

# Pertanggungjawaban Tim Penjamin Mutu Dalam Penetapan Penyedia Jasa Konstruksi Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Siti Zulaika Wulandary<sup>1</sup>, Rembrandt<sup>2</sup>, Misnar Syam<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Direktorat Jenderal Bina Konstruksi, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Jakarta, Indonesia

<sup>2,3</sup> Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang

Corresponding author's e-mail: [zulaikawulan@pu.go.id](mailto:zulaikawulan@pu.go.id)

| ARTICLE INFO  | ABSTRACT   |
|---|--|
| <p><b>Keywords :</b><br/>           Accountability; Assigning Winner; Authority; Budget User; Budget User; Government Goods; Services Procurement.</p> <p><b>How To Cite :</b><br/>           Wulandary, S., Rembrandt, R., &amp; Syam, M. (2024). Pertanggungjawaban Tim Penjamin Mutu Dalam Penetapan Penyedia Jasa Konstruksi Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Nagari Law Review, 8(1), 137-152.</p> <p><b>DOI :</b><br/>           10.25077/nalrev.v.8.i.1.p.137-152.2024</p> | <p><i>This article analyses the quality assurance activity to determine the winner carried out by the Budget User. Quality assurance activity is carried out by the Quality Assurance Team, which was established by the instruction of the Minister of Public Works and Housing Number 01 of 2022. Government goods/services procurement, which is government legal action, generates state administrative decisions. This decision is often made by other parties who feel aggrieved. The existence of the Quality Assurance Team (QAT) as a government organ that participates in the process of determining the winner by Budget User is not regulated by its accountability in the process of government goods/services procurement. Therefore, the authority of QAT to determine the form of accountability is important to understand. The first result of the study is suggested that the authority of QAT in the process of government goods/services procurement in the Ministry of Public Works and Housing in the form of checking the completeness of the proposal document for determining the winner and preparing the concept of recommendation for determining winner carried out by Budget User is the authority obtained from delegation. The authority of QAT is stated as delegation because it meets the elements required to obtain delegation authority, according to experts. However, if referring to Government Administration Law, the authority given to QAT cannot be categorized as delegation because, according to Government Administration Law, delegation can only be assigned by the Government Regulation/Presidential Regulation/Regional Regulation. Second, because the authority of QAT is obtained delegatively, then QAT has legal accountability. However, the accountability of QAT is only limited to accountability for duties to the Budget User, which is in the form of internal accountability. The authority of assigning a winner, which is still carried out by the Budget User, gives the Budget User the burden of legal accountability towards the verdict issued, which is the Letter of Assigning the Winner of Provider by the Budget User.</i></p> |

## 1. Pendahuluan

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam mewujudkannya maka diperlukan pembangunan baik secara fisik seperti penyediaan infrastruktur maupun non fisik yakni peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa, pemerintah dituntut untuk memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah berkewajiban menyediakan kebutuhan rakyat dalam

berbagai bentuk berupa barang, jasa, maupun pembangunan infrastruktur<sup>1</sup>. Percepatan pembangunan infrastruktur ditetapkan menjadi salah satu dari sasaran Visi Indonesia di tahun 2045. Mutu suatu pekerjaan pada proyek-proyek pemerintah lebih banyak dilihat dari hasil akhir pekerjaan atau fungsi bangunan itu sendiri<sup>2</sup>. Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh Pemerintah dilaksanakan melalui suatu mekanisme yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang disebut dengan mekanisme pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) adalah kegiatan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh Kementerian atau Lembaga atau Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN atau APBD yang prosesnya terjadi sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Wujud dari pengelolaan keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat<sup>3</sup> Pengadaan adalah aktivitas badan publik untuk mendapatkan barang atau jasa dari pihak luar yang dibutuhkan untuk “menjalankan fungsi” badan publik tersebut karena barang atau jasa yang dibutuhkan tidak dapat disediakan secara internal<sup>4</sup>. Terdapat 4 (empat) jenis PBJP, yaitu pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi dan jasa lainnya. PBJP dilakukan oleh pelaku pengadaan barang/jasa yang meliputi Pengguna Anggaran (PA); Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); Pejabat Pengadaan; Pokja Pemilihan; Agen Pengadaan; Penyelenggara Swakelola; dan Penyedia. Proses pengadaan barang/jasa terdiri dari tahapan perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, pelaksanaan pengadaan dan pelaksanaan kontrak. Masing-masing tahapan tersebut dilakukan oleh pelaku atau beberapa pelaku pengadaan barang/jasa, sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Proses pengadaan barang/jasa dapat dilaksanakan dengan cara swakelola atau melalui penyedia.

Dalam hal pengadaan barang/jasa dilakukan melalui penyedia, maka lazimnya dilakukan melalui mekanisme tender/seleksi. Dalam lingkup jasa konstruksi, mekanisme tender digunakan untuk pengadaan pekerjaan konstruksi sedangkan mekanisme seleksi digunakan untuk pengadaan jasa konsultansi konstruksi. Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi dilakukan dengan prinsip persaingan sehat setelah melalui tahap pemilihan penyedia jasa dengan tender<sup>5</sup> Pada tahapan akhir tender/seleksi, terdapat tahapan penetapan dan pengumuman pemenang penyedia. Menurut Perpres PBJ, terdapat kewenangan yang berbeda untuk melakukan penetapan pemenang yaitu terletak pada Pokja Pemilihan atau Pengguna Anggaran (PA), didasarkan pada nominal pagu anggaran pekerjaan yang akan dilaksanakan. Pokja Pemilihan melakukan penetapan dan pengumuman pemenang terhadap tender dengan nilai pagu anggaran paling banyak seratus miliar rupiah dan terhadap seleksi untuk paket pengadaan jasa konsultansi dengan nilai pagu anggaran paling banyak sepuluh miliar rupiah. Sementara itu penetapan pemenang tender dengan nilai pagu anggaran paling sedikit di atas seratus miliar rupiah dan seleksi untuk paket pengadaan jasa konsultansi dengan nilai pagu anggaran paling sedikit di atas sepuluh miliar rupiah, dilakukan oleh

<sup>1</sup> Musa Darwin Pane, “Aspek Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah”. *Jurnal Media Hukum*. Vol.24. No.2.2017.hlm. 147-155

