

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam tujuan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkannya maka diperlukan pembangunan baik secara fisik seperti penyediaan infrastruktur maupun non fisik yakni peningkatan kualitas sumber daya manusia, yang dilakukan secara adil dan merata di seluruh wilayah Indonesia. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020 – 2024, percepatan pembangunan infrastruktur ditetapkan menjadi salah satu dari lima arahan utama Presiden Republik Indonesia sebagai strategi dalam pelaksanaan misi Nawacita 2020-2024 dan pencapaian sasaran Visi Indonesia 2045 yaitu “melanjutkan pembangunan infrastruktur untuk menghubungkan kawasan produksi dengan kawasan distribusi, mempermudah akses ke kawasan wisata, mendongkrak lapangan kerja baru, dan mempercepat peningkatan nilai tambah perekonomian rakyat”.

Pada umumnya, pembangunan infrastruktur dilakukan dengan pembiayaan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun demikian keterbatasan APBN dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur menyebabkan adanya selisih pendanaan yang harus dipenuhi, sehingga Pemerintah menggunakan beberapa alternatif pendanaan diantaranya menggunakan skema kerja sama pembangunan yang melibatkan pihak swasta atau *Public Private Partnership*

(selanjutnya disebut PPP).¹ Di Indonesia, PPP tersebut selanjutnya lebih dikenal sebagai Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh Pemerintah dilaksanakan melalui suatu mekanisme yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang disebut dengan mekanisme pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan salah satu bentuk penggunaan uang negara yaitu melalui belanja negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UUKN). Pengadaan barang/jasa pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan APBN. Hampir sebagian besar belanja pemerintah yang dialokasikan dalam APBN dilaksanakan melalui proses pengadaan barang/jasa seperti belanja barang, belanja modal, sebagian belanja bantuan sosial dan belanja hibah. Pembangunan infrastruktur masuk ke dalam jenis belanja modal yang dialokasikan untuk mendukung pembiayaan bagi kegiatan pembangunan infrastruktur yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesempatan kerja, dan mengentaskan kemiskinan.²

Menurut UUKN, Presiden selalu Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa pemerintah yaitu Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang Jasa Pemerintah sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021

¹ Simpul KPBU Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat “*Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha*” <http://simpulkpbu.pu.go.id/>, dikunjungi pada 1 November 2023 jam 13.17.

² Azwar Iskandar, 2016, “Peran Alokatif Pemerintah Melalui Pengadaan Barang/Jasa dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Indonesia”, *Jurnal Fiskal Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Volume 20 No 2, hlm 150-167.

(selanjutnya disebut Perpres PBJ). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perpres PBJ, Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh Kementerian atau Lembaga atau Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN atau APBD yang prosesnya terjadi sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Dengan demikian, Perpres PBJ hanya mengatur pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh Pemerintah yang pendanaannya berasal dari APBN atau APBD (apabila dilaksanakan di tingkat Pemerintahan Daerah).

Pengadaan barang/jasa mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional yakni peningkatan pelayanan publik serta pengembangan perekonomian nasional dan daerah. Oleh karena itu, keberadaan peraturan mengenai pengadaan barang/jasa melalui Perpres PBJ diharapkan dapat memberikan pemenuhan nilai manfaat yang sebesar-besarnya serta meningkatkan kontribusi penggunaan produk dalam negeri dan peningkatan peran usaha mikro, usaha kecil dan usaha menengah serta tercapainya pembangunan yang berkelanjutan. Selain membatasi lingkup pengadaan barang/jasa pemerintah yaitu yang berasal dari APBN dan APBD, Perpres PBJ mengatur tentang tujuan, asas, pelaku, jenis, dan mekanisme pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Menurut Pasal 3 Perpres PBJ, terdapat 4 (empat) jenis pengadaan barang/jasa, yaitu pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi dan jasa lainnya. Dalam kaitannya dengan pembangunan infrastuktur, pengadaan barang/jasa yang dilakukan adalah pengadaan barang/jasa di sektor jasa konstruksi. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (selanjutnya disebut UU Jasa Konstruksi), jasa konstruksi adalah layanan jasa konsultansi konstruksi dan/atau pekerjaan konstruksi. Dengan

demikian, pengadaan yang dilakukan dalam rangka pembangunan infrastruktur yakni di bidang jasa konstruksi ialah meliputi pengadaan pekerjaan konstruksi dan jasa konsultasi konstruksi.

Perpres PBJ juga mengatur tentang para pihak yang terlibat dalam sebuah proses pengadaan barang/jasa sebagaimana terdapat pada Pasal 8 yaitu yang disebut sebagai pelaku pengadaan barang/jasa. Pelaku pengadaan barang/jasa tersebut meliputi Pengguna Anggaran (PA); Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); Pejabat Pengadaan; Pokja Pemilihan; Agen Pengadaan; Penyelenggara Swakelola; dan Penyedia. Pada dasarnya, Pengguna Anggaran (PA) merupakan pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran pada Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, PA dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Selain itu, baik PA maupun KPA juga dapat mendelegasikan sebagian kewenangannya tersebut kepada Pejabat Pembuat Komitmen.

Proses pengadaan barang/jasa terdiri dari tahapan perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, pelaksanaan pengadaan dan pelaksanaan kontrak. Masing-masing tahapan tersebut dilakukan oleh pelaku atau beberapa pelaku pengadaan barang/jasa, sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Proses pengadaan barang/jasa dapat dilaksanakan dengan cara swakelola atau melalui penyedia. Pengadaan barang/jasa melalui swakelola merupakan cara memperoleh barang/jasa yang dikerjakan sendiri oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah maupun dilakukan melalui kerja sama dengan Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah lain, organisasi kemasyarakatan atau kelompok masyarakat. sementara itu pengadaan barang/jasa melalui penyedia adalah cara memperoleh barang/jasa yang

disediakan oleh pelaku usaha baik itu badan usaha atau perseorangan yang melakukan usaha atau kegiatan pada bidang tertentu.

Berdasarkan Pasal 38 Perpres PBJ, Pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan melalui penyedia dapat dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan penyedia diantaranya tender, seleksi, penunjukan langsung, pengadaan langsung maupun mekanisme *e-purchasing*. Dalam hal pengadaan barang/jasa dilakukan melalui penyedia, maka pelaksanaannya berpedoman pula pada Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia sebagai aturan pelaksana dari Perpres PBJ. Keberadaan LKPP itu sendiri merupakan lembaga pemerintah yang dibentuk untuk menyelenggarakan fungsi penyusunan kebijakan dan standar prosedur di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan demikian segala bentuk, jenis dan cara pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilakukan oleh seluruh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah dilakukan dengan mengacu kepada Perpres PBJ dan peraturan-peraturan lain yang dikeluarkan oleh LKPP.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat adalah salah satu instansi pemerintah yang melaksanakan pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur tersebut meliputi urusan di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat, yang berupa pengelolaan sumber daya air, penyelenggaraan jalan, penyelenggaraan sistem penyediaan air minum, pengelolaan air limbah domestik, pengelolaan drainase lingkungan, pengelolaan persampahan, penataan bangunan gedung, pengembangan kawasan permukiman, pengembangan sarana dan prasarana strategis, penyelenggaraan perumahan, pelaksanaan pembiayaan infrastruktur pekerjaan umum dan perumahan, serta pembinaan jasa konstruksi.

