

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ketiga menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang menganut paham negara kesehjateraan.<sup>1</sup> Konsepsi negara hukum untuk mencapai negara kesehjateraan secara implisit terkandung dalam pembukaan UUD 1945 alinea 4 dimana tujuan negara Indonesia, yaitu: Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesehjateraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>2</sup>

Sebagai negara hukum, maka untuk menjalankan negara dan perlindungan hak asasi harus berdasarkan hukum. Lebih lanjut perlindungan negara terhadap warga negaranya berlaku dimanapun dia berada di seluruh penjuru dunia karena perlindungan yang diberikan merupakan salah satu hak warga negara sebagaimana tertulis dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Oleh karena itu negara berkewajiban untuk memastikan setiap warga negara mendapatkan hak yang sama di hadapan hukum. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum yang bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik.

Perlindungan hukum bagi warga negara merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum. Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.<sup>3</sup> Ada dua

---

<sup>1</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: FHPM Univ. Padjajaran, 1960), hlm.21

<sup>2</sup> Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm.40

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT.Bina Ilmu, 1987), hlm.12.

macam perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif merupakan Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang - undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban sedangkan perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.<sup>4</sup>

Dalam rangka mewujudkan perlindungan hukum bagi warga negara, maka Pemerintah harus dapat menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab sesuai asas-asas penyelenggaraan negara. Untuk menjalankan fungsi eksekutif, maka setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintahan harus dilandaskan pada wewenang yang sah, prosedur yang tepat, dan substansi yang tepat.<sup>5</sup> Sedangkan fungsi Pemerintah dalam hukum administrasi sebagai kesatuan, sebagai badan yang diberi kewenangan, dengan demikian berwenang untuk menetapkan tindakan, menurut hukum administrasi, dan olehnya itu mempengaruhi keadaan atau kondisi hukum orang lain, atau untuk menjalankan tindakan hukum. Kepustakaan Belanda mengartikan administrasi dengan istilah *administratief recht* dengan *administrare*, *besturen*. *Besturen* mempunyai pengertian fungsional berarti fungsi pemerintahan, dan institusional atau struktural keseluruhan organ pemerintah. *Bestuur* merupakan lingkungan di luar pembentukan peraturan (*regelgeving*), dan peradilan (*rechtspraak*)<sup>6</sup>

Dalam menjalankan fungsi publik dari administrasi negara inilah akan menimbulkan berbagai macam dampak, terutama berkenaan dengan hak-hak dari masyarakat, termasuk badan usaha di dalamnya yang dimiliki oleh masyarakat. Antara pemerintah selaku pemerintah dengan pemerintah selaku administrasi negara mengambil keputusan dengan wewenang yang sama, yakni “wewenang

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm 20

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, Tatik Sri Djarmiaty, G.H. Addink, J.B.J.M. ten Berge, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm.7

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002), hlm.2

kenegaraan" atau wewenang publik. Namun Pemerintah selaku pemerintah mengambil keputusan pemerintahan, dan sebagai Administrator mengambil keputusan administratif. Selain itu keputusan pemerintah yang diambil merupakan pelaksanaan atau eksekutif (*politieke daad*) penegakan undang-undang dan wibawa negara, sedangkan keputusan administratif diambil sebagai keputusan penyelenggaraan atau realisasi (*materiele daad*).

Tindakan pemerintah yang merupakan tugas-tugas publik yang ada dipundak administrasi negara ini tidak dapat dilepaskan dari landasan yang menjadi dasar administrasi negara dalam bertindak. Landasan dari tindakan yang diambil oleh administrasi negara tentunya berdasarkan pada ketentuan peraturan di dalam hukum administrasi negara (*administratieve rechtsregels*), sebagai dasar yang membenarkan tindakan itu secara hukum (*juridische rechtsvaardiging*), sesuai dengan konsep dari negara hukum.<sup>7</sup>

Pada negara dan warga negara identik dengan adanya hak dan kewajiban. Negara berkewajiban memberikan keamanan, kesejahteraan, perlindungan terhadap warga negaranya serta memiliki hak yang dihormati. Sebaliknya warga negara wajib membela negara dan berhak mendapatkan perlindungan dari negara. Disisi lain pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum atau pendukung hak-hak kewajiban. Sebagai subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan hukum dimaksudkan menciptakan hak dan kewajiban. Unsur tindakan hukum pemerintah yaitu perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat-alat perlengkapan pemerintah dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.

Penyelenggaraan pemerintahan pada dasa warsa terakhir telah memasuki era reformasi birokrasi, dimana pemerintah wajib menerapkan prinsip-prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), antara lain transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang baik diterjemahkan oleh para teoritis dan praktisi administrasi negara ada yang diartikan secara sempit sehingga bermakna

---

<sup>7</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm.45

pemerintahan yang bersih (*clean governance*) ada pula yang penerjemahkannya menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, atau pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab.<sup>8</sup>

Pemerintah sebagai penyelenggara negara, berkewajiban mewujudkan pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Pemerintah telah membuat pedoman berupa peraturan perundang-undangan atau norma-norma hukum terkait dengan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan / atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenangnya, serta dalam rangka menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yakni Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang -undang tersebut bertujuan untuk memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat, serta memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum baik pejabat pemerintahan maupun warga masyarakat dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Perlindungan hukum kepada pejabat pemerintahan, telah tercantum aturan hukumnya dalam Pasal 6 ayat (2), huruf i dan j, Undang-Undang No 30 Tahun 2014. Pasal 6 ayat 2 tersebut menyatakan bahwa pejabat pemerintahan dalam hal menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan, memiliki hak, antara lain memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya dan memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya.

