

PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA DI BIDANG PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH YANG BERKEPASTIAN HUKUM

SETTLEMENT OF ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THE FIELD OF GOVERNMENTAL PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES WITH LEGAL CERTAINTY

Suci Damayanti^{1, a, *}, Khoirunissa Sri Yudyaningrum²

^{1,2} Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

^a suci.damayanti@mail.ugm.ac.id

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 31/10/2022
Direvisi 22/01/2023
Disetujui 27/02/2023

Kata Kunci

Konsistensi PTUN,
Pengadaan Barang
dan Jasa, Kepastian
Hukum

Keywords

Administrative Court
consistency,
government
procurement, legal
certainty

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk menelaah konsistensi hakim Peradilan Tata Usaha Negara ketika mengadili perkara pengadaan barang dan jasa dalam rangka mewujudkan kepastian hukum. Terdapat dua isu hukum yang akan dibahas, pertama, bagaimana konsep kepastian hukum kaitannya dengan mengadili perbuatan pemerintah di bidang Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) oleh PTUN; dan Kedua, bagaimana upaya pengadilan (hakim) PTUN dalam menegakkan kepastian hukum kaitannya dengan mengadili perbuatan pemerintah di bidang PBJ. Untuk menjawab hal itu, artikel ini menggunakan penelitian hukum empiris atau non-doktrinal, yaitu penelitian yang menganalisis tentang penerapan hukum dalam kenyataannya, termasuk studi tentang putusan hakim. Adapun putusan-putusan yang menjadi studi dalam tulisan ini akan dibatasi dalam perkara PBJ di bidang konstruksi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hakim PTUN seringkali tidak konsisten dalam putusannya sehingga menyebabkan ketidakteraturan hukum. Hal ini selain karena dipengaruhi oleh perluasan makna KTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan, juga sebagai akibat tidak konsistennya hakim dalam menafsirkan KTUN mana saja dalam bidang PBJ yang menjadi kewenangan absolut PTUN. Termasuk ketika menafsirkan wajib tidaknya upaya sanggah dan sanggah banding dalam sengketa PBJ.

This article aims to analyze the consistency of the judges of Administrative Court (PTUN) on adjudicating cases of government procurements (PBJ) in order to create legal certainty. There's two issues that will be discussed, first, how legal certainty construction relates with how Administrative Courts adjudicate government deeds of procurement cases; and two, how the effort of the judges of Administrative Court on establishing legal certainty on adjudicating governments deeds on procurement cases. To answer the issues, the research uses the empirical or non-doctrinal methods that analyze how law is applied in reality, including study about the verdict. The verdict that we use for this study will restricted in procurements cases, especially in construction field. The research shows that the judges of Administration Courts being inconsistent on their judgements causes irregularity of law. This is in addition to being influenced by the expansion of the meaning of state administrative decisions (KTUN) in the Government Administration Law, as well as the inconsistency of judges in interpreting any KTUN in the PBJ field which is the absolute authority of the PTUN. Including when interpreting whether or not efforts to rebut and rebut appeal in PBJ disputes.



<https://doi.org/10.25216/peratun.612023.109-139>



© 2023. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sengketa pengadaan barang dan jasa dapat terjadi pada tahap pelaksanaan kualifikasi hingga tahap Penandatanganan Kontrak, dan Pelaksanaan Kontrak. Terdapat setidaknya tiga aspek hukum dalam proses pengadaan barang dan jasa, *yaitu*:¹ (1) Aspek Hukum Administrasi Negara yang merupakan aspek hukum publik, dalam hal pengadaan barang dan jasa, aspek Hukum Administrasi Negara (HAN) dapat dilihat dari adanya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (KTUN) mengenai satu tahapan pengadaan barang dan jasa yang menimbulkan kerugian. (2) Aspek Hukum Perdata, yaitu aspek hukum yang mengatur lalu lintas hubungan individu dengan individu lainnya. Terkait dengan pengadaan barang dan jasa, hukum perdata mengatur hubungan hukum antara Pengguna dan Penyedia Barang dan jasa sejak penandatanganan kontrak pekerjaan dalam pengadaan barang dan jasa. (3) Aspek Hukum Pidana, berpotensi timbul apabila terjadi pelanggaran hukum pidana antara para pihak dalam proses pengadaan barang dan jasa berupa penyimpangan berupa Kolusi, Korupsi maupun Nepotisme yang merugikan negara.

Adanya ketiga aspek tersebut berdampak pada adanya perbedaan penyelesaian dalam sengketa pengadaan barang dan jasa. Sengketa berupa tindakan korupsi diselesaikan melalui peradilan khusus tindak pidana korupsi, namun selain daripada perkara tersebut berdasarkan pasal 2 huruf a Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata menyangkut perbuatan jual beli antara instansi pemerintah dan perseorangan tidak menjadi objek sengketa tata usaha negara, sehingga sengketa dalam pengadaan barang dan jasa diselesaikan melalui peradilan perdata dengan teori *oplossing*. Namun dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 menegaskan bahwa sengketa akibat perbuatan melawan hukum oleh badan/pejabat pemerintahan merupakan kewenangan mengadili PTUN membuat teori *oplossing* ini tidak lagi relevan karena perbuatan melanggar hukum

¹ Musa Darwin Pane, Musa Darwin Pane, Aspek Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah, Jurnal Media Hukum, Vol.24 N0.2 / Desember 2017, hlm. 150-152.

(*onrechtmatigedaad*) dan perbuatan sewenang-wenang (*abuse de droit*) merupakan perbuatan yang sulit untuk dipisahkan.²

Selain itu dalam Pasal 85 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa pengajuan sengketa yang telah didaftarkan kepada peradilan umum tetapi belum diperiksa maka seharusnya perkara dialihkan dan diselesaikan oleh PTUN. Dalam konteks HAN, sengketa pengadaan barang dan jasa semakin berlanjut ketika para pihak mengajukan gugatan kepada PTUN namun tidak memperoleh kejelasan dalam penegakan hukum terkait kompetensinya dalam mengadili sengketa.

Diskursus mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)³ dalam menegakkan kepastian hukum bukanlah isu yang relatif baru untuk dikaji. Bedner *et al* dengan mengutip Fachrudin, mengelaborasi temuan bahwa PTUN di Indonesia merupakan '*shopping forums*' yang merugikan kepastian hukum.⁴ Permasalahan muncul bukan disebabkan karena Badan/Pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Badan/Pejabat TUN) yang korup atau arogan melawan putusan pengadilan, melainkan bersumber dari kegagalan hakim dalam menginstrumentasikan kompetensi absolut⁵ yang dimiliki PTUN.⁶ Putusan pengadilan yang dihasilkan oleh hakim idealnya tidak menimbulkan masalah-masalah baru di kemudian hari. Artinya, kualitas dari putusan hakim mempunyai peranan yang sangat signifikan terhadap terciptanya tata tertib masyarakat, selain penilaian terhadap kredibilitas dan wibawa lembaga pengadilan itu sendiri.

² Dewi Asimah, 2020, "Implementasi perluasan Kompetensi PTUN dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)", Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad 4, no. 1, hal.157.

³ Istilah "Pengadilan Tata Usaha Negara" disini adalah badan peradilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang meliputi Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Lihat Pasal 1 angka 7 *jo.* Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079). Selanjutnya disebut "UU Peratun".

⁴ Adriaan W. Bedner, *et al.*, 2012, *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan, Bali, hal. 233-238.