Dengan demikian, Kementerian PUPR turut melakukan pengadaan barang/jasa di bidang jasa konstruksi. Pengadaan barang/jasa di Kementerian PUPR mengacu kepada Perpres PBJ dan peraturan pelaksanaannya, serta peraturan internal instansi Kementerian PUPR.

Proses pengadaan barang/jasa di Kementerian PUPR dilaksanakan di Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) dan Unit Pelaksana Teknis Pengadaan Barang/Jasa (UPTPBJ). Pembentukan UKPBJ dan UPTPBJ tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 75 Perpres PBJ yang mengamanatkan agar dibentuknya unit kerja pengadaan barang jasa (UKPBJ) di masing-masing Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah untuk melaksanakan pengelolaan pengadaan barang/jasa yang mandiri agar terciptanya kualitas pengadaan barang/jasa di masing-masing instansi tersebut. Atas dasar amanat Perpres PBJ tersebut, maka pada tahun 2019 Kementerian PUPR melalui Keputusan Menteri PUPR Nomor 288/KPTS/M/2019 tentang Pembentukan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa dan Unit Pelaksana Teknis Pengadaan Barang/Jasa Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, membentuk suatu unit kerja mandiri untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa di internal instansi Kementerian PUPR.

UKPBJ di Kementerian PUPR merupakan unit pengadaan yang melekat pada Direktorat Pengadaan Jasa Konstruksi, Direktorat Jenderal Bina Konstruksi sedangkan UPTPBJ melekat pada Balai Pelaksana Pemilihan Jasa Konstruksi Wilayah. UKPBJ merupakan unit yang melaksanakan koordinasi pengadaan barang/jasa di tingkat pusat di Kementerian PUPR dan merupakan koordinator seluruh UPTPBJ yang tersebar di 34 (tiga puluh empat) provinsi di Indonesia.

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa terdapat dua cara pengadaan yaitu melalui swakelola dan melalui penyedia. Dalam hal pengadaan barang/jasa dilakukan melalui penyedia, maka lazimnya dilakukan melalui mekanisme tender/seleksi. Dalam lingkup jasa konstruksi, mekanisme tender digunakan untuk pengadaan pekerjaan konstruksi sedangkan mekanisme seleksi digunakan untuk pengadaan jasa konsultasi konstruksi. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 Perpres PBJ, maka dalam hal dilakukan tender atau seleksi, maka proses persiapan pemilihan dan pelaksanaan pemilihannya dilakukan oleh pelaku pengadaan barang/jasa yaitu Pokja Pemilihan. Dapat dikatakan Pokja Pemilihan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pemilihan penyedia yang dimulai dari persiapan pemilihan, dilanjutkan dengan pelaksanaan evaluasi yang bermuara pada penetapan dan pengumuman pemenang. Pokja Pemilihan memiliki wewenang penuh terhadap pelaksanaan pemilihan penyedia dan bertanggungjawab terhadap keseluruhan prosesnya tentunya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tahapan akhir proses pemilihan penyedia, Pokja Pemilihan bertugas untuk melakukan penetapan pemenang tender/seleksi. Menurut Perpres PBJ, pokja pemilihan melakukan penetapan dan pengumuman pemenang terhadap tender/penunjukan langsung untuk paket pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai pagu anggaran paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dan terhadap seleksi/penunjukan langsung untuk paket pengadaan jasa konsultasi dengan nilai pagu anggaran paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Sementara itu untuk proses penetapan pemenang tender/penunjukan langsung/*e-purchasing* untuk paket pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai pagu

anggaran paling sedikit di atas Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dan seleksi/penunjukan langsung untuk paket pengadaan jasa konsultansi dengan nilai pagu anggaran paling sedikit di atas Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), dilakukan oleh Pengguna Anggaran (PA) di masing-masing Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang melakukan pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan demikian, terdapat kewenangan yang berbeda untuk melakukan penetapan pemenang yaitu terletak pada Pokja Pemilihan atau Pengguna Anggaran (PA), didasarkan pada nominal pekerjaan yang akan dilaksanakan.

Atas dasar hal tersebut diterbitkan Instruksi Menteri PUPR No 01/IN/M/2022 tentang Proses Penetapan Pemenang Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut Instruksi Menteri PUPR 01/2022). Pada pokoknya, Instruksi Menteri PUPR mengamanatkan kegiatan penjaminan mutu dalam setiap proses pengadaan jasa konstruksi baik yang didanai oleh APBN atau dengan skema KPBU sektor Jalan Tol maupun selain sektor Jalan Tol. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah yang diatur dengan Perpres PBJ hanya mengatur untuk pengadaan yang dibiayai APBN/APBD, dengan demikian ruang lingkup pembahasan dalam penelitian ini dibatasi pada kegiatan penjaminan mutu pada pengadaan jasa konstruksi yang dibiayai oleh APBN.

Sehubungan dengan hal tersebut, Instruksi Menteri PUPR 01/2022 dalam diktum kesatu mengamanatkan hal sebagai berikut:

Agar Direktur Jenderal Bina Konstruksi membentuk Tim Penjamin Mutu yang selanjutnya disingkat TPM, dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan tugas dan tanggung jawab sebagai berikut:

1. melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang berdasarkan data yang disampaikan oleh Kepala UPTPBJ sesuai daftar Simak kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Instruksi Menteri ini; dan
2. menyusun konsep rekomendasi penetapan pemenang berdasarkan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang kepada Menteri dan surat penetapan pemenang yang diparaf bersama Direktur Jenderal Bina Konstruksi, Inspektur Jenderal dan Pejabat Pimpinan Tinggi Madya pemilik paket pekerjaan, untuk diajukan dari Direktur Jenderal Bina Konstruksi kepada Menteri.

Pembentukan TPM disertai tugas dan tanggung jawab tersebut merupakan bentuk dari kegiatan penjaminan mutu yang diinstruksikan oleh Menteri PUPR sebagai Pengguna Anggaran instansi Kementerian PUPR. Kegiatan penjaminan mutu sebenarnya telah ada jauh sebelum dikeluarkannya Instruksi Menteri PUPR 01/2022 tersebut. Sebelumnya kegiatan penjaminan mutu ini dilakukan oleh sebuah tim teknis yang bernama Tim Peneliti Pengadaan Barang Jasa (TPPBJ). TPPBJ dibentuk berdasarkan arahan Instruksi Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 05/IN/M/2015 tentang Proses dan Penetapan Pemenang Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut Instruksi Menteri PUPR 05/2015). TPPBJ, sebagaimana TPM saat ini berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktorat Jenderal Bina Konstruksi.

