RECHT: JOURNAL OF LEGAL STUDIES
Volume 01 No.1, Maret 2026
e- ISSN No. xxxx-xxxx
Lembaga Penelitian dan Kajian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Trisakti
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

Analisis Gugatan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Pengadaan Barang dan Jasa

Nur Arifah[1], Salsabella Sania Putri[2]

[1]*Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*
24912090@students.uii.ac.id
[2]*Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*
24912057@students.uii.ac.id

Abstrak

Pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki peranan strategis dalam pembangunan nasional dan peningkatan pelayanan publik. Namun, proses pengadaan seringkali menimbulkan sengketa hukum, terutama tahap pemilihan penyedia hingga penetapan pemenang tender yang rawan menimbulkan konflik kepentingan. Penelitian ini menganalisis gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam sengketa pengadaan barang dan jasa, dengan fokus pada pertimbangan hukum hakim di berbagai tingkat peradilan serta perlindungan hukum bagi peserta tender. Meskipun regulasi pengadaan telah diperbarui dari Perpres Nomor 54 Tahun 2010 hingga Perpres Nomor 16 Tahun 2018 beserta perubahannya dalam Perpres Nomor 12 Tahun 2021, ketentuan tersebut belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa. Masih terdapat ruang interpretasi terkait batas kewenangan Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan dan mekanisme upaya administratif, yang berimplikasi pada pengajuan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan secara terbatas. Objek penelitian meliputi tiga putusan pengadilan pada tingkat pertama, banding, dan kasasi yang berkaitan dengan sengketa penetapan pemenang tender. Data yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder, dianalisis secara kualitatif yuridis melalui penelaahan *ratio decidendi* hakim serta kesesuaiannya dengan asas hukum administrasi negara dan asas pengadaan barang/jasa. Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan pertimbangan hukum antar tingkat peradilan, ketidakjelasan batasan kewenangan Pokja Pengadaan, dan lemahnya perlindungan hukum, terutama terkait kompensasi. Penguatan regulasi dan orientasi pada keadilan substantif diperlukan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum.

Kata Kunci: Upaya Administratif, Pengadaan Barang dan Jasa, dan Pertimbangan Hukum.

Abstract

Government procurement of goods and services plays a strategic role in national development and the improvement of public services. However, the procurement process frequently gives rise to legal disputes, particularly at the stages of supplier selection and the determination of the winning bidder, which are vulnerable to conflicts of interest. This study analyzes lawsuits against State Administrative Decisions (KTUN) in government procurement disputes, focusing on judicial reasoning at various levels of the judiciary and the legal protection afforded to tender participants. Although procurement regulations have been updated from Presidential Regulation Number 54 of 2010 to Presidential Regulation Number 16 of 2018 and its amendment under Presidential Regulation Number 12 of 2021, these provisions have not fully ensured legal certainty in dispute resolution. Interpretative ambiguities remain regarding the limits of authority of the Procurement Working Group (Pokja) and the administrative remedy mechanisms, which may lead to litigation before the State Administrative Court.

This research employs a normative legal research method using statutory, case, conceptual, and limited comparative approaches. The object of the study consists of three court decisions at the first instance, appellate, and cassation levels concerning disputes over the determination of the winning bidder. The data, comprising primary and secondary legal materials, were analyzed qualitatively through examination of the judges' ratio decidendi and their conformity with principles of administrative law and procurement law. The findings reveal differing judicial considerations across court levels, unclear limits of Pokja authority, and weak legal protection, particularly regarding compensation. Strengthening regulatory frameworks and emphasizing substantive justice are necessary to ensure legal certainty and protection.

Keywords: *Administrative Remedies, Government Procurement, and Judicial Reasoning.*

I. Pendahuluan

Pembangunan ekonomi merupakan bagian dari pembangunan nasional sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.[1] Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya dapat melakukan tindakan pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa mempunyai peranan penting dalam pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah.[2]

Pada pengadaan barang dan jasa terdapat persinggungan antara aspek hukum publik dan aspek hukum privat mengenai proses pembuatan dan pelaksanaan hingga berakhirnya kontrak.[3] Pedoman dalam menjalankan pengadaan barang dan jasa saat ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia.

Proses pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan yang banyak diminati oleh perusahaan penyedia, baik untuk pengadaan jasa konstruksi maupun jenis jasa lainnya. Dalam pengadaan barang dan jasa, pemerintah harus memberikan perlakuan yang sama kepada peserta tender untuk mewujudkan persaingan yang sehat.[4] Pengadaan barang dan jasa merupakan upaya untuk

[1] "Febru Achmad Wintang, Dkk, Tinjauan Hukum Tentang Pembatalan Akta Lelang, Prosiding Konstelasi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) 7, 2022," n.d.
[2] Sirajuddin Sirajuddin, Hedwig Adianto Mau, and Umar Suryadi Bakry, "SENGKETA KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA PADA PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH DI KEMENTERIAN PERHUBUNGAN REPUBLIK INDONESIA," *Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum* 24, no. 1 (May 2023): 1–21, https://doi.org/10.35315/dh.v24i1.9306.
[3] Musa Darwin Pane, "ASPEK HUKUM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH, SUATU TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH," *Jurnal Media Hukum* 24, no. 2 (2017), https://doi.org/10.18196/jmh.2017.0090.147-155.
[4] Zakky Ustmani et al., "KEGAGALAN PEMERINTAH DAN SIKAP PENGADILAN ATAS PENERAPAN ASAS PERLAKUAN YANG SAMA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA," *Mimbar Hukum* 35, no. 1 (June 2023): 59–83, https://doi.org/10.22146/mh.v35i1.4747.

mendapatkan barang atau jasa yang diinginkan yang dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis *(the system of thought),* mengikuti norma dan etika yang berlaku serta berdasarkan metode dan proses pengadaan yang baku dan dapat diterima oleh semua pihak.[5]

Konflik kepentingan antara keinginan pengguna anggaran untuk memperoleh barang/jasa berkualitas dengan harga terendah dan keinginan penyedia meraih keuntungan maksimal dapat berdampak negatif pada proses pengadaan. Tanpa komitmen terhadap etika, prinsip, dan norma yang berlaku sebagai pedoman, serta tanpa kesediaan kedua belah pihak untuk berkompromi, proses ini berisiko menciptakan ketidakseimbangan atau praktik yang tidak sehat.[6]

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis proses pengadaan yang dilaksanakan oleh Pelaku Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam proses pengadaan barang dan jasa terdapat sejumlah tahapan yang saling berkaitan, mulai dari perencanaan hingga serah terima pekerjaan. Dalam konteks ini, penulis akan memfokuskan pada tahap pemilihan penyedia hingga penetapan pemenang tender, karena pada tahapan inilah biasanya terjadi evaluasi administratif dan teknis yang rawan menimbulkan sengketa. Hal ini disebabkan karena dugaan ketidaksesuaian prosedur, diskriminasi terhadap peserta, atau penyalahgunaan kewenangan. Proses penetapan pemenang tender menjadi sangat krusial karena merupakan hasil dari keseluruhan proses evaluasi yang sangat menentukan siapa yang akan menandatangani kontrak kerja dengan pemerintah.