⁵ Kompetensi absolut merupakan wewenang lembaga pengadilan untuk memeriksa dan memutus jenis perkara tertentu secara mutlak atau tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain. Lihat dalam: Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia Edisi Ketujuh*, Liberty, Yogyakarta, hal. 84.

⁶ Adriaan W. Bedner, *et al.*, *Op.cit.*, hal. 234.

Penelitian ini bertujuan memberikan perspektif mengenai upaya PTUN (hakim) untuk mewujudkan kepastian hukum melalui putusan-putusan yang telah dijatuhkan dalam mengadili perbuatan pemerintah di bidang pengadaan barang dan jasa (selanjutnya disebut "PBJ"). Hal ini urgen untuk dilakukan mengingat sebesar 52,1% atau Rp1.214,1 triliun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada tahun 2021 dialokasikan untuk pengadaan barang/jasa⁷ yang *mutatis mutandis* berkelindan dengan nasib para pencari keadilan (*justiciabelen*). Terlebih, di sisi yang lain pelembagaan PTUN dalam konstruksi negara hukum⁸ adalah suatu keniscayaan⁹ mengingat di bawah lembaga peradilan tersebut setiap perbuatan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum untuk mewujudkan *bonum commune*.¹⁰

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana konsep kepastian hukum kaitannya dengan mengadili perbuatan pemerintah di bidang PBJ oleh PTUN?
2. Bagaimana upaya pengadilan (hakim) PTUN dalam menegakkan kepastian hukum kaitannya dengan mengadili perbuatan pemerintah di bidang PBJ?

⁷ Vendy Yhulia Susanto, "Nilai pengadaan barang dan jasa pemerintah pada 2021 mencapai Rp 1.214 triliun", [https://nasional.kontan.co.id/news/nilai-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah-pada-2021-mencapai-rp-1214-triliun#:~:text=Kepala%20Lembaga%20Kebijakan%20Pengadaan%20Barang,Rabu%20\(24%2F1\)](https://nasional.kontan.co.id/news/nilai-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah-pada-2021-mencapai-rp-1214-triliun#:~:text=Kepala%20Lembaga%20Kebijakan%20Pengadaan%20Barang,Rabu%20(24%2F1),), diakses 2 April 2022.

⁸ Negara Indonesia merupakan negara yang menganut konsep negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹ Jimly Asshiddiqie, "Pengadilan Khusus", dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, hal. 21.

¹⁰ Khoirul Huda, 2013, Pertanggungjawaban Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Maladministrasi, *Disertasi*, Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universtas Brawijaya, Malang, hal. 104. Konsep *bonum commune* mengemukakan di zaman Aristoteles ketika ia mengajarkan manusia sebagai makhluk sosial, maka perlu mengarahkan hidupnya untuk kebaikan bersama atau seluruh anggota komunitas. Namun demikian, istilah *bonum commune* pertama kali diproklamasikan oleh Thomas Aquinas ketika menjelaskan mengenai bagaimana raja seharusnya menjalankan kekuasaan demi *bonum commune* (kebaikan bersama) karena realitasnya kekuasaan yang dimiliki oleh raja berasal dari kebersamaan. Lihat: David Hollenbach, *The Common Good and Christian Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge-UK, 2004, hal. 3-4

C. Metode Penulisan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris (*empirical legal research*) atau yang juga dikenal dengan penelitian non-doktrinal atau yuridis-sosiologis (*socio-legal research*).¹¹ Adapun bahan hukum digunakan terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu: 1) bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan¹²; dan 2) bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum atau relevan dengan hukum serta tidak mengandung sifat autoritatif berupa buku-buku, hasil-hasil penelitian dan situs web.¹³ Analisis data dilakukan secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang sudah dirumuskan. Namun demikian, guna mendapatkan penelitian yang terarah dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan serta supaya data yang diperoleh lebih sistematis, maka dalam penelitian ini penulis melakukan pembatasan masalah dan pengumpulan data yaitu terbatas pada sengketa TUN dalam proses pengadaan barang dan jasa terkait pekerjaan konstruksi.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Perkara Perbuatan Pemerintah di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa oleh PTUN

Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap *justiabelen* dari tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.¹⁴ Tanpa nilai kepastian, maka hukum akan kehilangan jati dirinya karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.¹⁵ Kepastian hukum dalam konteks penyelesaian perkara perbuatan pemerintah di bidang PBJ koheren dengan tiga hal sebagai berikut: 1) konstelasi KTUN; 2) pembatasan tidak langsung PTUN; dan 3) kompetensi absolut PTUN.

¹¹ Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, RadjaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 101-103. Lihat juga dalam: Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hal. 80.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hal. 181.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Musakkir, "Problem Penegakan Hukum oleh Aparat Penegak Hukum di Indonesia", dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013, *Problematika Hukum dan Peradilan*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, hal. 149.

¹⁵ *Ibid.*

1. Konstelasi KTUN di Bidang PBJ

Merujuk sisi historis, *ultimate cause*¹⁶ pelebagaan peradilan administrasi dilatarbelakangi oleh besarnya kewenangan pemerintah untuk menormakan segala aturan yang berpotensi memunculkan terjadinya pelanggaran hak-hak dasar masyarakat, oleh karena itu diperlukan mekanisme kontrol yang dapat diakses masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum dalam mencari keadilan.¹⁷ Sebagai peradilan administrasi, kompetensi absolut PTUN hakikatnya berhubungan dengan KTUN. Hal ini secara gamblang diatur dalam Pasal 47 *jis.*¹⁸ Pasal 1 angka 10¹⁹ dan Pasal 1 angka 9²⁰ UU Peratun.

Ketentuan Pasal 2 Peratun secara teoritis dikenal dengan konsep pembatasan langsung kompetensi absolut PTUN, yaitu pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus perkara tersebut.²¹ Seiring berjalannya waktu, konsepsi KTUN sebagaimana diatur dalam UU Peratun dianggap tidak relevan lagi dengan dinamika masyarakat sehingga harus diperbarui, salah satunya melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut "UU AP"). Substansi KTUN dalam konstruksi hukum UU AP mengalami perluasan makna sebagaimana diatur dalam Pasal 87. Adapun untuk lebih jelasnya perhatikan tabel sebagai berikut:

¹⁶ *Ultimate cause* merupakan alasan "sebenarnya" sesuatu terjadi atau dengan kata lain disebut dengan penyebab utama. Lihat: Stefanus Hendrianto, 2018, *Law and Politics of Constitutional Courts Indonesia and the Search for Judicial Heroes*, Routledge, New York-USA, hal. 41.

¹⁷ Ridwan HR, *et al.*, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 2, 2015, hal. 340-341.

¹⁸ Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

¹⁹ Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁰ Keputusan Tata Usaha Negara didefinisikan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

²¹ Deswati, *et al.*, 2020, *Kebijakan Penanganan Gugatan Hukum Tata Usaha Negara Pada Kementerian Hukum dan HAM*, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hal. 27.

Tabel 1 Perbandingan Konsepsi KTUN dalam UU Peratun dan UU AP

UU Peratun	UU AP
Keputusan Tata Usaha Negara didefinisikan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. Bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat

Sumber: Diolah Penulis, 2022.