Pejabat pemerintahan bertanggung jawab atas penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Salah satu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang krusial adalah berhubungan dengan sektor pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pengertian Pengadaan barang dan jasa pemerintah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yaitu Pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan pengadaan yang dilaksanakan oleh Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat dalam kegiatan

---

<sup>8</sup> Purwosusilo, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, (Jakarta:Perpustakaan Nasional, 2014), hlm.181

pembangunan, yang dibiayai oleh keuangan negara. Mengingat pentingnya pengadaan barang dan jasa pemerintah tersebut maka dibutuhkan pengaturan atau regulasi yang dapat mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah agar tepat sasaran dan sesuai dengan prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa pemerintah yaitu efisiensi, efektif, transparan, persaingan sehat, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel. Oleh karena itu, pelaksanaan pengadaan barang dan jasa harus dilaksanakan berdasarkan peraturan yang berlaku.

Dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah, antara pihak-pihak yang melaksanakannya perlu adanya suatu perjanjian atau kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah. Kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi beberapa aspek hukum yaitu hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana.<sup>9</sup> Aspek hukum tersebut akan selalu berkaitan sejak awal kegiatan pengadaan sampai pelaksanaan kontrak melalui penyelenggara kontrak. Pejabat pemerintahan yang bertugas sebagai penyelenggara kontrak dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah disebut Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang merupakan pimpinan proyek atau pimpinan bagian proyek. PPK sebagai pejabat pemerintahan mempunyai wewenang dan tanggung jawab dalam mengelola keuangan negara. Dalam kepustakaan hukum administrasi negara terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi dan delegasi, kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>10</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya PPK mendapatkan kewenangan dari Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).<sup>11</sup> Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah.<sup>12</sup> Menteri, Kepala Lembaga atau Kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) merupakan PA. Dalam menjalankan wewenangnya PA dapat mendelegasikan dengan menunjuk

---

<sup>9</sup> Mudjisantosa, *Catatan Aspek Hukum Pengadaan dan Kerugian Negara*, (Yogyakarta:Prima Print, 2014), hlm 7

<sup>10</sup> Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Laksbang Meditama, 2008), hlm 70

<sup>11</sup> Pasal 9 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

KPA dan/atau memberi mandat kepada orang lain sebagai pelaksana tugas.<sup>13</sup> Namun mandat bukan pelimpahan wewenang seperti delegasi. Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya dengan membuat keputusan atas nama pejabat yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat.

PPK sebagai penerima mandat dari PA/KPA artinya PPK bertindak sebagai pelaksana tugas dari kewenangan yang dimiliki oleh PA/KPA.<sup>14</sup> Karakteristik penerima mandat adalah pelaksanaan tugas. Tugas yang dijabat PPK adalah Pembuatan Komitmen. Pembuatan komitmen adalah kewenangan yang dimiliki oleh pembuat komitmen untuk melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara/anggaran belanja daerah. Oleh karena itu, dalam proses pengadaan barang dan jasa yang seharusnya bertanggungjawab adalah KPA. Secara internal PPK bertanggung jawab penuh kepada PA/KPA, sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat eksternal tetap melekat pada PA/KPA. Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat.<sup>15</sup>

Tanggung jawab dan wewenang PPK sebagai pejabat pemerintahan terbatas diberikan oleh perundang-undangan yang dijadikan pedoman pelaksanaan tanggung jawab KPA kepada PA. Wewenang yang diberikan oleh perundang-undangan mempunyai batas tertentu, sehingga apabila melampaui batas kewenangan/kekuasaan maka telah terjadi penyalahgunaan wewenang. Ketika terjadi kerugian negara akibat dari penyalahgunaan wewenang oleh PPK, maka PPK wajib mengganti kerugian tersebut secara pribadi. Wewenang dan tanggung jawab dimaksud agar terlaksananya mekanisme *chek and balances* dan meningkatkan profesionalisme di dalam penyelenggaraan tugasnya.

Salah satu tugas PPK yaitu mengendalikan kontrak yang telah ditandatangani antara PPK dengan Penyedia Barang/Jasa.<sup>16</sup> PPK memiliki tanggungjawab dan wewenang yang besar untuk mengadakan perikatan perjanjian

---

<sup>13</sup> Pasal 4 Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

<sup>14</sup> Pasal 11 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, Tatik Sri Djarmiati, G.H. Addink, J.B.J.M. ten Berge, *Op.cit*, hlm.13

<sup>16</sup> Pasal 11 ayat (1) huruf k, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

dengan penyedia. PPK sebagai pejabat pemerintahan memiliki tugas untuk membuat draf kontrak, menandatangani kontrak, kemudian mengelola kontrak dengan penyedia barang atau jasa. Setelah kontrak selesai, kemudian PPK melakukan proses pembayaran kontrak dan penyerahan sebagai asset barang milik negara/daerah.<sup>17</sup>

Kontrak/ Perjanjian dalam pengadaan barang dan jasa adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu menyelenggarakan suatu pekerjaan bagi pihak lain dengan menerima suatu harga tertentu. Perjanjian merupakan dasar pengelolaan kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Oleh karena itu, PPK dalam rangka memikul tugas berat sebagai pelaksana kewenangan pemegang kekuasaan pemerintahan memerlukan perlindungan hukum dalam mencapai output yang akuntabel. Hal ini bertujuan untuk mencapai tujuan kinerja penggunaan anggaran yaitu ekonomis dan efisien.

