

# TANGGUNG GUGAT PEMERINTAH TERHADAP PEMBATALAN HASIL TENDER SECARA SEPIHAK

## *The Government's Liability for Terminating the Tender Results Unilaterally*

**Fikri Hadi, Farina Gandryani, Dwi Elok Indriastuti**

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra Surabaya

Jalan Raya Benowo 1-3, Surabaya

e-mail: [fikrihadi@uwp.ac.id](mailto:fikrihadi@uwp.ac.id) , [farinayani@uwp.ac.id](mailto:farinayani@uwp.ac.id) , [dwielok@uwp.ac.id](mailto:dwielok@uwp.ac.id)

### **Abstrak**

Pemerintah dalam rangka mendukung terlaksananya program kerja, maka Pemerintah melaksanakan suatu pengadaan barang dan jasa. Salah satunya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang. Pada akhir 2018, Pemerintah Kota Semarang secara sepihak membatalkan hasil pemenang tender dikarenakan adanya kesalahan penghitungan anggaran. Padahal sejumlah tender telah diterbitkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa. Secara hukum privat, kesepakatan tidak dapat ditarik kembali kecuali atas persetujuan kedua belah pihak. Namun secara hukum publik terdapat larangan untuk melakukan pembelanjaan apabila tidak terdapat anggaran. Oleh sebab itu, artikel ini akan membahas mengenai konsep kontrak yang dilakukan Pemerintah terkait di bidang kontrak pengadaan barang dan jasa serta tanggung gugat Pemerintah Kota Semarang terhadap pembatalan hasil tender. Penelitian ini merupakan penelitian hukum bertipe doktrinal dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontrak Pemerintah berbeda dengan kontrak privat pada umumnya dikarenakan terikat pada aspek hukum publik (hukum administrasi dan hukum pidana) serta aspek hukum privat. Sehingga dari konsep tersebut dikaitkan dengan kasus di Semarang, pemenang tender yang dirugikan tidak bisa mengajukan gugatan ataupun permohonan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Pemenang tender yang dirugikan dapat menggugat Pemerintah melalui peradilan umum berdasarkan konsep tanggung gugat Pemerintah.

**Kata kunci:** Pengadaan Barang dan Jasa, Kontrak, Hukum Privat, Hukum Administrasi, Tanggung Gugat Pemerintah

### **Abstract**

*The Government, in order to support the implementation of its program by doing government procurement. One of them is carried out by the Semarang City Government. In the last 2018, The Semarang City Government unilaterally canceled the results of the tender winner due to an error in the budget calculation.*

*Even though, The Letter of the Goods/Services Providers for several tenders have been published. According the private law, the contract cannot be terminated except by mutual consent. However-according the public law, the government cannot spend if there is no budget. Therefore, this paper will discuss about the concept of the government procurement contract and the Semarang City government's liability on the results of the tender termination. The argument in this paper is written as a legal argument by having perspective on the doctrinal-legal approach. It will use conceptual approach, legal and statutes approach and case approach. This paper ends up with the conclusion that the government contract is different with general privat contract. Because the government contract is binding by public law aspect (criminal law and administrative law) and privat law aspect. Therefore in this case, the tender winners who have been harmed cannot start a lawsuit in The State Administrative Courts. The tender winner can sue The Semarang City Government through The General Court based on The Government's Liability.*

**Keywords :** *Government Procurement, Contract, Private Law, Administrative Law, The Government's Liability*

---

## **A. PENDAHULUAN**

Negara Indonesia adalah Negara Hukum, sehingga dalam melakukan tindakan, salah satu unsur negara yakni Pemerintah harus bertindak berdasarkan kewenangan yang sesuai dengan koridor hukum. Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya dapat melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*).<sup>1</sup> Salah satu tindakan yang dilakukan Pemerintah, dalam hal ini adalah pejabat Tata Usaha Negara adalah melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa.

Kegiatan pengadaan barang dan jasa tersebut harus sejalan dengan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa, yakni Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Peraturan Presiden tersebut merupakan turunan dari Undang-

---

<sup>1</sup> Fellista Ersyta Aji dan Laga Sugiarto, 2018, "Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Yang Meliputi Tindakan Faktual", *Justiciabelen*, Vol. 1, No. 1, h. 41.

Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sehingga kegiatan pengadaan merupakan salah satu bagian dari perbendaharaan negara.

Kegiatan pengadaan barang dan jasa mempunyai aspek yang kompleks dikarenakan pada suatu pengadaan barang dan jasa selain terdapat aspek hukum publik, juga terdapat aspek hukum privat, yakni pada proses pembuatan dan pelaksanaan kontrak hingga berakhirnya kontrak.<sup>2</sup> Maka dalam pelaksanaan kontrak juga harus sesuai dengan prinsip-prinsip dalam hukum privat yakni hukum perikatan.

Di Kota Semarang, terdapat kasus yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa. Pemerintah Kota Semarang membatalkan hasil pemenang sejumlah tender (pada saat itu (Agustus, 2018) masih disebut sebagai lelang) pengadaan barang dan jasa. Bahkan sejumlah tender tersebut telah diterbitkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPBBJ) yang kemudian dianulir oleh Pemerintah Kota Semarang. Alasan Pemerintah Kota Semarang pada saat itu adalah dikarenakan ketiadaan dana dikarenakan terdapat kesalahan penghitungan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran.<sup>3</sup>

Permasalahan yang timbul adalah berdasarkan prinsip perikatan, kesepakatan tidak dapat ditarik kembali kecuali atas persetujuan kedua belah pihak, dan SPPBJ merupakan salah satu bentuk kesepakatan antara Pengguna Anggaran dan Penyedia Barang. Tetapi ditinjau dari sudut pandang hukum publik, pada prinsip perbendaharaan negara terdapat larangan kepada setiap pejabat untuk melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Disisi lain, Padahal sejumlah pemenang

---

<sup>2</sup> Musa Darwin Pane, 2017, "Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Suatu Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24, No. 2, h. 149.

<sup>3</sup> Liputan 6, 2018, "Pembangunan Sejumlah Infrastruktur Semarang Batal, Pemkot Bangkrut?", dikutip dari laman resmi berita Liputan 6 <https://www.liputan6.com/regional/read/3617656/pembangunan-sejumlah-infrastruktur-semarang-batal-pemkot-bangkrut>, diakses pada tanggal 24 Maret 2022.

tender tersebut telah melalui tahap-tahap pengadaan barang / jasa bahkan Surat Penunjukan Penyedia Barang / Jasa telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Semarang kepada pemenang tender sesuai dengan kaidah administratif dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam artikel ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana konsep kontrak yang dilakukan Pemerintah terkait di bidang kontrak pengadaan barang dan jasa ?
2. Bagaimana tanggung gugat oleh Pemerintah Kota Semarang terhadap pembatalan SPPBJ kepada sejumlah pemenang tender ?

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian ini merupakan penelitian yang bertipe *doctrinal research*, yakni *Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explains areas of difficulty and, perhaps, predicts future developments* atau bila diterjemahkan adalah riset yang menghasilkan sebuah penjelasan sistematis mengenai aturan-aturan hukum yang mengatur peraturan hukum tertentu, analisis hubungan antara aturan-aturan dan mungkin memprediksi perkembangan kedepan.<sup>4</sup> Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual terkait teori-teori terkait hukum pengadaan barang dan jasa, pendekatan peraturan perundang-undangan terkait landasan yuridis pengadaan barang dan jasa di Indonesia serta pendekatan kasus yang berangkat dari fakta hukum pengadaan barang dan jasa di Kota Semarang tahun 2018.<sup>5</sup>

## **C. PEMBAHASAN**

### **1. Landasan Teoritis**

---

<sup>4</sup> Terry C. Hutchinson, 2008, *Developing legal research skills : expanding the paradigm*, Melbourne University Law Review, Melbourne, h.1065.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Prenadanamedia Group, Jakarta, h. 133.

Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subjek hukum, sebagai *dragger van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum menurut R.J.H.M. Huisman, adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau "*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*" (Tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).<sup>6</sup>

Menurut H.J. Romeijn, tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara (*Een administrativeve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uitgaande van een administratief organ, gericht op het in het leven reopen van een rechtsgevolg op het gebied van administratief recht*). Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum adalah akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum, seperti "*het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestaande rechtverhouding*" (penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada). Dengan kata lain, akibat-akibat hukum (*rechtgevolgen*) itu dapat berupa hal-hal sebagai berikut:

- a. *indien ere en veranding optreedt in de bestaande rechten, verplichtingen of bevoegdheid van sommigen*; (jika menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada).