Berpijak pada tabel di atas, terdapat beberapa catatan kritis. *Pertama*, perluasan konsep KTUN. Rezim UU Peratun mengkopsepsikan KTUN sebatas penetapan tertulis, namun pasca diundangkannya UU AP konsepsi KTUN diperluas maknanya tidak hanya terbatas pada penetapan tertulis, melainkan juga melingkupi tindakan faktual. Disini, terlihat bahwa UU AP mensejajarkan istilah 'keputusan' dengan 'tindakan faktual'. Secara teoritis keputusan merupakan salah satu dari perbuatan hukum (*rechtsbandelingen*). Dalam konteks yang lebih luas, perbuatan hukum

(*rechtsbandelingen*) dan tindakan faktual (*feitelijkbandelingen*) merupakan bentuk dari perbuatan pemerintahan.²²

Kedua, perluasan ruang lingkup Badan/Pejabat TUN. Pasca berlakunya UU AP definisi Badan/Pejabat TUN bukan hanya spesifik merujuk kepada penyelenggara pemerintahan di cabang kekuasaan eksekutif, melingkupi juga cabang kekuasaan legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.²³ Kondisi ini mutatis mutandis berimplikasi pada KTUN sebagai obyek sengketa yang dapat digugat ke PTUN meliputi semua KTUN yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya.

Ketiga, perubahan sifat KTUN. Semula KTUN dalam UU Peratun bersifat konkret, individual, dan final kemudian pasca diundangkannya UU AP berubah menjadi final dalam arti lebih luas. Maksud dari 'final dalam arti luas' adalah mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.²⁴ Disini, terlihat jelas KTUN yang diatur dalam UU AP menimbulkan masalah '*zwaarwichtig*' atau '*jelimet*'.

Pemerintah dalam konteks PBJ tampil dengan '*twee petten*', yaitu sebagai *overheid* (penguasa negara) yang melaksanakan kewenangan atau tugas-tugas pemerintahan yang diatur dalam hukum publik dan sebagai *lichaam* (wakil badan hukum) yang dapat melakukan hubungan kontraktual (keperdataan) yang mutatis mutandis tunduk pada ketentuan hukum perdata.²⁵ Kelindan tersebut apabila dikaitkan dengan konteks KTUN, maka memunculkan pertanyaan sejauh mana perbuatan pemerintah dalam PJB yang dapat dikualifisir sebagai KTUN? Dalam menjawab persoalan tersebut maka terlebih dahulu harus dipahami tahapan-tahapan dan dokumen yang dihasilkannya. Secara ringkas hal tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

²² Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 109.

²³ Penyelenggara negara lainnya yang dimaksud adalah lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan atau yang dikenal dengan '*state auxiliary institutions*'. Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

²⁴ Penjelasan Pasal 87 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, *Op.cit.*, 115-116.

Tabel 2 Tahapan-Tahapan dan Dokumen yang Dihasilkan dalam PBJ Melalui Mekanisme Tender/Seleksi

Tahapan	Dokumen yang Dihasilkan	Keterangan
Pelaksanaan Kualifikasi	Penetapan Hasil Kualifikasi	Ditetapkan oleh Pokja
Pemberian Penjelasan	Berita Acara Hasil Pemberian Penjelasan	BA Dibuat oleh Pokja
Penyampaian Dokumen Penawaran	Berita Acara Pembukaan Penawaran	BA Dibuat oleh Pokja
Evaluasi Dokumen Penawaran	Berita Acara Evaluasi Dokumen Penawaran	BA dibuat oleh Pokja
Penetapan dan Pengumuman Lelang	<ul style="list-style-type: none"> • Berita Acara Hasil Pemilihan (BAHP) • Penetapan Calon Pemenang Tender • Penetapan Pemenang tender • Pengumuman pemenang tender 	<ul style="list-style-type: none"> • BAHP dibuat oleh Pokja • Penetapan calon pemenang ditetapkan Pokja • Penetapan pemenang tender ditetapkan oleh Pokja atau PA/KPA • Pengumuman pemenang dilakukan oleh Pokja
Penetapan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ)	Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ)	Ditetapkan oleh Pejabat Penandatanganan Kontrak
Penandatan	Kontrak antara	Ditandatangani oleh Pihak

gan Kontrak dan Pemberian Uang Muka	Pengguna dengan Penyedia Barang/Jasa	Pengguna Barang dan Jasa dengan Pihak Penyedia Barang dan Jasa
Pengerjaan dan Pembayaran Pekerjaan	Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK)	Dikeluarkan oleh Pejabat Penandatanganan Kontrak
Selesaiannya Pekerjaan dan Serah Terima Hasil Pekerjaan	Berita Acara Serah Terima (BA Serah Terima)	Ditetapkan oleh Pejabat Penandatanganan Kontrak

Sumber: Dikutip dari Wicaksono *et al*, 2020²⁶ dengan perubahan seperlunya

Berangkat dari tabel di atas, terdapat dokumen yang dihasilkan dari setiap tahapan dalam mekanisme PBJ. Namun, terkait dengan dokumen mana saja yang termasuk ke dalam KTUN maka perlu dilakukan penilaian terhadap kesesuaiannya dengan unsur-unsur KTUN yang selanjutnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 3 Kesesuaian Dokumen yang Dihasilkan dalam Proses PBJ Melalui Mekanisme Tender/Seleksi dengan Unsur-unsur KTUN

Jenis Dokumen	Unsur-Unsur KTUN				
	Ben tuk (Penetapa n tertulis)	Pihak yang Mengeluarka n (Badan/Pejaba t TUN)	Das ar (Pera tur an Perundang -undangan dan AAUPB)	Sifat (Final dalam arti luas, berpotensi menimbulka n akibat hukum)	A <i>dresat</i> (orang atau badan hukum)
Peneta pan Hasil Kualifikasi	v	v	v	v	v

²⁶ Dian Agung Wicaksono, *et al.*, *Op.cit.*, hal. 377-379.

Berita Acara Hasil Pemberian Penjelasan	v	v	v	v	v
Berita Acara Hasil Pemilihan (BAHP)	v	v	v	v	v
Penetapan Calon Pemenang Tender	v	v	v	v	v
Penetapan Pemenang tender	v	v	v	v	v
Pengumuman pemenang tender	v	v	v	v	v
Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ)	v	v	v	v	v
Konflik antara Pengguna dengan Penyedia Barang/Jasa	-	-	v	v	v
Surat	v	v	v	v	v

Perintah Mulai Kerja (SPMK)					
Berita Acara Serah Terima (BA Serah Terima)	v	v	v	v	v

Sumber: Dikutip dari Wicaksono *et al*, 2020²⁷ dengan perubahan seperlunya.

Berdasarkan tabel di atas, satu-satunya dokumen yang tidak dapat dikualifisir sebagai KTUN adalah Kontrak antara Pengguna dengan Penyedia Barang/Jasa. Adapun argumen fundamentalnya sebagai berikut: 1) Sejatinnya indikator yang shahih dalam membedakan antara perbuatan hukum administrasi (*publiekrechtshandelingen*) dengan perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtshandelingen*) terletak pada sifat mengikatnya. Dengan kata lain, KTUN dapat termasuk sebagai tindakan hukum administrasi apabila tindakan pemerintahan tersebut merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan.²⁸ Kontrak antara Pengguna dengan Penyedia Barang/Jasa tidak dapat langsung mengikat apabila diantara kedua belah pihak tidak tercapai kesepakatan (konsensus). Dengan demikian, Kontrak antara Pengguna dengan Penyedia Barang/Jasa tidak memenuhi unsur bentuk KTUN. 2) Berpijak pada alasan pertama bahwa Kontrak antara Pengguna dengan Penyedia Barang/Jasa tidak dapat langsung mengikat apabila diantara kedua belah pihak tidak tercapai kesepakatan (konsensus) maka *mutatis mutandis* hal tersebut tidak memenuhi unsur pihak yang mengeluarkan Badan/Pejabat TUN.