PPK berhak atas penggunaan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/ atau tindakan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya serta memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam hal ditemukannya indikasi kerugian negara, Pasal 77 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah menyebutkan sebagai berikut:

“Aparat Penegak Hukum meneruskan pengaduan masyarakat kepada APIP untuk ditindaklanjuti”

Ketentuan dalam Pasal tersebut menjelaskan apabila terdapat pengaduan dari masyarakat terhadap permasalahan dalam pengadaan barang dan jasa, agar dapat diselesaikan terlebih dahulu oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Kementerian/Lembaga/Daerah/Instansi yang bersangkutan dan/atau Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), disertai bukti-bukti kuat yang terkait langsung dengan materi pengaduan.

Pengaduan yang dianggap beralasan akan ditindaklanjuti oleh APIP K/L/D/I dan LKPP sesuai dengan kewenangannya. Hasil tindak lanjut pengaduan yang

---

<sup>17</sup>Mudjisantosa, *Op.cit*, 2014 hlm 2

dilakukan oleh APIP dilaporkan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Pimpinan institusi, dan dapat dilaporkan kepada instansi yang berwenang dengan persetujuan Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Pimpinan Institusi, dalam hal diyakini terdapat indikasi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang akan merugikan keuangan negara. Instansi yang berwenang dapat menindaklanjuti pengaduan setelah Kontrak ditandatangani dan terdapat indikasi adanya kerugian negara. Seharusnya, menurut Pasal 77 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tersebut, tidak dengan serta merta kepolisian dan/atau kejaksaan dapat melakukan pemeriksaan terhadap adanya indikasi penyimpangan prosedur, KKN dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, tetapi diperiksa terlebih dahulu oleh APIP dan atau LKPP.

Dalam prakteknya ketentuan Pasal 77 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tersebut tidak dilaksanakan. Aparat penegak hukum (APH) langsung memberikan surat panggilan untuk dimintai keterangan terkait adanya indikasi kerugian negara kepada PPK. Fakta ini menyebabkan para penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah khususnya PPK khawatir dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa. Utamanya pada saat penyelenggaraan kontrak dengan penyedia barang dan jasa. Walaupun PPK sudah melakukan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai dengan prosedur/mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagai salah satu contoh kasus berupa adanya pemanggilan PPK pada Kantor Wilayah DJBC Khusus Kepulauan Riau terhadap proyek pengadaan renovasi rumah dinas kompleks bukit galang Tahun 2017 oleh Polda Kepulauan Riau. Panggilan tersebut dilaksanakan pada bulan November 2019. Tujuan panggilan tersebut adalah untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan tindak pidana korupsi pada renovasi rumah dinas kompleks bukit galang Tahun 2017.<sup>18</sup> Dalam penyelidikan tersebut diketahui bahwa proyek tersebut dimulai dari tahun 2015 s.d Tahun 2017. Selama proses pekerjaan didampingi oleh Tim Pengawal,

---

<sup>18</sup> Surat Direktur reserse Kriminal Khusus Polda Kepulauan Riau dalam laporan kegiatan Asistensi Pengadaan Barang dan Jasa Biro Manajemen BMN dan Pengadaan Kementerian Keuangan tahun 2019

Pengamanan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D). Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK pada 4 Januari 2018, tidak terdapat catatan, temuan atau kerugian negara pada pelaksanaan proyek tersebut. Namun, Polda Kepulauan Riau tetap memanggil PPK dan melakukan pemeriksaan atas proyek tersebut pada bulan Agustus 2019. Polda Riau sebagai aparat penegak hukum melakukan pemanggilan kepada PPK dan Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan yang melakukan tender atas proyek pengadaan tersebut berdasarkan aduan dari masyarakat karena adanya indikasi korupsi terhadap proyek pengadaan renovasi rumah dinas tersebut.

Seharusnya berdasarkan Pasal 77 Peraturan Presiden No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah tersebut, Aparat penegak hukum dalam hal ini Polda Riau meneruskan pengaduan masyarakat tersebut kepada APIP terlebih dahulu untuk ditindaklanjuti sebelum melakukan pemanggilan kepada PPK. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 ayat 3 (tiga) dan 4 (empat) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu ketika terdapat kesalahan administratif, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, ketika terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara, maka dilakukan pengembalian kerugian negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya hasil pengawasan oleh APIP.

