

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini memiliki makna bahwa sebagai negara hukum, segala pelaksanaan ketatanegaraan harus dilandaskan pada peraturan dan ketentuan yang berlaku. Dalam negara hukum, hukum menjadi aturan main yang akan melandasi segala penyelenggaraan kenegaraan, Pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sementara tujuan dari hukum adalah untuk menata masyarakat yang adil, damai dan bermakna. Artinya negara hukum memiliki sasaran untuk menciptakan kegiatan kenegaraan, Pemerintahan dan masyarakat bertumpu pada keadilan, kedamaian dan kebermaknaan atau kemanfaatan.<sup>1</sup>

Dalam menjalankan kehidupan bernegara yang belandaskan hukum, Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, yaitu sebagai pendukung hak dan kewajiban. Pemerintah dalam kehidupan bernegara, melakukan perbuatan atau tindakan administrasi Pemerintahan agar dapat terlaksananya tugas dan fungsi Pemerintahan. Bagir Manan berpendapat bahwa tiada hari tanpa adanya perbuatan atau tindakan oleh negara dalam hal ini Pemerintah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah,

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, 2007 *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 20-21

atau badan-badan publik atau badan-badan yang disertai dengan wewenang publik.<sup>2</sup>

Prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang dianut Indonesia, mengharuskan tiap-tiap tindakan hukum yang dilakukan Pemerintah harus selalu didasarkan pada asas legalitas atau selalu berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Nomor 30 Tahun 2014) menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan Pemerintahan, badan dan/atau pejabat Pemerintahan dalam menjalankan wewenangnya harus berlandaskan pada asas-asas umum Pemerintahan yang baik (selanjutnya disingkat AUPB) dan peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan tindakan Pemerintahan (*bestuurhandeling*), dinyatakan dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 30 Tahun 2014:

“Tindakan administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan sebagai perbuatan pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah.”

Tindakan administrasi Pemerintahan menurut rumusan pasal ini dapat dimaknai perbuatan pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan Pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, dalam hal melakukan suatu tindakan (atau tidak melakukan tindakan) baik konkret/berwujud nyata maupun tidak nyata.<sup>3</sup>

Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah dapat diklasifikasikan

---

<sup>2</sup> Suanro, Mizan Malik S, *Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Perspektif Penafsiran Hukum*, Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai Volume 6 Nomor 2, September 2021, hlm.173

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm 174.

menjadi tindakan Pemerintah berdasarkan fakta (*feitelijkhandelingen*) dan tindakan Pemerintahan yang berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*). Perbedaan antara kedua tindakan tersebut dapat dijelaskan bahwa sebuah tindakan Pemerintahan yang berdasarkan fakta (*feitelijkhandelingen*) adalah tindakan-tindakan yang tidak menimbulkan akibat hukum. Sedangkan tindakan Pemerintahan yang berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*) sebagaimana dikemukakan oleh R.J.H.M Huisman adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.<sup>4</sup>

Tindakan Pemerintah yang berdasarkan hukum terbagi ini menjadi 2 (dua) golongan yaitu tindakan hukum Pemerintahan dalam hukum publik (*publiekrechtshandelingen*) dan tindakan hukum Pemerintahan dalam hukum privat (*privaatrechtshandelingen*).<sup>5</sup> Tindakan hukum Pemerintahan dalam hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik, sedangkan tindakan hukum Pemerintahan dalam hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan. Akibat-akibat hukum yang diatur dalam bidang hukum publik dan privat tersebut akan melahirkan tindakan hukum dengan akibat-akibat hukum yang juga berbeda. Pada prakteknya akan sulit membedakan kapan tindakan hukum Pemerintah tersebut sedang berada dalam bidang hukum publik dan hukum privat.

Secara teoritis, setiap tindakan administrasi Pemerintah baik publik maupun privat tidak dapat dilakukan begitu saja tanpa dilandasi adanya kewenangan yang melekat sebagai syarat keabsahan dari tindakan tersebut. Kewenangan Pemerintah dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 30 Tahun 2014

---

<sup>4</sup> Ridwan HR *Op. Cit*, hlm 109-110.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 114.

adalah “kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan tindakan dalam ranah hukum publik.” Kewenangan Pemerintah dalam ranah hukum publik seperti membuat keputusan atau ketetapan (*beschikking*), membuat atau mengeluarkan peraturan, memberikan atau menjatuhkan sanksi. Sementara itu instrumen tindakan Pemerintah dalam ranah hukum privat yang sering digunakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan berbentuk perjanjian perdata, seperti melakukan jual beli, sewa-menyewa, melakukan pengadaan barang/jasa Pemerintah, pemborongan, hingga mengadakan kontrak-kontrak dengan pihak lainnya.

Perwujudan dari tindakan Pemerintah yang memiliki segi hukum publik dan hukum privat salah satunya tergambar dari penyelenggaraan pengadaan barang/jasa Pemerintah (selanjutnya disingkat PBJP). Dasar hukum pelaksanaan PBJP diatur dalam Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Nomor 16 Tahun 2018) sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden RI Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Nomor 12 Tahun 2021). Menurut Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 12 Tahun 2021, PBJP adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima pekerjaan. Tujuan diadakannya PBJP adalah untuk dapat memenuhi kebutuhan barang dan jasa guna menunjang penyelenggaraan

Pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat dalam kegiatan pembangunan yang dibiayai oleh keuangan negara.

Jenis PBJP yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Perpres Nomor 16 Tahun 2018 dibagi menjadi 4 (empat) kelompok besar meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultasi dan jasa lainnya. Cara pengadaan barang/jasa dalam lingkup PBJP dilaksanakan melalui swakelola dan penyedia. Swakelola merupakan cara memperoleh barang/jasa yang dikerjakan sendiri oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/PD), organisasi kemasyarakatan atau kelompok masyarakat. Sedangkan PBJP melalui penyedia adalah cara memperoleh barang/jasa yang disediakan oleh pelaku usaha. Dari jenis PBJP dan cara memperolehnya ini maka dapat dilihat adanya persinggungan antara tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan masyarakatnya. Untuk menjaga agar tindakan administrasi Pemerintahan ini tetap pada koridornya dan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, penerapan AUPB menjadi bagian penting dalam setiap penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang.