---

<sup>6</sup> R.J.H.M. Huisman dalam Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 109-110.

- b. *wanner er verandering optreedt in juridische status van een person of (van object; (bilamana menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek yang ada).*
- c. *wanner het bestaan van zekere rechten, verplichtingen, bevoegdheden of status bindend wordt vastgesteld; (bilamana terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan).<sup>7</sup>*

Secara teori, tindakan hukum Pemerintah (*rechtshandelingen*) terbagi menjadi 2 (dua), yaitu perbuatan menurut hukum privat (*privaaterechtshandelingen*) dan perbuatan menurut hukum publik (*publiekrechtshandelingen*). Berdasarkan kewenangannya melakukan perbuatan hukum publik, pemerintah memiliki hak dan wewenang istimewa untuk menggunakan dan menjalankan kekuasaan publik (*public authority, openbaargezag*). Hukum publik ialah hukum yang mengatur cara badan-badan negara (*staatsorganen*) dalam menjalankan tugasnya dan mengatur hubungan hukum (*rechtbetreking*) yang diadakan negara sebagai Pemerintah dengan para individu atau yang diadakan antara masing-masing badan negara itu.

Dalam melakukan perbuatan-perbuatan hukum, badan atau pejabat Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan hukum dengan subyek hukum lain berdasarkan hukum privat. Dalam hal ini, F.A.M. Stroik berpendapat bahwa apabila badan hukum publik ikut serta dalam hubungan hukum keperdataan maka dia tidak bertindak sebagai penguasa, sebagai organisasi kekuasaan. Tetapi ia menggunakan hak-hak pada kedudukan yang sama dengan rakyat. Badan-badan tersebut pada dasarnya tunduk pada peradilan biasa seperti halnya rakyat biasa.<sup>8</sup>

Ada pertentangan diantara para ahli hukum tentang pemakaian hukum privat untuk para pejabat atau badan administrasi negara ini.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 111.

<sup>8</sup> F.A.M Stroik dalam Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, h. 107.

- a. Pendapat pertama dimotori oleh J.A. Loeff, Dooyeweerd, dan J.H. Scholten yang mengatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat memakai hukum privat.
- b. Pendapat ke dua dimotori oleh Huart, Kranenburg-Vegting, Donner, G.J. Wiarda dan disimpulkan oleh E. Utrecht, mengatakan bahwa dalam beberapa hal tertentu, administrasi negara dapat juga memakai hukum privat. Tetapi bila untuk menyelesaikan sesuatu soal khusus dalam bidang administrasi negara telah tersedia (Pendapat Donner) atau diperlukan (Pendapat Kranenburg-Vegting) peraturan-peraturan hukum publik, maka administrasi negara hanya dapat menggunakan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan hukum privat.<sup>9</sup>

Secara peraturan perundang-undangan di Indonesia, definisi tindakan pemerintah dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara Negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.<sup>10</sup>

Dalam rangka terbentuknya suatu pemerintahan yang bersih, maka segenap aparatur pemerintahan wajib melaksanakan konsep *good governance* atau di Indonesia dikenal sebagai Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB).<sup>11</sup> Di Belanda, asas ini dikenal sebagai *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur (ABBB)*. Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di Belanda yang dikenal sebagai *Wet administratieve rechtspraak*

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 108.

<sup>10</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

<sup>11</sup> Fikri Hadi dan Farina Gandryani, 2019, "Ombudsman Daerah dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Daerah : Studi Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY", Simposium Hukum Indonesia, Vol. 1 Nomor 1, h. 620.

*overheidsbeschikkingen (Wet AROB), ABBB* disebut sebagai dasar banding dan atau pengujian. Dalam praktek hukum di Nederland (Belanda), ABBB berikut ini telah mendapat tempat yang jelas.<sup>12</sup> ABBB tersebut ialah:

- a. Asas persamaan;
- b. Asas kepercayaan;
- c. Asas kepastian hukum;
- d. Asas kecermatan;
- e. Asas pemberian alasan (motivasi)
- f. Larangan "*Detournement de pouvoir*" (penyalahgunaan wewenang);
- g. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Pada praktik Hukum Administrasi di Indonesia, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 5 menyebutkan bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:

- a. asas legalitas;
- b. asas perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia; dan
- c. AUPB.