Dengan adanya kasus pemanggilan PPK pada kantor wilayah DJBC Kepulauan Riau tersebut, PPK sebagai Penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah merasa terancam hak nya dalam rangka memperoleh perlindungan hukum. Hal ini disebabkan karena tidak adanya mekanisme dan prosedur hukum yang diatur secara tegas dalam Undang-Undang yang dapat melindungi PPK ketika berhadapan dengan APH terkait aduan adanya indikasi kerugian negara, dimana seharusnya diproses secara administrasi terlebih dahulu sebelum ke ranah hukum pidana. Selanjutnya, tidak ada jaminan bagi penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa untuk tidak diperiksa oleh kepolisian dan kejaksaan walaupun tidak ada ditemukannya indikasi tindak pidana korupsi.

Proses pengadaan barang dan jasa dari mulai pelelangan/tender sampai dengan penetapan pemenang termasuk kedalam ranah hukum administrasi negara.<sup>19</sup> Dalam prakteknya adalah suatu ironi ketika proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang masuk wilayah administrasi negara, namun dibawa ke masalah pidana/pidana korupsi. Beberapa contoh kasus dapat kita lihat pada tabel berikut:

No	No Putusan	Kasus
1	Nomor 43/Pd.Sus.K/2014/P N.Mdn	Perkara Crish L. Manggala atas pelaksanaan tender turbin pembangkit listrik milik Perusahaan Listrik Negara (PLN) Belawan, Sumatera Utara senilai 38 ribu euro. Dakwaan sekunder hakim terpenuhi karena hakim menilai kesalahan Crish L. Manggala sebagai PPK dengan membayar kepada penyedia barang atau jasa, padahal penyedia terlambat dalam memenuhi kontrak. Seharusnya turbin pembangkit listrik datang pada tanggal 12 September 2012, namun terjadi keterlambatan hingga turbin baru datang tanggal 14 Desember 2012. PPK tidak melakukan teguran, dan hakim menilai PPK memenuhi unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau saran yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan”. Argumentasi hakim adalah PPK tidak membuat berita acara serah terima barang dan/ serah terima pekerjaan. <sup>20</sup> Crish L. Manggala divonis 4 Tahun Penjara dan denda Rp.50.000.000,- subsider 2 bulan kurungan.
2	Nomor 99/Pid.Sus/TPK/201 4/PN.Sby	Perkara Agus Kuncoro atas tender pembangunan gedung kantor wilayah Bea Cukai senilai Rp36.000.000.000 (tiga puluh enam milyar). PPK dinilai tidak cermat karena menyimpan dana di Bank Jatim dalam proses mencairkan anggaran untuk proyek. PPK telah memberikan kesempatan pada penyedia selama 50 hari

<sup>19</sup> Mudjisantosa, Op.cit, 2014, hlm 7

<sup>20</sup> Kukuh Tejomurti, *Pertanggungjawaban Hukum yang Berkeadilan terhadap Aparatur Pemerintah pada Kasus Pengadaan Barang dan Jasa*, Jurnal Dialog Iuridica, Faculty Of Law, Maranatha Christian University, 2017

		<p>namun penyedia belum dapat menyelesaikan pekerjaan, kemudia PPK memberikan waktu 45 hari lagi. Hakim menilai bahwa tindakan PPK memperpanjang kontrak melebihi 50 hari adalah melawan hukum. Argumentasi hakim adalah PPK melakukan kesalahan dengan memperpanjang kontrak untuk penyelesaian pekerjaan Seharusnya dilaksanakan pemutusan kontrak bukan memperpanjang kontrak.<sup>21</sup> Agus Kuncoro divonis 1 Tahun Penjara dan denda Rp.50.000.000,- subsider 3 bulan kurungan.</p>
--	--	--

Kesalahan administrasi seperti tidak membuat berita serah terima barang dan/serah terima pekerjaan serta melakukan perpanjangan kontrak atau tidak membuat teguran pada saat penyedia tidak dapat memenuhi kewajibannya terhadap kontrak pengadaan barang/jasa dapat berimplikasi pada pertanggungjawaban pidana bagi penyelenggara kontrak. APH biasanya cenderung mengabaikan peraturan presiden (perpres) tentang pengadaan barang/jasa ketika melakukan pemeriksaan terhadap praktisi pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Dalam rangka melaksanakan tugasnya, APH seringkali hanya terpaku pada undang-undang tindak pidana korupsi (tipikor) dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Hal tersebut membuat aspek-aspek spesifik dari proses pengadaan tidak tercermin di dalam pemeriksaan. Tentu saja kecenderungan itu akan berakibat pada besarnya kemungkinan kriminalisasi bagi PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah yang akan mengakibatkan berkurangnya minat pegawai menjadi PPK. Berkurangnya minat menjadi PPK mengakibatkan Institusi pemerintahan mengalami degradasi prestasi karena serapan anggaran yang tidak maksimal. Oleh karena itu, sebagian besar anggaran tidak dapat terserap secara maksimal karena PA, KPA dan PPK begitu hati – hati dalam melakukan proses pengadaan barang dan jasa.

<sup>21</sup> Richo Andi Wibowo, *Kejanggalan beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi*, Yogyakarta: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2016

Gambaran permasalahan di atas membuat penelitian tentang problematika hak PPK dalam memperoleh perlindungan hukum menarik diteliti. Sesuai dengan paparan di atas, penulis tertarik melakukan penelitian hukum dalam tulisan karya ilmiah dengan judul:

**"Hak Memperoleh Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pembuat Komitmen selaku Penyelenggara Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dalam Bingkai Negara Kesejahteraan "**.