<sup>2</sup> Rivelino dan Anton Soekiman, “Kajian Pengendalian Mutu Konstruksi Pada Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan Jaringan Irigasi Studi Kasus: Pembangunan Jaringan Irigasi Di Leuwigoong”. *Jurnal Konstruksia*. Volume 8 Nomer 1.Desember 2016. Hlm. 1-16

<sup>3</sup> Roseno Napu Setiawan. (2019). Wewenang dan Tanggung Jawab Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara. *Jurnal Arena Hukum*, 12(3): 464-481

<sup>4</sup> Eka Priska Kombong, dkk, “Pelayanan Publik dan Kajian Putusan Korupsi Pengadaan Jasa Konstruksidalam Perspektif Kontrak Jasa Konstruksi”. *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, 6 (2) 245-262

<sup>5</sup> Aprilia Gayatri,dkk, “Akibat Hukum Kesalahan Prosedur Pemilihan Penyedia Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Terhadap Kontrak Kerja Konstruksi”. *Unes Law Journal*.Vol.7. No.2.2023.hlm.668-679

Pengguna Anggaran (PA) di masing-masing Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang melakukan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Atas dasar hal tersebut diterbitkan Instruksi Menteri PUPR No 01/IN/M/2022 tentang Proses Penetapan Pemenang Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut Instruksi Menteri PUPR 01/2022). Instruksi Menteri PUPR 01/2022 dalam diktum kesatu mengamanatkan hal sebagai berikut:

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

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

Pembentukan TPM disertai tugas dan tanggung jawab tersebut merupakan bentuk dari kegiatan penjaminan mutu yang diinstruksikan oleh Menteri PUPR sebagai Pengguna Anggaran instansi Kementerian PUPR. Kegiatan penjaminan mutu sebenarnya telah ada jauh sebelum dikeluarkannya Instruksi Menteri PUPR 01/2022 tersebut. Sebelumnya kegiatan penjaminan mutu ini dilakukan oleh sebuah tim teknis yang bernama Tim Peneliti Pengadaan Barang Jasa (TPPBJ). Perbedaan yang mendasar dari TPPBJ dan TPM adalah bahwa tugas dan wewenang yang dimiliki oleh TPM saat ini telah dipersempit ruang lingkungannya. Dalam uraian tugas dan wewenangnya, secara singkat dapat diketahui bahwa TPPBJ dapat melakukan penelitian terhadap hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pokja Pemilihan sementara TPM hanya melakukan pengecekan kelengkapan dokumen yang diajukan oleh Pokja Pemilihan.

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

Sementara itu, proses pengadaan barang/jasa di Kementerian PUPR baik itu berupa pekerjaan konstruksi atau jasa konsultasi konstruksi, banyak mengalami hambatan dan permasalahan diantaranya berupa pengaduan dan laporan yang dilakukan oleh masyarakat<sup>6</sup>. Tindak lanjut dari pengaduan tersebut adalah kecenderungan Pokja Pemilihan untuk dipanggil dan diperiksa oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) maupun oleh Aparat Penegak Hukum baik itu Kepolisian maupun Kejaksaan. Disamping itu, dikarenakan proses pengadaan barang/jasa yang menghasilkan penyedia barang/jasa ini merupakan suatu tindakan tata usaha negara, maka tak

<sup>6</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman MasalahMasalah Hukum*, CV. Agung, Semarang

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

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan administrasi negara, sebagaimana disampaikan oleh Ridwan H.R.<sup>7</sup>, bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Keberadaan TPM ini menjadi penting untuk menentukan sejauh mana keterlibatannya dalam proses pengadaan barang/jasa di Kementerian PUPR. Penting untuk menentukan jenis kewenangan yang didapatkan oleh TPM berdasarkan Instruksi Menteri PUPR 01/2022 untuk dapat mengetahui pula bagaimana pertanggungjawaban TPM terhadap hasil rekomendasi yang dikeluarkannya. Dengan demikian dalam skala yang lebih luas, akan diketahui pula bagaimana pertanggungjawaban pelaku PBJ lainnya yaitu Pokja Pemilihan dan PA dalam pengadaan barang/jasa pemerintah khususnya di Kementerian PUPR.

## 2. Metode

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang berasal dari studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, buku, dan jurnal ilmiah. Penelitian ini juga menggunakan sumber daya primer berupa hasil wawancara sebagai sumber referensi tambahan.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Sumber Kewenangan Menurut Doktrin dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip fundamental sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara hukum. Menurut Yuslim, asas legalitas dimaknai sebagai setiap tindakan pejabat atau badan tata usaha negara harus selalu didasarkan pada undang-undang formal atau hukum baik itu tertulis maupun tidak tertulis.<sup>8</sup> Sementara itu substansi asas legalitas adalah wewenang yang menurut Nicolai merupakan suatu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu.<sup>9</sup> Namun, demikian tindakan faktual dapat saja menimbulkan akibat hukum, misalnya saja timbulnya kerugian terhadap warga negara sebagai akibat adanya upaya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah<sup>10</sup>

Menurut doktrin atau pendapat para ahli, terdapat ahli yang menyebutkan bahwa wewenang atau kewenangan dapat diperoleh melalui atribusi dan delegasi (Indroharto dan Philipus M Hadjon),

<sup>7</sup> Ridwan H.R. (2016). *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

<sup>8</sup> Yuslim. (2015). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, h. 57.

<sup>9</sup> Ridwan H.R. (2016). *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 98.

<sup>10</sup> Dian Agung Wicaksono (2020). Diskursus Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah Dalam Pengadaan Barang/Jasa. *Jurnal Rechtsvinding*, 9(3), 367-385



sementara menurut Agussalim, kekuasaan atau kewenangan pemerintah baik pada pemerintah pusat maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.

Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Sementara itu mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>11</sup>

F.A.M. Stroink J.G. Steenbeek juga menyepakati bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yaitu melalui atribusi dan delegasi. Menurutnya, atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada. Sementara dalam hal mandat, tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam mandat, tidak terjadi perubahan wewenang apa pun melainkan hanya hubungan internal.<sup>12</sup>

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Hal demikian memiliki arti bahwa atribusi hanya dapat dilakukan oleh legislator yang kompeten memberikan kewenangan atribusi. Legislator yang kompeten tersebut dibedakan menjadi kekuasaan legislatif original atau *original legislator* dan yang melalui *delegated legislator*. Sementara itu pada delegasi terjadi pelimpahan wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Dengan demikian suatu delegasi selalui diawali dengan adanya suatu atribusi wewenang.<sup>13</sup>

Berdasarkan hukum positif di Indonesia, definisi dan kriteria yang mengatur tentang kewenangan dan sumber kewenangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). UUAP mengartikan wewenang sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Yang dimaksud dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan itu sendiri Menurut UUAP adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Menurut Pasal 8 UUAP, setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang dan dalam menggunakan wewenang itu wajib didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Kewenangan yang dimaksud selanjutnya menurut Pasal 11 UUAP dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan/atau mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Menurut Pasal 12 UUAP, badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi dengan kriteria yaitu: wewenang itu diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang; merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Delegasi menurut UUAP adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Pendelegasikan kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memperoleh wewenang melalui delegasi dengan

<sup>11</sup> *Ibid.* h. 102.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Yuslim. (2015). *Op.Cit.* h. 59.

kriteria: bahwa wewenang itu diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya; pemberian kewenangan tersebut ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan/atau Peraturan Daerah; dan merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada. Tanggung jawab atas kewenangan yang diberikan melalui delegasi berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menjadi penerima delegasi.

Mengenai mandat, UUAP memberikan definisi mandat sebagai pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Suatu Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh mandat apabila ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan hal itu merupakan pelaksanaan tugas rutin. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikannya mandat. Pada mandat, tanggung jawab tetap berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan kewenangannya kepada penerima mandat.

Membandingkan pendapat para ahli tentang kewenangan dan sumber-sumber kewenangan, terdapat beberapa perbedaan dengan yang diatur dalam hukum positif di Indonesia. Pendapat para ahli turut terbagi menjadi 2 (dua) yakni yang meyakini bahwa sumber kewenangan didapat dari 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat dan yang meyakini bahwa sumber kewenangan hanya dapat diperoleh melalui 2 (dua) cara yaitu atribusi dan delegasi saja. Di sisi lain, hukum positif Indonesia melalui UUAP menyatakan secara tegas dan jelas bahwa kewenangan dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. UUAP juga memberi penjabaran secara rinci tentang syarat-syarat suatu kewenangan didapatkan.

### **3.2. Sumber Kewenangan TPM Dalam Penetapan Pemenang Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Dalam Perpres PBJP, kewenangan penetapan pemenang berada pada 2 (dua) pelaku PBJP yang berbeda yaitu Pokja Pemilihan dan PA dan dibedakan menurut besarnya pagu anggaran PBJP yang dilakukan. Perpres PBJP tidak menjelaskan lebih lanjut alasan diletakkannya kewenangan yang berbeda untuk melakukan penetapan pemenang tender/seleksi tersebut. Perpres PBJP juga tidak mengatur bagaimana mekanisme penetapan pemenang yang dilakukan oleh PA. Atas dasar hal tersebut maka untuk proses penetapan pemenang oleh PA di lingkungan Kementerian PUPR, dikeluarkan Instruksi Menteri PUPR 01/2022 yang menginstruksikan kepada Direktur Jenderal Bina Konstruksi untuk membentuk Tim Penjamin Mutu (TPM) untuk melakukan kegiatan penjaminan mutu dengan tugas dan tanggung jawab tertentu. Dalam Instruksi Menteri PUPR 01/2022 ini diatur pula mengenai tata cara proses penetapan pemenang pengadaan barang/jasa pemerintah oleh PA, yang dimulai dari Pokja Pemilihan dan diakhiri dengan penetapan pemenang oleh PA.

Instruksi untuk membentuk TPM melalui Instruksi Menteri PUPR 01/2022 diberikan kepada Direktur Jenderal Bina Konstruksi. Dengan demikian, pembentuk TPM itu adalah Direktur Jenderal Bina Konstruksi melalui Surat Keputusan Nomor 12/KPTS/DK/2022 tentang Tim Penjamin Mutu. Selain menginstruksikan pembentukan TPM untuk membantu pelaksanaan tugas PA, dalam Instruksi Menteri PUPR 01/2022 diserahkan pula bentuk tugas dan tanggung jawab dari TPM itu sendiri. Tugas dan tanggung jawab yang diberikan oleh Menteri/PA dalam Instruksi Menteri PUPR 01/2022 apabila memperhatikan penulisan gramatikalnya, dituliskan sebagai "tugas dan tanggung jawab". Namun demikian, proses pemberian tugas dan tanggung jawab itu perlu diketahui lebih lanjut sumber kewenangannya apakah melalui delegasi atau mandat.

Menurut Indroharto, pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Dengan demikian suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Tugas dan tanggung jawab yang diberikan oleh Menteri sebagai

PA kepada TPM dapat dikatakan sebagai pendelegasian wewenang, karena pada dasarnya kewenangan menetapkan pemenang dalam suatu tender/seleksi dilakukan oleh PA. Selanjutnya dalam melaksanakan kewenangan tersebut PA akan melaksanakannya sesuai dengan tata cara yang berlaku sesuai peraturan perundang-undangan. Namun untuk menjamin kualitas dari calon pemenang dalam tender/seleksi, PA perlu memperhatikan beberapa hal sehingga perlu dilakukan penelitian lanjutan oleh PA. Dalam hal ini PA menggunakan kewenangannya itu dengan menciptakan kewenangan baru dan memberikannya kepada TPM untuk melaksanakan penjaminan mutu tersebut.