Adapun AUPB yang dimaksud dalam Pasal 5 huruf c tersebut disebutkan dalam pasal 10, yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas kemanfaatan;
- c. asas ketidakberpihakan;
- d. asas kecermatan;
- e. asas tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. asas keterbukaan;
- g. asas kepentingan umum; dan
- h. asas pelayanan yang baik.

Pada dasarnya, setiap tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan. Dari tindakan pemerintah inilah lahir konsep tanggung gugat pemerintah. Di beberapa negara, konsep tanggung gugat pemerintah disebut juga *state liability*, *government liability* dsb. Toshiro Fuke berpendapat: '*State Liability means that the State should make compensation for whatever loss*

---

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 270.

*and/or injury it has or is deemed to have caused directly and/or indirectly and/or mentally to its citizens*'.<sup>13</sup> (Tanggung gugat negara adalah bahwa Negara harus memberi kompensasi atas segala bentuk kerugian dan/atau kerusakan yang disebabkan secara langsung dan/atau tidak langsung baik secara materiil ataupun mental kepada warga negara di negara tersebut).

Sedangkan K. Kamino berpendapat bahwa '*Governmental compensation means a system to compensate damage or suffering of those who were aggrieved by the actions of the state or the public entity*' (Kompensasi negara adalah sebuah sistem pemberian ganti rugi kepada pihak-pihak yang menderita akibat tindakan negara atau pemerintah setempat.)<sup>14</sup> Keberadaan konsep ini untuk memastikan adanya perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap setiap tindakan yang dilakukan oleh penguasa. Konsep tanggung gugat (*liability*) ini berbeda dengan konsep tanggung jawab (*responsibility*). Bila *responsibility* merupakan pertanggungjawaban pemerintah melalui parlemen atau jika menyangkut *legal responsibility* bisa sampai ke pengadilan, *state liability* menyangkut pertanggungjawaban pemerintah tentang ganti kerugian yang harus dilakukan melalui pengadilan.

## **2. Kontrak Pemerintah dalam Perspektif Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia**

Tindakan Pemerintah yang berdasarkan pada hukum perdata banyak ditemukan dalam kegiatan pemerintahan dalam melakukan hubungan hukum dengan subyek hukum perdata dalam bentuk perjanjian, namun banyak hal bentuk hal perjanjian ini sering menimbulkan sering menimbulkan kekaburan yang disebabkan menonjolnya aspek kekuasaan dalam menentukan kesepakatan, pada sisi lain perjanjian yang didasarkan pada hukum publik

---

<sup>13</sup> Toshiro Fuke dalam Yong Zhang, 1999, *Comparative Studies On Governmental Liability In East And Southeast Asia*, Kluwer Law International, The Hague / London / Boston, h. 1.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 95.

dirumuskan dalam bentuk keputusan bersama. Untuk melakukan perjanjian ini, tentunya para pihak tetap memperhatikan asas-asas dalam hukum perjanjian.<sup>15</sup>

Perihal kontrak oleh pemerintah, Yohanes Sogar Simamora berpendapat sebagai berikut:

"Dalam kajian tentang kontrak oleh pemerintah pada umumnya dipahami bahwa jenis kontrak ini merupakan spesies dari kontrak perdata. Oleh sebab itu, pada dasarnya prinsip dan norma hukum dalam hukum kontrak berlaku bagi kontrak pemerintah. Tetapi karena adanya faktor kepentingan umum dan terlibatnya anggaran Negara membuat kontrak pemerintah tunduk pada batasan-batasan tertentu baik yang terdapat dalam konstitusi maupun undang-undang. Dalam beberapa hal prinsip umum dalam hukum kontrak tidak berlaku bagi kontrak pemerintah atas alasan perlindungan kepentingan umum."<sup>16</sup>

Adanya unsur hukum publik dalam kontrak pemerintah menempatkan pemerintah dalam dua peran. Di satu sisi, sebagai kontraktan, pemerintah berkedudukan seperti subjek hukum privat, disisi lain dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, pemerintah menjalankan fungsi pelayanan publik.<sup>17</sup> Dalam kaitan ini, maka disamping pemerintah terikat pada ketentuan yang terdapat dalam konstitusi dan undang-undang, ia juga terikat pada norma privat khususnya dalam hubungannya dengan kontrak.

