



## **ESENSI PERBUATAN PEMERINTAH DALAM MELAKUKAN KONTRAK KERJA SAMA PENGADAAN BARANG DAN JASA DENGAN PIHAK SWASTA**

### *THE ESSENCE OF GOVERNMENT ACTION IN CONDUCTING COOPERATION CONTRACTS FOR THE PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES WITH PRIVATE PARTIES*

**Rahmadani**

Universitas Mataram

Email: rahmadanishmh@unram.ac.id

**Putri Raodah**

Universitas Mataram

Email: putriraodah@unram.ac.id

#### **Abstract**

*The government in taking care of the public interests and carrying out the duty to realize the general welfare (Bestuurszorg), performs various actions or deeds. So, infrastructure development and procurement of goods and services projects are something that cannot be avoided. It is also inevitable that the government has limited capabilities, therefore cooperation with the private sector is needed in realizing these things. The implementation of government action in a cooperative relationship with the private sector creates an agreement (contract). The question is, does the contract have anything in common with the general conception or construction of a contract base known in Private Law, which is private? Hence, the government will tend to be the same as anyone who has the freedom of contracts. The purpose of this study is to find out the essence of the government action and/or contracts arising from the cooperation between the government and the private sector and how the position and authority of the government in this cooperative relationship given the perspective of public law. The type of research used is normative juridical research (library law research), with a conceptual approach and a statutory approach. Data collection techniques are carried out by document studies or literature studies, then analyzed and described qualitatively, systematically, and prescriptively, by explaining and outlining the problem to completion and a conclusion those are closely related to the discussion.*

**Keywords: Contract; Government Action; Public Law;**

#### **Abstrak**

Pemerintah dalam mengurus kepentingan rakyat dan melaksanakan tugas mewujudkan kesejahteraan umum (Bestuurszorg), melakukan berbagai tindakan atau perbuatan. Sehingga, tindakan dalam pembangunan infrastruktur, proyek pengadaan barang dan jasa adalah sesuatu yang tidak dapat dihindarkan. Pula tak dielak bahwa pemerintah memiliki kemampuan terbatas, sehingga adakalanya membutuhkan kerjasama dengan pihak swasta dalam mewujudkan hal tersebut. Pelaksanaan suatu tindakan pemerintah dalam hubungan kerjasama dengan pihak swasta, menimbulkan sebuah perjanjian (kontrak). Soalnya kemudian adalah, apakah kontrak tersebut memiliki kesamaan dengan konsepsi atau landasan konstruksi kontrak pada umumnya yang dikenal dalam Hukum Perdata, yang bersifat privat? Sehingga perbuatan pemerintah akan cenderung sama dengan setiap orang yang memiliki kebebasan dalam melakukan kontrak. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui esensi perbuatan pemerintah dan/atau kontrak yang timbul dari perbuatan

kerjasama pemerintah dengan pihak swasta dan bagaimana kedudukan serta kewenangan pemerintah dalam hubungan kerjasama tersebut dari perspektif hukum publik. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan, dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*). Teknik pengumpulan melalui studi dokumen atau studi pustaka (*library study*), lalu dianalisis dan dideskripsikan secara kualitatif dan sistematis serta bersifat preskriptif, dengan menjelaskan dan menguraikan permasalahan sampai pada penyelesaian dan kesimpulan yang berhubungan erat dengan pembahasan.

***Kata kunci: Hukum Publik; Kontrak; Perbuatan Pemerintah.***

## **A. PENDAHULUAN**

Pemerintah memiliki fungsi melaksanakan administrasi pemerintahan meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Dalam melaksanakan fungsi tersebut pemerintah dalam praktiknya melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata maupun tindakan hukum.<sup>1</sup>

Menurut H.J. Romeijn, tindakan pemerintah merupakan tindakan-tindakan hukum oleh organ pemerintah atau administrasi negara yang menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara.<sup>2</sup> Tindakan (administrasi) pemerintahan juga meliputi tindakan untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.<sup>3</sup> Adapun tugas Administrasi Negara atau pemerintah adalah menyelenggarakan kesejahteraan umum (*Bestuurszorg*). *Bestuurszorg* meliputi segala lapangan kemasyarakatan di mana turut serta pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia. Seperti, tugas menyelenggarakan kesehatan rakyat, menyelenggarakan pendidikan bagi seluruh warga negara, menyelenggarakan perumahan yang baik dan tugas pelayanan publik lainnya, termasuk di dalamnya tugas dalam pembangunan infrastruktur dan pengadaan barang dan jasa.<sup>4</sup>

