penyedia;
- m. Pejabat Pengadaan adalah pejabat administrasi/pejabat fungsional/personel yang bertugas melaksanakan Pengadaan Langsung, Penunjukan Langsung, dan/atau E-purchasing;<sup>48</sup>
- n. Sumber Daya Manusia Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah Aparatur Sipil Negara dan Non-Aparatur Sipil Negara yang bekerja di bidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;<sup>49</sup>
- o. Pejabat Fungsional Pengelola Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disebut Pengelola Pengadaan Barang/Jasa adalah Aparatur Sipil Negara yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan Pengadaan Barang/Jasa;<sup>50</sup>
- p. Rencana Umum Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disingkat RUP adalah daftar rencana Pengadaan Barang/Jasa yang akan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah;<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 9.

<sup>46</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 10.

<sup>47</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 11.

<sup>48</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 13.

<sup>49</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 18.

<sup>50</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 18a.

<sup>51</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 19.

- q. Layanan Pengadaan Secara Elektronik adalah layanan pengelolaan teknologi informasi untuk memfasilitasi pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa secara elektronik;<sup>52</sup>
- r. Penyedia Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut Penyedia adalah Pelaku Usaha yang menyediakan barang/jasa berdasarkan kontrak;<sup>53</sup>
- s. Tender adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya;<sup>54</sup>
- t. Pengadaan Langsung Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia Barang /Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang bernilai paling banyak Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);<sup>55</sup>
- u. Pengadaan Langsung Jasa Konsultansi adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia Jasa Konsultansi yang bernilai paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah).<sup>56</sup>
- v. SPSE adalah aplikasi perangkat lunak Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) berbasis *web* yang dapat diakses melalui *website* unit kerja yang melaksanakan fungsi layanan pengadaan secara elektronik.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 21.

<sup>53</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 28.

<sup>54</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 36.

<sup>55</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 40.

<sup>56</sup>*Ibid*, Pasal 1 Angka 41.

<sup>57</sup>Indonesia, *Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia*, Lampiran IV Model Dokumen Pemilihan (Berita Negara RI Tahun 2021 Nomor 593).