## **1.2. Batasan Masalah**

Dari beberapa uraian yang dikemukakan pada latar belakang, maka dapat dirumuskan batasan masalah sebagai berikut:

Penulisan hukum ini terbatas pada bentuk tindakan yang dapat dilakukan pemerintah serta Lembaga pemerintah yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah. Tujuan pembatasan masalah ini adalah untuk memberikan kejelasan mengenai objek yang menjadi fokus penelitian serta menghindari perluasan masalah agar lebih mengarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang diteliti serta tujuan yang dicapai.

## **1.3. Identifikasi Masalah**

Dari beberapa uraian yang dikemukakan pada latar belakang, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut:

1. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, belum dapat memberikan perlindungan hukum kepada PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah. Tidak ada mekanisme dan prosedur hukum yang diatur secara tegas dalam aturan hukum setingkat Undang-Undang terkait segala permasalahan yang timbul dalam rangka menghadapi pemanggilan PPK oleh Aparat Penegak Hukum dalam hal adanya indikasi kerugian negara.
2. Bentuk tindakan pemerintah dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa

pemerintah dianggap kurang karena masih terdapat PPK yang tidak terlindungi hak nya untuk mendapatkan perlindungan hukum.

3. Lembaga pemerintah belum jelas dan tegas dalam rangka memberikan kewenangannya untuk memberikan perlindungan hukum bagi PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah.

#### **1.4. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Apakah Peraturan Presiden No 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sudah memberikan perlindungan hukum kepada PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah?
2. Bagaimanakah bentuk tindakan pemerintah dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah?
3. Lembaga pemerintah manakah yang berwenang untuk memberikan perlindungan hukum bagi PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah?

#### **1.5. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

##### **1.1.1. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan ketiga rumusan masalah penelitian yang dikemukakan di atas, penulis menetapkan 3 (tiga) tujuan penelitian. Kedua macam tujuan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui perlindungan hukum kepada PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden No 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
- b. Untuk mengetahui bentuk Perlindungan Hukum kepada penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta untuk mengetahui peran pemerintah dalam rangka memberikan hak memperoleh

perlindungan hukum bagi PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah.

- c. Untuk mengetahui Lembaga yang berwenang memberikan perlindungan hukum bagi PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah.

#### 1.1.2. Manfaat penelitian

Berdasarkan penulisan yang dilakukan, maka karya ilmiah ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara teoritis maupun praktis yaitu:

- a. Secara teoritis
  - 1) Menambah pengetahuan penulis tentang bentuk Perlindungan Hukum kepada penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah.
  - 2) Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya tentang perlindungan hukum kepada penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah.

- b. Secara praktis

Memberikan bahan masukan bagi penulis dan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya pemerintahan agar memahami dan dapat menambah wawasan pengetahuan terutama mengenai perlindungan hukum kepada penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau panduan bagi pembentuk kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan terkait pengaturan hak bagi penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa.

### 1.6. Kerangka Teori

Teori adalah seperangkat konstruk (konsep) definisi dan proposisi yang menyajikan gejala (fenomena) secara sistematis. Kerangka teori adalah konsep-konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan untuk penelitian.<sup>22</sup> Setiap

penelitian harus berdasarkan pada landasan teori yang sesuai dengan karakteristik cabang ilmu pengetahuan yang bersangkutan supaya hasil yang diperoleh penelitian tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Prinsip yang sama dengan yang dikemukakan di atas juga berlaku bagi penelitian ini sebagai penelitian hukum. Terdapat beberapa teori yang digunakan untuk menganalisa permasalahan dalam penelitian ini yaitu teori asas negara hukum, perlindungan hukum dan kewenangan.

Ketiga teori (asas hukum) tersebut adalah landasan teoretik penelitian ini. Tiap teori memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda dalam penelitian yakni sebagai *grand theory*, *middle rank theory* dan *applied theory*. Ketiga teori dipergunakan sebagai wawasan penelitian sampai pada tingkat filosofi (*grand theory*) dan tingkat aplikasi (*applied theory*). Sebagai landasan teoretik, ketiga teori berfungsi sebagai dasar untuk mengungkap permasalahan (problematika) penelitian dan sekaligus berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk menyusun argumentasi dalam rangka membangun sikap ilmiah yang bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian yang menghasilkan ide baru sebagai temuan penelitian. Kerangka Teori yang digunakan sebagai penunjang dalam penelitian ini adalah:

#### **a. Asas Negara Hukum**

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum menurut Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Pemikiran Negara hukum sudah ada jauh sebelum terjadinya revolusi di Inggris pada Tahun 1668, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato lalu kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Selanjutnya konsep tersebut dipertegas

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*, (Jakarta: Rajawali 1986), hlm.123

oleh Arsitoteles dengan menyatakan bahwa Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum<sup>23</sup>, dalam perkembangan Negara hukum dibagi kedalam empat bagian yaitu Negara Polis/ Polizei Staat, Negara hukum liberal, Negara hukum formal dan Negara hukum materil.