AUPB menjadi prinsip dan acuan bagi penggunaan wewenang bagi pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan. AUPB dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 meliputi 8 (delapan) asas yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, kecermatan, ketidakberpihakan, keterbukaan, tidak menyalahgunakan kewenangan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Sementara itu AUPB dalam penyelenggaraan PBJP diatur dalam Pasal 6 Perpres Nomor 16 Tahun

2018 dengan menganut prinsip-prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil dan akuntabel. Bagi administrasi negara, AUPB dapat dijadikan tata cara atau pedoman penyelenggaraan negara yang baik, asas-asas ini dapat mengukur sejauh mana sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau ketentuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah terhindar dari penyalahgunaan wewenang atau sewenang-wenang dalam membuat peraturan yang akan diterapkan atau memutus yang akan diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>6</sup> Meskipun AUPB ini telah diterapkan dalam sendi-sendi penyelenggaraan negara, namun tidak menutup kemungkinan masih terjadinya penyimpangan dalam sebuah KTUN atau ketentuan yang diterbitkan oleh Pejabat Pemerintah, yang dikemudian hari dapat merugikan masyarakat. Demikian halnya prinsip-prinsip AUPB dalam kegiatan PBJP menjadi pedoman dan bertujuan untuk dapat menjamin proses pengadaan yang adil, efektif, efisien, serta transparan sehingga dana publik digunakan secara optimal. Selain itu juga diharapkan dengan menerapkan AUPB dalam penyelenggaraan PBJP dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah, menumbuhkan minat pelaku usaha untuk berpartisipasi, mendorong pengelola untuk bertanggung jawab atas tindakannya, serta mencegah terjadinya kecurangan dan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dalam setiap tahapan proses PBJP.<sup>7</sup>

Secara garis besar tahapan proses PBJP dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak dan diakhiri dengan serah

---

<sup>6</sup> Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah*, Jurnal Ius Quia Iustum, Nomor 4 Volume 24, Oktober 2017, hlm 663

<sup>7</sup> Y. Sogar Simamora, 2021, *Pengantar Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Surabaya: Airlangga University Press, hlm.7.

terima pekerjaan yang mana kelima tahapan ini dilakukan baik oleh para pelaku PBJP.<sup>8</sup> Pelaku PBJP adalah subjek/pemeran yang melakukan kegiatan PBJP di K/L/PD. Mengacu pada Pasal 8 Perpres Nomor 12 Tahun 2021 terdapat 8 (delapan) pelaku PBJP yaitu: (1) Pengguna Anggaran (PA); (2) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); (3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); (4) Pejabat Pengadaan; (5) Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan); (6) Agen Pengadaan; (7) Penyelenggara Swakelola; dan (8) Penyedia. Masing-masing pelaku PBJP dalam bertindak harus sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Dapat dijelaskan peran Pelaku PBJP dari sisi penyelenggara negara yaitu terdapat pada tahapan perencanaan yang menjadi kewenangan PA/KPA dan PPK, dilanjutkan tahap persiapan oleh PPK, tahap pemilihan penyedia dilakukan oleh Pokja Pemilihan, tahap pelaksanaan kontrak dan serah terima pekerjaan oleh PPK.

Berdasarkan Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) Perpres Nomor 16 Tahun 2018, Pokja Pemilihan melakukan tahapan-tahapan pemilihan penyedia sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kualifikasi;
2. Pengumuman dan/atau undangan;
3. Pendaftaran dan pengambilan dokumen pemilihan;
4. Pemberian penjelasan;
5. Penyampaian dokumen penawaran;
6. Evaluasi dokumen penawaran;
7. Penetapan dan pengumuman pemenang; dan
8. Sanggah; dan
9. Sanggah Banding (khusus untuk pekerjaan konstruksi).

---

<sup>8</sup> LKPP, 2021, *Modul Pelatihan Kompetensi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Level 1: Pengantar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Jakarta:Lembaga Kebijakan Pengadaan barang/Jasa Pemerintah, hlm 67.

Tindakan pelaku PBJP dalam tahap pemilihan penyedia ini merupakan tindakan Pemerintah dalam ranah hukum administrasi negara (hukum publik). Setelah melalui proses pemilihan penyedia yang dilaksanakan oleh Pokja Pemilihan, tahapan selanjutnya yaitu antara pengguna barang/jasa dengan penyedia barang/jasa akan saling mengikatkan dirinya pada kontrak PBJP (hukum privat). Pelaksanaan kegiatan PBJP selalu didasarkan pada adanya kontrak PBJP yang didefinisikan menurut Pasal 1 angka 44 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 sebagai perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola. Kedudukan PA/KPA/PPK dalam kontrak PBJP adalah sebagai Pemerintah yang menjadi pihak dalam kontrak.

Kontrak PBJP menempatkan Pemerintah dalam dua peran yaitu Pemerintah sebagai subjek hukum privat dan sekaligus sebagai badan hukum publik yang menjalankan fungsi pelayanan publik. Oleh karena itu dalam kontrak PBJP, Pemerintah terikat pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangannya dan Pemerintah sebagai pihak dalam kontrak yang terikat pada norma-norma hukum kontrak. Secara umum aturan dan prinsip dalam perikatan pada Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juga berlaku pada kontrak PBJP ini. Sehingga dapat dikatakan kontrak PBJP tidak hanya memiliki karakteristik privat namun juga publik, karena terdapat unsur Pemerintah sebagai pihak di dalamnya.<sup>9</sup> Pada umumnya kontrak PBJP berupa kontrak standar (baku), artinya syarat-syarat umum dan syarat-syarat khusus dalam Surat Perjanjian (kontrak) merupakan satu kesatuan dokumen yang sudah dipersiapkan oleh Pemerintah sebagai pengguna

---

<sup>9</sup> Y. Sogar Simamora, *Op. Cit*, hlm. 135-136.



barang/jasa.<sup>10</sup> Klausula-klausula dalam kontrak tersebut telah dirancang sebelumnya oleh PPK dengan berpedoman pada standar dokumen kontrak dalam Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia (Perlem LKPP Nomor 12 Tahun 2021), peraturan ini menjadi pedoman yang lebih rinci terkait prosedur pemilihan penyedia khusus untuk PBJP yang bersumber dari APBN dan APBD.