2. Pembatasan Tidak Langsung Kewenangan PTUN

Selain pembatasan langsung, terdapat pula pembatasan tidak langsung terhadap PTUN dalam mengadili perbuatan pemerintah di bidang PBJ. Pembatasan tidak langsung, yaitu pembatasan yang masih membuka kemungkinan bagi PTUN

²⁷ *Ibid.*, hal. 380.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, Op.cit.*, 111-112.

untuk memeriksa dan memutus perkara tersebut,²⁹ Dinamika pengaturan pembatasan tidak langsung menjadi poin penting untuk dicermati mengingat selain diatur dalam UU Peratun, hal tersebut juga diatur dalam UU AP. Pada rezim UU Peratun mengandung makna bahwa apabila peraturan perundang-undangan tertentu telah spesifik mengatur mengenai upaya administrasi dan seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh, maka Pengadilan berwenang mengadili. Pengadilan yang dimaksud disini adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Sebaliknya, dalam rezim UU AP berpijak pada frasa "**dapat**", dalam pandangan sebagian pihak hal tersebut memberikan hak opsi kepada *adresat* untuk menggunakan upaya administratif maupun tidak. Artinya, apabila *adresat* memilih tidak menggunakan upaya administratif dan langsung mengajukan gugatan ke pengadilan tetap dibenarkan. Selain itu, apabila *adresat* tidak puas dengan penyelesaian banding, maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Dalam hal ini yang dimaksud adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sehubungan dengan dikotomi di atas, penulis sendiri tidak sependapat dengan pandangan yang menafsirkan frasa "**dapat**" dalam rezim UU AP sebagai hal yang memuat hak opsi sehingga *adresat* dapat dibenarkan apabila langsung mengajukan gugatan ke pengadilan. Adapun argumen fundamentalnya adalah sebagai berikut: *Pertama*, pembacaan terhadap pasal per pasal dalam sebuah peraturan perundang-undangan tidaklah dapat dilakukan secara parsial. Artinya, dalam memaknai pasal harus dengan melihat keterhubungannya dengan pasal lain dalam satu aturan atau secara luas melihat keterhubungannya dengan sistem hukum secara keseluruhan sebagai satu kesatuan.³⁰

Dalam konstruksi Pasal 75 UU AP apabila ditelaah lebih lanjut tidak ditemukan pengaturan yang memperbolehkan para pihak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Pengaturan mengenai pengajuan gugatan ke Pengadilan justru terdapat dalam Pasal 76 Ayat (3) dan itupun didahului dengan ketentuan apabila *adresat* tidak puas dengan keputusan banding oleh Atasan Pejabat. Artinya, secara simultan dimaknai pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu melalui upaya banding administrasi. Dengan kata lain, apabila *adresat* tidak

²⁹ Deswati, *et al.*, *Loc.cit.*

³⁰ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, 2021, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo, Jakarta, hal. 428.

mengajukan upaya administrasi maka mutatis mutandis kehilangan hak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pertanyaan yang kemudian muncul, lalu apa makna dari frasa "**dapat**" dalam Pasal 75 ayat (3) UU AP? Merujuk pada *original intent* pelebagaan upaya administrasi dalam UU AP, maka frasa "**dapat**" disitu haruslah dimaknai sebagai upaya pembentuk undang-undang dalam rangka melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan Badan/Pejabat TUN ketika menerbitkan KTUN. Artinya, Pasal 75 Ayat (3) UU AP berfungsi sebagai pintu masuk (*entry point*) pengajuan upaya administrasi apabila peraturan perundang-undangan tertentu belum mengatur mengenai pelebagaan upaya administrasi.³¹

Kedua, sehubungan dengan persoalan tersebut Mahkamah Agung sebagai puncak tertinggi mahkamah keadilan (*court of justice*) telah memberikan petunjuk jalan keluar melalui Pasal 2 Perma 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang menyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan setelah menempuh upaya administratif dan apabila telah diatur secara khusus upaya administratif maka yang berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintahan adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat pertama.

Dengan demikian, *adresat* yang tidak puas dengan KTUN yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN maka pertama-tama harus mengajukan upaya sanggah kemudian sanggah banding. Pasca melalui upaya administrasi dan tetap merasa dirugikan, dapat langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

3. Kompetensi Absolut PTUN

Dalam UU Peratun dijelaskan bahwa KTUN yang merupakan perbuatan keperdataan (*privaatrechtsbandelingen*) antara lain keputusan yang menyangkut masalah

³¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan versi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, hal. 46.

jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata. Berpijak pada pengaturan tersebut, KTUN termasuk perbuatan keperdataan ketika diterbitkan atas dasar adanya perbuatan hukum yang tunduk pada ketentuan hukum perdata. Artinya, logika hukum yang dibangun disini KTUN merupakan *ex post* perbuatan hukum perdata, sebaliknya keputusan yang dikeluarkan *ex ante* dari perbuatan keperdataan dikualifisir sebagai perbuatan keperdataan.

Kerumitan muncul, ketika teori melebur (*oplossing theorie*) yang mengacu pada pandangan-pandangan Hadjon, ten Berge, tak mulai diakomodasi.³² Inti dari teori melebur (*oplossing theorie*), yaitu mendudukan setiap keputusan yang diterbitkan Badan/Pejabat TUN dalam rangka menimbulkan hubungan kontraktual atau perjanjian tidaklah dapat dikualifikasikan sebagai KTUN, melainkan perbuatan keperdataan.³³ Kondisi ini mutatis mutandis berimplikasi pada PTUN tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus keputusan tersebut.

Alur pemikiran di atas, sejatinya tidak terlepas dari KTUN yang melebur praktik di Belanda menempatkan gugatan sepanjang mengenai keputusan dalam tahapan penetapan pemenang tender merupakan domain peradilan umum bukan PTUN sebagaimana tertuang dalam *Article 8:3 General Administrative Law Act Netherland*.³⁴ Lebih lanjut, Indroharto dengan mengutip pendapat ten Berge mengemukakan KTUN yang dianggap melebur adalah:³⁵

1. Keputusan yang jangkauannya akan melahirkan atau justru menolak terjadinya suatu perbuatan hukum perdata; dan
2. Keputusan yang akan melebur dalam perbuatan hukum perdata;
3. Keputusan tata usaha negara yang menyebabkan dipenuhi tidaknya suatu syarat untuk dapat bekerjanya secara sah suatu tindakan menurut hukum perdata;

³² Kamarullah, 2008, Keputusan Tata Usaha Negara yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata Berdasarkan Ketentuan Pasal 2 Butir a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 108.

³³ Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara - Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 115-118.

³⁴ U. Neergaard, C. Jacueson, dan G.S. Olykke, 2014, *Public Procurement Law: Limitations, Opportunities, dan Paradoxes*, DJOF Publishing, Copenhagen, hal. 610.

³⁵ Indroharto, *Op.cit.*, hal. 117.

4. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pelaksanaan dari suatu tindakan hukum perdata.

Berbanding terbalik, Kamarullah dalam disertasinya justru mengkritisi pandangan tersebut, dengan menyatakan seharusnya KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata mengandung unsur: (a) suatu keputusan yang semata-mata dikeluarkan atas dasar perjanjian yang dibuat; (b) sebagai hubungan hukum para pihak; dan (c) berlaku syarat dan ketentuan-ketentuan perjanjian dalam hukum perdata.³⁶ Konsisten dengan pendapat Kamarullah, maka KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata adalah dokumen-dokumen yang terbit pasca dibuatnya Kontrak Pengadaan Barang/Jasa.

