

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara umum tujuan negara adalah untuk menciptakan kesejahteraan, kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya.¹ Tujuan negara Republik Indonesia tertuang dalam alinea ke-empat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum memiliki makna yang sama dengan kesejahteraan sosial atau *social welfare*. Kesejahteraan sosial sendiri ditafsirkan secara autentik sebagai, “kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spriritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.²

Upaya pemenuhan kesejahteraan sosial ini salah satunya diperoleh melalui pembangunan infrastruktur. Melalui pembangunan infrastruktur, diharapkan dapat meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Perpres No. 12 Tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang menjadi bagian dari UU Cipta Kerja sesuai dengan ketentuan Pasal 185 UU Cipta Kerja, diyakini

¹ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Memahami Ilmu Negara & Teori Negara, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 45.

² Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

bahwa peraturan tersebut dapat mengembangkan pembangunan infrastruktur dan memutarakan roda perekonomian negara.

Pembangunan infrastruktur merupakan kunci pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Pembangunan infrastruktur di berbagai sektor memiliki efek berlipat terhadap pengembangan wilayah, nilai tambah industri, dan penciptaan lapangan kerja yang luas. Dalam memenuhi kebutuhan dan mengembangkan pembangunan, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pengadaan barang/jasa pemerintah meliputi seluruh kontrak pengadaan antara pemerintah (Kementrian, Badan Usaha Milik Negara, dan Lembaga Negara lainnya) dengan perusahaan (baik milik negara atau swasta) bahkan perorangan.³

Pemenuhan keberhasilan pembangunan infrastruktur dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat seperti jalan dan jembatan dilakukan melalui metode pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Kontruksi/Jasa yang terdiri atas *E-purchasing*; Pengadaan Langsung; Penunjukan Langsung; Tender Cepat; dan Tender sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Perpres No 12 Tahun 2021.

³ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang & Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012, hlm. 4.

Pelelangan atau Tender merupakan serangkaian kegiatan untuk menyediakan barang/jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat diantara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat asas sehingga terpilih penyedia terbaik. Pelelangan Pengadaan barang/jasa dilakukan secara elektronik atau *e-procurement* sebagai bentuk perbaikan, upaya percepatan proses pengadaan, percepatan penyerapan anggaran dan pencegahan korupsi.⁴ Dengan *e-procurement*, tidak hanya meningkatkan transparansi, tetapi juga memberikan layanan publik yang lebih baik, efisiensi harga yang lebih rendah karena kompetisi, biaya transaksi yang lebih murah, dan siklus pengadaan yang lebih pendek/cepat.⁵

Dalam proses pemilihan pemenang lelang dibentuk Kelompok Kerja Pemilihan atau Pokja Pemilihan. Pokja Pemilihan merupakan sumber daya manusia yang ditetapkan oleh kepala Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) untuk mengelola pemilihan pemenang penyedia.⁶ Pokja Pemilihan memiliki tugas untuk menyusun rencana pemilihan penyedia barang/jasa dan menetapkan dokumen

⁴ Siti Kautsariyah, Sarwono Hardjomuljadi, "Penyimpangan Pada Proses Pemilihan Penyedia Jasa Kontruksi Secara Elektronik di Pemerintah Daerah", Vol. 8, No. 1, Jurnal Konstruksia, Desember 2016, hlm. 76.

⁵ *Ibid*, hlm. 76.

⁶ Pasal 1 Angka 12 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

pengadaan, melakukan pemilihan penyedia barang/jasa mulai dari pengumuman kualifikasi atau pelelangan sampai dengan menjawab sanggah.

Sejak diwajibkannya *e-procurement* hingga saat ini, masih terdapat berbagai permasalahan dan penyimpangan. Modus penyimpangan yang dilakukan antara lain *mark up* (penggelembungan anggaran), suap untuk memenangkan tender, menggabungkan atau memecah paket pekerjaan, penunjukan langsung, maupun kolusi antara penyedia dan pengelola pengadaan untuk pengaturan tender.⁷

Adapun penyimpangan yang peneliti temukan, didasarkan pada pengajuan Gugatan yang diajukan ke Pengadilan TUN Kota Bandung oleh Edi Heryadi dalam proses Lelang Paket Peningkatan Jalan Pelebaran Jalan Menuju Stantar Jalan Karangtengah (Banprov) Tahun Anggaran 2021 yang sedang dilaksanakan oleh PT. TRIJAYA PERMANA SEJATI dan pengajuan Gugatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri Ciamis oleh H. Omay Komaludin mengenai Sengketa Kontrak yang dilakukan dalam proses pelaksanaan Kontrak Pekerjaan Pembangunan Jembatan Cikidang Pantai Timur Tahun 2020.