Kegiatan PBJP yang dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) tidak terlepas dari tugas dan fungsinya untuk menyediakan infrastruktur secara merata ke seluruh pelosok Indonesia, dengan total APBN untuk Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp. 100,6 triliun.<sup>11</sup> Melihat besarnya anggaran yang diterima Kementerian PUPR, maka harus didukung dengan ketaatan penyelenggara negara terhadap peraturan perundang-undangan dan sumber daya manusia yang mumpuni dari para pelaku PBJP. Ketaatan para pelaku PBJP merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat, sehingga dapat menghindari segala bentuk penyimpangan dari administrasi negara maupun penyalahgunaan wewenang. Adanya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam proses PBJP, akan berdampak pada terhambatnya pelaksanaan pembangunan infrastruktur.

Berdasarkan data Unit Kerja Pengadaan Barang dan Jasa (UKPBJ) Kementerian PUPR, untuk tahun 2021 PBJP yang dilakukan sebanyak 5.387

---

<sup>10</sup> Muskibah dan Lili Naili Hidayah, *Penerapan Prinsip Kebebasan Berkontrak dalam Kontrak Standar Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*. Jurnal Refleksi Hukum, Volume 4 No.2 April 2020, hlm. 185.

<sup>11</sup> Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2022, *Percepatan Pembangunan Infrastruktur, Kementerian PUPR Laksanakan Penandatanganan Kontrak Paket Tender/Seleksi Dini TA 2022*, <https://pu.go.id/berita/percepat-pembangunan-infrastruktur-kementerian-pupr-laksanakan-penandatanganan-kontrak-paket-tenderseleksi-dini-ta-2022> diakses pada Jumat 1 April 2022 pukul 07.20

paket. Dari keseluruhan paket tersebut terdapat sebanyak 1.241 tender atau sebesar 23% yang ditetapkan sebagai tender gagal. Terhadap banyaknya tender gagal, UKPBJ melakukan evaluasi penyebab terjadinya tender gagal tersebut yang kemudian diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori penyebab tender gagal yaitu adanya kesalahan tata cara evaluasi, kesalahan dalam prosedur pelaksanaan pemilihan penyedia, dan kesalahan dokumen. Jika ketiga penyebab tender gagal tersebut dilihat dari prosentase, maka untuk kesalahan dalam pelaksanaan tata cara evaluasi sebesar 50%, untuk kesalahan prosedur sebesar 38% serta kesalahan yang disebabkan oleh dokumen pemilihan sebesar 12%. Sebagian besar tender gagal adalah pada paket-paket pekerjaan konstruksi.<sup>12</sup> Perlu dilakukan upaya perbaikan agar kedepannya dapat dihindari terjadinya kesalahan-kesalahan dalam proses PBJP yang menyebabkan tender gagal dan menghambat pembangunan infrastruktur.

Penelitian dalam tesis ini mengangkat studi pada proyek Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020. Pokja Pemilihan V Balai Pelaksana Pemilihan Jasa Konstruksi (BP2JK) Wilayah Bengkulu mengumumkan tender paket pekerjaan melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) pada 30 Januari 2020 dan diikuti oleh 122 peserta. Berdasarkan data LPSE, Pokja Pemilihan melakukan evaluasi terhadap 19 penawaran peserta tender dengan pemenang tender yaitu PT Karya Maju Utama. PPK 2.1 Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Bengkulu selaku pengguna jasa, kemudian berkontrak dengan PT Karya Maju

---

<sup>12</sup> Kementerian PUPR, *Tahapan Krusial dalam Pelaksanaan PBJ*, <https://ulp.pu.go.id/berita/66/tahapan-krusial-dalam-pelaksanaan-pbj> Diakses pada 1 Juli 2022 pukul 13.00

Utama, selaku penyedia jasa (Surat Perjanjian Kerja/Kontrak Nomor HK.02.01-Bb3/SATKER PJN.II/PPK2.1/122 tanggal 27 Maret 2000), dengan nilai kontrak sebesar Rp. 44.800.000.000 (empat puluh empat miliar delapan ratus juta rupiah).<sup>13</sup>

Permasalahan dalam kontrak ini bermula pada saat pelaksanaan kontrak Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 mulai berjalan, Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Kementerian PUPR menerima pengaduan bahwa Pokja Pemilihan telah melakukan kesalahan prosedur pada saat evaluasi tender. Berdasarkan hasil pemeriksaan APIP, pengaduan tersebut dinyatakan benar telah terjadi kesalahan evaluasi yang dilakukan oleh Pokja Pemilihan V BP2JK Wilayah Bengkulu. APIP kemudian memberikan rekomendasi untuk dilakukannya pemutusan kontrak, sesuai dengan ketentuan di dalam kontrak pada bagian Syarat-Syarat Umum Kontrak Pasal 41.1 huruf b, menyebutkan bahwa PPK dapat melakukan pemutusan kontrak apabila pengaduan tentang penyimpangan prosedur, dugaan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan/atau pelanggaran persaingan sehat dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa dinyatakan benar oleh Instansi yang berwenang.<sup>14</sup>

Pemutusan kontrak yang dilakukan oleh PPK merupakan tindak lanjut dari pengaduan yang masuk kepada Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Kementerian PUPR. Menurut Pasal 77 ayat (1) Perpres Nomor 16 Tahun 2018 ditentukan bahwa masyarakat menyampaikan pengaduan kepada APIP disertai

---

<sup>13</sup> LPSE Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2, <https://lpse.pu.go.id/eproc4/lelang/60499064/pengumumanlelang>, diakses pada 30 November 2022. Pukul 16.00.