B. Upaya Pengadilan (Hakim) PTUN dalam Menegakkan Kepastian Hukum Kaitannya dengan Mengadili Perbuatan Pemerintah di Bidang PBJ

1. Potret Adjudikasi PTUN dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa

Peranan pengadilan (hakim) dalam mewujudkan kepastian hukum dapat dilihat dari putusan-putusan yang telah dijatuhkan. Adapun untuk diketengahkan terkait dengan disajikan beberapa contoh kasus yang sudah diputus pengadilan.

a. Putusan Nomor 11/G/2014/PT.TUN.JKT

Objek sengketa dalam gugatan ini adalah Keputusan Kepala Korps Lalu Lintas Kepolisian Republik Indonesia Nomor: Kep/20/III/2014 tanggal 27 Maret 2014 tentang Penetapan Pemenang Pengadaan Bahan Baku TNKB Korlantas Polri tahun 2014. Adapun dalam putusan ini Hakim dalam amar putusannya Mengabulkan gugatan Penggugat dan menyatakan bahwa PT TUN berwenang mengadili sengketa dalam pertimbangannya.

Dalam melihat objek gugatan *a quo*, Hakim menimbang bahwa objek sengketa *a quo* merupakan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Tergugat I dalam rangka pengadaan TNKB yang dilakukan melalui pelelangan umum, dan telah terpenuhinya unsur-unsur KTUN sesuai ketentuan dalam UU Peratun. Bahwa dalam konteks ini

³⁶ Kamarullah., *Op.cit.*, hal. 154.

surat keputusan pemenang sebagai salah satu dokumen yang dihasilkan oleh pejabat TUN dalam proses pengadaan barang dan jasa merupakan dokumen yang dapat diajukan untuk digugat.

Pengajuan gugatan ini dilakukan ke PT TUN. Dari hal tersebut maka dapat kita lihat bahwa para pihak dan Hakim dalam melihat kewenangan mengadilinya menggunakan dasar hukum UU Peratun yakni ketentuan Pasal 48 Ayat (2) yang menyebutkan *"Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan"*, yang mana dalam perkara ini sebelumnya telah dipenuhinya upaya adminsitratif sebagaimana yang dimaksud dengan berdasar pada ketentuan tentang pengadaan barang/jasa pemerintah yakni adanya upaya hukum Sanggahan dan Sanggah Banding yang diatur dalam Pasal 81 jo. Pasal 82 Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Adapun Pengadilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam hal ini sebagaimana bunyi Pasal 51 Ayat (3) UU Peratun adalah PT TUN.³⁷

b. Putusan Nomor 18/G/2015/PT.TUN.JKT.

Objek sengketa dalam perkara ini adalah Keputusan Kelompok Kerja E-Katalog Kelompok XXII, Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, Kepolisian, Pertanian Nomor 25/KAT/TNKB/06/2015 tentang Berita Acara Hasil Pelelangan (BAHP) Evaluasi Ulang. Hakim dalam amar putusannya menyatakan mengabulkan gugatan Penggugat dan menyatakan PT TUN berwenang mengadili sengketa dalam pertimbangannya. Menurut Tergugat, BAHP a quo bukan merupakan KTUN sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan UU Peratun karena sifat BAHP yang belum bersifat final. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak dan kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Majelis Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa objek gugatan a quo memuat penetapan pemenang lelang, yakni penetapan pemenang dan pemenang

³⁷ Pasal 51 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang bunyinya *"Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48"*

cadangan yang sudah bersifat definitif dan dapat menimbulkan akibat hukum bagi penggugat berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 9 UU. Berdasarkan hal tersebut maka BAHF merupakan dokumen yang termasuk sebagai KTUN yang dapat digugat dalam proses pengadaan barang dan jasa.

Berkaitan dengan kewenangan mengadili, berdasar pada UU Peratun Pasal 48 Ayat (2), dan Pasal 51 Ayat 3 UU Peratun yang dimaksud dengan PTUN dalam hal ini adalah PT TUN, dan oleh karena upaya administratif sebagaimana dimaksud telah ditempuh oleh Penggugat sebelumnya sesuai yakni sanggahan dan sanggah banding sehingga dengan jelas gugatan langsung diajukan ke PT TUN.

c. Putusan 36/G/2018/PTUN.MDO dan Putusan 37/G/2018/PTUN.MDO

Putusan 36/G/2018/PTUN.MDO dan Putusan 37/G/2018/PTUN.MDO diajukan karena Penggugat merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan oleh Tergugat berupa Pembatalan Keputusan pemenang lelang atas Pengadaan Jasa Konstruksi berupa Pekerjaan Proyek Rehabilitasi Jalan. Penggugat dalam gugatannya menyatakan bahwa POKJA tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan pengumuman pemenang tender sehingga dinilai telah bertindak melampaui kewenangan. Sementara dalam eksepsinya, Tergugat menyatakan adanya pembatalan tersebut dilakukan karena POKJA yang mengeluarkan pengumuman pemenang tender tersebut dinyatakan sudah tidak berwenang karena adanya perubahan SK POKJA Pengadaan sehingga keputusan tersebut dianggap tidak sah karena dikeluarkan oleh POKJA yang sebelumnya. Maka dari itu dilakukan pembatalan atas pengumuman tersebut.

Majelis Hakim tidak mempertimbangkan mengenai kompetensi absolut peradilan dan menjatuhkan putusan yang mengabulkan gugatan Penggugat sebagian dan menyatakan obyek sengketa tidak sah. Penulis tidak sepakat dengan putusan hakim yang menerima gugatan penggugat, dengan pertimbangan:

- a. Penggugat melakukan gugatan kepada PTUN atas keberatan terhadap keputusan pembatalan pemenang tender yang dilakukan oleh kelompok kerja. Berdasarkan Pasal 50 Ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor

16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa³⁸ disebutkan adanya tahapan snggah dan snggah banding sebagai upaya administrasi yang harus dilakukan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagaimana yang termuat dalam Pasal 48 Ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

- b. Prosedur pengadaan barang dan jasa telah diatur secara rinci dalam Perpres 6/2018 dimana upaya penyelesaiannya harus melewati proses upaya administrasi sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Berdasarkan Pasal 51 Ayat (3)³⁹ Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, apabila telah dilakukan upaya administrasi maka yang berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa pada tingkat pertama adalah Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara bukan lagi kepada PTUN. Oleh karena itu, pada sengketa pengadaan barang/jasa dimana diatur adanya snggah dan snggah banding sebagai upaya administrasi maka seharusnya PTUN tidak lagi memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa pengadaan barang dan jasa.

Majelis hakim dalam menjatuhkan putusan tidak melakukan pertimbangan hukum yang mendalam, hal ini menunjukkan adanya ketidakteraturan dalam hukum yang dikemudian hari akan menimbulkan ketidakpastian hukum penyelesaian sengketa pengadaan barang dan jasa.