Berdasarkan Instruksi Menteri 02/2015 TPPBJ bertugas untuk melakukan penelitian terhadap pengadaan barang/jasa yang penetapannya dilakukan oleh Pengguna Anggaran dengan tugas melakukan penelitian terkait usulan penetapan pemenang tender/seleksi berdasarkan data yang disampaikan Kepala UPTPBJ dengan cara meneliti hasil evaluasi, kelengkapan, dan kebenaran dokumen usulan penetapan pemenang tender/seleksi dan menyusun konsep rekomendasi penetapan

pemenang kepada Menteri dan Surat Penetapan Pemenang yang diparaf bersama Direktur Jenderal Bina Konstruksi, Inspektur Jenderal dan Sekretaris Jenderal/Direktur Jenderal/Kepala Badan yang akan melaksanakan paket pekerjaan yang ditetapkan, untuk diajukan dari Direktur Jenderal Bina Konstruksi kepada Menteri.

Perbedaan yang mendasar dari TPPBJ dan TPM adalah bahwa tugas dan wewenang yang dimiliki oleh TPM saat ini telah dipersempit ruang lingkungannya. Dalam uraian tugas dan wewenangnya, secara singkat dapat diketahui bahwa TPPBJ dapat melakukan penelitian terhadap hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pokja Pemilihan sementara TPM hanya melakukan pengecekan kelengkapan dokumen yang diajukan oleh Pokja Pemilihan. Namun demikian dalam pelaksanaannya, TPM tentunya tidak hanya sebatas melakukan pengecekan kelengkapan tetapi juga memastikan bahwa hasil evaluasi Pokja Pemilihan tersebut sudah sesuai.

Pada praktek di lapangan, pelaksanaan tugas yang dilakukan TPM masih dilaksanakan sebagaimana pelaksanaan tugas TPPBJ terdahulu. Dengan kewenangan yang dipersempit dan pada pelaksanaannya tugas yang dilakukan TPM masih mengacu pada kegiatan TPPBJ, hal tersebut menjadi rentan terhadap dilakukannya penyalahgunaan wewenang. Jangka waktu yang lebih sedikit yang dimiliki oleh TPM juga menambah kurangnya kehati-hatian yang justru akan berdampak buruk pada hasil rekomendasi yang dikeluarkan, yang akan digunakan oleh PA dalam melakukan penetapan pemenang. Lebih dari itu, Instruksi Menteri PUPR 01/2022 tidak memberikan batasan yang jelas tentang batasan-batasan tanggung jawab yang dimiliki oleh TPM serta syarat-syarat bagi terbentuknya tim yang disebut dengan TPM.

Sementara itu, proses pengadaan barang/jasa di Kementerian PUPR baik itu berupa pekerjaan konstruksi atau jasa konsultasi konstruksi, banyak mengalami hambatan dan permasalahan diantaranya berupa pengaduan dan laporan yang dilakukan oleh masyarakat. Tindak lanjut dari pengaduan tersebut adalah kecenderungan Pokja Pemilihan untuk dipanggil dan diperiksa oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) maupun oleh Aparat Penegak Hukum baik itu Kepolisian maupun Kejaksaan. Disamping itu, dikarenakan proses pengadaan barang/jasa yang menghasilkan penyedia barang/jasa ini merupakan suatu tindakan tata usaha negara, maka tak jarang hasil pemilihan tersebut digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini merupakan konsekuensi logis mengingat peran dan wewenang yang melekat pada Pokja Pemilihan sebagai pelaksana pemilihan penyedia pengadaan barang/jasa. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Pokja Pemilihan memiliki wewenang dan kendali penuh terhadap proses pemilihan penyedia.

Sebagai contoh kasus, sebagaimana Putusan Nomor 27/G/2022/PTUN.JPR, yang mana gugatan diajukan oleh PT. Papua Indo Mustika dan ditujukan kepada Kelompok Kerja Pemilihan 79 BM BP2JK Wilayah Papua Barat sebagai tergugat, dengan objek gugatan berupa Pengumuman Pemenang Tender LPSE Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat paket pekerjaan Preservasi Jalan Aroba – Furwata. Sebagaimana diketahui dan tertulis pada gugatan dan putusan, bahwa nilai HPS untuk pekerjaan tersebut adalah Rp. 170.766.937.867,42 (seratus tujuh puluh milyar tujuh ratus enam puluh enam juta sembilan ratus tiga puluh tujuh ribu delapan ratus enam puluh tujuh koma empat dua rupiah). Dengan melihat nilai HPS tersebut maka dapat diketahui bahwa dalam

proses pemilihan penyedia tersebut, penetapan pemenang dilakukan oleh PA karena nilai HPS/Pagu Anggaran di atas seratus milyar.

Pada kenyataannya, hanya Pokja Pemilihan yang ditujukan sebagai tergugat. Dalam kaitannya dengan pengaduan dan laporan masyarakat yang bermuara pada pemeriksaan oleh APIP maupun Aparat Penegak Hukum sampai dengan digugatnya keputusan hasil pemilihan penyedia ke PTUN, apabila penetapan pemenang dilakukan oleh Pengguna Anggaran, maka terdapat keterlibatan TPM di dalam proses pengadaan barang/jasa tersebut. sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa TPM bertugas untuk melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen hasil evaluasi Pokja Pemilihan sebelum dilakukan penetapan pemenang oleh Pengguna Anggaran (PA). Dengan demikian, pelaku pengadaan barang/jasa yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa tersebut bukan hanya Pokja Pemilihan dan Pejabat Pembuat Komitmen saja, namun juga TPM sebagai perpanjangan tangan dari Pengguna Anggaran (PA), serta Pengguna Anggaran itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan administrasi negara, sebagaimana disampaikan oleh Ridwan HR, bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.³ Keberadaan TPM ini menjadi penting untuk menentukan sejauh mana keterlibatannya dalam proses pengadaan barang/jasa di Kementerian PUPR. Penting untuk menentukan jenis kewenangan yang didapatkan oleh TPM berdasarkan Instruksi Menteri PUPR 01/2022 untuk dapat mengetahui pula bagaimana pertanggungjawaban TPM terhadap hasil rekomendasi yang dikeluarkannya. Dengan demikian dalam skala

³ Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 104.

yang lebih luas, akan diketahui pula bagaimana pertanggungjawaban pelaku PBJ lainnya yaitu Pokja Pemilihan dan PA dalam pengadaan barang/jasa pemerintah khususnya di Kementerian PUPR.