Persoalan semakin kompleks ketika terjadi benturan antara norma regulatif dan praktik administratifnya, terutama menyangkut perlindungan hukum terhadap peserta tender. Ketidaktepatan dalam menafsirkan kewenangan atau prosedur sering kali berujung pada ketidakpastian hukum dan merugikan peserta yang seharusnya mendapat perlakuan adil. Dalam kondisi seperti itu, munculnya sengketa yang dibawa ke ranah peradilan Tata Usaha Negara menjadi penting untuk dikaji, untuk melihat bagaimana hakim menilai legalitas keputusan pengadaan dan menafsirkan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini tidak hanya mengkaji secara yuridis tiga putusan pengadilan pada tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi, yang berkaitan dengan proses penetapan pemenang tender, tetapi juga diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan fundamental. Pertama, bagaimana dasar pertimbangan hukum *(ratio decidendi)* yang digunakan majelis hakim dalam menjatuhkan putusan pada masing-masing tingkat peradilan. Kedua, sejauh mana pertimbangan hakim tersebut dapat dinilai tepat, baik dari perspektif yuridis

[5] Utami Reginasti, *Tinjauan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Sistem Pengadaan Barang/Jasa Elektronik*, (Yogyakarta) 1, no. 2 (2018).
[6] Ibid.

maupun berdasarkan kesesuaian dengan asas-asas pengadaan barang dan jasa. Melalui penelusuran terhadap dua aspek tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran komprehensif mengenai konsistensi argumentasi hukum dalam penyelesaian sengketa pengadaan serta mengidentifikasi potensi persoalan normatif maupun praktik yang masih perlu diperbaiki.

Melalui kajian ini, penulis berharap dapat mengidentifikasi potensi kekosongan hukum (legal gap) baik pada tataran regulasi maupun praktik pengadaan barang/jasa, serta memberikan kontribusi bagi perbaikan tata kelola pengadaan pemerintah.

II. Bahan Hukum dan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian asas hukum, norma hukum, dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan sengketa pengadaan barang dan jasa. Metode ini dipilih karena objek kajian berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam proses pengadaan serta analisis terhadap pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) majelis hakim pada tiga tingkat peradilan, yakni tingkat pertama, banding, dan kasasi.[7]

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengkaji peraturan yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa dan peradilan tata usaha negara, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta perubahannya, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, serta peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Kedua, pendekatan kasus (*case approach*) untuk menganalisis tiga putusan pengadilan (PTUN, PTTUN, dan Mahkamah Agung) yang menjadi objek penelitian, khususnya terkait *ratio decidendi* majelis hakim. Ketiga, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji konsep KTUN, asas legalitas, kewenangan pemerintahan, *ultra vires*, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), dan asas pengadaan barang/jasa. Keempat, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) yang digunakan secara terbatas untuk menilai konsistensi pertimbangan hukum antar tingkat peradilan.

Sumber data penelitian berupa data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan dalam perkara yang diteliti. Bahan hukum sekunder meliputi literatur, buku teks, artikel jurnal, hasil penelitian terdahulu, serta pendapat para ahli yang relevan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, penelusuran putusan melalui

[7] Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 1st ed. (Mataram: Mataram University Press, 2020).

Direktori Putusan Mahkamah Agung, serta telaah dokumen pengadaan yang relevan apabila tersedia.

III. Hasil dan Pembahasan

Hasil penelitian pada pembahasan berikut ini akan terdiri dari dua bagian besar, bagian pertama adalah menyajikan konteks singkat kasus, seperti siapa penggugat dan tergugat, alasan menggugat, ratio decidendi majelis hakim, putusan. Sedangkan bagian kedua akan berisi tentang analisa dan pandangan penulis atas perkara-perkara tersebut dan uraian atas upaya menjawab rumusan masalah.

Konteks Perkara Pembatalan Keputusan Pemenang Lelang atas Pengadaan Jasa Konstruksi: Pekerjaan Rehabilitasi Jalan Ruas Sawangan-Sampiri Tahun Anggaran 2018

Penggugat pada kasus ini adalah PT Efana Echa Utama yang merupakan perseroan terbatas yang berkedudukan di Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara. Penggugat merupakan pemenang tender Proyek Rehabilitasi Jalan Ruas Sawangan-Sampiri Tahun Anggaran 2018.[8] Penggugat menggugat Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara (Pekerjaan Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang). [9] Gugatan ini berawal dari sengketa dalam proses Pengadaan Jasa Konstruksi Rehabilitasi Jalan Ruas Sawangan–Sampiri Tahun Anggaran 2018 di Kabupaten Minahasa Utara, dengan nilai HPS sebesar Rp6.339.992.877,96 (enam milyar tiga ratus tiga puluh sembilan juta sembilan ratus sembilan puluh dua ribu delapan ratus tujuh puluh tujuh rupiah sembilan puluh enam sen) dan didanai oleh Dana Alokasi Khusus (DAK) dari Pemerintah Pusat. Pokok permasalahan yang disengketakan adalah pembatalan sepihak terhadap penetapan pemenang lelang, yaitu PT Efana Echa Utama (Penggugat), oleh Pokja Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara (Tergugat) pada tanggal 3 Juli 2018. Sebelumnya, PT Efana Echa Utama telah dinyatakan lulus evaluasi dan ditetapkan sebagai pemenang lelang pada tanggal 28 Juni 2018. Alasan pembatalan oleh Tergugat adalah karena adanya pergantian personil Pokja melalui Keputusan Bupati Nomor 216 Tahun 2018. Akibat pembatalan tersebut Penggugat gagal melaksanakan proyek, sehingga menderita kerugian secara ekonomi dan Dana DAK untuk proyek itu dikembalikan ke Pemerintah Pusat karena batas waktu pencairan berakhir pada tanggal 23 Juli 2018, sehingga proyek tidak dapat direalisasikan.[10] Penggugat mendasarkan argumentasinya pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan

[8] Putusan No 36/G/2018/PTUN Mdo.
[9] Ibid., 1–3.
[10] Ibid., 6–10.