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara, yakni mengurus kepentingan rakyat dan melaksanakan tugas mewujudkan kesejahteraan umum (*Bestuurszorg*) dilaksanakan dalam wujud aktivitas pelayanan publik, yang membutuhkan penyediaan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui pembangunan infrastruktur dan/atau pengadaan barang dan jasa. Atas dasar itu, pemerintah melakukan berbagai tindakan atau perbuatan, diantaranya memastikan adanya pengadaan kebutuhan publik seperti barang dan jasa. Karenanya, pengadaan barang dan jasa, dalam pembangunan infrastruktur, sebagai sarana dan prasarana penunjang tercapainya tujuan bernegara adalah sesuatu yang tidak dapat dihindarkan. Pula tak dielak bahwa pemerintah memiliki kemampuan terbatas, sehingga adakalanya membutuhkan kerjasama dengan pihak swasta dalam mewujudkan hal tersebut. Maka hubungan kerjasama yang terwujud dalam suatu perjanjian, dimana pemerintah sebagai penentu kebijakan negara sedangkan swasta sebagai pihak penyedia jasa, bekerja sama demi terselenggaranya pembangunan sarana

1 UU Nomor 30 Tahun 2014 *Tentang Administrasi Pemerintahan*, Pasal 1 angka 2.

2 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm.110.

3 UU Nomor 30 Tahun 2014, Op. Cit., Pasal 1 angka 8.

4 C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2005, hlm.

dan prasarana, juga tidak dapat dihindarkan. Sehingga, perjanjian yang mewujudkan kontrak kerjasama pemerintah dengan swasta menjadi suatu hal yang dapat dilakukan.

Sebagaimana kita ketahui, pemerintah adalah subjek hukum, pendukung hak dan kewajiban yang merupakan badan hukum publik dalam penyelenggaraan urusan publik, oleh karena itu setiap tindakan-tindakannya haruslah berdasar pada prinsip hukum publik artinya, perbuatan tersebut bertujuan untuk publik dan/atau kepentingan umum. Tidak terlepas ketika pemerintah melakukan tindakan dalam wujud kerjasama dengan pihak swasta, dalam hal ini melakukan sebuah kontrak kerjasama dengan pihak penyedia jasa/pelaku usaha dalam pengadaan jasa konstruksi, prinsip-prinsip hukum publik harus menjadi dasar pemerintah untuk bertindak. Karena, pengadaan jasa konstruksi tidak lain dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik atau pelayanan publik (*public service*) yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat dalam rangka melaksanakan fungsi dan tugas pemerintah menyelenggarakan kepentingan umum. Pemerintah dalam melaksanakan segala tindakan/perbuatan senantiasa berlaku asas legalitas, dengan kata lain setiap tindakan pemerintah senantiasa berdasarkan hukum/peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana diketahui bahwa, pelaksanaan suatu tindakan pemerintah dalam pengadaan barang/jasa yang dilakukan melalui kerjasama dengan pihak swasta menginstruksikan adanya sebuah kontrak. Maka pertanyaannya, apakah instrumen kontrak tersebut memiliki kesamaan dengan konsepsi atau landasan konstruksi kontrak pada umumnya yang dikenal dalam Hukum Perdata, yang bersifat privat dan mengandung unsur kebebasan dalam berkontrak? Mengingat, pemerintah memiliki kedudukan khusus, yang berbeda dengan badan hukum lainnya. Pemerintah selalu bertindak atas legalitas nama jabatan dan tunduk pada ketentuan hukum publik yang mengaturnya. Berdasarkan hal tersebut, dalam penelitian ini mencoba menelaah terkait seperti apakah esensi kontrak dalam perbuatan kerjasama pemerintah, spesifik dalam Kontrak Kerja konstruksi, dan bagaimana kedudukan serta kewenangan pemerintah dalam hal ini, dilihat dari perspektif hukum publik.

## **B. METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan, meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer dalam hal ini: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi, Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2022 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi dan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Adapun bahan hukum sekunder diantaranya buku, artikel ilmiah, dan bahan hukum tersier dalam hal ini Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sebagai pelengkap bahan hukum primer dalam menunjang penjelasan pokok bahasan. Ruang lingkup pembahasan terkait, perbuatan/tindakan pemerintah dalam hubungan kerjasama pengadaan barang dan jasa konstruksi melalui penyedia jasa (swasta), yang ditinjau dari syarat substansi dan landasan timbulnya kontrak kerja konstruksi berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagai

objek penelitian. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka (*library study*), penelusuran aturan perundang-undangan dan penelusuran dokumen berupa buku, jurnal, artikel ilmiah yang terkait dengan tema bahasan. Selanjutnya dilakukan pengolahan dan analisis secara kualitatif, lalu dideskripsikan dengan sistematis serta bersifat preskriptif, yakni dengan menjelaskan dan menguraikan permasalahan sampai pada penyelesaian/kesimpulan yang berhubungan erat dengan pembahasan.