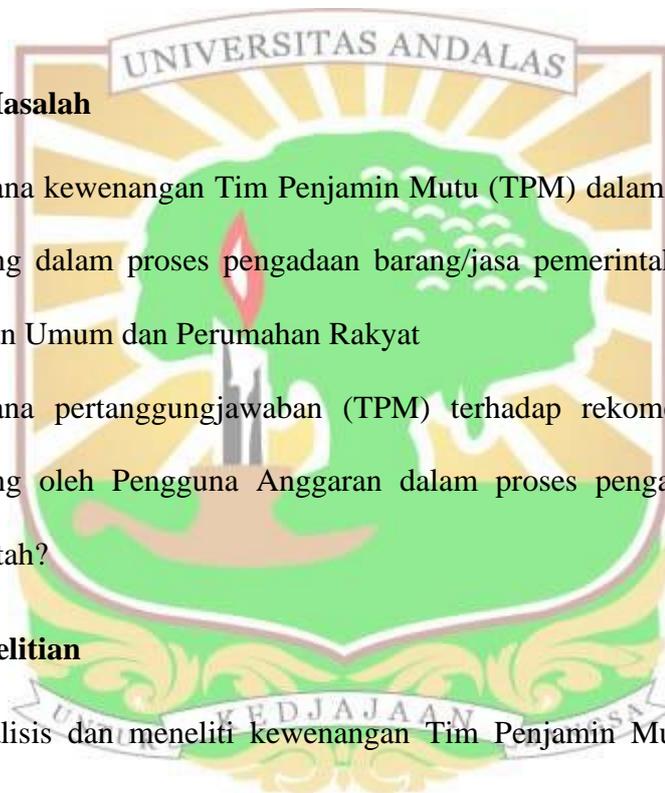
Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut dalam tesis yang berjudul **“Pertanggungjawaban Tim Penjamin Mutu dalam Penetapan Penyedia Jasa Konstruksi pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan Tim Penjamin Mutu (TPM) dalam proses penetapan pemenang dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
2. Bagaimana pertanggungjawaban (TPM) terhadap rekomendasi penetapan pemenang oleh Pengguna Anggaran dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis dan meneliti kewenangan Tim Penjamin Mutu (TPM) dalam proses penetapan pemenang dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
2. Menganalisis dan meneliti pertanggungjawaban (TPM) terhadap rekomendasi penetapan pemenang oleh Pengguna Anggaran dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah?



D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Sebagai bahan pengajaran untuk dapat memahami lebih lanjut mengenai keberadaan Tim Penjamin Mutu (TPM) sebagai bagian dari proses pengadaan barang/jasa pemerintah khususnya di instansi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- b. Dapat memberikan kontribusi dan sumbangan pengetahuan dalam rangka pengembangan wacana dan pendalaman pengetahuan dalam bidang hukum pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu tambahan referensi, masukan data ataupun literatur bagi penulisan hukum selanjutnya dan dapat menyumbangkan pemecahan atas permasalahan yang akan diteliti.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah sebagai bahan masukan khususnya di bidang penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah baik itu di sektor jasa konstruksi maupun sektor lainnya.
- b. Bagi dunia akademis khususnya bidang studi ilmu hukum untuk menaambah bahan ajar mata kuliah hukum konstruksi dan hukum administrasi, terkhususnya lagi hukum pengadaan barang/jasa pemerintah.
- c. Bagi praktisi dan rekan-rekan sejawat yang terlibat di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah, sebagai tambahan pengetahuan baru yang dapat bermanfaat bagi pelaksanaan tugas sehari-hari.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian atau orisinalitas penelitian bertujuan untuk mempertegas kedudukan penelitian, agar tidak terjadi duplikasi yang dilarang dalam sebuah penelitian yang menjunjung tinggi etika dan moralitas.⁴ Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan, ditemukan beberapa penelitian yang dilakukan berkaitan dengan kewenangan dan pertanggungjawaban dalam pengadaan barang/jasa pemerintah yaitu:

1. Tesis Tahun 2023 oleh Aprilia Gayatri, mahasiswa pasca sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas dengan judul “Akibat Hukum Kesalahan Prosedur Pemilihan Penyedia Jasa Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Terhadap Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi (Studi pada Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu APBN Tahun Anggaran 2020)”. Tesis tersebut meneliti pelaksanaan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yaitu pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Baai 2 Provinsi Bengkulu yang menggunakan pendanaan APBN Tahun Anggaran 2020. Penelitian juga dilakukan untuk mengkaji akibat hukum dari kesalahan prosedur pada tahapan pemilihan penyedia terhadap pelaksanaan kontrak kerja yang sudah berjalan yaitu pekerjaan Pembangunan Duplikasi Jembatan Baai 2 Provinsi Bengkulu tersebut. Perbedaan yang terdapat dari penelitian ini terhadap permasalahan yang ditulis dalam proposal ini yaitu penelitian tersebut berfokus pada pembahasan pelaksanaan pemilihan penyedia yang mengalami kesalahan procedural. Atas kesalahan tersebut selanjutnya penelitian mengkaji

⁴ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 282.

bagaimana dampak yang ditimbulkan terhadap kontrak dari pekerjaan tersebut yang sudah dalam tahapan pelaksanaan kontrak. Paket pekerjaan yang dibahas dalam penelitian ini dilakukan terhadap pekerjaan konstruksi dengan nilai anggaran kurang dari Rp100.000.000,00 (seratur miliar rupiah) yang menjadi salah satu titik pembeda dengan permasalahan yang dibahas dalam proposal ini.

2. Tesis tahun 2018 oleh Robby Fernanda mahasiswa pasca sarjana Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan judul “Pelaksanaan Perjanjian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Studi Kasus Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Sumatera Barat”. Tesis tersebut meneliti tentang penyelenggaraan kegiatan pengadaan barang/jasa di instansi Kementerian Hukum dan HAM yang berupa pengadaan bahan makanan untuk Lembaga Pemasarakatan. Lebih lanjut, penelitian juga dilakukan terhadap kontrak perjanjian pengadaan barang/jasa pemerintah berupa bahan makanan di instansi Kementerian Hukum dan HAM tersebut. Perbedaan yang terdapat dalam penelitian tersebut dengan permasalahan yang dibahas pada proposal ini terletak pada tahapan pengadaan/barang jasa pemerintah. Penelitian tersebut membahas pelaksanaan pengadaan bahan makanan di instansi Kementerian Hukum dan HAM dengan mengamati pada level praktis di lapangan. Selain itu juga dibahas tahapan kontrak serta kesesuaian antara kontrak yang dibuat dengan asas-asas umum dalam kontrak. Pada penelitian yang dilakukan pada tahun 2018 ini, dasar hukum yang digunakan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang lama yang mana menjadi titik pembeda dari permasalahan yang dibahas pada penulisan proposal ini.