Menurut Adi Sulistiyono dalam bukunya Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral, salah satu asas penting dari Negara hukum adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang – undang, badan atau pejabat administrasi Negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.<sup>24</sup>

Gagasan Negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan kepada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang didalam undang-undang.<sup>25</sup> Ismail Sunny dalam tulisannya mekanisme demokrasi Pancasila menjelaskan, bahwa Negara hukum di Indonesia memuat unsur-unsur sebagai berikut:<sup>26</sup> Menjunjung tinggi hukum, Adanya pembagian kekuasaan, Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remedi prosuderal untuk mempertahankannya, Dimungkinkan peradilan administrasi.

Jimly Asshiddiqie merumuskan tiga belas prinsip pokok Negara hukum (*rechtstaat*) yang merupakan pilar utama penyangga berdirinya suatu Negara modern, yaitu<sup>27</sup>: Supremasi hukum (*supremacy of law*), Persamaan dalam hukum (*equality before the law*), Asas legalitas (*due Process of law*), Pembatasan kekuasaan, Organ-organ campuran yang bersifat independen, Peradilan bebas dan tidak memihak, Peradilan tata usaha Negara, Tersedianya upaya peradilan tata Negara (*constitutional Court*), Perlindungan hak-hak asasi manusia, Bersifat demokratis (*democratische rectstaat*), Berfungsi sebagai sarana mewujudkan

---

<sup>23</sup> Nimatul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005), hlm.1-8.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm.48.

<sup>25</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm.69.

<sup>26</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T.Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta:PT Rineka Cipta, 2000), hlm.90.

<sup>27</sup> Jimly Assiddiqie, Makalah *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, [https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf) , diakses pada 2 Maret 2020

tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*), Transparansi dan *control social*, Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Hasil kajian dan penelitian tentang konsep negara hukum maka Muin Fahmal menyatakan unsur-unsur negara hukum Indonesia berdasarkan Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:<sup>28</sup> (a) Pancasila dijadikan sebagai dasar hukum dan sumber hukum. Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat juga memuat prinsip agama, (b) Kedaulatan Negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh Lembaga Negara yaitu sebagaimana disebut dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan. hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip *rule of law*, (c) Adanya pembagian kekuasaan kepada Lembaga – Lembaga tinggi Negara (*distribution of power*), (d) Kekuasaan atau pemerintah berdasarkan atas system konstitusi, (e) Adanya independensi kekuasaan kehakiman, (f) Adanya kerja sama antara DPR dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan Perundang – undangan, dan (g) Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggung jawab.

Sebagai kaidah, hukum mempunyai landasan atau berlakunya hukum tersebut. Dasar-dasar atas landasan berlakunya hukum tersebut menurut Soerjono Soekarto adalah sebagai berikut<sup>29</sup>:

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau bila terbentuk cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif, artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosof, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi.

---

<sup>28</sup> Muin Fahmal, *Peran Asas – Asas Umum Pemerintah Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta: 2006), hlm.97.

<sup>29</sup> O.C.Kaligis, *Pengawasan Terhadap Jaksa Selaku Penyidik Pidana Khusus dalam Pemberantasan Korupsi*, (Bandung: P.T Alumni, 2006), hlm.42-43.

## **b. Teori Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum merupakan unsur yang harus ada dalam suatu negara. Setiap pembentukan negara pasti di dalamnya ada hukum untuk mengatur warga negaranya. Dalam suatu negara, terdapat hubungan antara negara dengan warga negaranya. Hubungan inilah yang melahirkan hak dan kewajiban. Perlindungan hukum akan menjadi hak bagi warga negara, namun di sisi lain perlindungan hukum juga menjadi kewajiban bagi negara.

Negara wajib memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya, sebagaimana di Indonesia yang mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang diberikan subyek hukum (dari tindakan sewenang-wenang seseorang) dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.<sup>30</sup>

Perlindungan hukum merupakan suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu bahwa hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap suatu tindakan pemerintah dapat bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan kewenangan. Dalam hal ini PPK sebagai penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah harus berhati-hati dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kewenangan yang diberikan Negara kepadanya untuk membuat dan menandatangani dan melaksanakan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Perlindungan hukum yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganan di Lembaga peradilan. Dalam hal ini, dengan begitu banyaknya kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah yang

---

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.cit*, 1987, hlm.2.

dilaksanakan oleh PPK, tidak jarang sering terjadi sengketa terhadap kontrak yang telah dilaksanakan oleh PPK dan Penyedia barang dan jasa pemerintah.

### c. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”<sup>31</sup> Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi. Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang – kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.<sup>32</sup> Komponen pengaruh adalah bahwa pengguna wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang – undangan. Dalam keputusan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu : atribusi dan delegasi; kadang – kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>33</sup> Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau setiap badan.