Jasa Pemerintah, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pada putusan hakim tingkat pertama, majelis hakim yang terdiri dari Tedi Romyadi, S.H., M.H., Anang Suseno Hadi, S.H., M.H., dan Donny Pokja, S.H., menilai bahwa pengadaan tersebut berjenis pekerjaan jasa konstruksi rehabilitasi ruas Jalan Sawangan-Sampiri dengan perkiraan Harga Perhitungan Sendiri (HPS) sebesar Rp6.339.992.877,96 (enam milyar tiga ratus tiga puluh sembilan juta sembilan ratus sembilan puluh dua ribu delapan ratus tujuh puluh tujuh rupiah sembilan puluh enam sen); Majelis Hakim berpendapat bahwa tidak terdapat satupun pengaturan secara normatif mengenai wewenang pembatalan pemenang lelang yang telah dilakukan oleh Tergugat, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah telah mengatur secara rigid mengenai batasan wewenang yang diberikan kepada Tergugat, sehingga Tergugat tidak memiliki kewenangan yang cukup secara materi *(onbevoegdheid ratio materi)* maupun secara tempus *(onbevoegdheid ratio temporis)* untuk menerbitkan objek sengketa, sehingga bertentangan dengan ketentuan tersebut. Maka terhadap hal yang demikian, penerbitan objek sengketa beralasan hukum untuk dinyatakan tidak sah. Majelis Hakim menilai bahwa dana pengadaan berasal dari DAK APBN yang memiliki batas waktu pencairan hingga Juli 2018. Jika tidak digunakan tepat waktu, dana tersebut otomatis dikembalikan ke negara. Karena batas waktu telah terlewati, pelaksanaan proyek tidak lagi dimungkinkan. Alasan pembatalan karena pergantian personil Pokja dianggap tidak relevan, namun mengingat kondisi anggaran, tuntutan Penggugat tidak dapat dikabulkan seluruhnya, sehingga gugatan hanya dikabulkan sebagian.

Putusan hakim dalam perkara ini pada pokoknya menyatakan bahwa gugatan Penggugat dikabulkan sebagian, dengan menyatakan tidak sah keputusan Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara yang membatalkan penetapan pemenang lelang atas proyek Rehabilitasi Jalan Ruas Sawangan-Sampiri Tahun Anggaran 2018. Majelis Hakim menilai bahwa pembatalan tersebut dilakukan tanpa kewenangan yang sah dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, permohonan Penggugat untuk menunda pelaksanaan objek sengketa selama proses pemeriksaan perkara berlangsung ditolak oleh pengadilan. Selain itu, Majelis Hakim juga memutuskan untuk membebankan biaya pemeriksaan perkara kepada Tergugat. Dengan demikian, meskipun pembatalan lelang dinyatakan tidak sah, tidak seluruh tuntutan Penggugat dikabulkan karena terdapat kondisi faktual (seperti batas waktu penggunaan anggaran) yang membuat pelaksanaan proyek tidak lagi memungkinkan.

Terhadap putusan tersebut, Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara (Pekerjaan Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang) dalam hal ini tergugat mengajukan banding. Majelis hakim tingkat banding, yaitu Dilmar Tatawi, S.H., Liliek Eko Poerwanto, S.H., M.H. dan Gatot Supriyanto, S.H., M.Hum., menilai bahwa seluruh pertimbangan hukum putusan pengadilan tingkat pertama sudah tepat dan benar, sehingga majelis hakim tidak dapat melemahkan ataupun membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama.[11] Putusan hakim tingkat banding sepenuhnya menguatkan putusan tingkat pertama.

Tergugat kemudian mengajukan permohonan kasasi, yang diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim Kasasi yang terdiri dari Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N., Dr. H. Yodi Martono Wahyunadi, S.H., M.H., dan H. Is Sudaryono, S.H., M.H. Majelis Hakim menilai bahwa kedua pengadilan sebelumnya *(judex facti)* telah keliru dalam menerapkan hukum.[12] Menurut Mahkamah Agung, Pokja memiliki kewenangan untuk membatalkan penetapan pemenang lelang secara *a contrario*, meskipun Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tidak secara eksplisit mengatur hal tersebut. Pembatalan dilakukan oleh Pokja yang baru setelah terjadi perubahan susunan keanggotaan Pokja, sehingga Pokja sebelumnya dianggap tidak lagi memiliki kewenangan yang mengikat. Di samping itu, Mahkamah Agung mempertimbangkan bahwa dana DAK Tahun Anggaran 2018 tidak dapat dicairkan karena proses pengadaan tidak berjalan sesuai jadwal. Oleh karena itu, pembatalan lelang dipandang sebagai bagian dari penataan ulang tahapan pelaksanaan proyek agar sesuai dengan ketentuan pengadaan barang dan jasa yang berlaku. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung menyatakan bahwa alasan kasasi dari Pemohon dapat dibenarkan secara hukum. Konsekuensinya, Putusan PT.TUN Makassar dan PTUN Manado dibatalkan, dan Mahkamah Agung memutus perkara ini sendiri dengan mengambil peran sebagai judex juris sekaligus judex facti.

Konteks Perkara Surat Ketua Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Perihal Jawaban Sanggahan Paket Penggantian Jembatan Tirtonadi 2017

Penggugat pada kasus ini adalah PT Unggul Perdana Mulya dan PT Bangun Makmur Utama (KSO) yang memberikan kuasa hukum pada firma Mahatma & Partners, Penggugat menggugat Ketua Kelompok Kerja (Pokja) ULP Pengadaan Barang/Jasa Pekerjaan Konstruksi dan Konsultansi Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Jawa Tengah yang diwakili oleh Pejabat dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat pada tanggal 21 Februari 2018 dalam register Perkara Nomor 17/G/2018/PTUN.Smg. Objek sengketa dalam

[11] Putusan Nomor 06/B/2019/PTTUN Mks.
[12] Putusan Nomor 378 K/TUN/2019 Tentang Sengketa Pengadaan Barang/Jasa.

perkara ini yaitu Surat Jawaban Sanggahan Nomor 07122017/POKJA.WIL.II.JATENG/17.01 tertanggal 7 Desember 2017, yang menolak sanggahan Penggugat terkait hasil evaluasi lelang. Penggugat digugurkan dalam evaluasi kualifikasi karena dianggap tidak memenuhi persyaratan peralatan (Crane kapasitas 100 Ton dan 150 Ton).[13]

Penggugat mendasarkan pada kesalahan prosedur dalam evaluasi lelang yang disebabkan oleh Tergugat karena tidak menjelaskan bahwa rencana biaya Sistem Manajemen Kesehatan Kerja Konstruksi (SMK3) dapat menggugurkan peserta lelang. Terlebih lagi adanya perubahan jadwal pelelangan, perubahan penawaran sebanyak 4 (empat) kali, perubahan evaluasi kualifikasi sebanyak 5 (lima) kali. Klarifikasi yang diajukan oleh Saksi Tergugat tidak memiliki kapasitas dalam memberikan penjelasan. Sehingga mengakibatkan kerugian yang dialami oleh Penggugat.