³⁸(1) Pelaksanaan Pemilihan melalui Tender/Seleksi meliputi:

- a. Pelaksanaan Kualifikasi;
- b. Pengumuman dan/atau Undangan;
- c. Pendaftaran dan Pengambilan Dokumen Pemilihan;
- d. Pemberian Penjelasan;
- e. Penyampaian Dokumen Penawaran;
- f. Evaluasi Dokumen Penawaran;
- g. Penetapan dan Pengumuman Pemenang; dan
- h. Sanggah

(2) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk pelaksanaan pemilihan Pekerjaan Konstruksi ditambahkan tahapan Sanggah Banding

³⁹ Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48

d. Putusan Nomor 33/G/2018/PTUN.JPR

Penggugat merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya objek sengketa berupa Berita Acara Evaluasi Ulang Hasil Pelelangan Pemilihan Penyedia Pekerjaan Konstruksi Nomor: 06-2/JLN-WU/POKJA 4/BLP/2018 oleh Pokja 4 yang memenangkan pihak Tergugat. Menurut Tergugat, Pokja bukanlah Badan/Pejabat TUN melainkan hanya sebatas kepanitiaan yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan sehingga objek sengketa tersebut belum bersifat final karena masih memerlukan persetujuan dan belum menimbulkan akibat hukum. Sebelum objek sengketa diajukan kepada PTUN, Penggugat terlebih dahulu telah melakukan upaya banding dan sanggah banding kepada instansi/pejabat TUN yang bersangkutan. Terhadap objek sengketa, hakim menyatakan bahwa PTUN berwenang mengadili perkara dan menolak eksepsi kewenangan absolut Tergugat dan menerima eksepsi Tergugat mengenai gugatan premature.

Dalam pemeriksaan pengadilan, ditemukan fakta bahwa Penggugat telah melakukan upaya administrasi berupa Sanggah sebanyak dua kali terhadap objek sengketa yang ditujukan kepada instansi/pejabat yang sama, sehingga sanggah kedua tidak dapat dikualifikasi sebagai sanggah banding karena terdapat kekeliruan subjek pejabat/instansi. Dalam kasus ini, Hakim sudah tepat menolak eksepsi Tergugat dengan menyatakan KTUN adalah objek sengketa yang merupakan ranah kewenangan absolut PTUN, serta menyatakan gugatan Penggugat premature sehingga tidak dapat diterima karena Penggugat belum melakukan upaya administrasi secara keseluruhan, yaitu sanggah banding.

e. Putusan 68/G/2020/PTUN.SMG

Pada perkara ini penggugat telah mengajukan sanggah dan mendapat jawaban dari POKJA yang menolak sanggah Penggugat. Penggugat kemudian mengajukan sanggah banding yang diterima dan memerintahkan POKJA untuk melakukan evaluasi ulang. Penggugat kembali mengajukan sanggah atas pengumuman pemenang tender namun tidak dapat diterima dan sanggah banding yang ditolak oleh Kuasa Pengguna Anggaran, kemudian Penggugat mengajukan gugatan sebelum pembuatan kontrak antara Tergugat I dan Tergugat II menandatangani kontrak. Sehingga, objek sengketa dalam kasus ini adalah Pengumuman Pemenang Berkontrak Tender, System

Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) Pada Paket Pekerjaan ID Tender 7467170. Di dalam amar putusan, hakim menyatakan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

Putusan hakim yang menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima karena Penggugat telah melakukan upaya administrasi berupa sanggah dan sanggah banding administrasi, dimana seharusnya setelah banding administrasi dilakukan oleh Penggugat maka yang berwenang mengadili adalah Pengadilan Tinggi TUN bukan PTUN lagi berdasarkan pasal 51 angka 3 UU PTUN merupakan putusan yang tepat. Berdasarkan uraian di atas maka dalam kasus ini Hakim sudah benar memutuskan sengketa ini bukanlah kewenangannya dan melakukan penunjukan pengadilan yang berwenang adalah Pengadilan Tinggi TUN.

f. Putusan Nomor 42/G/2019/PTUN.BNA

Objek sengketa adalah Berita Acara Hasil Pemilihan No. 20c/BA.HP/Pokja PUPR I/VI/2019 dalam Pengadaan Pembangunan Jalan Pulo Drien – Ie Rhob Timu Kecamatan Simpang Mamplam (Otsus). Gugatan ini pada akhirnya disambut negative oleh Majelis Hakim PTUN Banda Aceh yang sepatutnya untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima⁴⁰, baik dalam penundaan⁴¹ maupun pada pokok perkara. *Ratio decidendi* yang diberikan hakim adalah meski objek gugatan merupakan KTUN dengan mengacu pada UU Peratun,⁴² tetapi bukan merupakan kewenangan absolut PTUN. Konstruksi ini didasarkan pada pendekatan teori *oplossing*. Objek sengketa tersebut dinilai termasuk ke dalam kategori KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata, dengan mengacu pada fakta hukum yang ditemukan dalam persidangan.

Mengenai kedua logika hukum dalam pertimbangan Hakim PTUN Banda Aceh di atas, paling tidak terdapat dua hal yang menarik untuk dibahas lebih lanjut. *Pertama*, terkait dasar hukum yang digunakan dalam menimbang permasalahan objek

⁴⁰ Menurut M. Yahya Harahap, putusan semacam ini dapat terjadi apabila substansi gugatannya mengandung cacat formil, yaitu karena tidak memenuhi kualifikasi yang ditentukan dalam Pasal 123 ayat (1) HIR, dan salah satunya menyangkut pelanggaran terhadap yurisdiksi absolut dan relatif pengadilan. Lihat M. Yahya Harahap, 2006, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 811.

⁴¹ Dalam amar hakim, permohonan ini dianggap tidak lagi relevan dipertimbangkan karena pokok gugatan CV Cyfa Dirgantara tidak diterima. Lihat Putusan Nomor 42/G/2019/PTUN.BNA, hal. 42.

⁴² *Ibid.*, hal. 42.

sengketa sebagai KTUN atau bukan. Terlepas dari benar atau tidaknya penilaian hakim terhadap objek sengketa sebagai KTUN, menurut hemat penulis, hakim seharusnya tidak lagi mendasarkan pemaknaan KTUN kepada UU Peratun, melainkan merujuk pada UU Administrasi Pemerintahan. Pertimbangannya adalah karena perkara yang sedang diadili timbul pasca berlakunya UU Adiministrasi Pemerintahan.⁴³ Dengan demikian dalam konteks pengadaan barang dan jasa, terdapat potensi yang begitu tinggi bahwa setiap dokumen yang dihasilkan pada proses tender merupakan perbuatan hukum perdata. Pada titik ini dapat dimaknai pula, pertimbangan hakim dalam putusan *in litis* akan berimplikasi hukum pada kedudukan setiap KTUN di bidang pengadaan barang dan jasa. Implikasinya adalah masing-masing bukan menjadi kompetensi absolut PTUN, bahkan terhadap dokumen yang muncul jauh sebelum BAHP.

C. Refleksi Adjudikasi PTUN dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah di Bidang PBJ

1. Menyoal Tafsir KTUN yang Menjadi Kompetensi PTUN

UU Peradilan Tata Usaha Negara merumuskan batasan kompetensi absolut PTUN secara negatif. Artinya, untuk mengetahui sejauh mana ruang lingkup kompetensi absolut PTUN maka harus dilakukan penafsiran *argumentum a contrario* terhadap Pasal 1 angka 9 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Kompetensi absolut PTUN juga tunduk pada pembatasan langsung yang lainnya, yaitu (Pasal 49) dan pembatasan tidak langsung (Pasal 48).

Seiring berjalannya waktu, kompetensi absolut PTUN sebagaimana yang diatur dalam UU Peratun dianggap tidak relevan lagi dengan dinamika masyarakat sehingga harus diperbarui, adanya UU AP menjadi angin segar bagi pembaruan kompetensi absolut PTUN. UU AP tidak hanya memberikan aturan mengenai kewenangan pemerintah, tetapi juga memperluas kompetensi PTUN yang awalnya terbatas pada sengketa KTUN menjadi adanya kewenangan mengadili perkara lain terkait administrasi negara.