## C. PEMBAHASAN

### a. Esensi Kontrak dalam Perbuatan Kerjasama Pengadaan Jasa Konstruksi oleh Pemerintah dengan pihak Swasta

Kontrak merupakan perjanjian tertulis yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih yang masing-masing memiliki satu prestasi atau lebih yang dituntut untuk dilakukan sebagaimana termuat dalam isi sebuah kontrak adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dimana masing-masing pihak yang ada di dalamnya dituntut untuk melakukan satu prestasi atau lebih.<sup>5</sup> Begitu pula yang disebutkan dalam *Black's Law Dictionary* bahwa kontrak adalah: *An agreement between two or more persons which creates an obligation to do or not to do a peculiar thing*<sup>6</sup>

Dengan demikian, unsur-unsur yang termuat dalam kontrak yakni: para pihak yang berkompeten untuk melakukan kontrak; pokok perihal yang disetujui; pertimbangan hukum; serta persetujuan timbal balik. Ciri utama kontrak, merupakan dokumen tertulis yang memuat persetujuan dari para pihak, dilengkapi dengan syarat-syarat, dan dapat berfungsi sebagai alat bukti tentang adanya kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para pihak. Berdasarkan unsur dan ciri kontrak tersebut secara tegas membedakan antara kontrak dengan pernyataan sepihak. Tersebab, kontrak adalah persetujuan oleh para pihak yang mengikatkan diri atas suatu pokok perihal atau prestasi dibuat secara tertulis dalam suatu dokumen yang menimbulkan hak dan kewajiban para pihak yang membuat kontrak.

Sedangkan Pengertian kontrak (pengadaan barang/jasa) yang termaktub dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Pasal 1 ayat 44 menyebutkan “Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disebut Kontrak adalah perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK dengan Penyedia Barang/Jasa atau pelaksana Swakelola.”<sup>7</sup> Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah meliputi Barang, Pekerjaan Konstruksi, Jasa Konsultansi dan Jasa Lainnya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat 1 Perpres No. 16 Tahun 2018. Kemudian dalam ayat 3 disebutkan bahwa, “Pengadaan Barang/Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara: a) Swakelola; dan/atau melalui b) Penyedia.” Dan disebutkan dalam Pasal 1 ayat 26 bahwa “Pengadaan melalui penyedia adalah cara memperoleh barang/jasa yang disediakan oleh Pelaku Usaha.” Dan dalam

5 Hikmahanto Juwana, *Teknik pembuatan dan penelaahan kontrak bisnis*, Jakarta: Pascaserjana FH UI, 2010, hlm.1.

6 Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm.23.

7 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 Pasal 1 ayat 44.

ayat 28 menyatakan bahwa “Penyedia Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut Penyedia adalah Pelaku Usaha yang menyediakan barang/jasa berdasarkan kontrak.”<sup>8</sup> Dalam hal ini Pemerintah yang disebut sebagai pengguna jasa melakukan hubungan kerjasama dengan pihak penyedia (swasta) yang disebut sebagai penyedia jasa.

Dalam penelitian ini memfokuskan objek bahasan pada kontrak kerja konstruksi, terkait syarat substansi dan landasan timbulnya kontrak dari proses pengadaan barang/jasa pekerjaan konstruksi yang dilaksanakan melalui penyedia. Pekerjaan konstruksi adalah seluruh pekerjaan baik yang berhubungan dengan layanan jasa konsultasi konstruksi dan/atau pelaksanaan pekerjaan konstruksi bangunan atau pembuatan wujud fisik lainnya. Dimana, keseluruhan atau sebagian kegiatannya meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan.<sup>9</sup> Perihal jasa konstruksi di Indonesia diatur dalam peraturan terbaru Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, dimana jasa konstruksi meliputi layanan jasa konsultasi dan/atau pekerjaan konstruksi.

Dalam Pasal 1 ayat 8 UU No. 2 Tahun 2017 disebutkan bahwa, Kontrak Kerja Konstruksi adalah keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Kontrak Kerja Konstruksi merupakan pengaturan hubungan kerja antara pengguna Jasa dan Penyedia Jasa. Bentuk Kontrak Kerja Konstruksi dapat mengikuti perkembangan kebutuhan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup> Artinya, prosedur, bentuk dan substansi kontrak kerja konstruksi harus berdasarkan aturan perundangan-undangan yang mengaturnya, tidak berdasarkan kehendak sendiri dan/atau kebebasan pihak dalam melakukan dan menentukan kontrak.

Asas kebebasan pada penyelenggaraan jasa konstruksi yang diatur dalam Pasal 2 huruf k, dijelaskan pada bagian penjelasan, maksudnya adalah bahwa dalam penyelenggaraan Jasa Konstruksi terdapat kebebasan (bekerjasama) berkontrak antara Penyedia Jasa dan Pengguna Jasa (pemerintah) dimana hal itu harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kebebasan berkontrak yang dibatasi oleh undang-undang tersebut mengartikan secara tersirat sesungguhnya ‘tidak bebas’, berbeda dalam pengertian kebebasan berkontrak dalam KUHPerdata, bahwa semua pihak bebas menjalin hubungan perikatan (perjanjian) dengan pihak manapun yang dikehendaknya. Termasuk di dalamnya bebas dalam menentukan syaratnya, isi kontrak (perjanjian), pelaksanaannya dan bentuk kontraknya. Sehingga, kontrak tersebut yang kemudian menjadi undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Sumber dari Asas Kebebasan Berkontrak berasal dari ketentuan Pasal 1338 ayat 1 KUHPerdata, yang menyatakan bahwa semua kontrak perjanjian yang dibuat secara sah akan berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya.<sup>11</sup>

Dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi, Pasal 75 menyatakan bahwa pengaturan hubungan kerja antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa

8 Ibid, Pasal 1 ayat 3, 2 dan 28.

9 Ibid, Pasal 1 ayat 30.

10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi, Pasal 1 dan 46.