Gugatan tersebut, didasarkan atas dugaan adanya kecurangan dalam pengumuman pemenang lelang berupa penetapan pemenang

⁷ *Ibid.*

yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sudah diatur dalam dokumen pemilihan penyedia barang atau jasa. Pada kasus tersebut, telah dilakukan persekongkolan yang dilakukan oleh pemenang tender dan pihak penyedia dimana penyimpangan telah direncanakan sejak proses perencanaan melalui perencanaan yang tidak sesuai dengan kebutuhan. Persekongkolan dalam pengadaan barang atau jasa menjadi akar dari terjadinya praktik korupsi yang disebabkan oleh penyalahgunaan kekuasaan dari pihak yang berwenang (*abuse of power*). Akibatnya, alih-alih pengadaan dilakukan demi kepentingan masyarakat justru menjadi wadah untuk jual beli proyek.

Penyimpangan dapat terjadi dikarenakan kurangnya profesionalisme, kurang komitmen dan lemahnya pengawasan dari berbagai pihak yang terlibat dan menunjukkan bahwa pemberlakuan *e-procurement* ternyata belum sepenuhnya mencegah terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Pengadaan barang/jasa menjadi lingkup terjadinya penyimpangan maupun dikategorikan sebagai tindak pidana Korupsi dalam pelaksanaan hukum.⁸ Pemerintah telah melakukan upaya dibidang hukum melalalui pembentukan hukum untuk memastikan pengadaan

⁸ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Realitas Antagonis Dalam Perwujudan Prinsip *Clean Governance* di Indonesia, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. II, No. 2 Mei 2013.

barang/jasa dilaksanakan sesuai dengan landasan filosofis negara Indonesia. Perkembangan pengadaan barang/jasa telah mengalami pergeseran dari sistem konvensional menjadi digitalisasi. Cara-cara konvensional banyak memberikan peluang penyimpangan serta resiko korupsi dalam proses pengadaan barang/jasa.

Adanya kecurangan atau penyimpangan dalam pengumuman lelang seperti kesalahan administrasi yang berupa penetapan pemenang yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sudah diatur dalam dokumen pemilihan penyedia barang/jasa memberikan dampak yang merugikan bagi para peserta lelang, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap konsistensi dan transparansi terhadap instansi yang bersangkutan.

Dalam Pasal 82 Perpres No. 12 Tahun 2021 yang mengatur mengenai sanksi atas kesalahan/penyimpangan yang dilakukan dalam proses pengadaan barang/jasa, baik oleh panitia/pejabat pengadaan, pengguna barang/jasa, bahkan penyedia barang/jasa dibentuk sebagai upaya represif dalam proses pengawasan. Sanksi hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat dikenakan kepada PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan yang terbukti melanggar pakta integritas

berdasarkan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Peradilan Umum, atau Peradilan Tata Usaha Negara.⁹

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) adalah Instansi Pemerintah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan, terdiri atas Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang bertanggung jawab kepada Presiden, Inspektorat Jenderal yang bertanggung jawab kepada Menteri/pimpinan Lembaga; Inspektorat Pemerintah Provinsi/ Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota.¹⁰

Sebagai salah satu unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, APIP mempunyai peranan yang penting dalam keberhasilan pembangunan nasional dengan memastikan APBN/APBD berjalan secara efektif, efisien dan terhindar dari KKN. APIP harus berperan pada siklus anggaran dari mulai tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawaban.

Berdasarkan pemaparan diatas Peneliti tertarik untuk membahas dan meneliti terkait implementasi pengawasan terhadap

⁹ Pasal 82 Ayat 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

¹⁰ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "APIP dan Pembangunan Nasional", <<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12997/APIP-dan-Pembangunan-Nasional.html>> [19/03/2020] diakses pukul 21.51 WIB.

proses lelang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Karena pada kenyataannya pengadaan barang/jasa menduduki peringkat kedua korupsi setelah suap.¹¹ Berdasarkan hal tersebut Peneliti hendak melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul “Peranan Aparat Pengawas Internal Pemerintah dalam Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah Sebagai Pengawas Pemilihan Pemenang Lelang Pengadaan Barang atau Jasa”.