<sup>14</sup> Data pada Bagian Hukum, Informasi Jasa Konstruksi dan Komunikasi Publik, Sekretariat Direktorat Jenderal Bina Konstruksi, Kementerian PUPR, diolah pada 20 Juni 2022.

bukti yang faktual, kredibel, dan autentik. Lebih lanjut dalam Pasal 77 ayat (3) Perpres Nomor 16 Tahun 2018, menyatakan bahwa APIP menindaklanjuti pengaduan sesuai kewenangannya. Atas pengaduan yang diterima APIP, kemudian dilakukan Audit dengan Tujuan Tertentu (ADTT) terhadap pelaksanaan pemilihan oleh Pokja Pemilihan sampai dengan ditandatanganinya kontrak kerja konstruksi oleh pengguna jasa dan penyedia jasa.

Menurut Pasal 66 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014, keputusan hanya dapat dibatalkan apabila terdapat cacat wewenang, prosedur dan/atau substansi. Menjadi permasalahan hukum dimana penetapan pemenang yang dikeluarkan oleh Pokja Pemilihan selaku Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) mengandung unsur yang cacat dan temuan unsur cacat tersebut baru terbukti setelah proses PBJP selesai dilaksanakan, dan berlanjut pada pelaksanaan kontrak antara PPK dengan PT Karya Maju Utama. Tindakan yang diambil PPK untuk melakukan pemutusan kontrak kerja konstruksi menjadi akibat hukum dari adanya kesalahan prosedur pemilihan penyedia dalam PBJP. Pemutusan kontrak kerja konstruksi ini menyebabkan adanya ketidakpastian hukum dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak yang berkontrak. Bagi PPK selaku pengguna jasa, kontrak akan terhenti dan penyelesaian pekerjaan dapat tertunda. Bagi penyedia jasa, akan dirugikan dengan diputusnya kontrak yang bukan disebabkan kesalahannya. Selain itu PPK harus melakukan penunjukan penyedia jasa baru untuk meneruskan sisa pekerjaan yang belum selesai. Studi pada kontrak Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 dipilih karena pada kegiatan PBJP paket ini terdapat pemutusan kontrak yang menjadi akibat hukum adanya kesalahan prosedur pemilihan penyedia jasa dan bukan

merupakan akibat dari kesalahan para pihak yang berkontrak (pengguna jasa dan penyedia jasa). Untuk itu perlu diteliti lebih lanjut, dari sisi peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan PBJP (*das sollen*) dan pelaksanaan PBJP khususnya pada paket pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 (*das sein*).

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, menarik untuk dilakukan penelitian dan menuangkannya dalam tesis yang berjudul: AKIBAT HUKUM KESALAHAN PROSEDUR PEMILIHAN PENYEDIA JASA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH TERHADAP KONTRAK KERJA KONSTRUKSI (Studi pada Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan PBJP pada paket pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020?
2. Bagaimana akibat hukum kesalahan prosedur pada tahap pemilihan penyedia dalam PBJP terhadap pelaksanaan kontrak kerja konstruksi paket pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan rumusan permasalahan di atas, maka penelitian ini dilakukan bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis pelaksanaan prosedur PBJP pada paket pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020.
2. Mengetahui dan menganalisis akibat hukum kesalahan prosedur pada tahap pemilihan penyedia dalam PBJP terhadap pelaksanaan kontrak kerja konstruksi paket pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020.

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

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan memperkaya khazanah ilmu hukum khususnya ilmu hukum administrasi negara dan hukum perdata yang berkaitan dengan PBJP dalam penyelenggaraan Pemerintahan.
2. Manfaat praktis
  - a. Hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang jelas bagi unit kerja atau Pejabat dan/atau Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan tugas dan fungsi Pemerintahan khususnya terkait dengan PBJP di bidang jasa konstruksi.
  - b. Hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pelaksanaan PBJP di bidang jasa konstruksi dalam hal terjadinya kesalahan prosedur pada tahap pemilihan penyedia dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan kontrak kerja konstruksi.

## E. Keaslian Penelitian

Dalam rangka mengetahui keaslian penelitian mengenai akibat hukum kesalahan prosedur pemilihan penyedia jasa dalam PBJP terhadap pelaksanaan kontrak kerja konstruksi, penulis telah melakukan penelusuran kepustakaan pada Perpustakaan Universitas Andalas dan *website*. Berdasarkan hasil penelusuran tersebut belum ditemukan kesamaan judul dan rumusan masalah dengan penelitian ini.

Tabel 1  
Bahan Pemanding Keaslian Penelitian

No.	Judul Tesis	Penulis Tesis	Fokus Penelitian
1.	Pemutusan Kontrak Akibat Wanprestasi pada Kontrak Kerja Konstruksi Drainase di Tanjung Gusta Kabupaten Deli Serdang (Studi Kasus atas Kontrak Nomor 600/DR.23/SP/DCKP/DS/2015) (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2017)	Winni Utari (Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara)	1. Meneliti pemutusan kontrak kerja konstruksi secara sepihak dan faktor-faktor penyebab putusnya kontrak pekerjaan drainase di Tanjung Gusta Kab. Deli Serdang 2. Meneliti tata cara dan mekanisme pemutusan kontrak sepihak pada kontrak kerja konstruksi pekerjaan drainase di Tanjung Gusta Kab. Deli Serdang 3. Meneliti dan mengkaji konsekuensi hukum pemutusan kontrak kerja konstruksi secara sepihak pekerjaan drainase

			di Tanjung Gusta Kab. Deli Serdang
2.	<p>Pelaksanaan Perjanjian Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Studi Kasus Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Propinsi Sumatera Barat)</p> <p>(Tesis, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2018)</p>	<p>Robby Fernanda (Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Andalas)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meneliti penyelenggaraan kegiatan pengadaan barang/jasa berupa pengadaan bahan makanan untuk Lembaga Pemasyarakatan</li> <li>2. Meneliti penyelenggaraan kegiatan pengadaan barang/jasa yaitu pengadaan bahan makanan untuk narapidana/tahanan di Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Barat.</li> </ol>
3.	<p>Kedudukan Hukum Surat Perintah Kerja (SPK) dengan Adanya Perjanjian Pengadaan Barang Publik pada Dinas Pendidikan Kota Padang</p> <p>(Tesis, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2018)</p>	<p>Mira Handayani (Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Andalas)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meneliti SPK dan perjanjian pengadaan barang publik dengan kedudukan hukumnya dalam kontrak kerja konstruksi.</li> <li>2. Meneliti hubungan kontraktual antara PPK selaku pengguna jasa dengan penyedia jasanya</li> </ol>