11 Dewi Hendrawati, “Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Pembuatan Perjanjian Baku” MMH Ejournal. Undip, Jilid 40 No. 4, 2011, hal. 412.

harus dituangkan dalam kontrak kerja Konstruksi. Kontrak kerja Konstruksi tersebut harus tunduk pada hukum yang berlaku di Indonesia dan bentuknya dapat mengikuti perkembangan kebutuhan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup> Ada yang menyebut perbuatan pemerintah dalam hal kontrak kerja konstruksi merupakan salah satu perbuatan yang dilakukan pemerintah di bidang hukum privat, yakni melaksanakan kontrak pengadaan Barang/Jasa Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur pelayanan publik. Namun, ketentuan yang mengatur hubungan kontraktual pemerintah dengan pihak swasta tidak diatur dalam KUHPerduta. Oleh sebab itu, Kontrak Kerja Konstruksi antara pemerintah sebagai pengguna jasa dengan pihak swasta sebagai penyedia jasa berlaku hukum kontrak secara umum dan berlaku ketentuan perundang-undangan terkait Jasa Konstruksi.<sup>13</sup>

Oleh karena itu, proses pengadaan barang dan jasa dalam hal ini pengadaan pekerjaan jasa konstruksi yang dimulai dari tahap perencanaan, memilih penyedia jasa sampai dengan timbulnya sebuah kontrak kerjasama pemerintah dengan pihak penyedia, tampak bahwa terjadinya kontrak hanyalah salah satu bagian dari proses pelaksanaan pengadaan, dimana kontrak tersebut hanya sebagai instrumen hukum pengikat antara pemerintah dengan pihak penyedia barang/jasa. Kontrak dalam konteks tindakan pemerintah dalam pengadaan ini bukan menjadi landasan pemerintah dalam melakukan tindakan/perbuatan. Pemerintah membuat dan/atau melaksanakan sebuah kontrak dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah melakukan proses pengadaan barang dan jasa sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa.

Sebab, pada dasarnya semua tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah seyogyanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Asas Legalitas). Oleh karena itu tindakan/perbuatan pemerintah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini pemerintah memiliki kedudukan yang khusus (*do over head als bijzonder persoon*), sebagai satu-satunya pihak yang disertai kewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan kepentingan umum. dimana dalam rangka melaksanakan kewajiban ini kepada pemerintah diberikan sebuah wewenang.<sup>14</sup> Pemerintah juga mempunyai kedudukan yang tidak dimiliki oleh seseorang ataupun badan hukum perdata. Ini menyebabkan hubungan hukum antara pemerintah dengan seseorang dan badan hukum perdata bersifat ordnatif. Tetapi meskipun hubungan hukumnya bersifat ordnatif, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan hukum secara bebas dan semena-mena terhadap warga negara.<sup>15</sup>

Sebagaimana telah disebutkan tindakan hukum pemerintah tetap terikat pada asas legalitas. Kalaupun dikenal adanya tindakan hukum pemerintah dua pihak atau lebih, maka hal ini hanya menyangkut mengenai cara untuk melaksanakan atau merealisasikan tindakan tersebut. Disebutkan bahwa tindakan hukum dua pihak diatur dengan peraturan bersama. Kemunculan peraturan bersama pada hakikatnya hanyalah

12 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2020, Pasal 75 ayat 1, 2 dan 3.

13 Barnabas Dumas Manery, "Makna dan Fungsi Itikad Baik dalam Kontrak Kerja Konstruksi" Jurna Sasi, Vol. 23, no. 2, 2017, hal 136-148.

14 Ridwan HR., Op. Cit, hlm. 120.

15 Ibid, hlm.120

menyangkut cara untuk melaksanakan tugas dan urusan pemerintahan tertentu yang kebetulan ada kesamaan dengan organ pemerintahan lainnya atau karena ada tujuan agar pelaksanaan tugas dan urusan tersebut dapat terselenggara secara efektif dan efisien jika dilakukan secara bersama-sama.