Kewenangan TPM yang diperoleh melalui delegasi tersebut sejalan dengan pendapat H.D. van Wijk/Willem Konijnbelt yang mengartikan delegasi sebagai pelimpahan wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain. Begitu pula menurut F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek yang menekankan bahwa delegasi adalah pelimpahan wewenang oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi terlebih dahulu. Philipus M. Hadjon<sup>14</sup>, dalam makalah yang disampaikannya yang berjudul "Tentang Wewenang" sebagaimana disadur oleh Ridwan HR, berpendapat bahwa dalam hal pelimpahan wewenang melalui delegasi, terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- (1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- (2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- (4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- (5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Sehubungan dengan pendapat Philipus M. Hadjon, pertama bahwa pada kegiatan penetapan pemenang dalam tender/seleksi, kegiatan penetapan pemenang tetap dilakukan oleh PA yang dibuktikan dengan Surat Penetapan Pemenang Tender/Seleksi yang dikeluarkan dan ditandatangani oleh Menteri selaku PA. Namun demikian, pemeriksaan substansi dan penyusunan surat rekomendasi yang menyatakan calon pemenang tersebut dapat ditetapkan sebagai pemenang dilakukan oleh TPM. Kedua, pemberian tugas dan tanggung jawab TPM dibentuk melalui produk hukum yaitu Instruksi Menteri PUPR 01/2022. Ketiga, Pemberian tugas dan tanggung jawab tersebut juga dilakukan kepada pejabat/organ pemerintahan baru, yaitu TPM bukan kepada bawahan secara individual. Terakhir, PA juga memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang dalam tugas dan tanggung jawab tersebut sebagaimana dijelaskan dalam bagan alir sebelumnya.

Apabila dikaitkan dengan teori mandat menurut F.A.M Storink dan J.G. Steenbeek, dalam mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang atau pun pelimpahan wewenang. Dalam mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun melainkan hanya hubungan internal. Pada pengertian ini, Stroink dan Steenbeek mencontohkan hubungan antara Menteri dengan Pegawai yang mana Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada Pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ pemerintahan. Pada tugas TPM, TPM tidak diberikan wewenang untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri/PA namun hanya melakukan tugas melakukan pemeriksaan terhadap hasil evaluasi Pokja Pemilihan yang akan digunakan sebagai dasar bagi PA dalam mengambil

<sup>14</sup> Philipus M Hadjon. (1998). *Tentang Wewenang*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, h. 9-10.

keputusan. TPM tidak diminta atau diperintahkan untuk mengambil keputusan tertentu sewaktu-waktu, namun diberikan tugas dan tanggung jawab yang tertulis dengan jelas dalam wadah produk yuridis yang jelas. Keputusan akhir untuk melakukan penetapan pemenang tetap berada pada PA.

Sementara itu dibandingkan dengan aturan dalam UUAP tentang delegasi, bahwa delegasi itu diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya; pemberian kewenangan tersebut ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan/atau Peraturan Daerah; dan merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada. Dikaitkan dengan tugas dan tanggung jawab TPM sebagai kewenangan yang diberikan oleh PA, dalam hal ini PA merupakan Pejabat Pemerintahan yang memberikan kepada Pejabat Pemerintahan lainnya yaitu TPM. Namun demikian berkaitan dengan syarat kedua, kewenangan mengenai penetapan pemenang oleh PA dan penetapan tim teknis oleh PA diberikan oleh Peraturan Presiden yaitu Perpres PBJ. Namun kewenangan yang diberikan oleh PA terhadap tugas TPM disampaikan dan dibentuk dalam suatu Instruksi Menteri 01/2022, yang kemudian diturunkan lagi melalui SK Dirjen Bina Konstruksi tentang TPM. Pemberian kewenangan TPM tersebut bukan melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden sebagaimana diwajibkan dalam UUAP. Terakhir, pendelegasian wewenang itu merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada. Wewenang yang disebutkan sebagai tugas dan tanggung jawab TPM itu merupakan perluasan wewenang dari kewenangan PA yang telah ada sebelumnya yaitu yang diberikan oleh Perpres PBJ.

Sementara itu tentang mandat menurut UUAP, bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila: ditugaskan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya dan merupakan pelaksanaan tugas rutin. Pelaksanaan tugas rutin itu sendiri dimaksudkan bahwa pejabat tersebut sebagai pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara atau pejabat itu merupakan pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. Dalam Instruksi Menteri PUPR 01/2022 kewenangan TPM diberikan bukan untuk melaksanakan tugas rutin yang dimaksud dalam UUAP. Dalam pelaksanaan tugasnya, TPM mengeluarkan hasil rekomendasi atas namanya sendiri, bukan atas nama suatu pejabat lain.

Dengan membandingkan isi dari tugas TPM berdasarkan Instruksi Menteri PUPR 01/2022 dengan berbagai teori para ahli hukum maka sumber kewenangan TPM cenderung merupakan sumber kewenangan yang didapatkan secara delegatif. Sementara itu apabila dibandingkan dengan UUAP, maka terdapat ketidaksesuaian yaitu pada bagian dimana delegasi seharusnya disampaikan dalam bentuk Peraturan Pemerintah/Peraturan Presiden/Peraturan Daerah. Kewenangan TPM disampaikan melalui Instruksi Menteri.

### **3.3. Beban Pertanggungjawaban TPM Dalam Penetapan Pemenang Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Berbagai pendapat ahli hukum mengemukakan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan tindakan hukum atas dasar kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah pihak yang memikul pertanggungjawaban hukum. Sementara itu badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandat tidak dapat dibebankan tanggung jawab hukum, karena yang memikul tanggung jawab hukumnya ada pada pemberi mandat.<sup>15</sup> Hal ini, dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan, penyelenggara pemerintahan akan melakukan berbagai perbuatan atau tindakan administrasi pemerintahan<sup>16</sup>.

Kewenangan penetapan pemenang menurut Perpres PBJP yang terletak pada Pokja Pemilihan dan PA merupakan kewenangan yang didapatkan melalui delegasi. Begitu pula dengan kewenangan

<sup>15</sup> Ridwan H.R. (2016). *Op.Cit.* h. 341.

<sup>16</sup> Suanro, MizanMalik S, Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Perspektif Penafsiran Hukum, Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai Volume 6 Nomor 2, September 2021



yang diberikan pada TPM melalui Instruksi Menteri PUPR 01/2022 yang berdasarkan analisis teori para ahli hukum juga cenderung merupakan kewenangan yang didapat secara delegatif. Dengan demikian, sebagaimana teori kewenangan tentang delegasi, maka pejabat atau badan tata usaha negara yang memperoleh kewenangan secara delegasi itulah yang memikul beban pertanggungjawaban hukum. Oleh karena itu, kewenangan penetapan pemenang terletak pada Pokja Pemilihan atau PA, maka pertanggungjawaban terhadap seluruh proses evaluasi dan hasil dari pemilihan penyedia terletak pada Pokja Pemilihan atau PA. Dalam hal penetapan dilakukan oleh Pokja Pemilihan, maka Pokja Pemilihan bertanggungjawab terhadap seluruh proses evaluasi yang diakhiri dengan surat penetapan pemenang yang dikeluarkan oleh Pokja Pemilihan. Demikian halnya dalam hal penetapan pemenang dilakukan oleh PA, maka meskipun evaluasi dilakukan oleh Pokja Pemilihan namun PA bertanggungjawab terhadap surat penetapan pemenang yang dikeluarkan oleh PA.

Dalam konsep hukum, Pokja Pemilihan dan PA merupakan pejabat atau organ pemerintahan. Dalam pelaksanaan pemerintahan, pejabat atau organ pemerintahan akan mengeluarkan keputusan dan/atau melakukan tindakan pemerintahan. Penetapan pemenang baik itu dilakukan oleh Pokja Pemilihan atau PA, ditandai dengan suatu Surat Penetapan Pemenang Pemilihan Penyedia yang dikeluarkan oleh Pokja Pemilihan atau oleh PA. Dengan demikian Pokja Pemilihan dan PA mengeluarkan suatu keputusan dalam suatu kegiatan pemerintahan.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Dian Agung Wicaksono<sup>17</sup> yang membahas tentang kompetensi absolut pengadilan yang berhak mengadili sengketa pengadaan barang/jasa pemerintah, dijabarkan mengenai dokumen-dokumen yang dihasilkan selama proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Dokumen tersebut berupa (1) Dokumen Penetapan Hasil Kualifikasi; (2) Berita Acara Pemberian Penjelasan; (3) Berita Acara Evaluasi Dokumen Penawaran; (4) Berita Acara Hasil Pemilihan (BAHP); (5) Penetapan Calon Pemenang Penyedia; (6) Penetapan Pemenang Penyedia; (7) Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ); (8) Kontrak Pengadaan Barang/Jasa; (9) Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) atau Surat Perintah Pengiriman (SPP); dan (10) Berita Acara Serah Terima.

Dari seluruh dokumen yang dihasilkan dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah itu, ada 9 (sembilan) dokumen yang memenuhi unsur KTUN sementara hanya ada 1 (satu) dokumen yaitu Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang tidak memenuhi unsur KTUN. Hal itu dikarenakan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa ditandatangani oleh Pejabat Penandatangan Kontrak dan Penyedia (direktur/pimpinan perusahaan) pemenang pemilihan. Dengan mendasarkan pada hasil penelitian di atas, maka apabila terdapat pihak ketiga yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya KTUN termasuk Surat Penetapan Pemenang Hasil Pemilihan, maka Pokja Pemilihan atau PA dapat menjadi pihak yang digugat.

Terhadap TPM itu sendiri, dikarenakan TPM hanya sebatas bertugas melakukan verifikasi dan menyusun rekomendasi penetapan pemenang, sementara kegiatan penetapan pemenang tetap dilakukan oleh PA, maka pertanggungjawaban TPM hanyalah sebatas pada hasil rekomendasi yang diterbitkannya. Dengan demikian pertanggungjawaban TPM adalah mengenai kebenaran terhadap isi dan proses dari pelaksanaan tugas yang diberikan oleh PA, dan pertanggungjawabannya adalah terhadap PA sebagai pemberi delegasi.

Dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban, sebagaimana teori perwakilan oleh Bothlingk<sup>18</sup>, bahwa pejabat yang bertindak sesuai dengan kewenangan jabatan adalah pejabat yang mewakili jabatan, sedangkan yang bertindak tidak sesuai dengan kewenangan itu tidak dapat disebut pejabat yang mewakili jabatan. Namun demikian, hal tersebut nyatanya dalam implementasi tidak sederhana. Dicontohkan apabila seorang pejabat mengeluarkan KTUN, dia tidak hanya

<sup>17</sup> Dian Agung Wicaksono. (2020). "Diskursus Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah Dalam Pengadaan Barang/Jasa". *Jurnal Rechtsvinding*, 9(3): 367-385.

<sup>18</sup> Ridwan H.R. (2016). *Op.Cit.* h. 344-345.

menggunakan kewenangannya sebagai pejabat publik tetapi menggunakan akal pikirannya dan pertimbangan sebagai manusia. Oleh karena itu ketika KTUN yang dikeluarkan pejabat itu cacat hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain, muncul pertanyaan tentang siapa yang dibebani tanggung jawab, apakah pejabat selaku pribadi ataukah pejabat selaku wakil, yang memiliki arti beban tanggung jawabnya terletak pada jabatan.<sup>19</sup>

Sehubungan dengan itu, dalam hukum administrasi negara<sup>20</sup> dikenal adanya konsep kesalahan pribadi (*faute personnelle*) dan kesalahan jabatan (*faute de service*) yang dikemukakan oleh Kranenburg dan Vertig. Kedua teori tersebut dikelompokkan berdasarkan ganti rugi dan beban tanggung jawab. Teori *fautes de personales* membebankan kerugian pihak ketiga kepada pejabat yang atas tindakannya menyebabkan adanya kerugian sementara beban tanggung jawabnya diemban oleh manusia selaku pribadi /personal. Di sisi lain dalam teori *fautes de services* beban ganti rugi diemban oleh instansi dari pejabat yang bersangkutan dimana dalam penerapannya, kerugian yang timbul disesuaikan dengan tingkat kesalahan yang dilakukannya. Terhadap teori *fautes de services* beban tanggung jawabnya dibebankan kepada jabatan.

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, kesalahan pribadi (*faute personnelle*) dianggap telah dilakukan apabila ada kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Kesalahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik, tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan-keinginan atau nafsunya dan kurang hati-hati atau kelalaian-kelalaiannya.<sup>21</sup>

Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas atau keabsahan tindakan pemerintahan. Persoalan legalitas tindakan pemerintahan dalam hukum administrasi berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Disisi lain tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi itu berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun dalam pelayanan publik. Perbedaan terhadap tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab jabatan atas tindakan pemerintahan akan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara.<sup>22</sup>

Mengingat keberadaan pejabat yang tidak dapat melepaskan diri sepenuhnya dari sifat-sifat kemanusiaannya sesuai yang disebutkan oleh Tatiek Sri Djatmiati di atas, yang berakibat dimungkinkannya dilakukan kesalahan dan kekeliruan dari pelaksanaan tugas dan fungsi jabatan maka perlu juga diklasifikasikan kapan tanggung jawab itu harus ditanggung secara pribadi dan kapan dibebankan kepada jabatan atau instansi di mana pejabat berada. Kranenberg dan Vertig mengelompokkan pembebanan tanggung jawab berdasarkan perbuatan yang dilakukan oleh pejabat. Dalam hal terjadi perbuatan melawan hukum yang bersifat objektif dan tidak ada kesalahan subjektif dari pemegang jabatan maka pembebanan tanggung jawabnya diletakkan pada jabatan. Sementara itu dalam hal si pengampu jabatan melakukan kesalahan subjektif, maka pembebanan tanggung jawab diletakkan pada tanggung jawab pribadi.<sup>23</sup>

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

<sup>20</sup> Ridwan H.R. (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press.56

<sup>21</sup> Tatiek Sri Djatmiati. "Maladministrasi dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan" dalam Philipus M Hadjon (2010). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, h 90.

<sup>22</sup> Philipus M Hadjon. (2011). *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gadjad Mada University Press, h 17.

<sup>23</sup> Ridwan H.R. (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 53.

### 3.4. Bentuk Pertanggungjawaban TPM Dalam Penetapan Pemenang pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Suwoto menyatakan bahwa pengertian tanggung jawab mengandung dua aspek yaitu aspek internal dan aspek eksternal.<sup>24</sup> Pertanggungjawaban yang mengandung aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban kepada pihak ketiga, apabila dalam menimbulkan suatu derita atau kerugian. Pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga sebagai akibat penggunaan kewenangan itu ditempuh melalui peradilan dimana hakim berwenang memeriksa dan menguji apakah penggunaan kewenangan itu menimbulkan kerugian, hakim melalui putusannya berwenang membebaskan tanggung jawab pada pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan hal tersebut maka pertanggungjawaban dalam pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilakukan oleh pelaku pengadaan barang/jasa pemerintah dapat terdiri dari 2 (dua) aspek yaitu internal dan eksternal. Aspek internal adalah berupa pertanggungjawaban dalam bentuk laporan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah. Laporan tersebut ditujukan kepada atasan dari pelaku pengadaan barang/jasa pemerintah, baik itu PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan dan/atau TPM khusus di bidang jasa konstruksi di internal Kementerian PUPR. Sementara itu, pertanggungjawaban eksternal dilakukan terhadap pihak ketiga akibat digunakannya penggunaan kewenangan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

Dengan dikaitkan dengan beban pertanggungjawaban dalam penetapan pemenang, maka didapatkan hasil bahwa Pokja Pemilihan dan PA bertanggungjawab secara internal dan eksternal. Secara internal, maksudnya Pokja Pemilihan dan PA bertanggungjawab pada pemberi delegasi. Sementara itu secara eksternal, Pokja Pemilihan dan PA masing-masing memikul beban pertanggungjawaban terhadap seluruh produk Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkannya, khususnya Surat Penetapan Pemenang Hasil Pemilihan sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Dengan demikian dalam hal terjadi gugatan tata usaha negara, keduanya dapat menjadi pihak yang digugat. Disisi lain, pertanggungjawaban TPM hanya berupa pertanggungjawaban internal. Pertanggungjawaban internal TPM adalah terhadap pemberi delegasi yaitu PA. Oleh karena itu, TPM tidak mengeluarkan keputusan apapun, maka pertanggungjawabannya.

Lebih lanjut mengenai bentuk tanggung jawab, secara umum konsep tanggung jawab hukum (liability) dapat dikategorikan berdasarkan 3 (tiga) bidang yaitu tanggung jawab perdata, tanggung jawab pidana dan tanggung jawab administrasi.<sup>25</sup> Kemunculan tanggung jawab di bidang perdata disebabkan karena subjek hukum tidak melaksanakan prestasi dan/atau melakukan perbuatan melawan hukum. Pertanggungjawaban pidana dapat diminta kepada pelaku karena perbuatan pidana yang dilakukannya. Bentuk tanggung jawab yang dibebankan pada pelaku yang melakukan perbuatan pidana yaitu penjatuhan sanksi pidana. Sementara itu dalam bidang administasi, tanggung jawab dibebankan kepada subjek hukum karena melakukan kesalahan administratif. Bentuk tanggung jawab yang disebabkan kesalahan administratif itu berupa sanksi administratif.

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum termasuk dalam hukum administrasi. Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, apabila aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.<sup>26</sup> P Nicolai berpendapat bahwa sarana penegakan hukum administrasi negara berisi: 1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan

<sup>24</sup> Roseno Napu Setiawan. (2019). "Wewenang dan Tanggung Jawab Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara" *Jurnal Arena Hukum*, 12(3): 464-481.

<sup>25</sup> Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani. (2014). Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi Edisi 2. h. 208-210.

<sup>26</sup> Ridwan H.R. (2016). *Op.Cit.* h. 298.

undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu; dan 2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.

Sejalan dengan hal tersebut, menurut Tan Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Dalam Perpres PBJ sebagai aturan utama yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa pemerintah, disebutkan dalam Pasal 78 bahwa sanksi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah dapat dikenakan terhadap peserta pemilihan; pemenang pemilihan; penyedia, baik dalam proses pemilihan atau katalog; PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan yang melakukan perbuatan atau tindakan dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah; dan/atau penyelenggara swakelola. Mengenai sanksi yang dapat diberikan terhadap pelaku PBJ dari sisi pejabat pemerintahan, yaitu PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan itu sendiri diatur dalam Pasal 82.

Pasal 82 ayat (1) menyebutkan bahwa sanksi administratif dikenakan kepada PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan yang lalai melakukan suatu perbuatan yang menjadi kewajibannya. Selanjutnya pada ayat (2) dijelaskan bahwa pemberian sanksi administratif tersebut dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu sanksi berupa 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.

Terhadap pengertian dari ayat Pasal 82 ayat (1) tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai yang dimaksud dengan perbuatan yang menjadi kewajibannya. Namun demikian dapat dikatakan kewajiban yang dimaksud adalah yang menjadi kewenangan masing-masing pelaku PBJ (PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan) sebagaimana disebutkan dalam pasal yang mengatur kewenangannya dalam Perpres PBJ. Selain itu dapat diartikan pula bahwa perbuatan-perbuatan para pelaku PBJ harus disesuaikan dengan prinsip dan etika pengadaan barang/jasa pemerintah. Mengenai kewajiban masing-masing pihak beserta larangannya dapat pula diketahui secara lebih luas dalam Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 sebagai pedoman pelaksana pengadaan barang/jasa pemerintah melalui penyedia, khususnya larangan-larangan yang terdapat pada Model Dokumen Pemilihan (MDP) yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan KKPP Nomor 12/2021.

Sejalan dengan pendapat para ahli sebelumnya, bahwa keberadaan sanksi sebagaimana terdapat dalam Pasal 78 sampai 82 Perpres PBJ merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan. Keberadaan sanksi disebutkan sebagai pagar batas kepada para pejabat pemerintahan agar dapat melaksanakan tugas dengan penuh kehati-hatian. Sementara itu, terkait pengawasan sebagai langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, dapat terlihat dari dimasukkannya aturan mengenai pengawasan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah dalam Perpres PBJ.

Dalam Perpres PBJ Pasal 76, pengawasan dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan oleh masyarakat. Pengawasan yang dilakukan oleh APIP masing-masing Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah masing-masing disebut sebagai pengawasan internal. Pengawasan tersebut dilakukan melalui kegiatan audit, reviu, pemantauan, evaluasi, dan/atau penyelenggaraan *whistleblowing system*. Pengawasan dilakukan terhadap seluruh proses pengadaan barang/jasa sejak tahap perencanaan, persiapan, pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak sampai dengan serah terima pekerjaan. Hasil pengawasan internal akan digunakan sebagai alat pengendalian pengadaan barang/jasa pemerintah. Hakikat dari pelaksanaan kontrak berfungsi sebagai pondasi



yang memberikan arah, tujuan serta penilaian fundamental, mengandung nilai-nilai, dan tuntutan-tuntutan etis<sup>27</sup>.

Disisi lain pengawasan yang dilakukan masyarakat diatur dalam Pasal 77 Perpres PBJ. Berdasarkan Pasal tersebut masyarakat dapat menyampaikan pengaduan kepada APIP atau kepada Aparat Penegak Hukum disertai bukti yang faktual, kredibel, dan autentik. Pengaduan yang disampaikan ke APH akan diteruskan kepada APIP untuk ditindaklanjuti sesuai kewenangannya. Selanjutnya APIP akan melaporkan hasil tindak lanjut pengaduan kepada Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah. Dalam hal diyakini adanya indikasi KKN yang merugikan keuangan negara, maka Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah akan melaporkannya kepada instansi yang berwenang. Instansi yang berwenang akan melanjutkan pemeriksaan dan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan sampai dengan dapat dibuktikan terjadinya kerugian negara atau yang mengarah pada terjadinya tindak pidana. Secara umum dalam proses Pengadaan Barang / Jasa, suatu tindakan dapat diindikasikan masuk dalam ranah Tindak Pidana Korupsi apabila memenuhi unsur-unsur pidana dalam pengadaan barang dan jasa, yaitu apabila terdapat, penyalahgunaan wewenang, ada pihak yang memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi, merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan/atau suap dan gratifikasi.<sup>28</sup>

Mengenai keberadaan sanksi administratif yang terdapat dalam Pasal 82 ayat (1), tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai jenis sanksi administratifnya. Pengaturan mengenai sanksi administratif dapat ditemukan dalam UUAP dan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan (PP 48/2016). Menurut Pasal 1 angka 5 PP 48/2016 menyebutkan bahwa sanksi administratif adalah sanksi yang dikenakan bagi pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran administratif. Sanksi administratif dalam UUAP diatur dalam Pasal 81 dan membedakan sanksi administratif menjadi 3 (tiga) tingkatan yaitu sanksi administratif ringan, sedang dan berat. Sanksi administratif ringan dapat dijatuhkan secara langsung sementara sanksi administratif sedang atau berat hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan internal.

Sementara itu mengenai sanksi yang disebutkan dalam Pasal 82 ayat (3) Perpres PBJ, yaitu mengenai hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pasal 8 PP Disiplin ASN mengatur tentang bentuk hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat. Hukuman disiplin ringan dapat berupa teguran lisan, teguran tertulis, atau pernyataan tidak puas secara tertulis. Hukuman disiplin sedang dapat berupa potongan tunjangan kinerja yang didapatkan sebagai pegawai negeri sipil. Sementara itu, hukuman disiplin berat dapat berupa penurunan jabatan, pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Ridwan HR mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi seringkali tidak hanya memuat 1 (satu) macam atau jenis sanksi saja namun, juga dapat memuat beberapa sanksi yang dapat diberlakukan secara kumulasi. Adakalanya suatu ketentuan peraturan perundang-undangan tidak hanya mengancam pelanggarnya dengan sanksi tapi juga pada saat yang bersamaan mengancamnya dengan sanksi administrasi. Kumulasi sanksi atau penerapan suatu sanksi secara bersama-sama dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu kumulasi internal berupa penerapan sanksi administrasi secara bersamaan dan kumulasi eksternal yaitu berupa penerapan sanksi administrasi bersama dengan sanksi pidana atau perdata.

<sup>27</sup> Hermoko, Agus Yudha, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsional dalam Kontrak Komersial*, Yogyakarta: Laksbang Meditama, 2008.hlm.23

<sup>28</sup> Syahna Nabila Rachmania, "Kesalahan Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) Dalam Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah Yang Berimplikasi Tindak Pidana". *Jurist Diction*. Volume 3 No. 3, Mei 2020.hlm.1123-1151

Mengutip pendapat dari artikel yang ditulis oleh Roseno Napu Setiawan, penerapan kumulasi sanksi internal dalam hukum administrasi akan menimbulkan kerancuan dalam penerapan sanksi administrasi yang akan dikenakan. Menurutnya kumulasi sanksi internal dalam hukum administrasi dimungkinkan dengan memperhatikan sanksi-sanksi sejenis tidak boleh diterapkan secara bersamaan. Sebagai contoh dalam tulisannya disampaikan bahwa sanksi administratif yang diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang mengatur bahwa bendahara, pegawai, dan/atau pejabat yang ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Disisi lain, dikarenakan mayoritas bendahara/pegawai/pejabat tersebut merupakan pegawai negeri sipil maka terhadapnya juga dapat dikenakan sanksi administratif berdasarkan UUAP. UUAP sendiri terdapat jenis sanksi administrasi berupa pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi. Oleh karena itu dalam konteks ganti kerugian negara maka sanksi administratif yang dapat dikenakan kepada pejabat dimaksud haruslah dibedakan selain ganti rugi.

Selain kumulasi sanksi internal, terdapat juga kumulasi sanksi eksternal. Kumulasi sanksi eksternal merupakan pengenaan sanksi administrasi bersamaan dengan sanksi perdata maupun pidana. Adanya perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi sebagaimana dibahas pada subbab sebelumnya membawa implikasi sanksi yang berbeda pula. Terhadap tanggung jawab yang diletakkan pada jabatan, maka sanksi yang dapat dikenakan dapat berupa sanksi administrasi dan sanksi perdata. Sementara itu terhadap tanggung jawab yang diletakkan pada diri pribadi seorang pejabat, sanksinya dapat berupa sanksi administrasi, sanksi perdata maupun sanksi pidana.

Berkenaan dengan sanksi administratif, terdapat beberapa catatan dari pelaksanaan sanksi administratif tersebut menurut Ridwan HR. Pertama, terkait pengenaan sanksi administratif terhadap pejabat yang berasal dari "pihak luar" atau yang bukan pegawai pemerintah/negara yang tidak memiliki pangkat dan jabatan. Dalam hal yang demikian tentunya penerapan sanksi administratif menjadi tidak relevan. Kedua, bahwa perlu dipertanyakan kembali mengenai siapa yang akan menerapkan sanksi, utamanya terhadap pejabat setingkat Menteri selaku Pengguna Anggaran. Dengan demikian pada tataran praktis, terdapat beberapa hal yang perlu diuraikan lebih lanjut terkait kepatuhan terhadap penerapan sanksi yang dapat diterapkan.

#### 4. Kesimpulan

Kewenangan TPM adalah berupa melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang dan menyusun konsep rekomendasi penetapan pemenang yang akan dilakukan oleh PA. adalah kewenangan yang diperoleh melalui delegasi. Berdasarkan teori kewenangan para ahli hukum, kewenangan TPM dapat dikatakan sebagai delegasi karena memenuhi unsur-unsur perolehan kewenangan delegasi. Namun demikian apabila merujuk pada UUAP, kewenangan yang diberikan pada TPM tidak dapat dikategorikan sebagai delegasi karena menurut UUAP delegasi hanya dapat ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah/Peraturan Presiden/Peraturan Daerah. Apabila merujuk pada UUAP, kewenangan TPM juga tidak dapat dikatakan sebagai mandat karena syarat-syarat terjadinya pemberian mandat dalam UUAP diatur dengan sangat spesifik.

Oleh karena itu, kewenangan TPM didapatkan secara delegatif maka TPM menanggung pertanggungjawaban hukum. Namun demikian, dikarenakan TPM hanya berwenang melakukan pemeriksaan kelengkapan dan penyusunan rekomendasi untuk PA, sementara proses penetapan pemenang tetap berada pada PA, maka pertanggungjawaban TPM hanyalah terbatas pada pertanggungjawaban tugas kepada PA yaitu berupa tanggung jawab internal. Kewenangan penetapan pemenang yang tetap dilakukan oleh PA menjadikan PA tetap memikul beban pertanggungjawaban hukum atas keputusan yang dikeluarkannya yaitu Surat Penetapan Pemenang Penyedia oleh Pengguna Anggaran.

## Referensi

### Buku

- Hermoko, Agus Yudha, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsional dalam Kontrak Komersial*, Yogyakarta: Laksbang Meditama, 2008
- Philipus M Hadjon. (1998). *Tentang Wewenang*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
- Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Gadjah Mada University Press 2012).
- Philipus M Hadjon. (2011). *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ridwan H.R. (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Ridwan H.R. (2016). *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang.
- Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani. (2014). *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi Edisi 2*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Tatiek Sri Djamiati. "Maladministrasi dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan" dalam Philipus M Hadjon (2010). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Yuslim. (2015). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Jurnal

- Aprilia Gayatri, dkk, "Akibat Hukum Kesalahan Prosedur Pemilihan Penyedia Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Terhadap Kontrak Kerja Konstruksi". *Unes Law Journal*. Vol.7. No.2.2023. hlm.668-679
- Dian Agung Wicaksono (2020). Diskursus Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Perbuatan Pemerintah Dalam Pengadaan Barang/Jasa. *Jurnal Rechtsvinding*, 9(3), 367-385. Doi: <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.512>
- Eka Priska Kombong, dkk, "Pelayanan Publik dan Kajian Putusan Korupsi Pengadaan Jasa Konstruksi dalam Perspektif Kontrak Jasa Konstruksi". *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, 6 (2) 245-262
- Musa Darwin Pane, "Aspek Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah". *Jurnal Media Hukum*. Vol.24. No.2.2017. hlm. 147-155
- Rivelino dan Anton Soekiman, "Kajian Pengendalian Mutu Konstruksi Pada Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan Jaringan Irigasi Studi Kasus: Pembangunan Jaringan Irigasi Di Leuwigoong". *Jurnal Konstruksia*. Volume 8 Nomer 1. Desember 2016. Hlm. 1-16
- Roseno Napu Setiawan. (2019). Wewenang dan Tanggung Jawab Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara. *Jurnal Arena Hukum*, 12(3): 464-481. Doi: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01203.4>

- Syahna Nabila Rachmania, "Kesalahan Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) Dalam Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah Yang Berimplikasi Tindak Pidana".Jurist Diction. Volume 3 No. 3, Mei 2020.hlm.1123-1151
- Suanro, MizanMalik S, Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Perspektif Penafsiran Hukum, Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai Volume 6 Nomor 2, September 2021

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601.
- Presiden Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 33.
- Presiden Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah", Lembaran Negara R.I Tahun 2021 Nomor 63.
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia, Berita Negara R.I Tahun 2021 Nomor 593.
- Instruksi Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 01/IN/M/2022 tentang Proses Penetapan Pemenang Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.