3. Tesis tahun 2015 oleh Dearma Sinaga mahasiswa pasca sarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara dengan judul “Tanggung Jawab Kuasa Pengguna Anggaran terhadap Keuangan Negara dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Studi Kasus Pengadaan Alat Kesehatan di RSUD dr. F.L. Tobing Sibolga). Tesis tersebut meneliti tentang bagaimana ketentuan hukum keuangan negara dalam pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah. Selain itu, penelitian juga dilakukan tentang tanggung jawab hukum dari Kuasa Pengguna Anggaran dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah dengan studi kasus yaitu pengadaan alat kesehatan di Rumah Sakit Umum dr. F.L. Tobing Sibolga. Perbedaan penelitian dalam tesis tersebut dengan permasalahan pada proposal ini adalah penelitian tersebut lebih mengkaji pada tataran hukum keuangan negara. Selain itu kewenangan dan pertanggungjawaban yang dikaji dilihat dari sisi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Penelitian ini juga menggunakan dasar hukum pengadaan barang/jasa pemerintah yang lama yang pada saat penulisan proposal ini dilakukan, sudah tidak lagi berlaku.

Berdasarkan hasil kajian penulis terhadap penelitian-penelitian terdahulu, terdapat beberapa perbedaan mendasar dengan topik yang akan diteliti dalam penelitian ini. Namun demikian, terdapat beberapa konsep-konsep hukum umum yang akan penulis bahas dalam penelitian ini yang dapat merujuk kepada penelitian terdahulu tersebut. Penulisan tesis ini berfokus pada suatu kedudukan atau keberadaan organ pemerintahan yang berada di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, yaitu sebuah tim yang dibentuk untuk memberikan rekomendasi hasil evaluasi pemilihan pengadaan barang/jasa konstruksi. Rekomendasi tersebut ditujukan kepada Pengguna Anggaran (PA) yang akan

melakukan penetapan pemenang yang dihasilkan dari evaluasi pemilihan pengadaan barang/jasa tersebut. Apabila di kemudian hari ditemukan permasalahan yang serupa baik dalam judul maupun isi dalam tesis ini, diharapkan hal tersebut dapat menjadi dasar penyempurnaan bagi penelitian-penelitian sebelumnya.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah identifikasi teori-teori yang dijadikan sebagai landasan berpikir dalam melaksanakan suatu penelitian atau untuk mendeskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan untuk mengkaji permasalahan.⁵ Dalam penelitian ini beberapa teori yang digunakan adalah sebagai berikut:

a. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dan disebut oleh FA.M Stoink dan J.G. Steenbeek sebagai inti dalam kajian hukum tata negara dan administrasi negara. Menurut Ridwan HR,⁶ dalam negara hukum seperti Indonesia yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan. Wewenang dan kewenangan merupakan substansi dari asas legalitas yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁷ Indroharto menjelaskan bahwa rumusan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, selain mengandung makna untuk

⁵ *Ibid.*, hlm. 286.

⁶ Ridwan HR, 2016, *Op.Cit.*, hlm. 100.

⁷ *Ibid.*, hlm. 98.

keabsahan (legalitas) dari setiap kewenangan pemerintah yang dijalankan oleh organ/badan atau pejabat tata usaha negara juga menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku saja.⁸

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan definisi tentang wewenang dan kewenangan sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 5 yang menyatakan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu Pasal 1 angka 6 memberikan definisi tentang kewenangan atau yang disebut kewenangan pemerintahan yaitu kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Dijelaskan oleh Indroharto bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pada peristiwa ini dilahirkan atau diciptakanlah suatu wewenang baru. Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Dengan demikian

⁸ Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 90.

disimpulkan bahwa suatu delegasi selalu terjadi dengan didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁹

Dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* disebutkan mengenai atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu sementara dalam delegasi berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri.¹⁰

Sementara itu terkait mandat, dalam *Algemene Wet Bestuursrecht* diartikan sebagai pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya. Menurut Philipus M Hadjon, sebagaimana dituliskan dalam makalah orasi guru besarnya, yang dikutip Ridwan HR, delegasi dan mandat dapat dibedakan berdasarkan 3 (tiga) pokok pembeda yaitu berdasarkan prosedur pelimpahan, tanggung jawab dan tanggung gugat dan kemungkinan bagi si pemberi menggunakan wewenang itu lagi.¹¹

Delegasi dilakukan dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan sementara mandat dilakukan dalam hubungan rutin atasan dengan bawahan. Dalam mandat, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat sementara dalam delegasi, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris (penerima delegasi). Terakhir, pada mandat, pemberi mandat dapat menggunakan sendiri kewenangannya setiap waktu namun dalam

⁹ *Ibid.*, hlm. 91.

¹⁰ Ridwan HR, 2016, *Op.Cit.*, hlm. 103.

¹¹ *Ibid.*, hlm 107.

delegasi, pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan wewenang tersebut kecuali ada pencabutan yang berpegang pada asas “*contrarius actus*”.

Terkait dengan atribusi, delegasi serta mandat, ketiganya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni dalam Pasal 1 angka 22 sampai angka 24. Definisi masing-masing tentang atribusi, delegasi, dan mandat adalah 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 yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

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.

Ridwan HR menyimpulkan bahwa dalam wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dimana tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan tersebut sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Di sisi lain, pada delegasi tidak terdapat penciptaan wewenang namun hanya pelimpahan

wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lain. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi melainkan beralih kepada penerima delegasi. Terakhir terkait mandat, bahwa penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat serta tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat.¹²

Teori kewenangan digunakan untuk menganalisa kewenangan dan sumber asal dari kewenangan Tim Penjamin Mutu (TPM) sebagai salah satu pihak dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan mengetahui kewenangan suatu organ pemerintahan, dapat diketahui pula pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut.

b. Teori Tanggung Jawab Hukum

Tanggung jawab memiliki arti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, apabila terjadi sesuatu boleh dituntut, dipersalahkan, diperkirakan dan sebagainya.¹³ Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana sehingga menimbulkan kerugian atau cacat, atau matinya orang lain.¹⁴ Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban yaitu *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact being responsible)*.¹⁵ Menurut Ridwan HR, dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada

¹² Ridwan HR, 2016, *Op.Cit.*, hlm. 105.

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring Versi VI. <https://kbbi.kemdikbud.go.id>

¹⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis Edisi 2*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 207.

¹⁵ Ridwan HR, 2016, *Op.Cit.*, hlm. 318.

pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.¹⁶

Lebih lanjut dijelaskan oleh Ridwan HR bahwa dalam istilah hukum Belanda, juga dikenal istilah terkait tanggung jawab hukum yakni istilah *aansprakelijkheid* dan *verantwoordelijk*. Istilah *aansprakelijkheid* hanya menunjuk pada pertanggungjawaban hukum sementara *verantwoordelijk* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in rechte*) dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan (*in bestuursverband*).¹⁷

Teori tentang tanggung jawab hukum salah satunya adalah teori *fautes de personales* dan *teori fautes de services* yang dikemukakan oleh Kranenburg dan Vertig.¹⁸ Kedua teori tersebut diklasifikasikan berdasarkan ganti rugi dan beban tanggung jawab. Teori *fautes de personales* membebaskan kerugian pihak ketiga kepada pejabat yang atas tindakannya menyebabkan adanya kerugian sementara beban tanggung jawabnya diemban oleh manusia selaku pribadi atau personal. Di sisi lain dalam teori *fautes de services* beban ganti rugi diemban oleh instansi dari pejabat yang bersangkutan dimana dalam penerapannya, kerugian yang timbul disesuaikan dengan Tingkat kesalahan yang dilakukannya. Pada teori *fautes de services* beban tanggung jawab berada pada jabatan.