Hal ini karena ruang lingkup pemerintahan demikian luas dan kompleks sehingga untuk efektivitas dan efisiensi terkadang diperlukan pula keterlibatan pihak lain atau pihak swasta, yang diwujudkan dengan cara kerjasama atau perjanjian. Tindakan hukum pemerintah yang dilakukan dengan melibatkan pihak swasta ada yang menyebutnya sebagai tindakan hukum campuran (*de gemengd rechtshandeling*).<sup>16</sup> Meskipun demikian dapat dikatakan bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan tunduk pada batasan-batasan yuridis. Tindakan Pemerintah, dengan instrumen yuridis apapun yang digunakan harus tetap dalam koridor hukum/perundang-undangan dan diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), sesuai dengan awal munculnya konsep negara hukum modern (*welfare state*).<sup>17</sup>

#### **b. Perbedaan Subtansi Kontrak Perspektif Hukum Publik dengan Hukum Privat dilihat dari kontrak kerja konstruksi**

Dalam Pasal 1 ayat 8 UU No. 2 Tahun 2017 disebutkan bahwa, “Kontrak Kerja Konstruksi adalah keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam penyelenggaraan Jasa Konstruksi.” Kemudian Pada Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Pasal 1 ayat 44 menyebutkan, bahwa “Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disebut Kontrak adalah perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK dengan Penyedia Barang/Jasa atau pelaksana Swakelola.” Bila melihat syarat subtansi kontrak yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dalam Pasal 76 huruf (g) menyatakan bahwa dalam kontrak harus memuat surat pernyataan dari pengguna jasa (pemerintah) yang menyatakan menerima atau menyetujui usulan penawaran dari penyedia jasa dan dalam huruf (h), harus memuat surat pernyataan dari penyedia jasa yang menyatakan kesanggupan untuk melaksanakan pekerjaan.

Dan dalam Pasal 76 huruf b mengatur syarat khusus kontrak yang paling sedikit harus memuat diantaranya pada poin (l) dalam bagian penjelasan, menyebutkan bahwa kontrak harus memuat tindakan penyedia yang mensyaratkan persetujuan PPK/pengawas pekerjaan (konstruksi). Artinya, kontrak kerja konstruksi pemerintah dengan pihak swasta (penyedia) dalam hal ini, timbul dan mewujud berdasarkan peraturan perundang-undangan dimana prinsip, format, syarat subtansi, prosedur atau dengan kata lain konstruksi kontrak telah ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Ridwan.HR. (2014:223), ketika pemerintah melakukan tindakan hukum, ia menggunakan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, karena itu tindakannya selalu bersifat sepihak dan dilakukan menurut hukum publik. Meskipun demikian, bila pemberian wewenang itu mengandung kebebasan atau “*freies Ermessen/discretionary power*”, pemerintah dapat melaksanakan wewenangnya dengan menggunakan mekanisme kerjasama (*samenwerking*).

<sup>16</sup> Ibid, hlm.121

<sup>17</sup> Ridwan Hr. Op. Cit, hlm. 226

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa Karakteristik kontrak dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah sangat jauh berbeda dengan karakteristik kontrak pada umumnya yang dikenal dalam prespektif Hukum Perdata yang biasa dibuat oleh pihak swasta dan lazim diistilahkan sebagai Kontrak Privat/Kontrak Swasta. Hal tersebut dapat dilihat dari mekanisme terjadinya (timbul) kontrak dan format substansi/isi kontrak serta perihal asas yang mendasari kontrak tersebut ada (dibuat). Pemerintah dapat membuat perjanjian (kontrak) yang harus berdasar pada prinsip hukum publik. Dimana perjanjian tersebut berorientasi pada kepentingan umum dan bersifat memaksa. Di dalam kontrak tersebut tidak terdapat kebebasan berkontrak, karena syarat-syarat yang ditentukan di dalam kontrak itu tidak didasarkan kehendak kedua belah pihak. Akan tetapi, hanya didasarkan kehendak satu pihak, yaitu pemerintah. Syarat-syarat tersebut telah ditentukan terlebih dahulu oleh perangkat peraturan perundang-undangan. Sehingga, hubungan antara pemerintah dan mitranya tidak berada dalam kedudukan yang sama (*nebengeordnet*). Oleh karena itu, perjanjian tersebut dinamakan perjanjian (kontrak) publik.<sup>18</sup>

Menurut Mariam Budiarjo, dalam perjanjian pemborongan (kontrak kerja konstruksi) yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah bisa mengadakan perjanjian, namun tetap dan harus diwarnai atau bersifat hukum publik. Dan pada kontrak tersebut tidak mengandung kebebasan berkontrak dari masing-masing pihak, sebab syarat-syarat yang termuat dalam kontrak/perjanjian sudah terlebih dahulu ditentukan oleh pemerintah berdasarkan syarat-syarat umum dari perjanjian pemborongan bangunan (kontrak kerja konstruksi), hal ini karena menyangkut penggunaan keuangan negara dalam jumlah besar dan untuk melindungi keselamatan umum.<sup>19</sup>

Kontrak yang dibuat oleh pemerintah dapat bersifat multi aspek dan mempunyai karakter yang khas. Apabila dalam Kontrak Privat/Kontrak Swasta para pihak mempunyai kebebasan yang sangat luas dalam mengatur hubungan hukum atau mengatur kewajiban kontraktual mereka, maka dalam kontrak publik kebebasan itu tidak sepenuhnya berlaku, sebab terhadap kontrak yang dilakukan pemerintah berlaku rezim khusus.<sup>20</sup>

Ada tiga karakter pembeda antara kontrak oleh pemerintah/negara dengan kontrak oleh pihak swasta:

1. Kontrak-kontrak pemerintah pada umumnya diatur/diregulasi secara sedemikian rupa untuk mencegah penyalahgunaan dana dan untuk memastikan adanya keseragaman prosedur dan praktek antara lembaga negara/pemerintah.
2. Ketentuan dalam kontrak adalah produk yang disusun dengan penuh kehati-hatian oleh para ahli hukum pemerintah.
3. Satatus sengketa yang terjadi berkaitan dengan kontrak pemerintah berbeda dengan kontrak-kontrak swasta pada umumnya. Dimana salah satu aspek terpenting adalah menyangkut imunitas (kekebalan) pemerintah manakala digugat di muka pengadilan.<sup>21</sup>

18 Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: PT Alumni, 2014, hal. 66.

19 Nancy Watupongoh, "Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Kontraktor Pada Pengadaan Barang dan Jasa di Adpel Bitung" *Jurnal repo.unsrat.ac.id*, Vol.1, No. 3, 2013, hal. 2.

20 Kasman Abdullah, 2015, *Bahan Ajar Hakikat Kontrak Publik*, hlm. 4.

21 Kasman Abdullah, *Ibid*, hlm. 8

Karena melaksanakan kontrak kerja konstruksi berkaitan dengan dan/atau menggunakan sumber keuangan negara APBN/APBD, perbedaan tersebut juga dapat kita lihat dalam Pasal 50 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang tidak lain merupakan landasan hukum bagi aparaturnya pengelolaan keuangan negara, berbunyi:

Pihak mana pun (dalam kontrak) dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a. Uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang beradapada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. Uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah;
- c. Barang bergerak milik negara/daerah baik yang beradapada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- d. Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;
- e. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.<sup>22</sup>

Pasal tersebut mengandung prinsip larangan penyitaan uang dan Barang Milik Negara/Daerah dan/atau yang dikuasai oleh Negara/Daerah. Dimana hal demikian berbeda atau menyimpang dari prinsip sita sebagaimana tercantum dalam Pasal 1131 Jo. 1132 BW berbunyi:

*“Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada, maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan.”*

### **c. Kedudukan dan Kewenangan Pemerintah dalam Kontrak Kerjasama dengan Pihak Swasta**

#### **1. Kedudukan**

Pada umumnya hubungan hukum antara pemerintah dengan mitranya tidak memiliki kedudukan yang sama. Mitra pemerintah dalam hal ini penyedia barang/jasa akan dihadapkan pada situasi *take it or leave it*. Demikian halnya dalam Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang mana telah dipersiapkan oleh pemerintah sesuai dengan standar serta syarat-syarat kontrak yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.<sup>23</sup>

Pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta dalam hal ini Kontrak Pemerintah dalam Pengadaan Jasa Konstruksi. Pemerintah diwakili oleh Pejabat Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran dan Pejabat Pembuat Komitmen (PA/KPA/PPK). Dalam Perpres Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Pasal 1 Angka 7 menyatakan Pengguna Anggaran yang selanjutnya disingkat PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Perangkat Daerah. Selanjutnya, dalam Angka 8 menyatakan, Kuasa Pengguna Anggaran selanjutnya disingkat KPA adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab pengguna anggaran pada Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan. Dan dalam Pasal 1 Angka 10,

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 50.

<sup>23</sup> Kasman Abdullah, Op.Cit., hlm 14.

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>24</sup>

Dalam hal ini pengeluaran anggaran belanja negara pada konteks pengadaan barang/jasa. Maka PPK lah yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa. Dalam kondisi tertentu KPA dapat merangkap menjadi PPK hal ini diatur dalam Pasal 10 angka 5 Perpres 1 Tahun 2018.

Dalam Pasal 1 angka 1b Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan bahwa Pengguna Anggaran adalah Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Anggaran bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Pasal 1 angka 1c menyebutkan, Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Anggaran untuk menggunakan anggaran kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Pada pasal 9 ayat 2 diatur mengenai pengangkatan Pejabat Pembuat Komitmen, yakni harus diangkat dengan surat keputusan Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pemimpin BHMN/ Direksi BUMN/ BUMD.<sup>25</sup>

Dari uraian pasal tersebut di atas dapat diketahui, bahwa kedudukan pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta dalam hal ini pengadaan barang dan jasa adalah sebagaimana kedudukan pemerintah dalam hukum publik yang merepresentasikan jabatan publik dalam organisasi jabatan. Pada persepektif hukum publik, Negara adalah organisasi jabatan. Menurut Logemann, “Dalam bentuk kenyataan sosialnya, Negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.”<sup>26</sup>

Menurut Bagirmanan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan Negara. Dengan kata lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diakan dan di gunakan guna kepentingan Negara. Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambstdrager*) dapat berganti-ganti.<sup>27</sup>

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, ada beberapa ciri yang terdapat pada jabatan atau organ pemerintahan yaitu:

1. Organ pemerintah menjalankan wewenang atas nama dan tanggung jawab sendiri, yang dalam pengertian modern, diletakkan sebagai pertanggung jawaban politik dan kepegawaian atau tanggung jawab pemerintah sendiri di hadapan hakim. Organ pemerintah adalah pemikul kewajiban tanggung jawab.