---

<sup>31</sup> Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: laksana mediatama, 2008), hlm.65

<sup>32</sup> Ibid., hlm.66

<sup>33</sup> Ibid., hlm.70-75

Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut <sup>34</sup>: Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang – undangan. Dalam pelaksanaan dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atribut mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya. Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada orang lain dengan dasar peraturan Perundang – undangan. Dalam hal kewenangan delegative tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris. Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh L.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa <sup>35</sup> : *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent leslative body. The power is intial (originari), which is to say that is not derived from a previously non sexsistent powers and assigns them to an authority. Delegations is the transfer of an acquird attribution of power from ine administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power or take its own name. With mandate, there is no tranfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislative yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan lagislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya

---

<sup>34</sup>

<sup>35</sup> Ibid.,hlm.74.

dan memberikan kepada yang berkompeten. Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas Namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar – besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi. Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap Negara hukum terutama bagi Negara – negara hukum yang menganut system hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang – undang (*de heerschappij van de wet*)<sup>36</sup>. Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege peonale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang – undang).<sup>37</sup> Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai mandat *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang – undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

### **1.7. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian yang sesuai dengan Ilmu Hukum yakni metode penelitian yuridis-normatif.<sup>38</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan komentar tentang penelitian normatif sebagai berikut “Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif

---

<sup>36</sup> Eny Kusdarini, *Dasar – Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas – Asas Umum Pemerintah Yang Baik*, (Yogyakarta: UNY Press, 2011), hlm.89.

<sup>37</sup> Ibid

<sup>38</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pres, 1990), hlm. 38

atau penelitian hukum kepustakaan (disamping adanya penelitian hukum sosiologis . . . .”<sup>39</sup> Metode penelitian yuridis normatif mengkaji bahan-bahan yang sudah didokumentasikan yang dapat dikategorikan sebagai “data” sekunder. Ronny Hanitijo Soemitro mengemukakan komentar sebagai berikut “Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan.<sup>40</sup> Penelitian yuridis-hukum normatif disebut juga dengan istilah lain sebagai penelitian doktrinal.<sup>41</sup>

Penelitian yuridis-normatif adalah penelitian hukum yang meneliti bahan-bahan pustaka.<sup>42</sup> Bahan-bahan pustaka tersebut terdiri atas berbagai kategori yang digolongkan berdasarkan kekuatan mengikat bahan-bahan tersebut. Bahan-bahan tersebut memiliki kekuatan mengikat dari sudut pandang yuridis sehingga disebut bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum dikelompokkan dalam 3 (tiga) kategori berdasarkan kekuatan mengikat masing-masing yakni (1) bahan hukum primer, (2) bahan hukum sekunder dan (3) bahan hukum tersier. Dari segi kekuatan mengikatnya bahan-bahan pustaka yang diteliti dalam suatu penelitian yuridis-hukum dibedakan menjadi 3 (tiga) macam yakni bahan hukum primer, sekunder dan tersier.<sup>43</sup>

#### 1.7.1. Jenis dan Sifat Penelitian

##### A. Jenis Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.<sup>44</sup> Jenis penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan dan penelitian hukum empiris atau sosiologis.<sup>45</sup> Penelitian hukum normatif

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 15

<sup>40</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia, 1990), hlm. 9.

<sup>41</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2004), hlm. 118

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. cit.*, hlm. 15

<sup>43</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op. cit.*, hlm. 38

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 6

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajagrafino Persada, 2011), hlm. 13-14.

merupakan penelitian hukum yang lebih mengutamakan pada penggunaan data sekunder, sedangkan penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang lebih mengutamakan pada data primer. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.<sup>46</sup>

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan lebih mengutamakan pada penggunaan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Meskipun penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, tetapi studi lapangan tetap diperlukan untuk melengkapi dan mengkonfirmasi hasil penelitian.

#### B. Sifat Penelitian

Berdasarkan sudut sifatnya, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu penelitian eksploratif, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatoris. Ketiga penelitian tersebut dijelaskan sebagai berikut.<sup>47</sup>

- 1) Penelitian eksploratif, yaitu penelitian yang bermula dari suatu permasalahan tertentu hanya samar-samar dipahami teoritis.
- 2) Penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menata dan mengklasifikasikan gejala-gejala yang akan digambarkan oleh peneliti dengan sebanyak mungkin diusahakan mencapai kesempurnaan atas dasar bangunan permasalahan penelitian.
- 3) Penelitian eksplanatoris adalah penelitian yang menjelaskan hubungan kausal variabel-variabel melalui pengujian hipotesis.
- 4) Penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif dan eksplanatoris yang bertujuan menata dan mengklasifikasikan gejala mengenai penyelesaian pengaturan hak bagi penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah sehingga mendapatkan perlindungan hukum dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan hukum terkait penugasannya yang melekat pada jabatannya.

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>47</sup> Maria SW. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: UGM 2014), hlm. 6

### 1.7.2. Bahan Penelitian

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data sekunder, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.<sup>48</sup> Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier

A. Bahan hukum primer,<sup>49</sup> yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang - Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- 3) Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- 4) Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 5) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
- 6) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 tentang Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

B. Bahan hukum sekunder, yaitu yang berfungsi memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri atas buku atau jurnal hukum, pandangan ahli hukum (doktrin) dan hasil penelitian hukum. Wawancara dengan narasumber ahli hukum untuk memberikan pendapat hukum tentang suatu fenomena yang bisa diartikan sebagai bahan hukum sekunder.<sup>50</sup> Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini, berupa buku, putusan pengadilan, hasil penelitian, karya ilmiah, dan artikel ilmiah terkait di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah.

---

<sup>48</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op. Cit.* hlm. 30.

<sup>49</sup> Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit.* hlm. 16.

<sup>50</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 34-35.