Pada penelitian ini teori tanggung jawab hukum digunakan untuk menganalisis pertanggungjawaban yang terdapat pada Tim Penjamin Mutu (TPM) atas hasil pemeriksaan yang dilakukan terhadap hasil evaluasi Pokja

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 321.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, hal 22.

Pemilihan yang digunakan sebagai dasar bagi Pengguna Anggaran (PA) dalam melakukan penetapan pemenang tender/seleksi. Selain itu, melalui teori tanggung jawab hukum juga dapat diketahui bentuk pertanggungjawaban dari TPM itu sendiri, maupun Pokja Pemilihan dan PA dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah.

c. Teori Kepastian Hukum

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum.¹⁹ Gagasan tentang asas kepastian hukum ini diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Dalam bukunya tersebut, Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar yaitu: Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).²⁰ Menurut Radbruch, memperbincangkan kepastian hukum tidaklah hanya semata-mata tentang tujuan hukum akan tetapi juga suasana (suasana pengadilan, hakim), hak asasi manusia dan demokrasi.²¹

Gustav Radbruch, sebagaimana dikutip dalam Buku Achmad Ali, 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 tersebut didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan tentang penilaian yang dilakukan

¹⁹ M. Julyano, dan A. Y. Sulistyawan, 2019, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum," *Jurnal CREPIDO*, Vol. 1, No. 1, hlm. 13-22.

²⁰ Satjipto Raharjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 45.

²¹ Fadly Andrianto, 2020, "Kepastian Hukum dalam Politik Hukum di Indonesia", *Administrative Law and Governance Journal*, Vol 3 Issue 1, hlm.115-123.

oleh hakim seperti “kemauan baik” dan “kesopanan”. Ketiga, bahwa fakta tersebut wajib diformulasikan dengan metode yang jelas sehingga dapat menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, dan mudah diimplementasikan. Terakhir, hukum positif itu tidak boleh sering berubah-ubah.²²

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu dapat mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, adalah berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.²³ Kepastian hukum bukan hanya dalam bentuk 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.²⁴

Disisi lain menurut Lon Fuller, untuk mempelajari hukum sebagai suatu sistem agar berfungsi dengan baik maka ada 8 (delapan) prinsip yang

²² 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.

²³ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, hlm 73-85.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2018, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Grup, hlm. 158.

harus diwujudkan oleh hukum itu sendiri. Kedelapan hal itu disebut sebagai “delapan prinsip legalitas” yaitu:

- 1) Suatu sistem hukum terdiri atas 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.

Dalam penelitian ini teori kepastian hukum digunakan untuk mengkaji keberadaan Tim Penjamin Mutu (TPM) yang hadir melalui instruksi yang dikeluarkan oleh pimpinan suatu instansi, dalam hal ini Menteri PUPR. Teori kepastian hukum akan membantu penulis mengkaji keberadaan TPM sesuai dengan kewenangannya dalam suatu proses pengadaan barang/jasa pemerintah bidang jasa konstruksi di Kementerian PUPR.

2. Kerangka Konseptual

a. Kedudukan Tim Penjamin Mutu (TPM)

Istilah Tim Penjamin Mutu (TPM) dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah tidak dapat ditemukan secara umum dalam Perpres PBJ. TPM merupakan suatu tim teknis yang dibentuk melalui Instruksi

Menteri PUPR No 01/IN/M/2022 tentang Proses Penetapan Pemenang Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut Instruksi Menteri PUPR). Instruksi Menteri 1 Tahun 2022 tersebut mengamanatkan beberapa hal yakni:

Agar Direktur Jenderal Bina Konstruksi membentuk Tim Penjamin Mutu yang selanjutnya disingkat TPM, dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan tugas dan tanggung jawab sebagai berikut:

1. melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang berdasarkan data yang disampaikan oleh Kepala UPTPBJ sesuai daftar Simak kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Instruksi Menteri ini; dan
2. menyusun konsep rekomendasi penetapan pemenang berdasarkan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang kepada Menteri dan surat penetapan pemenang yang diparaf bersama Direktur Jenderal Bina Konstruksi, Inspektur Jenderal dan Pejabat Pimpinan Tinggi Madya pemilik paket pekerjaan, untuk diajukan dari Direktur Jenderal Bina Konstruksi kepada Menteri.

Dalam Instruksi Menteri tersebut, pada diktum selanjutnya diatur pula mengenai pembentukan Tim Penjamin Mutu bagi kegiatan Pengadaan KPBU baik itu untuk sektor Jalan Tol atau selain sektor Jalan Tol. Namun demikian, dalam penulisan ini, penelitian akan dibatasi hanya pada Tim Penjamin Mutu (TPM) dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang berasal dari dana APBN. Apabila merujuk pada Perpres PBJ, keberadaan organ sejenis dengan TPM tidak dapat ditemukan secara eksplisit. Namun demikian apabila merujuk pada Pasal 9 ayat (1) huruf k yang berbunyi “Pengguna Anggaran memiliki tugas dan kewenangan menetapkan tim teknis”, maka TPM dapat diidentifikasi sebagai tim

teknis yang membantu pelaksanaan tugas dari Pengguna Anggaran. Namun demikian tidak terdapat pengertian dan penjelasan lebih lanjut terhadap keberadaan tim teknis tersebut.

Dalam penelitian ini pembahasan mengenai TPM akan difokuskan pada pelaksanaan tugas dan fungsi TPM dalam praktik sehari-hari. Dengan mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi TPM tersebut dapat diambil gambaran mengenai sejauh mana wewenang yang dimiliki oleh TPM sebagai tim teknis yang melaksanakan tugas dari Pengguna Anggaran (PA). Dengan mengetahui kewenangan TPM, maka dapat dideskripsikan pula bagaimana pertanggungjawabannya dalam hal terjadi pengaduan, laporan dan gugatan dari masyarakat, yang berakibat pada dilakukannya pemeriksaan oleh APIP atau Aparat Penegak Hukum yang ditujukan kepada Pokja Pemilihan.

b. Penetapan Penyedia Jasa Konstruksi

Pengadaan barang/jasa pemerintah bidang jasa konstruksi dapat berupa pengadaan pekerjaan konstruksi dan jasa konsultansi konstruksi. Dalam hal pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan melalui penyedia, maka untuk pekerjaan konstruksi dilakukan melalui mekanisme tender dan jasa konsultasi konstruksi dilakukan melalui mekanisme seleksi. Hal demikian dilakukan sesuai dengan kriteria yang ditentukan dalam Perpes PBJ. Pengadaan barang/jasa pemerintah terdiri atas tahapan perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, pelaksanaan pengadaan dan pelaksanaan kontrak.