24 Op.cit Perpres Nomor 1 Tahun 2018, Pasal 1 Angka, 7, 8, 10.

25 Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara, Nomor 1 Tahun 2004.

26 Ridwan, Hr. *Op.cit.*, hlm.71

27 Ibid, hlm.71

2. Pelaksanaan wewenang dalam rangka menjaga dan mempertahankan norma hukum administrasi, organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan, yaitu dalam hal ada keberatan, banding, atau perlawanan.
3. Disamping sebagai pihak tergugat, organ pemerintahan juga dapat tampil menjadi pihak yang tidak puas, artinya sebagai pengugat.
4. Pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum menurut privat dengan harta kekayaannya. Jabatan Bupati atau Walikota adalah organ-organ dari badan hukum “Kabupaten”. Berdasarkan aturan hukum badan umum inilah yang dapat memiliki harta kekayaan, bukan organ pemerintahannya.<sup>28</sup>

Meskipun jabatan pemerintahan ini dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, namun jabatan tidak dapat bertindak sendiri. Jabatan dapat melakukan perbuatan hukum, yang dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*) yaitu penjabat (*ambtsdrager*), yang bertindak atas jabatan itu.<sup>29</sup> Menurut E. Utrecht oleh diwakili penjabat, maka jabatan itu berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah penjabat. Jabatan bertindak dengan perantara penjabatnya. P. Nicolai dan kawan-kawan menyebutkan bahwa: “Kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan harus dijalankan oleh manusia. Tenaga dan pikiran mereka yang ditunjuk untuk menjalankan fungsi organ tersebut yaitu para penjabat”. Berdasarkan ketentuan hukum, penjabat hanya menjalankan tugas dan wewenang, karena penjabat tidak “memiliki” wewenang. Yang memiliki wewenang adalah jabatan.

Logemann mengatakan, “Berdasarkan hukum tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian penjabat.” Telah disebutkan bahwa jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap, sementara pejabat dapat berganti-ganti. Pergantian pejabat tidak memengaruhi kewenangan yang melekat pada jabatan. F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek memberikan ilustrasi mengenai perbuatan hukum dari pejabat ini. Stroink, mengatakan kewenangan pemerintahan hak-hak dan kewajiban itu melekat pada jabatan. Jika sebagai contoh bupati atau walikota memberikan keputusan tertentu, maka berdasarkan hukum keputusan itu diberikan oleh jabatan bupati/walikota, dan bukan oleh orang pada saat itu diberi jabatan, yakni sebagai bupati/walikota.<sup>30</sup>

Jabatan dan pejabat diatur dan tunduk pada hukum yang berbeda. Jabatan diatur oleh Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sedangkan pejabat tunduk pada hukum kepegawaian yang dimana hukum-hukum tersebut adalah hukum publik. Ilustrasi yang diberikan Bothlingk, mengungkapkan bahwa pejabat menampilkan dirinya dalam dua kepribadian yaitu selaku pribadi dan selaku personifikasi dari organ. Dalam Hukum Administrasi Negara, tindakan hukum jabatan pemerintahan dijalankan oleh pejabat pemerintah. Dengan demikian, kedudukan hukum pemerintah berdasarkan hukum publik adalah sebagai wakil (*vertegenwoordiger*) dari jabatan pemerintahan.<sup>31</sup>

---

28 Ibid, hlm. 74-75.

29 Ibid, hlm. 76.

30 Ibid, hlm. 71

31 Ibid, hlm. 79

## 2. Kewenangan

Mengenai kewenangan pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta, sebelum membahas hal demikian terlebih dahulu penulis menjelaskan apa itu kewenangan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI), kata wewenang memiliki arti:

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan
2. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain
3. Fungsi yang boleh dilaksanakan

Sedangkan kewenangan memiliki arti:

1. Hal berwenang;
2. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>32</sup>

Dari referensi yang lain menyebutkan bahwa kewenangan adalah hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. F.A.M Stroink, mengatakan kewenangan pemerintahan yakni hak-hak dan kewajiban itu yang melekat pada jabatan.<sup>33</sup> Dengan demikian kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Kewenangan pemerintah dalam kontrak (kerjasama) pengadaan barang/jasa dengan pihak swasta diwakili oleh Pejabat Pembuat Komitmen. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi tindakan pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta (penyedia barang/jasa) berkaitan dengan kewenangnya, adalah berdasarkan sebagaimana telah diatur dalam ketentuan yang mengaturnya. Dimana ketentuan tersebut sebagai berikut:

Pada Pasal 11 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 Ayat (1) PPK dalam Pengadaan Barang/Jasa memiliki tugas:

- a. menyusun perencanaan pengadaan;
- b. menetapkan spesifikasi teknis/Kerangka Acuan Kerja (KAK);
- c. menetapkan rancangan kontrak;
- d. menetapkan HPS;
- e. menetapkan besaran uang muka yang akan dibayarkan kepada Penyedia;
- f. mengusulkan perubahan jadwal kegiatan;
- g. menetapkan tim pendukung;

32 Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, (Jakarta: Balai Pustaka) hal.1272

33 Ridwan, HR. *Op.cit.* hlm.77

- h. menetapkan tim atau tenaga ahli;
- i. melaksanakan E-purchasing untuk nilai paling sedikit di atas Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);
- j. menetapkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa;
- k. mengendalikan Kontrak;
- l. melaporkan pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan kepada PA/ KPA;
- m. menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan kegiatan kepada PA/ KPA dengan berita acara penyerahan;
- n. menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen pelaksanaan kegiatan; dan
- o. menilai kinerja Penyedia.

Pada Ayat (2) disebutkan, Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPK melaksanakan tugas pelimpahan kewenangan dari PA/ KPA, meliputi:

- a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja; dan
- b. mengadakan dan menetapkan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran belanja yang telah ditetapkan.

Ayat (3): PPK dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibantu oleh Pengelola Pengadaan Barang/Jasa.<sup>34</sup>

#### **D. KESIMPULAN**

Terjadinya perbuatan atau tindakan kerjasama pemerintah dengan pihak lain (swasta) yang diinstrumentasikan melalui kontrak, pada dasarnya bersifat sepihak oleh pemerintah. Jadi, kontrak tersebut bukanlah dasar penentuan terjadinya tindakan pemerintah dalam kerjasama pengadaan barang/jasa melainkan hanyalah salah satu bagian dari proses terjadinya kerjasama. Kontrak tersebut hanya sebagai instrumen hukum pengikat antara pemerintah dengan pihak swasta sebagai penyedia barang/jasa. Pemerintah melakukan pengadaan barang/jasa yang dimungkinkan untuk dikerjasamakan dengan pihak lain, senantiasa berdasarkan kewenangan tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan sebagai penyelenggara urusan negara yang mengurus kebutuhan rakyatnya. Sehingga, kontrak yang timbul sebatas instrumen dalam proses kerjasama, tidak menjadi dasar hukum pemerintah melakukan suatu tindakan atau perbuatan.

Karakteristik kontrak dalam pengadaan barang/jasa oleh pemerintah mempunyai karakter khas yang berbeda dengan karakteristik kontrak pada umumnya yang dikenal dalam perspektif Hukum Perdata yang biasa dibuat oleh pihak swasta baik secara perorangan maupun badan hukum, yang lazim diistilahkan sebagai Kontrak Privat. Sehingga, syarat-syarat kontrak dan asas berkontrak yang diatur dalam ketentuan perikatan KUH Perdata tidak menjadi dasar pemerintah melakukannya dalam membuat sebuah surat perjanjian kerjasama yang selanjutnya disebut kontrak. Kontrak tersebut dapat dinamakan/distilahkan sebagai kontrak publik karena lahir berdasarkan ketentuan hukum-hukum publik.

Implementasi tindakan pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta (penyedia barang/jasa) adalah berkaitan dengan tugas dan fungsi-

---

34 Perpres Nomor 16 Tahun 2018, *Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Pasal 11 ayat 1, 2 dan 3.

fungsi pemerintahan yang berdasarkan kedudukan dan kewenangannya, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan yang mengaturnya. Sehingga kedudukan pemerintah dalam melakukan kontrak kerjasama dengan pihak swasta sebagaimana kedudukan pemerintah dalam hukum publik.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah, Kasman, (2015), “Bahan Ajar Hakikat Kontrak Publik.”
- Butarbutar, Russel, (2015), “Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi  
Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Bidang Konstruksi.” Bekasi: Gramata Publishing.
- Darus Badruzaman, Mariam, (2014), “Aneka Hukum Bisnis”, Bandung: PT Alumni.
- Dumas Manery, Barnabas, (2017), “Makna dan Fungsi Itikad Baik dalam Kontrak Kerja Konstruksi”, Jurnal Sasi, Vol. 23, no. 2, hal 137.
- Hendrawati, Dewi, (2011), “Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Pembuatan Perjanjian Baku”, MMH Ejournal.Undip, Jilid 40 No. 4.
- HR, Ridwan, (2014) “Hukum Administrasi Negara”, Jakarta: Rajawali Pers.
- Juwana, Hikmahanto, (2010) “Teknik pembuatan dan penelaahan kontrak bisnis” Jakarta:  
Pascaserjana FH UI.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, Jakarta: Balai Pustaka.
- Kansil, C.S.T dan S.T. Kansil, Christine, (2005) “Modul Hukum Administrasi Negara”, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Sutedi, Adrian, (2010) “Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa”, Jakarta: Sinar Grafika.
- Watupongoh, Nancy, (2013), “Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Kontraktor Pada  
Pengadaan Barang dan Jasa di Adpel Bitung,” Jurnal repo.unsrat.ac.id, Vol.1, No. 3.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2022 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi.
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.