Dalam kontrak pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah terlibat berbagai jenis bidang hukum. Di dalam jenis kontrak ini tidak saja terkait dengan bidang Hukum Perdata dan Hukum Administrasi, tetapi juga Hukum Pidana. Apabila Hukum Perdata terkait dengan sifat keperdataan, khususnya perikatan sebagai akibat hubungan kontraktual yang terbentuk oleh pemerintah dengan pihak swasta, dan Hukum Administrasi terkait dengan kewenangan dan prosedur dalam tahap pembentukan kontrak, maka Hukum Pidana dalam hal ini

---

<sup>15</sup> Emanuel Sujatmoko, 2016, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah*, PT. Revka Petra Media, Surabaya, h. 23.

<sup>16</sup> Yohanes Sogar Simamora, 2017, *Hukum Kontrak, Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, h. 42.

<sup>17</sup> Indroharto, 2002, *"Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)"*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, h. 337-338

terkait dengan sanksi pidana sebagai akibat adanya pelanggaran terhadap ketentuan yang menyangkut keuangan negara.<sup>18</sup>

Sehingga dalam aspek pengadaan barang dan jasa, prosedur atau tahapan dalam melakukan pengadaan tunduk kepada hukum publik, yakni Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Sedangkan apabila telah memasuki tahap kontrak, maka pelaksanaannya berdasarkan asas-asas kontrak dalam hukum perikatan. Sedangkan apabila dalam pelaksanaannya terdapat kerugian keuangan negara, maka aspek hukum pidana akan berlaku, dalam hal ini adalah berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>19</sup> yang menyatakan :

"Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana... (dst); dan Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana... (dst.)"

Dari penjelasan tersebut di atas tampak bahwa aspek pengadaan barang dan jasa di Indonesia tergolong kompleks, dikarenakan melibatkan unsur hukum Administrasi terkait syarat-syarat administratif dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa, unsur hukum perdata pada aspek kontraktual dan unsur hukum pidana pada apabila pengadaan barang dan jasa terdapat unsur kerugian negara.

---

<sup>18</sup> Yohanes Sogar Simamora, *Op.Cit.*, hlm. 97-98.

<sup>19</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 387.

### **3. Analisis Kasus**

Berdasarkan kasus yang disebutkan bagian pendahuluan di atas terkait dengan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan di Kota Semarang. pengaturan mengenai pengadaan barang dan jasa Pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.<sup>20</sup> Yang selanjutnya diatur dalam berbagai Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Peraturan LKPP). Peraturan Presiden tersebut telah mengatur mekanisme secara umum dalam melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah.

Aspek Hukum Pengadaan Barang dan/atau Jasa oleh Pemerintah ini memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi. Hal ini dikarenakan dalam pengadaan tersebut, selain berada di ranah Hukum Administrasi, juga berada di ranah Hukum Perdata (berkaitan dengan kontrak antara Pemerintah dan Penyedia Barang dan/atau Jasa) serta di ranah Hukum Pidana apabila terdapat unsur kerugian keuangan negara.

Bila melihat kasus diatas, tindakan penganuliran oleh Pemerintah Kota Semarang terhadap penetapan Surat Penunjukan Penyedia Barang / Jasa (SPPBJ) adalah berkaitan dengan tidak adanya anggaran. Hal ini didasarkan dalam pasal 52 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Komitmen dilarang mengadakan ikatan perjanjian atau menandatangani Kontrak dengan Penyedia, dalam hal belum tersedia anggaran belanja atau tidak cukup tersedia anggaran belanja yang dapat mengakibatkan dilampauinya batas anggaran belanja yang tersedia untuk kegiatan yang dibiayai APBN/APBD.

Pada sejumlah tender yang belum ditetapkan SPPBJ, memang peraturan tersebut dapat diberlakukan. Hal yang menjadi permasalahan disini adalah penganuliran terhadap tender yang telah ditetapkan melalui SPBBJ. Hal ini

---

<sup>20</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 33.

dikarenakan dalam Pasal 52, penetapan SPPBJ merupakan bagian dari pelaksanaan kontrak. Berdasarkan kaidah perikatan dalam hukum perdata, Pasal 1338 *Burgerlijk Wetboek* menyebutkan: "Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlakuk sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan-persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak..."