## **F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Teori dalam penelitian berfungsi untuk membuat penemuan-penemuan menjadi sistematis, membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskan dan harus didukung oleh fakta empiris agar dapat diyakini kebenarannya.<sup>15</sup> Teori-teori hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori yang telah dikembangkan oleh para ahli hukum dalam berbagai kajian dan temuan, untuk selanjutnya disusun secara sistematis dalam kerangka teoritis.

Kerangka teoritis digunakan dalam penelitian dapat dijadikan sebagai pedoman atau arahan dan pisau analisis, dimana hal ini erat kaitannya dengan permasalahan yang telah dirumuskan dan tujuan dari penelitian yang telah ditentukan. Penelitian ini menggunakan kerangka teori sebagai berikut:

#### **a. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian hukum menggambarkan karakteristik yang tidak bisa dipisahkan dari hukum dan yang paling utama bagi norma hukum tertulis. Kepastian hukum adalah salah satu tujuan dari hukum, untuk mewujudkan keteraturan dalam masyarakat. Teori kepastian hukum berasal dari ajaran yuridis dogmatik yang didasarkan pada pemikiran positivistic di dunia hukum, memandang hukum sebagai suatu yang mandiri dan otonom, sebab hukum untuk aliran ini dipandang hanya

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010, hlm. 6

sekumpulan peraturan. Tujuan hukum yang utama merupakan kepastian hukum. Kepastian hukum diwujudkan dengan dibuatnya aturan hukum yang bersifat umum yang meyakinkan bahwa aturan hukum itu disusun untuk mewujudkan kepastian hukum.<sup>16</sup>

Gustav Radburch mengemukakan 4 (empat) hal dasar yang berhubungan dengan kepastian hukum, yaitu: pertama, bahwa hukum itu positif, jika dia berbentuk perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum ini didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan tentang penilaian yang dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik” dan “kesopanan”. Ketiga, bahwa fakta itu wajib diformulasikan dengan metode yang jelas sehingga dapat menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, dan mudah diimplementasikan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>17</sup>

Pendapat Gustav Radburch tersebut didasarkan pada pemikirannya bahwa kepastian hukum merupakan kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus berbentuk peraturan perundang-undangan. Sejalan dengan kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto, bahwa dalam situasi tertentu:<sup>18</sup>

- 1) tersedia aturan-aturan yang jelas atau jernih, mudah diperoleh, konsisten, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;

---

<sup>16</sup> Achmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm 76.

<sup>17</sup> Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group,) hlm 293.

<sup>18</sup> Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 13, sebagaimana dikutip Alidatussadiyah Almuslimah, Mohammad Ryan Bakry, Chandra Yusuf, *Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Pelanggaran Etika Rangkap Jabatan Notaris oleh Majelis Pengawas Daerah*, ADIL: Jurnal Hukum, Vol 12 No. 2 Desember 2021, hlm.30

- 2) instansi-instansi penguasa dalam hal ini Pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) warga secara prinsipil melakukan penyesuaian terhadap perilaku mereka dengan aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) adanya keputusan peradilan yang secara nyata dapat dijalankan.

Lon Fuller sebagaimana dikutip oleh Achmad Ali, mengajukan 8 (delapan) asas yang wajib dipenuhi oleh hukum dan apabila itu tidak dipenuhi, mengakibatkan hukum tidak dapat terpenuhi tujuannya yaitu:<sup>19</sup>

- 1) Suatu sistem hukum terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesaat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan-peraturan dan pelaksanaan sehari-hari

Terdapat 2 (dua) pengertian dari teori kepastian hukum, yang pertama yaitu adanya aturan yang bersifat umum, sehingga tiap individu mengetahui tentang perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Pengertian kepastian hukum yang kedua yaitu adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan Pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum tersebut, individu akan memahami hal-hal apa yang boleh dilakukan atau dibebankan oleh negara kepada individu. Kepastian hukum bukan hanya dalam bentuk

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

hukum tertulis seperti pasal-pasal dalam undang-undang, tetapi termasuk juga konsistensi dalam rumusan putusan hakim. Dalam hal ini konsistensi antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lain pada kasus-kasus yang serupa. Sehingga secara tidak langsung teori kepastian hukum berguna untuk menjamin adanya aturan yang bersifat umum sehingga manusia dapat memahami mana yang benar dan mana yang salah, serta mana yang dapat memberikan jaminan kepada manusia akan adanya kepastian terhadap pelaksanaan hukum itu sendiri.<sup>20</sup>

Teori kepastian hukum memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis. Teori ini akan membantu penulis untuk mengetahui kepastian hukum proses PBJP yang dilakukan oleh para pelaku PBJP baik dalam ranah hukum publik maupun hukum privat, yang dimulai dari tahap perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, persiapan pemilihan penyedia sampai dengan pelaksanaan kontrak PBJP. Teori ini juga akan digunakan penulis untuk meneliti akibat hukum kesalahan prosedur pemilihan penyedia jasa terhadap pelaksanaan kontrak PBJP.

#### **b. Teori Kewenangan**

Wewenang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, memiliki arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, sedangkan kewenangan diartikan sebagai hak berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>21</sup> Dikemukakan oleh Indroharto yang tidak

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Grup, hlm 158.