Sejauh daripada penelusuran dokumen yang peneliti lakukan di Perpustakaan Hukum Mochtar Kusumaatmadja Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, peneliti belum menemukan adanya penelitian terkait pengawasan APIP pada pokja pemilihan dalam menentukan pemenang lelang pengadaan barang/jasa. Namun, terdapat tema yang mirip dengan penelitian ini yaitu mengenai pengadaan barang/jasa, diantaranya:

1. Srevia Yenika Sari, Skripsi, Universitas Padjadjaran, tahun 2011, dengan judul “Eksistensi Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah Sebagai Upaya Pencegahan Persekongkolan Tender yang Dilakukan Oleh Badan Usaha Milik Negara Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

¹¹ Erika Dyah, “UU Ciptaker Dinilai Bisa Cegah Korupsi Pengadaan Barang/Jasa”, <<https://www.finance.detik.com/berita/-ekonomi-bisnis/d-58489%2027/uu-ciptaker-dinilai-bisa-cegah-korupsi-pengadaan-barangjasa>> [10/12/2021] diakses pukul 13.12 WIB.

Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”.

2. Cahyana Ahmadjayadi, Disertasi, Universitas Padjadjaran, tahun 2005, dengan judul “Tinjauan Hukum Terhadap *E-Procurement* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pada Organisasi Pemerintah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)”.
3. Mohamad Juania, Tesis, Universitas Padjadjaran, tahun 2008, dengan judul “Penggunaan Dokumen Perusahaan Milik Orang Lain Oleh Penyedia Barang atau Jasa dalam Kegiatan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah Berdasarkan Perjanjian Kerjasama Ditinjau dari Keppres Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka identifikasi masalah dari penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses dan prosedur pengawasan APIP pada proses pemilihan pemenang lelang dan peranan APIP sebagai pengawas pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan PP No. 60 Tahun 2008?

2. Bagaimana hambatan atas pelaksanaan pengawasan APIP dalam proses pemilihan pemenang lelang pengadaan barang/jasa pemerintah dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pengawasan dalam pemilihan pemenang lelang pengadaan barang/jasa pemerintah yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
2. Untuk menemukan faktor-faktor penghambat dan alternatif solusi pengawasan terhadap pokja dalam proses pemilihan pemenang lelang pengadaan barang/jasa pemerintah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberi sumbangsih pemikiran bagi ilmu pengetahuan, ilmu hukum dan khususnya Hukum Administrasi Negara, terutama yang berhubungan dengan masalah implementasi suatu kebijakan publik yang berdampak kepada ilmu hukum.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi ilmiah mengenai efektifitas proses pengawasan terhadap proses pemilihan pemenang lelang Pengadaan Barang/Jasa Kota Banjar yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga dapat dijadikan sebuah referensi maupun evaluasi dalam pelaksanaan pemilihan

pemenang lelang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah agar lebih baik.

E. Kerangka Pemikiran

Hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja ialah perangkat asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antar-manusia dalam masyarakat.¹² Sementara itu definisi hukum menurut Utrecht yaitu:¹³

“Suatu himpunan petunjuk hidup yang tujuannya untuk mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan tersebut, oleh karena pelanggaran terhadap petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan adanya tindakan dari pemerintah masyarakat itu.”

Salah satu fungsi hukum menurut Mochtar yang terpenting adalah tercapainya keteraturan sehingga orang dapat hidup berkepastian.¹⁴ Mochtar juga berpendapat bahwa keteraturan yang intinya kepastian jika dihubungkan dengan keamanan diri maupun harta milik dapat dinamakan ketertiban.¹⁵ Berdasarkan hal tersebut maka fungsi hukum ialah untuk menjamin keteraturan (kepastian) dan ketertiban.

¹² Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidhrata, Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Bandung: PT Alumni, 2016, hlm. 4.

¹³ Yulies Tiena Masriani, Pengantar Hukum Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm.6

¹⁴ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidhrata, Op.cit, hlm. 49.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 50.