Lebih lanjut, Subekti menyebutkan sebagai berikut: Perjanjian yang sah tidak dapat ditarik kembali secara sepihak. Perjanjian tersebut mengikat pihak-pihaknya, dan tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan secara sepihak saja. Jika ingin menarik kembali atau membatalkan itu harus memperoleh persetujuan pihak lainnya, jadi diperjanjikan lagi. Namun demikian, apabila ada alasan-alasan yang cukup menurut undang-undang, perjanjian dapat ditarik kembali atau dibatalkan secara sepihak.<sup>21</sup>

Perihal kasus SPPBJ tersebut diatas terdapat 2 (dua) sudut pandang yang berbeda. Sudut pandang pertama adalah sudut pandang berdasarkan teori **Akseptasi** dalam hukum kontrak. Akseptasi merupakan pernyataan penerimaan oleh pihak yang ditawari atas penawaran yang diajukan kepadanya. Akseptasi itu meliputi syarat dan ketentuan yang diajukan kepadanya. Terjadinya akseptasi menandai terjadinya kesepakatan. Sebab itu penentuan waktu terjadinya akseptasi sangat penting.<sup>22</sup>

Prinsip dasar dalam menentukan waktu akseptasi adalah bahwa setiap pernyataan itu mengikat. Dalam perspektif ini, maka momen ketika akseptasi itu dinyatakan, dianggap momen saat terjadinya akseptasi. Sikap diam tidak dapat dianggap sebagai akseptasi melainkan harus tegas dinyatakan. Inilah yang kemudian menjadi dasar lahirnya teori pernyataan (*Uitingstheorie*).<sup>23</sup> Dalam hal

---

<sup>21</sup> Subekti, 1992, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermedia, Jakarta.

<sup>22</sup> Yohanes Sogar Simamora, *Op.Cit.*, h. 180

<sup>23</sup> J. Satrio, 2001, *"Hukum Perikatan-Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian"*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 257-258.

pengadaan barang dan jasa, terbitnya surat penetapan pemenang tender, dalam hal ini SPPBJ adalah bukti dari telah terjadinya akseptasi.

SPPBJ sebagai bukti akseptasi tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam arti pemenang itu harus ditindaklanjuti dengan proses penandatanganan kontrak. Sejak adanya penetapan ini kedua belah pihak secara hukum menjadi terikat. Penetapan ini tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan. Pada pihak pemerintah, dalam hal ini adalah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), wajib menerbitkan SPPBJ dan menandatangani kontrak. Pengguna barang/jasa pada dasarnya tidak dapat membatalkan penetapan pemenang tender kecuali jika terdapat alasan untuk itu.<sup>24</sup> Oleh sebab itu, seyogyanya Pemerintah Kota Semarang tidak melakukan tindakan pembatalan secara sepihak tanpa adanya persetujuan bersama dengan pihak-pihak yang terikat dengan perjanjian tersebut.

Dari sudut pandang lain, berdasarkan **konsep perbendaharaan negara**, pengadaan barang/jasa oleh Pemerintah merupakan bagian dari pelaksanaan anggaran pendapatan. Oleh sebab itu pelaksanaan pengadaan khususnya yang menyangkut keabsahan kontrak pengadaan harus selalu mengacu pada prinsip dan norma yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.<sup>25</sup>

Salah satu prinsip dasar dalam pelaksanaan anggaran yang terkait dengan pengadaan dalam hal ini adalah bahwa setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.<sup>26</sup> Pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran dalam mengikat diri ke dalam suatu kontrak pengadaan harus mengacu pada batas

---

<sup>24</sup> Yohanes Sogar Simamora, *Op.Cit.*, h. 191.

<sup>25</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

<sup>26</sup> Pasal 3 ayat (3) UU No. 1/2004.

anggaran yang telah ditetapkan.<sup>27</sup> Dalam hal ini yang dimaksud pengguna anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian/lembaga/ satuan kerja perangkat daerah.<sup>28</sup> Rincian kewenangan pengguna anggaran diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, yang menentukan lima kewenangan, yakni :

- a. Menguji kebenaran material surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih;
- b. Meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan/kelengkapan sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa;
- c. Meneliti tersedianya dana yang bersangkutan;
- d. Membebaskan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
- e. Memerintahkan pembayaran atas beban APBN/APBD.

Berdasarkan sudut pandang kedua, khususnya berkaitan kewenangan Pengguna Anggaran pada huruf c., bila ditinjau dari segi hukum administrasi, alasan yang dikemukakan oleh Pemerintah Kota Semarang menunjukkan bahwa Pemkot telah mengabaikan salah satu asas dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, yakni asas kecermatan. Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan bahwa Yang dimaksud dengan "asas kecermatan" adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Addink menyebutkan bahwa asas kecermatan didefinisikan sebagai: *the prepare an administrative order (or another legal or actual act) carefully*.<sup>29</sup> Sedangkan Ateng Syafrudin menyebutkan bahwa Asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu ketetapan harus dipersiapkan dan

---

<sup>27</sup> Pasal 17 ayat (2) UU No. 1/2004.

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 12 UU No. 1/2004.

<sup>29</sup> Addink dalam Philipus M. Hadjon dkk, 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, h. 115.

diambil dengan cermat.<sup>30</sup> Didalam asas kecermatan, ada beberapa bagian yang termasuk didalamnya yaitu: persiapan yang cermat, investigasi, dengar pendapat, publikasi.

Pada kasus tersebut, Pemkot Semarang tidak cermat dalam melihat pagu anggaran yang dimiliki oleh Kota Semarang. Seharusnya sebelum melakukan proses tender proyek, Pemerintah Kota Semarang harus memperhatikan apakah terdapat anggaran untuk melaksanakan proyek tersebut. Pemkot tidak melakukan proses perencanaan (*plan*) dalam hal pengadaan barang dan jasa dengan baik.

Hal yang seharusnya diperhatikan oleh Pemkot Semarang, ketika SPPBJ telah ditetapkan, penyedia jasa dalam hal ini adalah kontraktor sebagai penyedia jasa kontruksi tentu telah mempersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan proyek tersebut. Tentu dengan adanya pembatalan SPPBJ tersebut selain membuat hal-hal yang telah dipersiapkan kontraktor menjadi tidak dipergunakan, juga berpotensi menimbulkan kerugian bagi kontraktor tersebut. Salah satunya apabila ternyata kontraktor telah membeli barang-barang untuk keperluan pembangunan proyek atau kontraktor telah melakukan perjanjian kerja dengan calon pekerja yang akan dipekerjakan di proyek tersebut.

#### **4. Upaya Hukum Yang Dapat Ditempuh**

Secara teori dalam Hukum Administrasi, pembatalan yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Kota Semarang juga merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini dikarenakan tindakan tersebut merupakan sebuah keputusan (*beschikking*) yang individual dikarenakan menyebutkan pihak yang menjadi subyek pembatalan pelaksanaan tender, konkrit dikarenakan jelas disebutkan bahwa dijadikan obyek adalah pembatalan pelaksanaan tender dan final karena tidak membutuhkan persetujuan lembaga lain (diatasnya).

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

Akan tetapi disisi lain, Pasal 52 ayat (2) Perpres Nomor 16 Tahun 2018 menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Komitmen dilarang mengadakan ikatan perjanjian atau menandatangani Kontrak dengan Penyedia, dalam hal belum tersedia anggaran belanja atau tidak cukup tersedia anggaran belanja yang dapat mengakibatkan dilampauinya batas anggaran belanja yang tersedia untuk kegiatan yang dibiayai APBN/APBD. Hal ini sejalan dengan prinsip pada perbendaharaan negara yakni setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Sehingga berdasarkan pasal tersebut diatas tentu tidak dimungkinkan untuk melakukan gugatan atau permohonan KTUN berupa Keputusan pembatalan SPPBJ yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang. Sehingga dalam hal ini, yang dapat dilakukan oleh pihak kontraktor yang merasa dirugikan adalah dengan melakukan gugatan ke Peradilan Umum terkait kerugian yang diderita oleh penyedia barang akibat adanya pembatalan sepihak yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang.

#### **D. PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa Kontrak Pemerintah tidak semata-mata tunduk pada aspek hukum privat. Adanya unsur hukum publik dalam kontrak pemerintah menempatkan pemerintah dalam dua peran. Di satu sisi, sebagai kontraktan, pemerintah berkedudukan seperti subjek hukum privat, disisi lain dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, pemerintah menjalankan fungsi pelayanan publik. Dalam kaitan ini, maka disamping pemerintah terikat pada ketentuan yang terdapat dalam konstitusi dan undang-undang, ia juga terikat pada norma privat khususnya dalam hubungannya dengan kontrak. Hal ini dalam rangka perlindungan kepentingan umum. Sehingga berdasarkan hal tersebut, pengadaan barang dan jasa juga harus tunduk pada prinsip hukum publik (dalam hal ini adalah hukum

perbendaharaan negara), yang salah satunya adalah bahwa setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.

Pemerintah Kota Semarang sebagai Pengguna Anggaran berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mempunyai kewenangan salah satunya adalah meneliti tersedianya dana yang bersangkutan. Sehingga dalam kasus pembatalan SPPBJ oleh Pemerintah Kota Semarang dengan alasan ketiadaan dana yang disebabkan adanya kesalahan dalam penghitungan SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran) menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Semarang bertindak tidak sesuai dengan asas kecermatan sebagaimana di AUPB. Hal ini dikarenakan Pemerintah Kota Semarang tidak cermat dalam melihat pagu anggaran di Kota Semarang. Sehingga ketika proses tender telah terlaksana, proses penandatanganan kontrak dan pelaksanaan proyek tidak dapat terlaksana dikarenakan ketiadaan anggaran. Hal ini berpotensi menimbulkan kerugian bagi pihak penyedia barang yang telah memenangkan tender tersebut, khususnya penyedia barang yang telah ditetapkan melalui SPPBJ. Dari ketidakcermatan Pemerintah Kota Semarang tersebut serta adanya kerugian yang diderita oleh pihak kontraktor, maka Pemkot dapat dimintai tanggung gugat terkait dengan pembatalan SPPBJ kepada pemenang tender apabila pembatalan tersebut menimbulkan kerugian materiil bagi pemenang tender. Tanggung gugat tersebut berupa melakukan gugatan ke Peradilan Umum terkait kerugian yang diderita oleh penyedia barang akibat adanya pembatalan sepihak yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku :**

Anggriani, Jum, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta;

- Hadjon, Philipus M., dkk., 2001, *"Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law"*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta;
- Hadjon, Philipus M., dkk, 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta;
- HR, Ridwan, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta;
- Hutchinson, Terry C., 2008, *Developing legal research skills : expanding the paradigm*, Melbourne University Law Review, Melbourne;
- Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta;
- Marzuki, Peter Mahmud, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta;
- Satrio, J., 2001, *Hukum Perikatan-Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung;
- Simamora, Yohanes Sogar, 2017, *Hukum Kontrak, Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta;
- Subekti, 1992, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermedia, Jakarta;
- Sujatmoko, Emanuel, 2016, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah* PT. Revka Petra Media, Surabaya;
- Zhang, Yong, 1999, *Comparative Studies On Governmental Liability In East And Southeast Asia*, Kluwer Law International, The Hague / London / Boston.

**Jurnal :**

- Aji, Fellista Eryta dan Laga Sugiarto, 2018, "Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Yang Meliputi Tindakan Faktual", *Justiciabelen*, Vol. 1, No. 1;
- Hadi, Fikri, dan Farina Gandryani, 2019, "Ombudsman Daerah dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Daerah : Studi Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY", *Simposium Hukum Indonesia*, Vol. 1 Nomor 1;
- Pane, 2017, Musa Darwin, "Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Suatu Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24, No. 2.

**Internet :**

Liputan 6, 2018, "Pembangunan Sejumlah Infrastruktur Semarang Batal, Pemkot Bangkrut?", dikutip dari laman resmi berita Liputan 6 <https://www.liputan6.com/regional/read/3617656/pembangunan-sejumlah-infrastruktur-semarang-batal-pemkot-bangkrut> , diakses pada tanggal 24 Maret 2022

**Peraturan Perundang-Undangan :**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 387;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 33.