<sup>21</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kewenangan> diakses pada 20 November 2022 pukul 18.50.

membedakan secara tegas antara kewenangan dan wewenang, bahwa wewenang itu dapat digambarkan sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah. Wewenang juga dapat diartikan sebagai hak untuk melaksanakan suatu urusan Pemerintahan.<sup>22</sup>

Menurut pendapat Ateng Syafrudin, terdapat perbedaan antara kewenangan (*authority*) dan wewenang (*competence*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan ini merupakan kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang berada pada lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang Pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan Pemerintahan (*bestuur*), tetapi juga wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup> Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum administrasi, karena Pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya.<sup>24</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Nomor 30 Tahun 2014), memberikan perbedaan

---

<sup>22</sup> Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, hlm. 87-88.

<sup>23</sup> Ateng Syafrudin, 2010, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jakarta: PT. Galamedia Bandung Perkasa, hlm. 60.

<sup>24</sup> Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, 2017, *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori dan Praktik*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 97.

definisi antara wewenang dengan kewenangan, sebagaimana dalam Pasal 1 angka (5) dan angka (6) yaitu:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan.”

“Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat Pemerintahan atau penyelenggaraan negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.”

Sejalan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas yang berdasarkan pada prinsip ini tersirat bahwa wewenang Pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber dari wewenang yang dimiliki Pemerintah yaitu peraturan perundang-undangan. Indroharto mengemukakan bahwa kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, secara teoritis diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: atribusi berarti wewenang tersebut diperoleh dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, jadi pada atribusi dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang Pemerintah yang baru. Pada delegasi, terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Pejabat TUN yang telah memperoleh suatu wewenang Pemerintahan secara atribusi kepada Badan atau Pejabat TUN lainnya. Pelimpahan wewenang melalui delegasi didahului adanya suatu atribusi wewenang. Sementara itu untuk mandat, tidak terjadinya suatu pemberian wewenang baru

maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lainnya.<sup>25</sup>

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat, H.D Vanwijk/Willem Konijnenbelt memberikan definisi sebagai berikut:<sup>26</sup>

- 1) Atribusi adalah pemberian wewenang Pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ Pemerintah.
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintah dari suatu organ Pemerintah kepada organ Pemerintah lainnya.
- 3) Mandat terjadi ketika organ Pemerintah memberikan izin agar kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Atribusi dan delegasi dibedakan secara tegas dengan mandat. Pelimpahan wewenang melalui mandat tidak ada perpindahan kewenangan, sehingga tidak ada pemindahan tanggung jawab. Oleh karena itu dalam mandat tidak dipersyaratkan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan. Mandat diperbolehkan, kecuali ketentuan peraturan perundang-undangan menyatakan sebaliknya, atau karena sifat wewenang melarangnya.

Dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 diberikan definisi atribusi, delegasi dan mandat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka (22), angka (23), dan angka (24) sebagai berikut:

“Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.”

“Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat Pemerintahan kepada badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”

---

<sup>25</sup> Yusri Munaf, 2015 *Hukum Administrasi Negara*, Pekanbaru: Publishing Marpoyan Tujuh, hlm. 53.

<sup>26</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 105.

“Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

Kewenangan badan dan atau pejabat Pemerintahan menurut Pasal 15 UU Nomor 30 Tahun 2014 dibatasi oleh masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah berlakunya wewenang, dan cakupan bidang atau materi wewenang. Selanjutnya badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu wewenang, tidak dibenarkan mengambil keputusan dan/atau tindakan. Setiap penggunaan wewenang di luar batas-batas itu (melampaui wewenang) adalah cacat wewenang atau tindakan menyalahgunakan wewenang atau melanggar wewenang (*onbevoegdheid*).<sup>27</sup>

Dalam PBJP, berdasarkan pelimpahan kewenangan diwakili oleh pelaku pengadaan menurut Pasal 8 Perpres Nomor 12 Tahun 2021, yang terdiri atas: (1) Pengguna Anggaran (PA); (2) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); (3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); (4) Pejabat Pengadaan; (5) Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan); (6) Agen Pengadaan; (7) Penyelenggara Swakelola; dan (8) Penyedia. Masing-masing pelaku pengadaan memiliki tugas dan kewenangannya sesuai yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan. Teori kewenangan dalam tesis ini akan digunakan untuk menganalisis kewenangan-kewenangan pelaku PBJP yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

---

<sup>27</sup> Yudhi Setiawan, *Op. Cit*, hlm. 103.



## 2. Kerangka Konseptual

Selain didukung dengan kerangka teoritis, penelitian ini juga didukung oleh kerangka konseptual, yang digunakan untuk menjelaskan definisi-definisi tertentu yang berhubungan dengan topik penelitian.

Penelitian ini menggunakan kerangka konseptual sebagai berikut:

### a. Akibat Hukum

Dikemukakan oleh Marwan Mas, akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum.<sup>28</sup> Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa peristiwa hukum dan perbuatan hukum menimbulkan akibat hukum, yaitu akibat yang diatur oleh hukum. Suatu peristiwa hukum dapat menimbulkan beberapa akibat hukum. Disamping itu, peristiwa hukum dan perbuatan hukum mempunyai relevansi dengan status subjek hukum, karena peristiwa atau perbuatan hukum bisa menetapkan atau menyebabkan status dari subjek hukum berubah.<sup>29</sup>

Mengutip pendapat Soedjono Dirdjosisworo dalam buku Pengantar Ilmu Hukum, akibat hukum timbul dari adanya hubungan hukum dimana dalam hubungan hukum tersebut timbul hak dan kewajiban. Peristiwa atau kejadian dapat menimbulkan akibat hukum antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan hukum, peristiwa hukum ini ada dalam berbagai segi hukum, baik hukum publik maupun privat.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Marwan Mas, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 39.

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, hlm. 213

<sup>30</sup> Soedjono Dirdjosisworo, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo, hlm 130-131.

Akibat hukum yang diteliti dalam penelitian ini adalah akibat hukum yang timbul dari adanya hubungan hukum, peristiwa hukum dan subyek hukum. Penelitian ini berfokus pada perbuatan hukum dari pejabat/Aparat Sipil Negara dalam proses PBJP dari aspek hukum administrasi negara yang kemudian menimbulkan akibat hukum dari sisi aspek hukum perdata yaitu terhadap pelaksanaan kontrak kerja konstruksi Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020.

**b. Prosedur Pemilihan Penyedia**

Tahapan pemilihan penyedia jasa diatur Berdasarkan Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) Perpres Nomor 16 Tahun 2018, Pokja Pemilihan melakukan tahapan-tahapan pemilihan penyedia sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kualifikasi;
2. Pengumuman dan/atau undangan;
3. Pendaftaran dan pengambilan dokumen pemilihan;
4. Pemberian penjelasan;
5. Penyampaian dokumen penawaran;
6. Evaluasi dokumen penawaran;
7. Penetapan dan pengumuman pemenang; dan
8. Sanggah; dan
9. Sanggah Banding (khusus untuk pekerjaan konstruksi).

Penelitian dalam tesis ini akan berfokus pada pelaksanaan PBJP yang dilakukan oleh pejabat administrasi Pemerintahan untuk paket pekerjaan konstruksi Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2

di Provinsi Bengkulu (*das sein*), dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tahapan PBJP (*das sollen*).

**c. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Peraturan yang mengatur kegiatan PBJP telah beberapa kali dilakukan perubahan guna memperbaiki regulasi di bidang pengadaan yang bersifat sangat dinamis. Peraturan Presiden (Perpres) yang terbaru adalah Perpres Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah pertama kali dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2021. Menurut Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 12 Tahun 2021 yang dimaksud dengan PBJP adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh K/L/PD yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya dimulai dari identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Lingkup PBJP yang diatur dalam Pasal 3 ayat 1 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 ini meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultasi dan jasa lainnya.

Proses PBJP tersebut dapat dilaksanakan dengan cara swakelola yaitu oleh tim yang menyelenggarakan kegiatan swakelola dan/atau oleh penyedia barang/jasa Pemerintah yang merupakan pelaku usaha yang menyediakan barang/jasa berdasarkan kontrak. Adapun pelaku pengadaan terdiri atas PA, KPA, PPK, pejabat pengadaan, pokja pemilihan, agen pengadaan, penyelenggara swakelola, dan penyedia. Para pelaku pengadaan tersebut juga berpedoman pada Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia (Perlem LKPP Nomor 12 Tahun 2021), sebagai pedoman dalam pelaksanaan PBJP untuk pekerjaan konstruksi yang dilakukan oleh penyedia jasa.

Berkaitan dengan tema yang diangkat dalam tesis ini, maka lingkup PBJP yang menjadi fokus penelitian adalah proses PBJP untuk pekerjaan konstruksi dan yang dilaksanakan oleh penyedia jasa. Tesis ini meneliti tindakan-tindakan administratif yang dilakukan oleh PA, KPA, PPK, Pejabat Pengadaan, Pokja Pemilihan, dan yang berkaitan dengan kewenangannya dalam melaksanakan proses PBJP Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 di Provinsi Bengkulu.

#### **d. Kontrak Kerja Konstruksi**

Dalam *Blacklaws Dictionary* disebutkan pengertian Kontrak Konstruksi:

*Construction Contract is type of contract in which plans and specification for construction are made a part of the contract itself and commonly it secured by performance and payment bonds to protect both subcontractor and party for whom building is being constructed.*

Dapat diartikan bahwa kontrak konstruksi adalah suatu tipe perjanjian atau kontrak yang merencanakan dan khusus untuk konstruksi yang dibuat menjadi bagian dari perjanjian itu sendiri. Kontrak konstruksi itu pada umumnya melindungi kedua subkontraktor dan para pihak sebagai pemilik bangunan sebagai dasar dari perjanjian tersebut.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Salim, H.S, 2003, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominat di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 91.

Menurut Edward Whitticks dalam bukunya yang berjudul *Construction Contract, How to Manage Contract and Control Disputes in a Volatile Industry*, memberikan pandangannya mengenai definisi kontrak konstruksi dan komponen penting dalam kontrak konstruksi:<sup>32</sup>

*“The construction contract is an agreement between the parties for the performance of work through the supply of labor and materials.*

*First, a valid contract must be sufficiently certain to have a practical meaning and before execution the parties must have agreed on all terms and conditions. Second, there must also be an agreement on the consideration and on the payment terms. Third, the contract must be in writing. A contract is not easily enforceable if it remains entirely as an oral agreement and without written evidence.”*

Dalam pelaksanaan kontrak untuk pekerjaan konstruksi, Edward Whitticks memberikan penekanan kontrak konstruksi sebagai kontrak diantara para pihak yang bersepakat untuk melakukan pekerjaan konstruksi dengan menyediakan tenaga kerja dan juga material konstruksi. Kontrak untuk pekerjaan konstruksi ini harus berisi hal-hal secara jelas dan pasti sebelum pekerjaan dimulai serta disepakati oleh kedua belah pihak. Kontrak konstruksi juga mencakup pengaturan syarat dan ketentuan dalam kontrak serta tata cara pembayaran. Bentuk kontrak konstruksi juga harus dibuat secara tertulis dan tidak bisa hanya bentuk perjanjian lisan semata yang akan sulit untuk dibuktikan.

Sejalan dengan definisi kontrak konstruksi yang telah banyak diterapkan di negara-negara maju, di Indonesia setiap penyelenggaraan pekerjaan konstruksi diatur dalam Kontrak Kerja Konstruksi. Kontrak

---

<sup>32</sup> Edward Whitticks, 2005, *Construction Contract, How to Manage Contract and Control Disputes in a Volatile Industry*, Texas: Gulf Publishing Company, hlm. 2

ini yang mengikat pengguna jasa dan penyedia jasa secara hukum. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU Nomor 2 Tahun 2017) memberikan pengertian kontrak kerja konstruksi yaitu keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini pendekatan yuridis empiris. Penelitian dengan metode pendekatan yuridis empiris ini diartikan sebagai penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi di masyarakat.<sup>33</sup> Penelitian yuridis empiris memiliki pengertian yang sama dengan penelitian normatif-empiris, yaitu penelitian hukum yang didukung dan dilengkapi dengan data empirik. Penelitian hukum ini seringkali dilakukan utamanya oleh institusi penegakan hukum dalam mengkaji dan mengevaluasi efektivitas sebuah norma dalam proses berlakunya dan bekerjanya norma tersebut di masyarakat.<sup>34</sup>

### **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini adalah deskriptif, yaitu penelitian yang ditujukan untuk menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena

---

<sup>33</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 134.

<sup>34</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum, Piliham Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm.42.

alamiah maupun fenomena buatan manusia. Dalam penelitian deskriptif, peneliti akan mengumpulkan data-data yang akan digunakan untuk menghasilkan deskripsi tentang fenomena sosial yang diteliti. Melalui data-data deskriptif yang dikumpulkan, peneliti akan mampu mengidentifikasi mengapa, apa dan bagaimana fenomena sosial itu terjadi.<sup>35</sup>

Penelitian deskriptif ditujukan untuk mengamati permasalahan melalui proses pengumpulan data yang memungkinkan peneliti untuk menggambarkan, menjelaskan dan memvalidasi temuan penelitian. Dalam perkembangannya penelitian deskriptif banyak mendeskripsikan kaitan hukum dengan gejala-gejala sosial lain seperti gejala politik, ekonomi, budaya, psikologi dan lain-lain sebagai objek penelitian.<sup>36</sup>

Deskripsi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menyampaikan data-data yang diperoleh di lapangan berkaitan dengan terjadinya kesalahan prosedur dalam proses PBJP paket pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 di Provinsi Bengkulu (*das sein*). Kemudian akan diteliti dengan norma hukum atau peraturan perundang-undangan (*das sollen*) sehingga dapat diketahui akibat hukumnya terhadap kontrak kerja konstruksi.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan 2 (dua) sumber data yaitu:

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 38

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm 39

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari objeknya secara langsung.<sup>37</sup> Data primer diperoleh atau dikumpulkan melalui penelitian lapangan (*field research*) dengan melakukan wawancara. Wawancara ini membantu peneliti untuk menghimpun dan menggali informasi yang dibutuhkan terkait dengan perumusan permasalahan yang akan diteliti terkait dengan proses PBJP pada Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020. Wawancara dilakukan kepada: (1) Pokja Pemilihan V Balai Pelaksana Pemilihan Jasa Konstruksi Wilayah Bengkulu; (2) PPK 2.1 Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Bengkulu; (3) Unit Kerja Pengadaan Barang dan Jasa (UKPBJ) Kementerian PUPR; (4) Direksi PT Karya Maju Utama dan (5) Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Kementerian PUPR.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) melalui peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, kamus dan *website*. Data sekunder yang dikumpulkan bersumber dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu dari hukum positif terkait antara lain:
  - a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

---

<sup>37</sup> J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta: PT Rineka Cipta, hlm 2



- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;
- f) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
- g) Peraturan Menteri PUPR Nomor 07/PRT/M/2019 tentang Standar Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi Melalui Penyedia (yang masih berlaku pada Paket Pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 APBN Tahun Anggaran 2020);  
dan

h) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia;

i) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 6 Tahun 2022 tentang Sistem Pengadaan Pengadaan Barang/Jasa.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti:

a) Buku-buku;

b) Hasil-hasil penelitian;

c) Jurnal dari kalangan hukum;

d) Dokumen Pemilihan Nomor 05-b/POKJA-V/Kb.16/BM-2.1/2020 Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2; dan

e) Kontrak Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020, Surat Perjanjian Kerja/Kontrak nomor HK.02.01-Bb3/SATKER PJN.II/PPK2.1/122 tanggal 27 Maret 2000.

3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi dan menjelaskan tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain: (a) Kamus Hukum; (b) Kamus Bahasa Indonesia; (c) Kamus Bahasa Inggris; dan (d) *Website*

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian lazimnya dikenal 3 (tiga) jenis alat pengumpul data yaitu bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau *interview*.<sup>38</sup> Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, teknik yang digunakan oleh peneliti sebagai berikut:

##### a. Studi Dokumen atau Bahan Kepustakaan

Studi dokumen atau bahan kepustakaan maksudnya bahwa dalam penelitian ini akan dikumpulkan data-data kepustakaan dengan cara membaca dan memahami, selanjutnya dilakukan teknik pencatatan dengan mengutip teori dan penjelasan yang penting dari bahan-bahan yang relevan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

##### b. Wawancara atau *Interview*

Wawancara adalah proses tanya jawab lisan secara langsung dimana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan informasi-informasi atau keterangan-keterangan. Data yang dikumpulkan melalui wawancara pada penelitian ini berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya. Khususnya yang terkait dengan penelitian PBJP paket pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020, wawancara dilakukan kepada yaitu: (1) Pokja Pemilihan V Balai Pelaksana Pemilihan Jasa Konstruksi Wilayah Bengkulu; (2) PPK 2.1 Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Bengkulu; (3)

---

<sup>38</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.67.

UKPBJ Kementerian PUPR; (4) Direksi PT Karya Maju Utama dan (5) APIP Kementerian PUPR.

## 5. Analisis Data

Analisis data merupakan salah satu kegiatan dalam penelitian yaitu dengan melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.<sup>39</sup> Analisis data dalam suatu penelitian sangat diperlukan untuk membantu peneliti menemukan jawaban atas rumusan masalah yang akan diteliti dalam tesis ini. Data-data yang diperoleh pada saat melakukan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan akan dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan melakukan penilaian-penilaian terhadap data-data di lapangan dengan bantuan literatur-literatur atau bahan-bahan terkait dengan penelitian, untuk kemudian dapat ditarik kesimpulan yang dijabarkan dalam bentuk penulisan deskriptif.

---

<sup>39</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 183