Tahapan penetapan pemenang penyedia jasa konstruksi merupakan salah satu tahapan yang berada dalam tahapan pelaksanaan pemilihan. Hal

tersebut sesuai dengan Pasal 50 Perpres PBJ yang menyatakan bahwa pelaksanaan pemilihan melalui tender/seleksi meliputi tahapan:

- 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.

Selanjutnya, khusus untuk pelaksanaan pemilihan pekerjaan konstruksi, dilakukan tahapan Sanggah Banding yaitu setelah masa sanggah, apabila para peserta mengajukan upaya sanggah banding. Disamping itu untuk pengadaan jasa konsultansi, setelah masa sanggah selesai dilakukan klarifikasi dan negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya.

Tahapan pelaksanaan pemilihan sebagaimana tersebut di atas merupakan tugas dari Pokja Pemilihan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 13 Perpres PBJ. Disebutkan dalam Pasal 13 Perpres PBJ ayat (1) huruf a bahwa Pokja Pemilihan memiliki tugas untuk melaksanakan persiapan dan pelaksanaan pemilihan penyedia kecuali E-Purchasing dan Pengadaan Langsung. Dengan demikian, pelaksanaan pemilihan penyedia melalui tender dan seleksi dilakukan oleh Pokja Pemilihan. Selain itu pada ayat (1) huruf c disebutkan bahwa Pokja Pemilihan menetapkan pemenang pemilihan/penyedia untuk metode pemilihan: tender/penunjukan langsung

untuk paket pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai pagu anggaran paling banyak Rp100.000.000.000 (seratus miliar rupiah); dan seleksi/penunjukan langsung untuk paket pengadaan jasa konsultasi dengan nilai pagu anggaran paling banyak Rp10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah).

Berdasarkan hal tersebut, maka tugas Pokja Pemilihan dalam menetapkan pemenang pemilihan atau menetapkan penyedia dibatasi sesuai dengan anggaran dari pengadaan itu sendiri. Dalam hal metode pemilihan tender/penunjukan langsung untuk paket pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai pagu anggaran di atas Rp100.000.000.000 (seratus miliar rupiah); dan seleksi/penunjukan langsung untuk paket pengadaan jasa konsultasi dengan nilai pagu anggaran di atas Rp10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah), maka penetapan pemenangnya dilakukan oleh Pengguna Anggaran. Hal tersebut sesuai dengan wewenang Pengguna Anggaran yang tercantum dalam Pasal 9 Perpres PBJ.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan penetapan penyedia jasa konstruksi adalah tahapan penetapan pemenang dan pengumuman pemenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Perpres PBJ. Penetapan penyedia jasa konstruksi yang dibahas dalam penelitian ini adalah yang dilakukan oleh Pengguna Anggaran yaitu dimana pagu anggaran pekerjaan konstruksi di atas Rp100.000.000.000 (seratus miliar rupiah) atau jasa konsultasi konstruksi di atas Rp10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah).

c. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengadaan barang/jasa pemerintah diatur dalam 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. Yang dimaksud dengan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam perpres PBJ tersebut berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perpres PBJ adalah kegiatan pengadaan barang atau jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Jenis pengadaan barang/jasa pemerintah terdiri dari pengadaan barang, pengadaan pekerjaan konstruksi, pengadaan jasa konsultasi dan pengadaan jasa lainnya. Pengadaan tersebut dilaksanakan dengan cara swakelola maupun melalui penyedia. Pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil dan akuntabel.

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, dilakukan oleh pelaku pengadaan barang/jasa yang terdiri atas: 1) Pengguna Anggaran (PA); 2) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); 3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); 4) Pejabat Pengadaan; 5) Pokja Pemilihan; 6) Agen Pengadaan; 7) Penyelenggaran Swakelola; dan 8) Penyedia. Masing-masing pelaku PBJ tersebut menjalankan wewenang berdasarkan yang disebutkan dalam Perpres PBJ. Dalam hal pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan melalui penyedia maka tahapannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia.

Dalam penelitian ini, pembahasan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah akan difokuskan pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilakukan di lingkup Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yaitu berupa pengadaan jasa konstruksi, baik itu pengadaan pekerjaan konstruksi maupun jasa konsultasi konstruksi. Lebih lanjut, pengadaan jasa konstruksi di lingkungan Kementerian PUPR ini akan diperdalam pada pengadaan jasa konstruksi dengan nilai di atas Rp100.000.000.000 (seratus milyar rupiah) bagi pekerjaan konstruksi atau Rp10.000.000.000 (sepuluh milyar rupiah) bagi jasa konsultasi konstruksi. Hal demikian berhubungan dengan tugas dan fungsi Tim Penjamin Mutu (TPM) dalam proses penetapan pemenang oleh Pengguna Anggaran.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pedoman atau standar prosedur yang memuat rangkaian tahapan, proses, atau cara sistematis yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dengan tepat, taat asas, dan efisien serta berdasarkan urutan langkah-langkah teratur dan sistematis.²⁵ Dalam konteks penelitian yang termasuk metode adalah perumusan tentang tipe atau jenis penelitian yang digunakan, penentuan lokasi penelitian, pengumpulan data, teknik pengolahan data, penentuan populasi dan sampel, analisis data dan sebagainya. Penelitian yang digunakan penulis pada penulisan ini adalah jenis penelitian normatif yang bersifat

²⁵ Irwansyah, 2022, *Op.Cit.*, hlm. 50.

deskriptif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan jenisnya, penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas, tidak hanya diidentikkan dengan peraturan perundang-undangan semata. Namun lebih dari itu, meliputi berbagai hal yang terkait dengan sistem norma sebagai objek kajiannya, seperti nilai-nilai hukum ideal, teori-teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, ajaran hukum, putusan pengadilan dan kebijakan hukum.²⁶ Fungsi dari penelitian hukum normatif adalah untuk memberikan argumentasi yuridis manakala terjadi kekosongan, kekaburan, dan konflik norma yang terjadi.²⁷

2. Sifat Penelitian

Pada dasarnya, penelitian dikelompokkan menjadi beberapa kategori dengan maksud agar lebih memahami perkembangan penelitian dalam menjawab dinamika masyarakat yang semakin kritis serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin membutuhkan Solusi yang kreatif, inovatif, dan multidisipliner berdasarkan hasil riset yang objektif.²⁸ Pengelompokkan penelitian dapat dibagi berdasarkan sifat, fokus kajian, sudut penerapan dan bentuknya. Berdasarkan sifatnya, penelitian dapat

²⁶ *Ibid.*, hlm. 100.