Pada putusan hakim tingkat pertama, majelis hakim yang terdiri dari Hakim Ketua Majelis Indah Mayasari, S.H., M.H., dan Hakim Anggota terdiri dari Gugum Surya Gumilar, S.H., M.H. dan Panca Yunior Utomo, S.H., M.H. menilai bahwa fakta hukum bahwa Tergugat telah melakukan klarifikasi atas perbedaan perlakuan dari pemanfaatan waktu sehingga tidak melanggar prinsip diskriminasi dan prinsip akuntabel. Bahwa Hakim mempertimbangkan dalam keterangan saksi tidak beralasan hukum untuk dipertimbangkan untuk pengujian objek sengketa. Hakim memutuskan untuk menolak gugatan Penggugat dan menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp259.500,00 (Dua Ratus Lima Puluh Sembilan Ribu Lima Ratus Rupiah) pada tanggal 18 Juli 2018.

Terhadap putusan ini, Penggugat mengajukan Banding pada 27 Juli 2018 dengan susunan majelis hakim tingkat banding, yakni H. Iskandar, S.H., M.H., HM. Arif Nur'dua, S.H., M.H., dan Nurman Sutrisno., S.H., M.Hum. Dalam pertimbangan hakim tingkat banding menilai bahwa Pertimbangan hukum PTUN Semarang dianggap sudah tepat dan tidak ada alasan baru dalam memori banding yang melemahkan putusan sebelumnya. Selain itu, Keputusan Pokja ULP dinilai sah dan tidak melanggar prosedur. Hakim PT TUN Surabaya memutuskan menolak banding Penggugat dan menguatkan putusan PTUN Semarang, dengan pertimbangan bahwa keputusan Pokja ULP telah sah secara hukum. Penggugat dianggap kalah dan wajib menanggung biaya perkara pada 15 November 2018.[14]

Penggugat kemudian mengajukan kasasi dengan Majelis Hakim tingkat kasasi, yakni Dr. Irfan Fachruddin, S.H., Dr. H.Yodi Martono Wahyunadi, S.H.,M.H. C.N., dan Is Sudaryono., S.H., M.H. bahwa dalam pertimbanganya hakim menimbang Tergugat tidak melanggar Asas-Asas

[13] Putusan Nomor 17/G/2018/PTUN SMG.
[14] Putusan Nomor 201/B/2018/PT TUN SBY.

Umum Pemerintahan Yang Baik dalam perlakuan dan pemanfaatan segi waktu,[15] Pemeriksaan Kasasi Terbatas pada Kesalahan Hukum bahwa Mahkamah Agung menegaskan bahwa pemeriksaan kasasi hanya menilai kesalahan penerapan hukum, bukan penilaian fakta atau pembuktian yang telah dilakukan oleh pengadilan di bawahnya *(judex facti).* Selain itu, Putusan PTUN dan PTTUN dinilai sudah benar secara hukum. Sehingga dalam amar putusan Mahkamah Agung menguatkan putusan PTUN Semarang dan PT TUN Surabaya, dengan pertimbangan bahwa Tergugat tidak melakukan pelanggaran hukum atau asas pemerintahan yang baik. Gugatan Penggugat dinyatakan tidak memiliki dasar hukum yang cukup, sehingga kasasi ditolak.

Konteks Perkara Penetapan Pemenang Lelang dan Penunjukan Penyedia Proyek Amandit (Jaringan Pipa Transmisi) Tahap II di Kabupaten Hulu Sungai Selatan dan Proyek Barito Kuala (Jaringan Pipa Transmisi) Tahap III di Kabupaten Barito Kuala Tahun 2018

Penggugat pada kasus ini adalah PT Jasuka Bangun Pratama sebuah badan hukum Indonesia yang berkedudukan di Kota Bandung. Penggugat merupakan peserta lelang dalam proses pengadaan jasa konstruksi dan konsultansi yang diselenggarakan oleh SNVT Pelaksanaan Jaringan Pemanfaatan Air (PJPA) WS Barito Provinsi Kalimantan Selatan. Penggugat menggugat Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Konstruksi dan Konsultansi SNVT Pelaksanaan Jaringan Pemanfaatan Air (PJPA) WS Barito Provinsi Kalimantan Selatan (Tergugat I) dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pengadaan Barang/Jasa Konstruksi dan Konsultansi SNVT PJPA WS Barito Provinsi Kalimantan Selatan (Tergugat II). Gugatan ini berawal dari keberatan Penggugat terhadap keputusan Tergugat I dan Tergugat II yang menyatakan Penggugat gugur dalam proses kualifikasi lelang. Gugatan diajukan karena alasan gugurnya Penggugat didasarkan pada dugaan tidak validnya Sertifikat Keahlian (SKA) personil pelaksana lapangan, padahal dokumen yang sebenarnya diunggah oleh Penggugat sah, sesuai, dan atas nama personil yang benar. Kesalahan penilaian inilah yang menjadi dasar utama gugatan. Akibat gugurnya Penggugat, proyek kemudian dimenangkan oleh PT Gala Karya dan PT Kartika Sari Sejahtera. Penggugat merasa dirugikan haknya sebagai peserta lelang, serta menilai keputusan Tergugat I dan Tergugat II melanggar prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga mengajukan gugatan ke PTUN Banjarmasin untuk membatalkan penetapan dan penunjukan pemenang tersebut.

Penggugat mendasarkan argumentasinya pada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, asas-asas umum pemerintahan serta Pasal 53

[15] Putusan No. 237 K/TUN/2019 Tentang Sengketa Kontrak Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Pada putusan hakim tingkat pertama, majelis hakim yang terdiri dari Febby Fajrurrahman, S.H., M.H., Ida Faridha, S.H., M.H., dan Dewi Yustitiani, S.H., M.Kn., menilai bahwa keabsahan objek gugatan penetapan pemenang lelang bersifat final dan telah menimbulkan akibat hukum bagi Penggugat (kehilangan kesempatan menang lelang). Majelis hakim juga menilai bahwa kekeliruan penulisan nama personil pelaksana lapangan oleh Tergugat I bersifat teknis dan tidak mengubah substansi, karena tenaga ahli yang dimaksud tetap tidak memenuhi syarat. Meskipun Iwan Kristiawan, S.T. pernah terdaftar di LPJK, namun pada saat evaluasi berlangsung statusnya telah dihapus karena sedang dalam proses perpanjangan dan perpindahan asosiasi, sehingga secara faktual dia tidak terdaftar aktif. Selain itu, tindakan mengganti Sertifikat Keahlian (SKA) dengan dokumen baru setelah batas akhir pemasukan penawaran dinilai melanggar ketentuan karena termasuk dalam kategori post bidding, sebagaimana dilarang dalam Pasal 79 ayat (2) Perpres No. 54 Tahun 2010, serta sesuai dengan Dokumen Pengadaan Bab VII tentang Tata Cara Evaluasi, pada pokoknya menyatakan bahwa klarifikasi terhadap dokumen penawaran dapat dilakukan, namun tidak boleh mengubah substansi.

Hakim menimbang bahwa Tergugat I dan Tergugat II dinilai telah memenuhi asas transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum dengan mengikuti prosedur pengadaan elektronik. Majelis Hakim memutuskan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya, menyatakan sah objek sengketa (Penetapan Pemenang dan Penunjukan Penyedia), Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara dan menolak permohonan penundaan pelaksanaan objek sengketa yang diajukan.

Terhadap putusan tersebut, Penggugat mengajukan banding. Majelis hakim tingkat banding, menilai bahwa seluruh pertimbangan hukum putusan pengadilan tingkat pertama sudah tepat dan benar, sehingga majelis hakim tidak dapat melemahkan ataupun membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama. Putusan hakim tingkat banding sepenuhnya menguatkan putusan tingkat pertama.

Penggugat kemudian mengajukan permohonan kasasi, yang diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim Kasasi yang terdiri dari Dr. H. Yulius, S.H., M.H., Dr. H. M. Hary Djatmiko, S.H., M.S., Dr. Yosran, S.H., M.Hum. Hakim menilai Permohonan kasasi diajukan secara lisan pada 20 Desember 2018, tetapi Memori Kasasi baru diterima pada 15 Januari 2019, melewati batas waktu yang ditetapkan Pasal 47 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009. Oleh karena itu, permohonan kasasi dinyatakan

tidak diterima dan tidak perlu mempertimbangkan alasan-alasan dalam Memori Kasasi. Hakim menyatakan permohonan kasasi dari PT Jasuka Bangun Pratama tidak diterima dan menghukum Pemohon Kasasi untuk membayar biaya perkara sebesar Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah).

Analisis Putusan Peradilan

Pada kasus Pekerjaan Rehabilitasi Jalan Ruas Sawangan-Sampiri Tahun Anggaran 2018, Penulis menilai bahwa hakim tingkat pertama dan banding secara konsisten Hakim menerapkan asas legalitas dan membatasi kewenangan Pokja berdasarkan Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Namun, Hakim tingkat kasasi memberikan pertimbangan kontroversial dengan mempertimbangkan kewenangan Pokja secara a Contrario, Mahkamah Agung berpendapat Pokja baru berwenang membatalkan keputusan Pokja lama, meskipun tidak diatur eksplisit dalam Pasal 13 Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.[16]

Pertimbangan hakim tingkat kasasi dengan penafsiran *a contrario* mengenai pergantian personil menghapus kewenangan Pokja sebelumnya[17]. Tentunya bertentangan dengan doktrin bahwa kewenangan dan keputusan administratif melekat pada jabatan (fungsi), bukan pada individu yang memegang jabatan tersebut. Ini adalah manifestasi dari asas objektivitas dan kepastian hukum dalam tindakan pemerintahan. Selain itu, juga asas legalitas bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasar hukum *(wetmatigheid van bestuur)* dan asas kontinuitas adalah kebijakan tetap berlaku meskipun pejabatnya berganti *(het ambt gaat voort)*. Sehingga pergantian personil tidak otomatis membatalkan penetapan sebelumnya kecuali diatur eksplisit dalam hukum. Dapat dikatakan, bahwa Pejabat baru tidak bisa semena-mena membatalkan kebijakan pendahulunya tanpa dasar hukum. Hal ini juga bertujuan untuk melindungi kepentingan publik dengan memberikan kepastian proyek pemerintah yang tidak tergantung pada dinamika personalia pejabat.[18]

Hakim tingkat kasasi juga menilai Pembatalan dianggap sebagai penataan ulang untuk menyesuaikan jadwal proyek dan ketentuan DAK. Juga posisi Mahkamah Agung sebagai *Judex Facti* dan *Judex Juris* dapat membatalkan putusan bawah dan mengambil alih penilaian fakta. Dapat terlihat, bahwa Mahkamah Agung cenderung mempertimbangkan fleksibilitas administrasi publik dalam perubahan personil. Namun, perlu di garis bawahi, kewenangan Pokja seharusnya diinterpretasi secara ketat telah melampaui kewenangannya karena

[16] Putusan No 36/G/2018/PTUN Mdo.
[17] M. Phiplipus Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)*, XXV, no. 1 (January 2007).
[18] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991).

membatalkan penetapan pemenang lelang dengan alasan pergantian personil dan limitasi pencairan. Secara jelas, tindakan Pokja dapat dikatakan melanggar asas ultra vires. Putusan Kasasi yang inkonsisten dengan putusan di bawahnya menciptakan ketidakpastian hukum bagi peserta lelang.[19]

Kondisi *a quo*, mengakibatkan ketidakseimbangan perlindungan hukum yang yang disebabkan karena hakim mengabaikan asas proporsionalitas.[20] Pertimbangan Hakim tingkat Kasasi dengan mengabaikan kepentingan Penggugat karena tidak ada kompensasi atas kerugian akibat pembatalan tidak prosedural oleh Pokja jelas menyebabkan kerugian Penggugat, tetapi tidak ada upaya restitusi atau ganti rugi. Poin krusial lainnya, peran Mahkamah Agung sebagai *Judex Facti,* dengan langkah mengambil alih penilaian fakta tidak lazim dalam kasus Tata Usaha Negara, berpotensi mengurangi kewenangan pengadilan bawah.[21]

Berdasarkan kerangka teoritis di atas, putusan Mahkamah Agung dalam kasus pertama yang menggunakan penafsiran *a contrario* untuk membenarkan pembatalan penetapan pemenang oleh Pokja baru dapat dikritisi secara tajam. Pertama, kewenangan Pokja Pengadaan bersumber dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang secara rigid mengatur batasan wewenang Pokja dalam Pasal 13 ayat (1). Dalam perspektif Hadjon, kewenangan yang bersumber dari atribusi harus diinterpretasikan secara ketat dan tidak dapat diperluas melalui penafsiran a contrario tanpa dasar hukum yang jelas. Kedua, doktrin bahwa kewenangan administratif melekat pada jabatan (fungsi), bukan pada individu yang memegang jabatan, merupakan manifestasi dari asas objektivitas dan kepastian hukum. Sebagaimana ditegaskan dalam kajian hukum administrasi, keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada.[22]

Dalam negara hukum, tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban *("geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid"* atau *"there is no authority without responsibility")*.[23] Asas kontinuitas *(het ambt gaat voort)* mengajarkan bahwa kebijakan tetap berlaku meskipun pejabatnya berganti, sehingga pergantian personil tidak otomatis membatalkan penetapan sebelumnya kecuali diatur secara eksplisit dalam hukum.[24] Putusan Mahkamah Agung yang membenarkan pembatalan oleh Pokja baru justru mengabaikan asas ini dan menciptakan

[19] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014).
[20] P. E. Lotulung, *Lintasan Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013).
[21] Muhammad Agev Dzulfikar, *Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyalahgunaan Wewenang Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah*, 5, no. 6 (2022).
[22] Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 2004).
[23] HR, *Hukum Administrasi Negara*.
[24] Philipus M. Hadjon and P. E. Lotulung, *Hukum Administrasi Dan Good Governance* (Jakarta: Usakti, 2004).

ketidakpastian hukum, bertentangan dengan prinsip bahwa pejabat baru tidak bisa semena-mena membatalkan kebijakan pendahulunya tanpa dasar hukum.

Pada kasus Pembatalan Surat Ketua Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Perihal Sanggahan Paket Penggantian Jembatan Tirtonadi 2017, terlihat bahwa hakim pada tingkat pertama hingga tingkat kasasi secara konsisten dalam penerapan hukum formil dan menunjukkan bahwa pengujian terbatas pada aspek normatif/legalitas prosedural bukan pada keadilan substantif yang lebih luas. Namun, terlihat beberapa poin dalam pertimbangan hakim yang menjadi poin krusial bahwa Hakim tidak mengkaji secara mendalam tentang dampak perubahan jadwal evaluasi terhadap prinsip persaingan sehat. Padahal perubahan jadwal dan penjelasan yang tidak transparatif jelas merugikan bagi Pihak Penggugat.[25]

Hakim tingkat banding menunjukkan sikap diferensial terhadap putusan pertama, tidak melakukan pemeriksaan ulang fakta dan hanya fokus pada aspek prosedural, mengabaikan potensi ketidakadilan substantif. Selain itu, Hakim tingkat kasasi juga terlalu rigid dalam membatasi ruang kasasi hanya pada kesalahan hukum dan tidak ada upaya mengevaluasi potensi maladministrasi dalam perubahan jadwal dan evaluasi berulang. Perlakuan pejabat dalam pengadaan barang dan jasa dapat berpotensi adanya pelanggaran terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dan kebijakan yang tidak proporsional meskipun secara peraturan perundang-undangan tidak adanya larangan dalam perubahan jadwal. Namun secara teknis perlu dipertimbangankan potensi kerugian bagi pihak lain.[26]

Perlakuan pelaku pengadaan yang cenderung tidak proporsional, meskipun secara eksplisit tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, seharusnya tetap dapat dinilai bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas proporsionalitas dan keterbukaan. Perubahan jadwal yang tidak disertai kejelasan dan komunikasi yang setara kepada semua peserta berpotensi menimbulkan kerugian dan ketimpangan dalam proses tender. Sehingga Putusan dalam perkara ini memberikan pelajaran penting bahwa dalam sengketa pengadaan, kepatuhan terhadap prosedur formal cenderung lebih diutamakan daripada keadilan substantif, kecuali terdapat bukti nyata atas pelanggaran hukum atau asas pemerintahan. Hal ini menggarisbawahi perlunya keseimbangan antara proseduralitas dan perlindungan hak peserta pengadaan.[27]

Pada kasus kedua, perubahan jadwal pelelangan sebanyak 4 (empat) kali dan perubahan evaluasi kualifikasi sebanyak 5 (lima) kali oleh Pokja Pengadaan berpotensi memenuhi unsur

[25] Putusan Nomor 17/G/2018/PTUN SMG.
[26] Putusan Nomor 201/B/2018/PT TUN SBY.
[27] Putusan No. 237 K/TUN/2019 Tentang Sengketa Kontrak Pemerintah.

detournement de pouvoir. Dalam perspektif Paulus Efendi Lotulung, pengujian terhadap diskresi administrasi tidak berhenti pada ada atau tidaknya larangan eksplisit dalam peraturan, melainkan juga mencakup pengujian terhadap tujuan penggunaan kewenangan tersebut. Diskresi memang diperkenankan dalam ruang kebebasan bertindak administrasi, namun tetap harus berada dalam koridor tujuan yang diberikan oleh norma atribusi. Apabila kewenangan digunakan untuk tujuan lain dari maksud pemberiannya, maka telah terjadi *detournement de pouvoir.*[28]

Oleh karena itu, perubahan jadwal yang berulang tanpa transparansi dan argumentasi administratif yang memadai seharusnya diuji tidak hanya dari aspek prosedural, tetapi juga dari kesesuaian tujuan penggunaan kewenangan tersebut. Dengan demikian, penolakan kasasi yang semata-mata didasarkan pada formalitas prosedural berpotensi mereduksi fungsi peradilan sebagai instrumen perlindungan hukum substantif bagi warga negara. Meskipun perubahan jadwal tidak secara eksplisit dilarang dalam peraturan perundang-undangan, penggunaan kewenangan yang tidak proporsional dan tidak transparan dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan asas persaingan sehat dalam pengadaan barang/jasa.[29]

Sebagaimana dikemukakan dalam kajian hukum administrasi, penyalahgunaan kekuasaan (*abus de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) dapat diuji melalui gugatan *onrechtmatige overheidsdaad*. Jika perubahan jadwal yang berulang kali dilakukan tanpa transparansi dan komunikasi yang setara kepada semua peserta, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai penggunaan wewenang untuk tujuan yang tidak sesuai dengan asas persaingan sehat dalam pengadaan barang/jasa.[30]

Pada Kasus Lelang Proyek Amandit di Kabupaten Hulu Sungai Selatan dan Proyek Barito Kuala di Kabupaten Barito Kuala Tahun 2018, hakim tingkat pertama dan banding menyatakan keputusan Pokja sah, karena evaluasi dilakukan sesuai prosedur, dan kesalahan administratif (typo nama) dinilai tidak mempengaruhi substansi, karena personel tetap tidak memenuhi syarat. Putusan juga mengacu pada larangan post bidding (Pasal 79 ayat (2) PP No.54 Tahun 2010) sebagai alasan bahwa pergantian dokumen setelah batas akhir lelang tidak dapat dibenarkan.

Namun di tingkat Kasasi, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi bukan karena substansi tetapi karena alasan formal, terkait dengan memori kasasi yang diajukan melewati

[28] Hadjon and Lotulung, *Hukum Administrasi Dan Good Governance*.
[29] Suci Damayanti and Sri Khoirunissa Yudaningrum, *Dispute Resolution Model for Procurement of Government Goods and Services from State Administrative Law Perspective*, 6, no. 1 (2023).
[30] Ibid.

tenggat waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sehingga hal tersebut menunjukkan bahwa putusan tidak menyentuh pokok perkara (substansinya tidak diperiksa) dan fokus sepenuhnya pada ketidakpatuhan prosedural oleh Pemohon Kasasi. Keputusan ini menunjukkan pentingnya kepatuhan terhadap prosedur hukum, tetapi juga mengundang pertanyaan tentang keadilan substantif jika gugatan diajukan dengan alasan yang kuat namun ditolak karena alasan formal.

Dalam teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum dibedakan menjadi preventif dan represif. Penolakan kasasi semata-mata karena alasan formal memang mencerminkan kepastian hukum prosedural, namun berpotensi mengurangi fungsi perlindungan hukum represif apabila pokok sengketa tidak pernah diperiksa secara substantif. Dalam konteks *access to justice*, pendekatan yang terlalu formalistik dapat menimbulkan ketidakseimbangan antara legal certainty dan substantive justice, terutama apabila alasan kasasi memiliki bobot yuridis yang signifikan.[31]

Kasus ketiga diskualifikasi Penggugat berdasarkan dugaan tidak validnya Sertifikat Keahlian (SKA) personil pelaksana lapangan perlu diuji dari perspektif *ultra vires.* Apakah Pokja Pengadaan memiliki kewenangan untuk menggugurkan peserta berdasarkan penilaian yang keliru terhadap dokumen? Dalam kerangka teori kewenangan, setiap tindakan evaluasi harus didasarkan pada wewenang yang diberikan dan dilakukan sesuai prosedur yang ditentukan. Lebih lanjut, Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 1/Yur/Kor/2018 menegaskan bahwa tindakan pejabat tidak memenuhi unsur melawan hukum atau menyalahgunakan wewenang apabila terdapat keadaan memaksa, telah dilakukan addendum, dan telah ada penentuan denda keterlambatan. Hal ini menunjukkan bahwa pengujian terhadap keputusan pejabat tidak hanya terbatas pada aspek formal, tetapi juga mencakup aspek substansial dan tujuan pengambilan keputusan.

Pada kasus kedua dan ketiga, dalam kajian hukum administrasi, penyalahgunaan kekuasaan dikenal dengan istilah *abus de pouvoir* atau *détournement de pouvoir* dalam tradisi hukum Perancis, yang merupakan salah satu alasan untuk menguji keabsahan keputusan tata usaha negara. Paulus Efendi Lotulung menjelaskan bahwa detournement de pouvoir terjadi apabila aparat pemerintah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari tujuan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan yang bersangkutan. Berbeda dengan *ultra vires* yang berarti tindakan melampaui wewenang yang diberikan, *detournement de pouvoir* lebih menekankan pada penyimpangan tujuan dari kewenangan yang sah.[32]

[31] Hadjon, M Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, n.d.).
[32] P. E. Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Empat, 2013).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membawa perubahan paradigma dengan memberikan atribusi kewenangan kepada Peradilan Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan. Sebelumnya, pemeriksaan unsur penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara selalu dilaksanakan oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi karena dianggap sebagai tindak pidana korupsi. Namun setelah UU No. 30 Tahun 2014, pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, karena wewenang berada di bidang hukum administrasi negara.[33]

Penting untuk membedakan antara melampaui wewenang *(ultra vires)* dan menyalahgunakan wewenang *(detournement de pouvoir).* Indroharto dalam bukunya "Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara" (1991) menjelaskan bahwa ultra vires terjadi apabila pejabat melakukan tindakan yang berada di luar lingkup kewenangannya, sementara detournement de pouvoir terjadi apabila pejabat bertindak dalam lingkup kewenangannya tetapi menggunakan kewenangan itu untuk tujuan yang tidak sesuai dengan maksud pemberian kewenangan tersebut. Kedua konsep ini menjadi instrumen penting dalam menguji keabsahan keputusan tata usaha negara, termasuk dalam sengketa pengadaan barang/jasa.

Pentingnya pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dalam sengketa pengadaan barang/jasa tidak dapat dilebih-lebihkan. Sebagaimana dikemukakan dalam literatur hukum administrasi, pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara merupakan pengaturan baru setelah UU No. 30 Tahun 2014 disahkan. Hal ini berarti bahwa hakim PTUN tidak cukup hanya menilai kepatuhan terhadap prosedur formal, tetapi juga harus mengevaluasi apakah kewenangan digunakan untuk tujuan yang benar sesuai dengan maksud pemberian kewenangan tersebut. Dalam kasus kedua dan ketiga, pendekatan yang terlalu rigid pada aspek prosedural tanpa mempertimbangkan potensi penyimpangan tujuan (detournement de pouvoir) dapat mengakibatkan ketidakadilan substantif bagi peserta tender yang dirugikan.

IV. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan analisis terhadap tiga kasus sengketa pengadaan barang dan jasa pemerintah yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan mendasar dalam pertimbangan hukum antara pengadilan tingkat pertama, banding, dan kasasi. Perbedaan ini terutama terlihat dalam penafsiran kewenangan Pokja Pengadaan,

[33] Lotulung, *Lintasan Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara*.

penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), serta perlindungan hukum bagi peserta tender. Pada kasus pertama, yaitu pembatalan penetapan pemenang tender proyek Rehabilitasi Jalan Ruas Sawangan-Sampiri, hakim tingkat pertama dan banding secara konsisten menegaskan prinsip legalitas dengan menyatakan bahwa Pokja Pengadaan tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan penetapan pemenang yang telah diumumkan. Mereka berpendapat bahwa tindakan tersebut melanggar Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dan asas kepastian hukum. Namun, Mahkamah Agung dalam putusan kasasi mengambil pendekatan berbeda dengan menggunakan penafsiran a contrario untuk membenarkan tindakan Pokja baru. Putusan ini menimbulkan kontroversi karena bertentangan dengan doktrin bahwa kewenangan administratif melekat pada jabatan, bukan individu, serta mengabaikan asas kontinuitas dan kepastian hukum. Selain itu, Mahkamah Agung juga tidak memberikan solusi atas kerugian yang dialami PT Efana Echa Utama, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan dalam perlindungan hukum. Kasus kedua, yaitu sanggahan terhadap evaluasi lelang proyek Jembatan Tirtonadi, menunjukkan konsistensi hakim dari tingkat pertama hingga kasasi dalam menolak gugatan penggugat. Hakim berpendapat bahwa Pokja Pengadaan telah memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Namun, keputusan ini mengabaikan potensi maladministrasi dalam perubahan jadwal evaluasi yang berulang kali, yang dapat merugikan peserta tender. Hakim juga tidak mengkaji dampak perubahan jadwal terhadap prinsip persaingan sehat, sehingga terkesan terlalu rigid dalam menerapkan hukum formal tanpa mempertimbangkan keadilan substantif. Sementara itu, pada kasus ketiga, yaitu pembatalan pemenang lelang proyek Amandit dan Barito Kuala, hakim tingkat pertama dan banding menegaskan keabsahan keputusan Pokja Pengadaan dengan alasan bahwa evaluasi telah dilakukan sesuai prosedur. Namun, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi karena keterlambatan pengajuan memori kasasi, sehingga tidak memberikan pertimbangan substantif terhadap pokok perkara. Keputusan ini menunjukkan pentingnya kepatuhan terhadap prosedur hukum, tetapi juga mengundang pertanyaan tentang keadilan jika gugatan diajukan dengan alasan yang kuat namun ditolak karena alasan formal. Secara keseluruhan, ketiga kasus ini mengungkap beberapa masalah krusial dalam sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pertama, adanya ketidakjelasan regulasi mengenai batasan kewenangan Pokja Pengadaan, terutama dalam hal pembatalan penetapan pemenang tender. Kedua, perbedaan penafsiran hukum antara pengadilan tingkat pertama, banding, dan kasasi menciptakan ketidakpastian hukum bagi peserta tender. Ketiga, perlindungan hukum bagi peserta tender yang dirugikan masih lemah, terutama dalam hal kompensasi atau restitusi.

Oleh karena itu, perlu adanya penguatan regulasi yang lebih tegas dan eksplisit terkait batas-batas kewenangan Pokja dalam proses pengadaan, termasuk mekanisme pembatalan penetapan

pemenang lelang. Selain itu, sistem peradilan tata usaha negara juga perlu lebih terbuka terhadap evaluasi aspek keadilan substantif, agar perlindungan hukum terhadap peserta pengadaan tidak hanya terpaku pada prosedur formal, tetapi juga menyentuh pada pemulihan hak yang dirugikan secara nyata.

Referensi

Basah, Sjachran. *Eksistensi Dan Tolok Ukur Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2004.

Damayanti, Suci, and Sri Khoirunissa Yudaningrum. *Dispute Resolution Model for Procurement of Government Goods and Services from State Administrative Law Perspective*. 6, no. 1 (2023).

Hadjon, M Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, n.d.

Hadjon, M. Phiplipus. *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)*. XXV, no. 1 (January 2007).

Hadjon, Philipus M., and P. E. Lotulung. *Hukum Administrasi Dan Good Governance*. Jakarta: Usakti, 2004.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

Lotulung, P. E. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Empat, 2013.

———. *Lintasan Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Salemba Humanika, 2013.

Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. 1st ed. Mataram: Mataram University Press, 2020.

Muhammad Agev Dzulfikar. *Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyalahgunaan Wewenang Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah*. 5, no. 6 (2022).

Pane, Musa Darwin. "ASPEK HUKUM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH, SUATU TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH." *Jurnal Media Hukum* 24, no. 2 (2017). https://doi.org/10.18196/jmh.2017.0090.147-155.

Putusan No 36/G/2018/PTUN Mdo.

Putusan No. 237 K/TUN/2019 Tentang Sengketa Kontrak Pemerintah.

Putusan Nomor 06/B/2019/PTTUN Mks.

Putusan Nomor 17/G/2018/PTUN SMG.

Putusan Nomor 201/B/2018/PT TUN SBY.

Putusan Nomor 378 K/TUN/2019 Tentang Sengketa Pengadaan Barang/Jasa.

Reginasti, Utami. *Tinjauan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Sistem Pengadaan Barang/Jasa Elektronik*. (Yogyakarta) 1, no. 2 (2018).

Sirajuddin, Sirajuddin, Hedwig Adianto Mau, and Umar Suryadi Bakry. "SENGKETA KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA PADA PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH DI KEMENTERIAN PERHUBUNGAN REPUBLIK INDONESIA." *Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum* 24, no. 1 (May 2023): 1–21. https://doi.org/10.35315/dh.v24i1.9306.

Ustmani, Zakky, Ahmad Habibie Rachman, Adhek Inarania Salsabila, Arbi Mahmuda Harahap, and Rifqi Fahmil A'la. "KEGAGALAN PEMERINTAH DAN SIKAP PENGADILAN ATAS PENERAPAN ASAS PERLAKUAN YANG SAMA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA." *Mimbar Hukum* 35, no. 1 (June 2023): 59–83. https://doi.org/10.22146/mh.v35i1.4747.