Pada sengketa pengadaan barang dan jasa, yang ditafsirkan sebagai obyek kompetensi absolut PTUN adalah KTUN memenuhi unsur-unsur sesuai ketentuan

⁴³ Lihat Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan.

yang ada, berupa penetapan hasil kualifikasi, berita acara hasil pemberian penjelasan, BA pembukaan penawaran, BA evaluasi dokumen penawaran, BA hasil pemilihan, Penetapan calon pemenang lelang, Penetapan Pemenang Lelang, Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa, Surat Perintah Mulai Kerja untuk Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya, Surat Perintah Pengiriman Barang, dan BA Serah Terima. Sementara dalam pengadaan barang dan jasa dokumen yang bukan menjadi kewenangan PTUN adalah dokumen kontrak pengadaan, yang menjadi ranah peradilan umum.

2. Regularities Atau Iregularities: Upaya Administasi Maupun *Renvoi*

Setelah melakukan analisa terhadap beberapa putusan atas sengketa pengadaan barang dan jasa, penulis dapat melihat adanya ketidakteraturan hukum mengenai kompetensi absolut PTUN dalam mengadili kasus-kasus kontrak pemerintah dalam hal pengadaan barang/jasa pemerintah. Penjelasan mengenai hal ini dapat disimak melalui analisis Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintah, Pasal 75 ayat (2) UU AP serta Pasal 48 ayat (1) UU Peratun.

Ketidakteraturan hukum mengenai kompetensi pengadilan ini muncul akibat adanya pasal 75 UUAP yang memiliki diksi "*dapat*" dalam rumusan pasalnya. Diksi *dapat* yang menimbulkan penafsiran bahwa upaya administrasi tidak wajib dilakukan dan dapat ditepikan adanya. Padahal yang dimaksud dalam pasal tersebut kata *dapat* digunakan sebagai solusi bagi sengketa yang tidak memiliki upaya administratif sebagaimana tafsir "tertentu" dalam Pasal 48 UU Peratun. Pada kasus sengketa pengadaan barang dan jasa, upaya administrative wajib adanya karena diatur mengenai penyelesaian administratif dalam peraturan yang lebih spesifik sehingga kewenangan mengadili setelah melalui upaya administratif langsung dilimpahkan kepada Pengadilan Tinggi TUN sebagai pengadilan tingkat pertama.

Berdasarkan analisis kasus dalam Putusan Nomor 33/G/2018/PTUN.JPR dan Putusan Nomor 68/G/2020/PTUN.SMG, terlihat bahwa hakim cukup jeli dan tepat dalam melakukan pertimbangan hukum. Bukan hanya itu, mengenai gugatan yang objek sengketanya telah dilakukan upaya hukum sanggah dan sanggah banding dinyatakan premature. Karena berdasarkan peraturan perundang-undangan baik dalam Undang-undang Administrasi Pemerintah, Undang-undang PTUN, serta

Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menyatakan bahwa itu bukan kewenangan PTUN tetapi Pengadilan Tinggi TUN sebagai Pengadilan tingkat pertama.

Ketepatan pengajuan gugatan yang telah dilakukan upaya administratif ini dapat dilihat dalam Putusan Nomor: 11/G/2014/PT.TUN.JKT dan Putusan Nomor: 18/G/2015/PT.TUN.JKT. Kedua gugatan diajukan ke Pengadilan Tinggi TUN karena Penggugat telah melalui upaya administrasi terlebih dahulu yakni sanggah dan sanggah banding kepada instansi/pejabat yang terkait. Lain halnya dalam Putusan 36/G/2018/PTUN.MDO dan Putusan 37/G/2018/PTUN.MDO, ketidakteraturan mengadili diperlihatkan secara gamblang oleh Hakim. Hakim memeriksa, mengadili, dan memutus objek sengketa yang sama sekali belum dilakukan upaya hukum administrative. Hakim PTUN seharusnya menolak atau setidak-tidaknya menyatakan gugatan tidak dapat diterima karena mengandung cacat formil, namun Hakim tidak mengindahkan hal-hal tersebut bahkan tidak melakukan kewajiban *ex officio* dalam hal memeriksa kompetensi absolut pengadilan terhadap objek sengketa.

3. Pandangan Diametral

Disparitas mengenai kewenangan mengadili ternyata tidak hanya seputar permasalahan ada tidaknya upaya administrasi dalam pengajuan objek sengketa, tetapi juga kewenangan mengadili berdasarkan pengadilan mana yang berwenang selain PTUN dan PTTUN. Kompetensi absolut pengadilan yang berwenang untuk mengadili objek sengketa juga terjadi disparitas antara Pengadilan Administrasi (PTUN) atau Pengadilan Umum. Hal ini disebabkan karena perbuatan pemerintah tidak semata-mata hanya perbuatan yang melahirkan keputusan, namun juga ada perbuatan factual pemerintah. Perbuatan faktual dapat berupa tindakan aktif maupun tindakan pasif yaitu membiarkan atau mendiamkan sesuatu hal.⁴⁴ Tindakan faktual dinilai akan selalu bersegi satu karena dikeluarkan sepihak sehingga termasuk ke

⁴⁴ Dian Agung Wicaksono, Dedy Kurniawan dan Bimo Fajar Hantoro, “Diskursus Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah Dalam Pengadaan Barang dan Jasa”, Jurnal RechtsVinding, Desember 2020, Vol. 9 Nomor 3, hal. 372

dalam hukum public.⁴⁵ Dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, perbuatan faktual bukanlah merupakan objek sengketa PTUN sehingga perkara tersebut tidak dapat digugat ke PTUN selaku peradilan administrasi, melainkan menjadi kewenangan Peradilan Umum.

Argumentasi objek sengketa merupakan objek yang dikeluarkan pemerintah dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik, atautkah badan hukum privat. Dengan diadakannya pembuatan kontrak berupa perjanjian kerja maka pemerintah disamping menggunakan instrumen hukum keperdataan sekaligus pula melibatkan diri dalam hubungan hukum keperdataan yang kemudian menjadikan pemerintah dalam hal ini memiliki kedudukan hukum yang tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata sehingga sebagai pihak yang tidak berbeda dengan seorang atau badan hukum perdata, maka tindakan hukum pemerintah dalam hal ini tunduk sepenuhnya pada hukum perdata. Sebagai konsekuensinya apabila terjadi perselisihan maka harus diselesaikan melalui peradilan perdata atau apabila melihat pendapat Indroharto⁴⁶, setiap perjanjian perdata yang dilakukan oleh pemerintah selalu didahului oleh adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian melahirkan teori melebur yakni keputusan tersebut dianggap melebur kedalam tindakan hukum perdata. Oleh karena itu, terhadap penyelesaian sengketanya harus dilakukan melalui Peradilan Umum dan bukannya PTUN.

Apabila yang disengketakan adalah keputusan, maka menjadi ranah kewenangan PTUN. Tetapi apabila yang disengketakan adalah mengenai kontrak maka kontrak tersebut yang kemudian menjadi objek sengketa dalam ranah perdata. Artinya Pembatasan langsung Kompetensi PTUN untuk mengadili KTUN sebagaimana disebut dalam ketentuan Pasal 2 UU Peratun yang menyebutkan bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut UU Peratun salah satunya yakni Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata dilihat dari perbuatan pejabat publik dalam proses pengadaan barang dan jasa yakni apabila KTUN tersebut dikeluarkan setelah

⁴⁵ Safri Nugraha, *et.al.*, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 85.

⁴⁶ Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 117

penetapan pemenang lelang atau dengan kata lain pada tahap pelaksanaan kontrak hingga seterusnya

Perbuatan pemerintah dalam hal pengadaan barang/jasa pemerintah yang menjadi objek sengketa Peradilan Umum dapat dilihat dalam Putusan Nomor 42/G/2019/PTUN.BNA. Hakim menilai bahwa objek yang disengketakan (Berita Acara Hasil Pemilihan No. 20c/BA.HP/Pokja PUPR I/VI/2019 dalam Pengadaan Pembangunan Jalan Pulo Drien – Ie Rhob Timu Kecamatan Simpang Mamplam (Otsus)) termasuk ke dalam kategori KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata. Penilaian ini tidak terlepas dari fakta hukum yang ditemukan dalam persidangan, dimana tender dengan metode e-lelang umum dengan Pascakualifikasi metode satu sampul sistem gugur yang dilakukan oleh Tergugat tersebut telah diakhiri/berakhir dengan kontrak.⁴⁷ Sehingga terhadap Berita Acara Hasil Pemilihan No. 20c/BA.HP/Pokja PUPR I/VI/2019 bukan merupakan kewenangan absolut PTUN untuk memeriksa, memutus dan mengadili, melainkan menjadi kewenangan Pengadilan Negeri.

III. PENUTUP

Kewenangan mengadili PTUN terhadap sengketa terus menimbulkan ketidakteraturan hukum. Lahirnya UU AP tidak hanya memperluas makna KTUN dari UU Peratun, tetapi juga perbedaan penafsiran mengenai pelembagaan upaya hukum serta penilaian unsur penyalahgunaan wewenang. Dalam sengketa pengadaan barang dan jasa, KTUN yang menjadi kewenangan absolut PTUN adalah seluruh dokumen yang dikeluarkan pada setiap tahapan pengadaan barang dan jasa. Namun dalam putusan yang telah dianalisa penulis, terdapat beberapa perbedaan tafsir oleh hakim mengenai KTUN yang menjadi kewenangan PTUN. Contohnya dalam putusan 42/G/2019/PTUN.BNA yang menyatakan bahwa objek sengketa BAHP bukan merupakan kewenangan PTUN dan tidak menerima gugatan dan justru melimpahkan kewenangan atas objek sengketa tersebut kepada Pengadilan Negeri, sedangkan dalam putusan 33/G/2018/PTUN.JPR hakim menyatakan bahwa BAHP merupakan objek kompetensi PTUN.

⁴⁷ *Ibid*, hal. 45.

Selain kerancuan tafsir KTUN, upaya hukum yang dilakukan oleh para pihak dalam penyelesaian sengketa juga menjadi kabur. Sebagaimana yang diketahui, dalam sengketa pengadaan barang dan jasa wajib melakukan upaya sengketa dan sengketa banding sebagai upaya administrasi. Adanya upaya administrasi kemudian melimpahkan kewenangan mengadili sengketa PBJ kepada PT.TUN sebagai pengadilan tingkat pertama. Pada putusan Putusan 36/G/2018/PTUN.MDO dan Putusan 37/G/2018/PTUN.MDO hakim menganggap bahwa upaya administrasi tidak wajib dilakukan dan menerima gugatan sebagai kewenangan PTUN. Hal ini berbeda dengan putusan lain yang telah dianalisis, dimana hakim mempertimbangkan wajibnya upaya administrasi sebelum menerima gugatan.

Berdasarkan analisis penulis terhadap beberapa putusan tersebut, masih sering terjadi ketidakteraturan hukum dalam upaya penyelesaian sengketa pengadaan barang dan jasa sebagai akibat dari perbedaan tafsir mengenai kewenangan PTUN baik yang diatur oleh UUAP maupun oleh UU Peratun itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

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

Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Perpres Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

B. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengadilan Khusus*, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Bedner, Adriaan W., Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Otto, dan Theresia Dyah Wirastri, *Kajian Sosio-Legal*. Bali: Pustaka Larasan, 2012.
- de Kerchove, Michael van dan Francois Ost, *Legal System between Order and Disorder: translated by Iain Stewart*. Oxford: Clarendon Press, 2002.
- Deswati, Maria Alfons, Awaluddin, *Kebijakan Penanganan Gugatan Hukum Tata Usaba Negara Pada Kementerian Hukum dan HAM*. Jakarta: Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020.
- Dirjosisworo, Soedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1994.
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press, 1997.
- Hadjon, Philipus M, *Wewenang Pemerintahan*. Jakarta: Pro Justitia, 1998.
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Hendrianto, Stefanus, *Law and Politics of Constitutional Courts Indonesia and the Search for Judicial Heroes*. New York-USA: Routledge, 2018.
- Hollenbach, David. *The Common Good and Christian Ethics*. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 2004.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Indroharto, *Usaba Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaba Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

- Irianto, Sulistyowati, *Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011.
- Isra, Saldi, *Kekuasaan Kebakiman dalam Transisi Politik di Indonesia*, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Problematika Hukum dan Peradilan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013.
- Kamarullah, *Keputusan Tata Usaha yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata (Karakteristik dan Problematika Penanganan Sengketanya)*. Pontianak: UNTAN Press, 2018.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Norms: translated by Michael Hartney*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Leyth, Gregory, *Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori, dan Praktik*. Jakarta: Nusamedia, 2008.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia Edisi Ketujuh*, Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press, 2010.
- Mochtar, Zainal Arifin, Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo, 2021.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Musakkir, *Problem Penegakan Hukum oleh Aparat Penegak Hukum di Indonesia*, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Problematika Hukum dan Peradilan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013.
- Neergaard, U, C. Jacueson, dan G.S. Olykke, *Public Procurement Law: Limitations, Opportunities, and Paradoxes*. DJOF Copenhagen: Publishing, 2014.
- Wibowo, Rico Andi, ed., *Kontrak Pemerintah: Konsep, Ragam, Perkembangan Regulasi, dan Kajian Pustaka*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Yuliandri, *Pembagian Wewenang dan Pertanggungjawaban Kekuasaan Kebakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Gagasan Amandemen UUD 1945: Suatu Rekomendasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2008.

C. Artikel Jurnal

- Hadjon, Philipus M., "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 1 (2015).
- Harjiyatni, F.R., dan Suswoto, "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara", *Ius Quia Iustum*, Vol. 24, No. 4, 2017.
- Ridwan HR, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi *et al*, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 2, 2015.
- Wantu, Fence M., "Antinomi dalam Penegakan Hukum oleh Hakim", *Mimbar Hukum*, Vol. 19, No. 3, Oktober 2007.
- Wicaksono, Dian Agung, Dedy Kurniawan, dan Bimo Fajar Hantoro, "Diskursus Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah dalam Pengadaan Barang/Jasa" *Rechtsvinding*, Vol. 9, No. 3, Desember 2020.

D. Laporan Hasil Penelitian

- Huda, Khoirul, "Pertanggungjawaban Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Maladministrasi." *Disertasi*. Malang: Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universtas Brawijaya, 2013.
- Kamarullah, "Keputusan Tata Usaha Negara yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata Berdasarkan Ketentuan Pasal 2 Butir a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara." *Disertasi*. Surabaya" Program Doktoril Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2008.

E. Media Internet

- Susanto, Vendy Yhulia, "Nilai pengadaan barang dan jasa pemerintah pada 2021 mencapai Rp 1.214 triliun", <https://nasional.kontan.co.id/news/nilai-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah-pada-2021-mencapai-rp-1214->