Sjachran Basah melihat dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia, hukum berfungsi secara:¹⁶

- a. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa;
- c. Stabilitatif, sebagai pemeliharaan dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- e. Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Hubungan negara hukum dengan manusia adalah kehidupan manusia dalam masyarakat diatur oleh hukum yang dikeluarkan oleh negara, selain itu diatur juga oleh kaidah-kaidah sosial yang mengikat sebagai sesuatu yang harus ditaati agar dapat mencapai tujuan hukum yang diharapkan masyarakat.¹⁷ Hukum bertujuan menjamin adanya

¹⁶ Sjachran Basah, Tiga Tulisan tentang Hukum, Bandung: Penerbit Armico, 1986, hlm. 25.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Bandung: Alumi, 2009, hlm. 80.

kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum bersendikan pada keadilan.¹⁸

Negara berperan sebagai aktor utama yang memiliki tanggung jawab mencapai janji kesejahteraan kepada rakyatnya. Fungsi dasar negara adalah mengatur untuk menciptakan *law and order* untuk mencapai kesejahteraan/*welfare*.¹⁹ Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (welfare) of the greatest number of their citizens*.²⁰ Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik.²¹ Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.²²

Konsep *welfare staat* administrasi negara diwajibkan untuk berperan secara aktif di seluruh aspek kehidupan masyarakatnya. Dengan begitu sifat khas dari suatu pemerintahan modern (negara

¹⁸ C.S.T. Kansil, Pengantar Ilmu Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, Bandung: Binacipta, 1988, hlm. 10.

¹⁹ Syaiful Bahri Ruray, Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup, Bandung: P.T. Alumni, 2012, hlm. 27.

²⁰ *Ibid*, hlm 33

²¹ *Ibid*.

²² *Ibid*.

hukum modern) adalah terdapat pengakuan dan penerimaan terhadap peran-peran yang dilakukan sehingga terbentuk suatu kekuatan yang aktif dalam rangka membentuk/menciptakan kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan.²³ Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah terbatas (tidak absolut). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan, kekuasaan negara dan politik tersebut untuk menghindari kesewenang-wenangan dari pihak penguasa dalam negara hukum tersebut. Pembatasan terhadap kekuasaan negara haruslah dilakukan dengan jelas yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Hukum memiliki peran yang sangat penting sejak kelahirannya dimana konsep negara hukum memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power*).²⁴

Beberapa pendapat beranggapan bahwa fungsi hukum dalam menjamin bahwa setiap pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya menyelenggarakan fungsi pemerintahan harus dilandasi wewenang yang sah berdasarkan peraturan perundang-

²³ *Ibid.*

²⁴ Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern (*Rechstaat*), Bandung: PT Refika Aditama, 2011, hlm 1-2

undangan. Berkaitan dengan fungsi hukum tersebut, terdapat tiga asas hukum yang melandasinya, yaitu:

1. Asas yuridikitas (*rechtmatingheid*) Asas yuridikitas yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan).²⁵

2. Asas legalitas

Asas legalitas yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya). Apalagi Indonesia adalah negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.²⁶

3. Asas diskresi

Asas diskresi yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas.²⁷

Diskresi merupakan bentuk pilihan tindakan yang dapat atau tidak dilakukan pemerintah dalam perspektif sistem negara

²⁵ Yusri Munaf, Hukum Administrasi Negara, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing, 2016, hlm. 13.

²⁶ *Ibid*, hlm. 13.

²⁷ *Ibid*.

kesejahteraan atau negara hukum dinamis yang merupakan implementasi bentuk tanggungjawab pemerintah dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum dan upaya mewujudkan tujuan umum (kesejahteraan rakyat).²⁸ Melalui diskresi, pemerintah dikonsepsikan sebagai penanggungjawab utama penyelenggaraan bernegara dalam segala persoalan yang dihadapi rakyat.

Asas diskresi diatur dalam Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberi kepastian hukum tentang landasan hukum dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintah dan juga menjamin bahwa tindakan pemerintah mengenai hal-hal tertentu dibenarkan secara hukum selama hal tersebut menjadi bagian dari kewenangannya.

Sebagaimana diskresi dalam Hukum Administrasi Negara menurut Van Vollenhoven adalah semua peraturan-peraturan hukum setelah dikurangi hukum-hukum materiil Tata Negara, Pidana dan Perdata. Hukum Administrasi Negara merupakan pembatasan dari kebebasan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Badan-badan kenegaraan memperoleh kewenangan dari Hukum Tata Negara, dan dalam melaksanakan kewenangan itu badan-badan kenegaraan haruslah berdasarkan pada Hukum Administrasi Negara.²⁹

²⁸ Mohammad Yuhdi, Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintah, Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Vol. 15, No. 1, 2013.

²⁹ *Ibid*, hlm. 16.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan pengadaan barang/jasa berperan untuk mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara antar organ pemerintahan yang bertanggung jawab atas berjalannya pengadaan barang/jasa dalam pembangunan negara yang transparan. Hukum Administrasi Negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya dan berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintah

Pembangunan merupakan indikator dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Pemerintah mengadakan pengadaan barang/jasa melalui lelang pengadaan barang/jasa. Pengadaan barang/jasa merupakan salah satu kegiatan pendukung yang dapat membantu terselenggaranya fungsi pemerintahan dalam menciptakan pembangunan sebuah negara. Pelelangan didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan untuk menyediakan barang/jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat diantara penyediaan barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat sehingga terpilih penyedia terbaik. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh kementerian/lembaga/satuan kerja

perangkat daerah/institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Pengadaan barang/jasa oleh aparatur perangkat negara dapat dilakukan dengan cara lelang atau tender.

Dalam bidang jasa konstruksi, tender pelaksanaan dilakukan oleh pemberi tugas/pemilik proyek, dengan mengundang beberapa perusahaan kontraktor untuk mendapatkan satu pemenang yang mampu melaksanakan pekerjaan sesuai persyaratan yang ditentukan dengan harga wajar dan dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi mutu maupun waktu pelaksanaannya.

Proses pengadaan barang dan jasa yang banyak dilakukan pada instansi biasanya masih bersifat konvensional mulai dari proses pengadaannya hingga proses pelaporan. Hal ini memunculkan masalah-masalah didalam pengadaan barang/jasa seperti lamanya proses pengadaan, biaya yang besar, ketidak transparan dalam proses pengadaan, koordinasi antara bagian tidak terjalin baik, serta banyaknya dokumen (kertas) yang terlibat, hingga proses pelaporan yang tidak akurat dan lambat. Sistem pengadaan barang/jasa konstruksi di Indonesia telah diterapkan sistem *e-procurement*. Sistem *e-procurement* merupakan sistem pelelangan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara online melalui situs internet. Perpres No. 12 Tahun 2021 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa

dikeluarkan pemerintah dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan menerapkan tata kelola yang baik.

Pada dasarnya proses pengadaan barang/jasa yang dilakukan baik secara manual maupun elektronik tidak memiliki banyak perbedaan. Tahapan yang dilalui dalam pengadaan barang/jasa melalui *e-procurement* sama dengan yang dilalui dalam pengadaan secara manual, hanya saja melalui e-procurement seluruh prosedur dilaksanakan melalui sarana elektronik. *E-Procurement* merupakan salah satu gagasan yang dianggap dapat menanggulangi beberapa permasalahan dalam proses pengadaan barang/jasa. *E-Procurement* adalah suatu proses pengadaan barang/jasa yang dilakukan secara elektronik. *E-Procurement* mulai digunakan di Indonesia sejak tahun 2003 dengan terbitnya Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya diatur lebih dalam di Perpres No. 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Terdapat beberapa tahapan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui *e-procurement*. Di bawah ini, Penulis akan memaparkan tahapan dari proses pengadaan barang/jasa melalui *e-procurement*:

1. Penyusunan Rencana Umum Pengadaan
2. Pengumuman dan Pendaftaran Langsung

3. Pemberian Penjelasan
4. Penyampaian Dokumen Kualifikasi oleh Penyedia Barang/Jasa
5. Penyampain Dokumen Penawaran oleh Penyedia Barang/Jasa
6. Pembukaan dan Evaluasi Dokumen Penawaran
7. Pengumuman Pemenang
8. Sanggahan
9. Pembuatan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa
10. Penandatanganan Kontrak
11. Pelaksanaan *E-Procurement* dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa

Penentuan pemenang lelang disebutkan dalam Pasal 39 Perpes No. 12 Tahun 2021 menggunakan tiga metode evaluasi penawaran, diantaranya;

1. Metode evaluasi sistem nilai digunakan untuk Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang memperhitungkan penilaian teknis dan harga.
2. Metode evaluasi Penilaian Biaya Selama Umur Ekonomis digunakan untuk Pengadaan Barang yang memperhitungkan faktor umur ekonomis, harga, biaya operasional, biaya pemeliharaan, dan nilai sisa dalam jangka waktu operasi tertentu.
3. Metode evaluasi Harga Terendah digunakan untuk Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya dalam hal harga

menjadi dasar penetapan pemenang di antara penawaran yang memenuhi persyaratan teknis.

Pengembangan dan perumusan kebijakan Pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP). LKPP merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden dan dibentuk berdasarkan Perpres No 106 tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.³⁰ Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya LKPP dikoordinasikan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun sayangnya, LKPP sebagai lembaga yang mengurus pengadaan barang/jasa pemerintah tak bisa berbuat banyak. LKPP memiliki keterbatasan sumber daya manusia sehingga tidak mampu mengawasi seluruh proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. LKPP juga tak punya wewenang untuk mengintervensi perencanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Bahkan, jika ada penyimpangan, LKPP hanya dapat melaporkannya kepada APIP, bukan aparat penegak hukum. Ketua LKPP Roni Dwi Susanto mengatakan, LKPP butuh bantuan publik, termasuk masyarakat sipil dan jurnalis, untuk melakukan pengawasan terhadap proyek-proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah agar tak menyimpang dan terhindar dari korupsi.

³⁰ LPSE, "Layanan Pengadaan Secara Elektronik", <<https://lpse.lkpp.go.id/eproc4/publik/tentangkami>> [27/12/2022] diakses pukul 21.26 WIB.

Apalagi, baik buruknya barang dan jasa yang diadakan pemerintah akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang didapat masyarakat.³¹

Pengawasan pengadaan barang/jasa dilakukan APIP yang tercantum dalam Pasal 1 Angka 22 Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. APIP bertugas melakukan pengawasan melalui audit, revidu, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah.³² Dalam kamus besar Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.³³

Menurut Prayudi “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.³⁴ Saiful Anwar mengatakan pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan

³¹ ICW, “Mengawasi Proyek Pemerintah Lewat Open Tender”, <<https://antikorupsi.org/id/article/mengawasi-proyek-pemerintah-lewat-opentender>> [12/12/2019] diakses pukul 14.44 WIB.

³² Pasal 1 Angka 22 Peraturan Presiden Republik Indonesia No 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

³³ Sujanto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 2.

³⁴ Prayudi, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 80.

tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.³⁵

Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibedakan kepada aparat pelaksanaan dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggungjawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.³⁶

Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan empat hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:³⁷

1. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
2. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;

³⁵ Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm. 127.

³⁶ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah (Buku Ajaran)*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009, hlm. 82.

³⁷ Nurmayani, *Ibid*, hlm. 82.

4. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Menurut Victor M. Situmorang pengawasan dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis, yaitu:³⁸

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
 - 1) Pengawasan langsung merupakan pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan berlangsung, lalu menerima laporan-laporan secara langsung dari pelaksana.
 - 2) Pengawasan tidak langsung merupakan pengawasan yang diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya “*on the spot*”.
2. Pengawasan preventif dan pengawasan represif
 - 1) Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan melalui pre-audit atau sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya, pengawasan yang diadakan terhadap persiapan-persiapan

³⁸ Victor M, Situmorang dan Yusuf Juhir, Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, Jakarta: Rineka Cipta, 1993, hlm. 21.

rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga kerja dan sumber lainnya.

- 2) Pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan pada post audit, dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), sampai dengan tahap laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern
 - 1) Pengawasan intern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat organisasi itu sendiri.
 - 2) Pengawasan ekstern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat diluar organisasi sendiri.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan peneliti ialah metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum dan data sekunder melalui inventarisasi hukum positif.³⁹ Metode yuridis normatif yang dilakukan melalui studi pustaka dengan cara menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan penelitian ini.⁴⁰

³⁹ Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 62.

⁴⁰ Bernard Arief Sidharta, "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal" dalam: Sulistyowati Irianto dan Shidarta (eds.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 142.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis⁴¹, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang akan dibahas, yaitu akibat hukum dan sanksi yang dilakukan oleh pokja pemilihan DPUPRPKP pada proses pemilihan pemenang lelang pengadaan barang/jasa.

3. Tahap Penelitian

Untuk mendapatkan data dan fakta yang akurat dalam penelitian ini, dilakukan beberapa tahapan penelitian sebagai berikut:

1. Studi pustaka (*library research*)

Studi Pustaka dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer, antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, hlm. 97-98.

- b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- f) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- g) Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- h) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2020 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi Melalui Penyedia
- i) Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia.

- j) Peraturan LKPP Nomor 6 Tahun 2019 tentang Sertifikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
 - k) Peraturan BPKP Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengawasan Intern atas Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
 - l) Peraturan Wali Kota Banjar Nomor 30 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Tata Kerja, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah.
 - m) Peraturan lain yang terkait dengan penelitian ini.
- 2) Bahan hukum sekunder, berupa literatur ataupun hasil karya ilmiah mengenai teori hukum administrasi negara dan implementasi peraturan yang berkaitan dengan pengawasan pengadaan barang/jasa.
 - 3) Bahan hukum tersier, seperti laporan hasil pemeriksaan, putusan pengadilan, surat kabar, kamus, jurnal, artikel dan laporan tahunan Lembaga/Kementrian.

2. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan ini dimaksudkan untuk memperoleh data primer untuk menunjang data sekunder yang telah diperoleh dalam studi kepustakaan serta mengetahui bagaimana praktik di lapangan. Dalam penelitian lapangan ini, peneliti akan mewawancarai tim pengawas swakelola.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tahap penelitian, maka data diperoleh dengan teknik:

1. Studi dokumen berupa hasil penelitian yang mempunyai relevansi dengan objek penelitian.
2. Wawancara, yaitu kepada Bapak Acep Daryanto, S.T., M.Si. selaku Sekdis PUPR merangkap Kasis PLT dan Dadan Garmana, ST., MT. sebagai Komisararis PT Kalapa Satangkal Makmur Sejahtera yang dianggap berwenang untuk memberikan penjelasan berkaitan dengan materi yang menjadi objek penelitian untuk kemudian mengajukan pertanyaan terkait penelitian ini.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis normatif kualitatif.⁴² Analisis normatif karena penelitian ini dilatarbelakangi penelitian terhadap teori-teori hukum dan asas-asas serta kaidah yang berkaitan dengan system pemerintahan. Sedangkan kualitatif karena penelitian ini dipusatkan pada data yang bersifat deskriptif, yakni mealui apa yang dinyatakan

⁴² Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2014, hlm. 250.

oleh narasumber baik secara lisan maupun tulisan dan kenyataan yang benar-benar terjadi.

6. Lokasi Penelitian

a. Studi Pustaka, meliputi:

- 1) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja di Jalan Dipati Ukur No. 35, Lebakgede, Kecamatan Coblong, Kota Bandung;
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Unpad di Hegarmanah, Jalan Raya Bandung-Sumedang km.21, Kecamatan Jatinangor, Kabupaten Sumedang.
- 3) Perpustakaan CISRAL/Pusat Universitas Padjadjaran di Hegarmanah, Jalan Raya Bandung-Sumedang km.21, Kecamatan Jatinangor, Kabupaten Sumedang.
- 4) Perpustakaan LKPP di Gedung Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lantai 8, Ruang 812, Kompleks Rasuna Epicentrum, Jalan Epicentrum Tengah Lot 11 B, Jakarta Selatan, DKI Jakarta.

b. Studi lapangan, meliputi:

- 1) Kantor DPUPR Kota Banjar di Jl. Prof. Dr. Ir. H. Ir. Purnomo Sidi No.1, Pataruman, Kecamatan Pataruman, Kota Banjar, Jawa Barat.
- 2) Kantor PT. Kalapa Satangkal Makmur Sejahtera di Jl. Jeruk Ragi N0. 52 Dusun Dukuh 2, Rt. 001/008, Ds. Parakanmangu, Parigi, Kabupaten Ciamis.