²⁷ I Made Pasek Dianta, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*,

Jakarta: Kencana, hlm. 12.

²⁸ Irwansyah, 2021, *Op.Cit.*, hlm. 35.

dikelompokkan menjadi tiga jenis penelitian yaitu penelitian eksploratif, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatif.

Penelitian hukum dengan jenis normatif maka sifat penelitiannya adalah preskriptif. Penelitian yang bersifat preskriptif merupakan sifat utama dari penelitian hukum. Preskripsi merupakan suatu hal yang membedakan penelitian hukum dengan penelitian sosial. Penelitian yang preskriptif adalah penelitian yang mengacu pada benturan atau kesenjangan hukum yang terjadi antara peristiwa hukum dengan aturan hukum, antara aturan dengan aturan lainnya, antara aturan yang khusus dengan aturan yang lebih universal, serta kesenjangan antara aturan dengan norma, asas atau bahkan dengan etika. Selain itu penelitian ini juga bersifat eksplanatoris dimana penelitian itu bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua atau lebih gejala atau variabel.²⁹ Dalam hal ini, penelitian ditujukan untuk dapat menjelaskan pertanggungjawaban Tim Penjamin Mutu (TPM) atas kewenangannya dalam proses penetapan pemenang oleh Pengguna Anggaran.

3. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya, pendekatan penelitian adalah rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah mulai dari asumsi yang luas hingga metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis, dan interpretasi.³⁰ Pendekatan penelitian ini diperlukan agar analisis hukum yang dilakukan lebih tajam dan

²⁹ Irwansyah, 2021, *Op.Cit.*, hlm. 41.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 133.

terarah untuk menghasilkan argumentasi yang menyeluruh, konstruktif, dan sistematis.³¹

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) atau sering disebut dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan perundang-undangan pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.³² Penerapan pendekatan perundang-undangan tersebut dilakukan dengan menganalisis kedudukan serta pertanggungjawaban Tim Penjamin Mutu (TPM) sebagai tim teknis berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah dan peraturan teknis lainnya yang terkait.

Pendekatan lain yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang dapat memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan di dalam penelitian hukum, dilihat dari aspek konsep hukum yang melatarbelakanginya.³³ Pendekatan konseptual akan menjadi dasar untuk membangun argumentasi hukum atas permasalahan atau isu hukum yang diteliti.

4. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif sehingga jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang

³¹ Irwansyah, 2021, *Op.Cit.*, 133.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, hlm. 147.

diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) melalui peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan *website*. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah pernyataan yang memiliki otoritas hukum yang ditetapkan oleh suatu cabang kekuasaan pemerintahan yang meliputi undang-undang yang dibuat parlemen, putusan pengadilan, dan peraturan eksekutif atau administratif.³⁴

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;
- 7) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara;

³⁴ I Made Pasek Diantha, 2016, *Op.Cit.*, hlm. 143.

- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 12) 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;
- 13) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia;
- 14) Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 1620/KPTS/M/2021 tentang Pembentukan Unit Kerja Pengadaan Barang Jasa dan Unit Pelaksana Teknis Pengadaan Barang Jasa;
- 15) Instruksi Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 05/IN/M/2015 tentang Proses Penetapan Pemenang Pengadaan



Barang dan Jasa di Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;

16) Instruksi Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 01/IN/M/2022 tentang Proses Penetapan Pemenang Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;

17) Surat Keputusan Direktur Jenderal Bina Konstruksi Nomor 12/KPTS/DK/2022 tentang Tim Penjamin Mutu.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti misalnya naskah akademis, rancangan undang-undang, hasil penelitian ahli hukum, dan lain-lain.³⁵ Penelitian ini akan menggunakan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan permasalahan pengadaan barang jasa pemerintah dan kewenangan serta pertanggungjawaban dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Lainnya

Bahan hukum lainnya atau disebut dengan bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan informasi mengenai data primer dan data sekunder, seperti kamus hukum yang membantu menjelaskan istilah-istilah hukum yang ada, ensiklopedia, wawancara dan lainnya. Penelitian ini akan menggunakan bahan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan yaitu hasil wawancara dengan pihak yang terlibat sebagai Tim Penjamin Mutu (TPM) di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Selain itu penelitian ini juga akan

³⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi Edisi 1*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 16.

menggunakan bahan hukum lainnya berupa tabel, grafik, dan data statistic lainnya sebagai penunjang.

5. Teknik Pengumpulan Data

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa di dalam penelitian, pada umumnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*. Ketiganya dapat digunakan masing-masing atau dapat digunakan secara bersama-sama.³⁶ Sehubungan dengan jenisnya, yaitu penelitian empiris dan penelitian normatif, maka terdapat perbedaan antar teknis pengumpulan datanya. Penelitian empiris menggunakan teknik pengumpulan data berupa *interview* atau wawancara, kuisisioner maupun observasi atau pengamatan.³⁷ Sementara itu, penelitian normatif pada umumnya menggunakan cara dan mekanisme yang berlaku secara umum pada setiap penelitian hukum normatif, yaitu studi dokumentasi atau studi kepustakaan.³⁸

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, sehingga data yang dibutuhkan adalah data sekunder. Oleh karena itu pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Data utama dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan dengan menggali sumber tertulis, buku atau literatur yang terdapat relevansi dengan masalah penelitian atau melalui wawancara sebagai pelengkap dalam penelitian.

³⁶ Soerjono Soekanto, 2021, *Pengantar Penelitian Hukum Cetakan Ketiga*, Jakarta: UI Press, hlm. 21.

³⁷ Irwansyah, 2021, *Op.Cit.*, hlm 222.

³⁸ *Ibid.*, hlm 181.

6. Pengolahan Data dan Analisis Bahan Hukum

Analisis data merupakan salah satu kegiatan dalam penelitian yaitu dengan melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori yang telah didapatkan sebelumnya.³⁹ Pada dasarnya pengolahan, analisa dan konstruksi data dapat dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif. Oleh karena penulisan ini merupakan penulisan yang bersifat normatif, maka analisa data dilakukan secara kualitatif. Teknis analisis pada metode kualitatif cenderung berupa narasi yang menekankan pada hubungan antar bahan yang dihimpun dan diamati. Kegiatan analisis telah dimulai sejak awal dan berlangsung sepanjang penelitian dengan menyatukan kumpulan dan kajian bahan hukum dengan analisisnya.⁴⁰

Suatu kegiatan analisa bahan hukum harus dilakukan dengan berdasar pada logika hukum. Logika hukum adalah logika yang diterapkan dalam hukum. Menurut Hans Kelsen, logika hukum adalah logika biasa (*common logic*) yang diterapkan pada proposisi-proposisi deskriptif dari ilmu hukum persis sama seperti ia diterapkan pada norma-norma preskriptif dari hukum.⁴¹

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

⁴⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 69

⁴¹ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta: Kencana, hlm. 23.