- C. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan seterusnya.<sup>51</sup>

### 1.7.3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam pengumpulan data, sebagaimana lazim dalam studi kualitatif adalah observasi, wawancara dan dokumentasi. Data dalam penelitian kualitatif lebih berupa kata-kata, maka wawancara menjadi perangkat yang sangat penting. Berikut dibawah ini merupakan teknik pengumpulan data:

#### A. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data ini dilaksanakan dengan mempelajari dan mencari buku-buku yang berhubungan yang relevan dengan permasalahan penelitian.

#### B. Wawancara

Wawancara merupakan alat pengumpulan data atau informasi, dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula oleh responden (Maman, 2008:47). Dalam penelitian ini sesuai sasaran dan tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui pengaturan hak bagi penyelenggara kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam rangka menghadapi permasalahan hukum terkait penugasannya yang melekat pada jabatannya, maka wawancara disini berisikan pertanyaan- pertanyaan untuk mendapatkan keterangan secara lisan dari seorang informan tentang masalah tersebut. Peneliti mempersiapkan daftar pertanyaan terlebih dahulu sebelum melakukan wawancara, agar isu yang digali tidak keluar dari konteks. Wawancara dilakukan secara mendalam (indepth interview), dalam teknik ini biasanya digali apa yang tersembunyi dari seseorang, kelompok atau masyarakat baik di masa kini, masa lampau dan masa yang akan datang.

### 1.7.4. Analisis Data

---

<sup>51</sup> Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 17.

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.<sup>52</sup> Analisis data juga dapat disebut sebagai kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan.<sup>53</sup> Analisis data dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni analisis kuantitatif melalui uji statistik dan kualitatif melalui kategorisasi berdasarkan permasalahan yang diteliti dan data yang dikumpulkan.<sup>54</sup> Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, karena data yang dipergunakan bukan berupa angka/kuantitas melainkan data kepustakaan dengan melakukan studi atas dokumen menggunakan bahan-bahan dari data sekunder.

Penyajian hasil analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.<sup>55</sup> Selanjutnya seluruh bahan hukum yang berhasil dihimpun diinventarisasi, diklasifikasi, kemudian diolah dan dianalisis secara komprehensif, sehingga dari analisis tersebut dapat dijadikan rujukan guna memahami dan memperoleh pengertian yang mendalam serta dapat ditarik kesimpulan untuk menjawab masalah secara lengkap dan menyeluruh.

#### 1.7.5. Jalannya Penelitian

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini terdiri dari tiga tahap, yaitu:

##### A. Tahap persiapan

Tahap persiapan dimulai dengan merumuskan suatu permasalahan dengan berangkat pada latar belakang yang mengungkap adanya pertentangan antara *das sein* dan *das sollen*, fakta hukum dan fakta

---

<sup>52</sup> Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 32.

<sup>53</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Op.Cit*, hlm. 183.

<sup>54</sup> Maria SW. Sumardjono, *Loc.Cit*.

<sup>55</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Loc.Cit*.

nonhukum, kemudian menentukan judul atau topik. Selanjutnya melakukan pengumpulan bahan-bahan hukum dan pemilihan bahan kepustakaan yang relevan dengan permasalahan dan objek penelitian. Peneliti kemudian menyusun penelitian dan selanjutnya dikonsultasikan kepada pembimbing guna penyempurnaan penelitian yang direncanakan.

#### B. Tahap pelaksanaan

Pelaksanaan penelitian kepustakaan, tahap ini dilaksanakan dengan pengumpulan dan pengkajian terhadap data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

#### C. Tahap Penyelesaian

Pada tahap ini, bahan dari hasil kepustakaan dan hasil penelitian lapangan disusun secara sistematis, sehingga mempermudah dalam menganalisis permasalahan berdasarkan metode yang telah ditentukan. Selanjutnya menyusun hasil tersebut dalam bentuk laporan dan dikonsultasikan kepada dosen pembimbing.

### **1.8. Sistematika Tulisan**

Hasil penelitian ini disusun dan disajikan dalam suatu karya ilmiah berupa tesis yang terdiri dari 4 (empat) Bab dan tiap-tiap bab akan dirinci lagi menjadi beberapa sub bab. Adapun sistematika laporan penelitian yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut:

#### **Bab I**

Pendahuluan yang terdiri dari tentang latar belakang permasalahan, Batasan masalah, Identifikasi Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

#### **Bab II**

Tinjauan Pustaka akan diuraikan mengenai teori yang digunakan untuk membahas permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

- a) Teori Negara Hukum

- b) Teori Perlindungan Hukum
- c) Teori Kewenangan

### **Bab III**

Pembahasan masalah hasil penelitian I, akan dipaparkan mengenai temuan dari penelitian lapangan tentang perlindungan hukum kepada PPK berdasarkan Peraturan Presiden No 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah,

### **Bab IV**

Pembahasan masalah hasil penelitian II, akan dipaparkan mengenai temuan dari penelitian lapangan tentang bentuk tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum pada PPK dan lembaga pemerintah manakah yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada PPK dilanjutkan dengan menganalisis atau membahas semua fakta yang ada tersebut terhadap teori-teori yang relevan.

### **Bab V**

Penutup, terdiri dari kesimpulan dari penelitian yang dilakukan dan saran-saran yang dianggap perlu sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan.