JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 7 Mei 2026 | **Revised**: 26 Mei 2026 | **Accepted**: 19 Juni 2026

Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Yang Berkepastian Hukum

Evodman Hardikari Hia[1], Moh. Saleh[2]
[1]Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia, evodmanhia92@gmail.com
[2]Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia, saleh.nwa@gmail.com

Corresponding Author: evodmanhia92@gmail.com

Abstract: *The resolution of State Administrative disputes in the field of Government Procurement of Goods and Services (PBJ) presents complex legal challenges due to the intersection between administrative law and private law regimes. This complexity has led to legal uncertainty, particularly concerning the jurisdiction of the State Administrative Court (PTUN) in adjudicating governmental actions. This study aims to analyze: (1) the concept of legal certainty in relation to the judicial review of governmental actions in the PBJ sector by the PTUN; and (2) the efforts of PTUN judges in upholding legal certainty in resolving PBJ disputes. This research employs a normative juridical method, utilizing statutory and conceptual approaches.The findings indicate that the construction of legal certainty in reviewing governmental actions within the PBJ sector still encounters significant normative issues. The expansion of the definition of State Administrative Decisions (Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN) under Article 87 of Law Number 30 of 2014 on Government Administration has indeed strengthened the jurisdiction of the PTUN, extending beyond written decisions to include factual actions. However, this expansion has not been accompanied by clear boundaries between public and private law domains, particularly in the hybrid context of PBJ. Consequently, disparities in judicial interpretation arise in determining the object of disputes, as reflected in differing court decisions concerning the Minutes of Procurement Results (Berita Acara Hasil Pemilihan/BAHP). Furthermore, the efforts of PTUN judges in ensuring legal certainty remain inconsistent, especially in assessing the obligation to exhaust administrative remedies pursuant to Article 75 of the Government Administration Law and Article 48 of the State Administrative Court Law. Therefore, legal uncertainty stems not only from normative ambiguity but also from inconsistencies in judicial interpretation and application.*

Keywords: *legal certainty, State Administrative Court, public procurement, administrative decisions, administrative disputes.*

Abstrak: Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di bidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJ) menghadapi problematika hukum yang kompleks akibat adanya irisan antara rezim hukum administrasi negara dan hukum perdata. Kompleksitas ini berdampak pada

ketidakpastian hukum, khususnya terkait kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengadili perbuatan pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: (1) konsep kepastian hukum dalam kaitannya dengan pengujian perbuatan pemerintah di bidang PBJ oleh PTUN; dan (2) upaya hakim PTUN dalam menegakkan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa PBJ. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konstruksi kepastian hukum dalam pengujian perbuatan pemerintah di bidang PBJ masih menghadapi problem normatif yang signifikan. Perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) melalui Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memang memperkuat kewenangan PTUN, namun tidak diikuti dengan kejelasan batas antara ranah hukum publik dan privat. Hal ini menimbulkan disparitas penafsiran hakim dalam menentukan objek sengketa, sebagaimana terlihat dalam perbedaan putusan terkait Berita Acara Hasil Pemilihan (BAHP). Selain itu, upaya hakim PTUN dalam menegakkan kepastian hukum belum menunjukkan konsistensi, terutama dalam menilai kewajiban upaya administratif berdasarkan Pasal 75 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, ketidakpastian hukum tidak hanya disebabkan oleh kekaburan norma, tetapi juga inkonsistensi dalam penafsiran dan penerapan hukum oleh hakim.

Kata Kunci: kepastian hukum, PTUN, pengadaan barang/jasa, KTUN, sengketa administrasi negara.

PENDAHULUAN

Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJ) merupakan salah satu instrumen strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berfungsi untuk menunjang pembangunan nasional serta pelayanan publik. Dalam praktiknya, PBJ tidak hanya melibatkan aspek teknis administratif, tetapi juga bersinggungan dengan berbagai rezim hukum, yaitu hukum administrasi negara, hukum perdata, dan hukum pidana. Kompleksitas tersebut menyebabkan potensi sengketa yang cukup tinggi, baik sejak tahap perencanaan, pemilihan penyedia, hingga pelaksanaan kontrak. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa PBJ membutuhkan kerangka hukum yang mampu menjamin kepastian hukum bagi para pihak.

Secara normatif, aspek hukum administrasi negara dalam PBJ tercermin melalui adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah dalam setiap tahapan proses pengadaan. KTUN tersebut berpotensi menimbulkan sengketa apabila merugikan pihak tertentu, khususnya peserta tender. Di sisi lain, setelah kontrak ditandatangani, hubungan hukum antara pemerintah dan penyedia beralih ke ranah hukum perdata. Sementara itu, pelanggaran berupa korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam PBJ menimbulkan konsekuensi hukum pidana. Tiga rezim hukum ini menunjukkan bahwa PBJ merupakan bidang yang memiliki karakter hybrid dan kompleks.

Kompleksitas tersebut berdampak pada perbedaan mekanisme penyelesaian sengketa. Sengketa yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi diselesaikan melalui peradilan pidana khusus, sedangkan sengketa kontraktual diselesaikan melalui peradilan umum. Namun demikian, dalam perspektif hukum administrasi negara, sengketa yang timbul akibat keputusan atau tindakan pejabat pemerintah seharusnya menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Permasalahan muncul ketika terjadi tumpang tindih kewenangan antara peradilan umum dan PTUN dalam menangani sengketa PBJ.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dinyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan

perbuatan hukum perdata tidak termasuk dalam objek sengketa PTUN. Ketentuan ini kemudian melahirkan teori *oplossing*, yang memisahkan secara tegas antara ranah publik dan privat dalam penyelesaian sengketa PBJ. Akibatnya, banyak sengketa PBJ yang dialihkan ke peradilan umum meskipun terdapat unsur tindakan administratif di dalamnya.

Namun, perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia mengalami perubahan signifikan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini memperluas objek sengketa PTUN, termasuk terhadap tindakan faktual pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) dan perbuatan sewenang-wenang (*abuse of power*). Ketentuan ini diperkuat dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 yang memberikan pedoman bagi PTUN dalam mengadili perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Selain itu, Pasal 85 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa sengketa yang telah diajukan ke peradilan umum tetapi belum diperiksa wajib dialihkan ke PTUN apabila termasuk dalam kewenangannya. Ketentuan ini secara implisit mengoreksi pendekatan *oplossing* dan mendorong perluasan kompetensi absolut PTUN. Namun dalam praktik, implementasi norma tersebut belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum karena masih terdapat perbedaan penafsiran di kalangan hakim maupun praktisi hukum.

Permasalahan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa PBJ semakin kompleks ketika dikaitkan dengan peran PTUN sebagai pengawal legalitas tindakan pemerintah. Dalam konsep negara hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl, salah satu unsur utama adalah adanya peradilan administrasi yang berfungsi menguji tindakan pemerintah. Oleh karena itu, PTUN memiliki posisi strategis dalam memastikan bahwa setiap tindakan pemerintah dalam PBJ sesuai dengan prinsip legalitas dan tidak melanggar hak-hak warga negara.

Namun demikian, dalam praktiknya PTUN kerap menghadapi permasalahan dalam menentukan kompetensi absolutnya. Penelitian Adriaan W. Bedner menunjukkan bahwa PTUN di Indonesia seringkali menjadi *forum shopping*, yang justru merugikan kepastian hukum. Kondisi ini bukan semata-mata disebabkan oleh sikap pejabat pemerintah, tetapi juga karena inkonsistensi hakim dalam menginterpretasikan kewenangan PTUN, khususnya dalam perkara yang memiliki dimensi publik dan privat secara bersamaan seperti PBJ.

Pendapat lain dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo yang menegaskan bahwa kompetensi absolut merupakan kewenangan mutlak suatu peradilan untuk memeriksa jenis perkara tertentu. Oleh karena itu, kesalahan dalam menentukan kompetensi absolut tidak hanya berdampak pada batalnya putusan, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan. Dalam konteks PBJ, ketidakjelasan ini berimplikasi pada ketidakpastian forum penyelesaian sengketa.

Lebih lanjut, Dewi Asimah menyoroti bahwa perluasan kewenangan PTUN dalam mengadili tindakan faktual pemerintah masih menghadapi tantangan implementasi. Hal ini disebabkan oleh belum adanya keseragaman pemahaman mengenai batasan antara keputusan administratif dan tindakan faktual. Akibatnya, terdapat inkonsistensi dalam putusan-putusan PTUN yang berdampak pada lemahnya kepastian hukum.

Penelitian terdahulu pada umumnya berfokus pada perluasan kewenangan PTUN dan konsep *onrechtmatige overheidsdaad* dalam hukum administrasi negara. Beberapa studi juga mengkaji sengketa PBJ dari perspektif hukum perdata maupun pidana. Namun, kajian yang secara spesifik mengaitkan konsep kepastian hukum dengan praktik peradilan PTUN dalam mengadili sengketa PBJ masih relatif terbatas. Selain itu, belum banyak penelitian yang mengkaji secara komprehensif bagaimana hakim PTUN secara konkret membangun kepastian hukum melalui putusan-putusan dalam perkara PBJ.

Dengan demikian, terdapat celah penelitian yang perlu diisi, yaitu analisis mengenai konstruksi kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa PBJ oleh PTUN, serta bagaimana

hakim mengimplementasikan prinsip tersebut dalam praktik peradilan. Penelitian ini tidak hanya penting secara teoritis, tetapi juga memiliki implikasi praktis dalam memberikan pedoman bagi hakim, praktisi, dan para pihak yang terlibat dalam sengketa PBJ.

Novelty penelitian ini terletak pada pendekatan integratif antara teori kepastian hukum dan praktik peradilan administrasi negara dalam konteks PBJ. Penelitian ini tidak hanya menganalisis norma hukum yang berlaku, tetapi juga mengkaji putusan-putusan PTUN sebagai bentuk konkret implementasi hukum. Selain itu, penelitian ini menawarkan perspektif baru dalam memahami peran hakim sebagai aktor utama dalam menjembatani ketegangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah: 1. Bagaimana konsep kepastian hukum kaitannya dengan mengadili perbuatan pemerintah di bidang PBJ oleh PTUN? 2. Bagaimana upaya pengadilan (hakim) PTUN dalam menegakkan kepastian hukum kaitannya dengan mengadili perbuatan pemerintah di bidang PBJ?

METODE

Penelitian hukum pada hakikatnya suatu proses dan dinamika yang sistematis serta terencana dalam menentukan kaidah-kaidah hukum, norma-norma hukum, prinsip-prinsip hukum, yurisprudensi hukum dan doktrin-doktrin hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan dan memberikan jawaban atas isu-isu hukum yang dihadapi secara kontekstual. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, mengkaji atau menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai seperangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem Perundang-Undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Kepastian Hukum dalam Pengujian Perbuatan Pemerintah di Bidang Pengadaan Barang/Jasa oleh PTUN

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam negara hukum yang berfungsi memberikan perlindungan kepada *justiciabelen* terhadap tindakan sewenang-wenang pemerintah. Dalam perspektif ini, kepastian hukum mengandung makna bahwa setiap individu memiliki hak untuk memperoleh perlindungan hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi. Tanpa adanya kepastian hukum, maka hukum kehilangan fungsi normatifnya sebagai pedoman perilaku dan instrumen pengendalian sosial.

Dalam konteks penyelesaian perkara perbuatan pemerintah di bidang Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ), kepastian hukum menjadi semakin penting mengingat kompleksitas hubungan hukum yang terjadi. PBJ tidak hanya melibatkan tindakan administratif pemerintah, tetapi juga hubungan kontraktual yang tunduk pada hukum perdata. Oleh karena itu, kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa PBJ harus dibangun melalui kejelasan norma dan batasan kewenangan peradilan.

Secara konseptual, kepastian hukum dalam penyelesaian perkara PBJ oleh PTUN dapat dianalisis melalui tiga aspek utama, yaitu konstelasi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), pembatasan tidak langsung terhadap kewenangan PTUN, serta kompetensi absolut PTUN. Ketiga aspek ini saling berkaitan dan menentukan sejauh mana PTUN dapat memberikan kepastian hukum dalam mengadili perbuatan pemerintah di bidang PBJ.

Konstelasi KTUN dalam PBJ tidak dapat dilepaskan dari latar belakang historis pembentukan peradilan administrasi. Secara teoritis, pembentukan PTUN dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengontrol tindakan pemerintah yang memiliki kewenangan luas dalam mengatur kehidupan masyarakat. Dalam hal ini, PTUN berfungsi sebagai mekanisme kontrol yudisial terhadap tindakan administratif pemerintah yang berpotensi melanggar hak-hak warga negara.

Konsep kepastian hukum merupakan salah satu pilar fundamental dalam negara hukum yang menuntut adanya kejelasan norma, konsistensi penerapan, serta dapat diprediksinya akibat hukum dari suatu tindakan. Dalam perspektif teori hukum, Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Radbruch menegaskan bahwa hukum harus memberikan kepastian agar dapat berfungsi sebagai pedoman perilaku bagi masyarakat, meskipun dalam kondisi tertentu kepastian hukum dapat dikoreksi oleh nilai keadilan. Sementara itu, Hans Kelsen melalui *pure theory of law* menekankan bahwa kepastian hukum terletak pada keberlakuan norma yang tersusun secara hierarkis dan logis, sehingga setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar legitimasi normatif yang jelas.

Dalam konteks pengujian perbuatan pemerintah di bidang Pengadaan Barang/Jasa (PBJ), kepastian hukum menjadi krusial mengingat kompleksitas hubungan hukum yang terlibat. PBJ tidak hanya merupakan aktivitas administratif, tetapi juga melibatkan dimensi kontraktual antara pemerintah dan penyedia. Oleh karena itu, kepastian hukum dalam PBJ tidak hanya menyangkut kejelasan norma, tetapi juga kejelasan forum penyelesaian sengketa serta batasan kewenangan lembaga peradilan.

Karakteristik perbuatan pemerintah dalam PBJ menunjukkan adanya dualisme antara ranah hukum publik dan privat. Pada tahap awal, seperti perencanaan, pemilihan penyedia, dan penetapan pemenang tender, tindakan pemerintah bersifat publik karena melibatkan penggunaan kewenangan administratif yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Namun, setelah kontrak ditandatangani, hubungan hukum antara pemerintah dan penyedia bertransformasi menjadi hubungan perdata yang tunduk pada hukum kontrak. Dualisme ini menimbulkan ambiguitas dalam menentukan rezim hukum yang berlaku, khususnya dalam hal penyelesaian sengketa.

Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam sistem peradilan Indonesia pada dasarnya adalah sebagai penguji legalitas tindakan pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, PTUN berwenang mengadili sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya KTUN. Namun, dalam konteks PBJ, tidak semua tindakan pemerintah dapat dikualifikasikan sebagai KTUN, sehingga menimbulkan persoalan dalam menentukan kompetensi absolut PTUN.

Secara normatif, kompetensi PTUN berkaitan erat dengan keberadaan KTUN sebagai objek sengketa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mendefinisikan KTUN sebagai penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Definisi ini menjadi dasar dalam menentukan apakah suatu tindakan pemerintah dapat diuji di PTUN.

Namun demikian, perkembangan hukum administrasi negara menunjukkan bahwa konsep KTUN dalam undang-undang tersebut tidak lagi memadai untuk menjawab dinamika praktik pemerintahan modern. Hal ini mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memperluas makna KTUN, tidak hanya terbatas pada penetapan tertulis, tetapi juga mencakup tindakan faktual pemerintah.

Perluasan tersebut memiliki implikasi signifikan terhadap kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa PBJ. Dengan dimasukkannya tindakan faktual sebagai objek sengketa, maka ruang lingkup kewenangan PTUN menjadi lebih luas. Namun di sisi lain, perluasan ini juga menimbulkan potensi ketidakpastian hukum karena belum adanya batasan yang jelas antara tindakan administratif dan tindakan kontraktual.

Selain itu, perluasan definisi Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga berdampak pada semakin luasnya objek sengketa yang dapat diajukan ke PTUN. Tidak hanya lembaga eksekutif, tetapi juga lembaga legislatif, yudikatif,

dan lembaga negara lainnya dapat menjadi subjek yang mengeluarkan KTUN. Hal ini memperluas cakupan pengawasan yudisial, tetapi sekaligus menambah kompleksitas dalam menentukan kompetensi PTUN.

Perubahan sifat KTUN dari yang semula "konkret, individual, dan final" menjadi "final dalam arti luas" juga menimbulkan persoalan tersendiri. Konsep final dalam arti luas membuka ruang bagi pengujian keputusan yang belum sepenuhnya definitif, sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran di kalangan hakim. Kondisi ini pada akhirnya dapat mengurangi tingkat kepastian hukum dalam praktik peradilan.

Dalam konteks PBJ, pemerintah menjalankan fungsi ganda (*twee petten*), yaitu sebagai penguasa publik (*overheid*) dan sebagai subjek hukum privat (*lichaam*). Pada satu sisi, pemerintah bertindak dalam kapasitas publik ketika mengeluarkan keputusan administratif, seperti penetapan pemenang tender. Namun di sisi lain, pemerintah juga bertindak sebagai pihak dalam hubungan kontraktual ketika menandatangani kontrak dengan penyedia barang dan jasa.

Dualisme peran tersebut menimbulkan persoalan dalam mengkualifikasikan tindakan pemerintah sebagai KTUN atau sebagai perbuatan hukum perdata. Dalam praktik PBJ, berbagai dokumen dihasilkan pada setiap tahapan, mulai dari hasil kualifikasi, berita acara, penetapan pemenang, hingga kontrak. Tidak semua dokumen tersebut dapat dikategorikan sebagai KTUN, sehingga diperlukan analisis terhadap unsur-unsur KTUN untuk menentukan kompetensi PTUN.

Secara umum, dokumen-dokumen yang dihasilkan sebelum penandatanganan kontrak cenderung memenuhi unsur KTUN karena bersifat sepihak dan menimbulkan akibat hukum. Sebaliknya, kontrak pengadaan barang dan jasa tidak dapat dikualifikasikan sebagai KTUN karena merupakan hasil kesepakatan para pihak. Dalam hal ini, kontrak tunduk pada rezim hukum perdata, sehingga sengketanya menjadi kewenangan peradilan umum.

Permasalahan normatif utama terletak pada batasan objek sengketa yang dapat diperiksa oleh PTUN. Secara klasik, objek sengketa PTUN terbatas pada KTUN yang bersifat konkret, individual, dan final. Namun, dalam praktik PBJ, banyak tindakan pemerintah yang tidak berbentuk keputusan formal, melainkan tindakan faktual atau bagian dari proses kontraktual. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah tindakan tersebut dapat diuji melalui mekanisme PTUN atau harus diselesaikan melalui peradilan umum.

Perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia menunjukkan adanya perluasan objek sengketa PTUN, terutama setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini memperkenalkan konsep tindakan pemerintahan yang meliputi tidak hanya keputusan tertulis, tetapi juga tindakan faktual. Hal ini membuka ruang bagi PTUN untuk mengadili perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang sebelumnya lebih banyak menjadi domain peradilan umum.

Meskipun demikian, perluasan kewenangan tersebut belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum. Hal ini disebabkan oleh belum adanya batasan yang tegas antara tindakan administratif dan tindakan kontraktual dalam PBJ. Dalam banyak kasus, tindakan pemerintah dalam proses pengadaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kontrak, sehingga sulit untuk diklasifikasikan secara tegas sebagai tindakan publik atau privat.

Disharmoni regulasi semakin memperumit situasi. Di satu sisi, rezim hukum administrasi negara memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menguji tindakan pemerintahan, termasuk tindakan faktual. Di sisi lain, rezim hukum perdata menempatkan sengketa kontraktual sebagai kewenangan peradilan umum. Ketidaksinkronan ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi para pihak, karena tidak adanya kejelasan mengenai forum penyelesaian sengketa yang tepat.

Permasalahan semakin kompleks dengan adanya teori *oplossing* yang menyatakan bahwa keputusan yang berkaitan dengan hubungan kontraktual tidak dapat dikualifikasikan sebagai KTUN. Teori ini, yang berkembang dari praktik hukum di Belanda, membatasi kewenangan PTUN dalam mengadili sengketa PBJ. Akibatnya, banyak sengketa yang seharusnya dapat diuji dari perspektif hukum administrasi justru dialihkan ke peradilan umum.

Pandangan tersebut tidak sepenuhnya diterima dalam perkembangan hukum di Indonesia. Kritik terhadap teori *oplossing* antara lain dikemukakan oleh para ahli yang berpendapat bahwa tidak semua keputusan yang berkaitan dengan kontrak harus dianggap sebagai perbuatan perdata. Terdapat keputusan-keputusan administratif yang bersifat *ex ante* terhadap kontrak yang seharusnya tetap dapat diuji di PTUN.

Dalam konteks ini, penting untuk membedakan antara tindakan administratif yang mendahului kontrak dan tindakan yang merupakan pelaksanaan kontrak. Keputusan yang dikeluarkan sebelum terbentuknya hubungan kontraktual, seperti penetapan pemenang tender, seharusnya dikualifikasikan sebagai KTUN. Sebaliknya, tindakan yang dilakukan setelah kontrak ditandatangani lebih tepat dikategorikan sebagai perbuatan hukum perdata.

Dalam perspektif kepastian hukum, kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip dasar bahwa hukum harus memberikan kejelasan dan prediktabilitas. Ketika terdapat tumpang tindih kewenangan antara PTUN dan peradilan umum, para pihak berpotensi melakukan *forum shopping*, yang justru memperburuk kepastian hukum. Selain itu, inkonsistensi putusan pengadilan dalam perkara sejenis juga memperkuat ketidakpastian tersebut.

Dari sudut pandang teoritis, kepastian hukum dalam pengujian perbuatan pemerintah di bidang PBJ seharusnya dikonstruksikan melalui harmonisasi antara norma hukum administrasi dan hukum perdata. Hal ini berarti bahwa perlu adanya kriteria yang jelas untuk menentukan kapan suatu tindakan pemerintah dikualifikasikan sebagai tindakan administratif dan kapan sebagai tindakan kontraktual. Tanpa adanya kriteria tersebut, maka kepastian hukum sulit untuk diwujudkan.

Lebih lanjut, kepastian hukum juga berkaitan erat dengan peran hakim dalam menafsirkan norma hukum. Dalam konteks ini, hakim PTUN dituntut untuk mampu melakukan penafsiran yang sistematis dan teleologis terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Penafsiran tersebut harus mempertimbangkan tujuan dari pembentukan PTUN sebagai lembaga pengawas tindakan pemerintah, sekaligus menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan hak-hak individu.

Dengan demikian, konsep kepastian hukum dalam pengujian perbuatan pemerintah di bidang PBJ tidak dapat dipahami secara sempit sebagai kepastian normatif semata, tetapi juga mencakup kepastian dalam praktik peradilan. Kepastian hukum harus diwujudkan melalui kejelasan norma, konsistensi putusan, serta adanya keseragaman dalam penerapan hukum oleh hakim.

Pada akhirnya, konstruksi kepastian hukum dalam konteks ini menuntut adanya harmonisasi antara norma hukum administrasi negara dan hukum perdata, serta konsistensi dalam penerapannya oleh hakim. PTUN harus mampu menegaskan batas kewenangannya secara jelas agar dapat memberikan kepastian hukum yang optimal dalam penyelesaian sengketa PBJ. Dengan demikian, tujuan utama dari kepastian hukum sebagai perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang pemerintah dapat terwujud secara efektif.

Upaya Hakim PTUN dalam Menegakkan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Pengadaan Barang/Jasa

Upaya hakim Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menegakkan kepastian hukum dalam sengketa Pengadaan Barang/Jasa (PBJ) pada hakikatnya merupakan refleksi dari fungsi peradilan administrasi sebagai *guardian of legality* terhadap tindakan pemerintahan. Dalam kerangka negara hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl, salah satu unsur esensial adalah adanya peradilan administrasi yang mampu mengontrol tindakan

pemerintah. Oleh karena itu, hakim PTUN tidak hanya berperan sebagai *la bouche de la loi*, tetapi juga sebagai aktor yang aktif dalam menafsirkan hukum guna menjamin kepastian dan keadilan.

Secara normatif, kewenangan PTUN diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Namun, batasan terhadap kewenangan tersebut tidak dirumuskan secara positif, melainkan secara negatif melalui Pasal 2, Pasal 48, dan Pasal 49 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini menimbulkan kebutuhan akan penafsiran hakim untuk menentukan apakah suatu sengketa PBJ termasuk dalam kompetensi absolut PTUN atau tidak.

Dalam praktik, penafsiran hakim terhadap objek sengketa menjadi kunci utama dalam menegakkan kepastian hukum. Hakim harus menentukan apakah suatu tindakan pemerintah dalam PBJ memenuhi unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Penafsiran ini tidak dapat dilakukan secara tekstual semata, melainkan harus menggunakan pendekatan sistematis dan teleologis, terutama setelah berlakunya Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memperluas makna KTUN.

Dalam konteks PBJ, hakim umumnya menafsirkan bahwa dokumen-dokumen seperti penetapan pemenang tender, berita acara hasil evaluasi, hingga Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ) merupakan KTUN karena memenuhi unsur sepihak, final (dalam arti luas), serta menimbulkan akibat hukum. Sebaliknya, kontrak pengadaan tidak dikualifikasikan sebagai KTUN karena merupakan hasil kesepakatan para pihak yang tunduk pada hukum perdata. Penafsiran ini menunjukkan adanya upaya hakim untuk membangun garis demarkasi antara ranah publik dan privat.

Namun demikian, permasalahan muncul ketika hakim menghadapi kasus-kasus yang berada pada "wilayah abu-abu" antara tindakan administratif dan kontraktual. Dalam kondisi ini, hakim dituntut untuk melakukan konstruksi hukum yang tidak hanya berorientasi pada kepastian formal, tetapi juga mempertimbangkan keadilan substantif. Hal ini sejalan dengan pemikiran Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa hukum harus menyeimbangkan antara kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

Selain penafsiran terhadap objek sengketa, upaya hakim dalam menegakkan kepastian hukum juga tercermin dalam penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pasal 10 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara eksplisit mengatur bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas-asas seperti kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, dan tidak menyalahgunakan wewenang. Dalam praktik peradilan, AUPB sering dijadikan dasar pertimbangan hakim untuk menilai legalitas tindakan pemerintah dalam PBJ.

Penggunaan AUPB oleh hakim menunjukkan adanya pergeseran dari pendekatan legalistik menuju pendekatan substantif. Hakim tidak hanya menilai apakah suatu keputusan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga apakah keputusan tersebut memenuhi prinsip-prinsip keadilan administratif. Dalam hal ini, AUPB berfungsi sebagai *open norms* yang memungkinkan hakim untuk mengisi kekosongan hukum dan mengatasi kekaburan norma.

Lebih lanjut, dalam menjalankan fungsi adjudikasi, hakim PTUN dihadapkan pada pilihan antara pendekatan *judicial restraint* dan *judicial activism*. Pendekatan *judicial restraint* menekankan bahwa hakim harus membatasi diri pada teks undang-undang dan tidak memperluas kewenangannya. Sebaliknya, *judicial activism* mendorong hakim untuk secara aktif menafsirkan hukum guna mencapai keadilan substantif, termasuk memperluas makna KTUN.

Dalam konteks sengketa PBJ, pendekatan *judicial activism* seringkali diperlukan untuk mengatasi keterbatasan norma dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, pendekatan ini juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum apabila tidak dilakukan secara konsisten. Oleh karena itu, hakim harus mampu menyeimbangkan antara kebutuhan untuk mengembangkan hukum dan menjaga stabilitas sistem hukum.

Analisis terhadap beberapa putusan PTUN menunjukkan adanya fenomena *regularities* dan *irregularities* dalam penerapan hukum. Dalam beberapa putusan, hakim telah secara tepat menerapkan ketentuan mengenai upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 48 UU Peratun. Misalnya, gugatan dinyatakan prematur apabila belum melalui upaya administratif seperti sanggah dan sanggah banding dalam proses PBJ.

Namun, dalam kasus lain, terdapat putusan yang menunjukkan inkonsistensi hakim dalam menerapkan ketentuan tersebut. Hakim tetap memeriksa dan memutus perkara meskipun belum terpenuhinya syarat formil berupa upaya administratif. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan dalam penerapan kewajiban *ex officio* hakim untuk menilai kompetensi absolut pengadilan, yang pada akhirnya berdampak pada ketidakpastian hukum.

Permasalahan lain yang sering muncul adalah disparitas pandangan mengenai kewenangan mengadili antara PTUN dan peradilan umum. Hal ini berkaitan dengan keberadaan perbuatan faktual pemerintah yang tidak secara eksplisit diatur dalam UU Peratun. Sebelum berlakunya UU Administrasi Pemerintahan, perbuatan faktual tidak termasuk objek sengketa PTUN. Namun, setelah adanya perluasan melalui Pasal 87 UU AP, muncul perdebatan mengenai apakah perbuatan tersebut menjadi kewenangan PTUN atau tetap berada dalam ranah peradilan umum.

Dalam praktik, hakim seringkali menggunakan pendekatan fungsional untuk menentukan kewenangan. Apabila tindakan pemerintah dilakukan dalam kapasitas sebagai penguasa publik, maka sengketa tersebut menjadi kewenangan PTUN. Sebaliknya, apabila tindakan tersebut dilakukan dalam kapasitas sebagai subjek hukum privat, maka sengketa menjadi kewenangan peradilan umum. Pendekatan ini sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Indroharto mengenai pembedaan antara *publiekrechtshandelingen* dan *privaatrechtshandelingen*.

Namun demikian, teori *oplossing* yang menyatakan bahwa keputusan yang berkaitan dengan kontrak melebur ke dalam hukum perdata masih mempengaruhi praktik peradilan. Dalam beberapa putusan, hakim menyatakan tidak berwenang mengadili sengketa PBJ karena objek sengketa dianggap telah menjadi bagian dari hubungan kontraktual. Pendekatan ini, meskipun memiliki dasar teoritis, seringkali mengabaikan aspek administratif yang mendahului kontrak.

Dalam perspektif kepastian hukum, inkonsistensi tersebut menunjukkan bahwa hakim belum sepenuhnya mampu mengatasi kekaburan norma dalam sengketa PBJ. Oleh karena itu, diperlukan upaya harmonisasi antara kepastian hukum dan keadilan substantif. Hakim harus mampu memberikan putusan yang tidak hanya sesuai dengan norma hukum, tetapi juga mencerminkan rasa keadilan bagi para pihak.

Dengan demikian, upaya hakim PTUN dalam menegakkan kepastian hukum tidak hanya bergantung pada kejelasan norma, tetapi juga pada kualitas penafsiran dan konsistensi dalam penerapan hukum. Hakim harus mampu mengintegrasikan berbagai sumber hukum, termasuk peraturan perundang-undangan, doktrin, dan asas-asas hukum, dalam menghasilkan putusan yang berkepastian hukum.

Pada akhirnya, keberhasilan PTUN dalam menegakkan kepastian hukum dalam sengketa PBJ sangat ditentukan oleh kemampuan hakim dalam menjalankan fungsi adjudikasi secara profesional dan independen. Dengan pendekatan yang tepat, hakim PTUN dapat menjadi

instrumen penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik serta perlindungan hukum yang efektif bagi masyarakat.

KESIMPULAN

1) Konstruksi kepastian hukum dalam pengujian perbuatan pemerintah di bidang Pengadaan Barang/Jasa (PBJ) oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) masih menghadapi problem normatif yang signifikan. Perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) melalui Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memang telah memberikan dasar bagi penguatan kewenangan PTUN, tidak hanya terbatas pada keputusan tertulis tetapi juga mencakup tindakan faktual. Namun demikian, perluasan tersebut tidak diikuti dengan kejelasan batas antara ranah hukum publik dan privat, khususnya dalam konteks PBJ yang bersifat hybrid. Akibatnya, terjadi disparitas penafsiran di kalangan hakim mengenai objek sengketa yang termasuk dalam kompetensi absolut PTUN, sebagaimana terlihat dalam perbedaan putusan terkait Berita Acara Hasil Pemilihan (BAHP). Kondisi ini menunjukkan bahwa secara konseptual, kepastian hukum belum sepenuhnya terwujud karena masih terdapat ambiguitas dalam menentukan kualifikasi tindakan pemerintah sebagai KTUN atau perbuatan hukum perdata.
2) Upaya hakim PTUN dalam menegakkan kepastian hukum dalam sengketa PBJ belum menunjukkan konsistensi yang optimal. Hal ini tercermin dari perbedaan pendekatan hakim dalam menilai kewajiban upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam beberapa putusan, hakim secara tepat menegaskan bahwa upaya administratif seperti sanggah dan sanggah banding merupakan prasyarat formil sebelum diajukannya gugatan ke PTUN atau bahkan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai peradilan tingkat pertama. Namun, dalam putusan lain, hakim justru mengabaikan kewajiban tersebut dan tetap menerima serta memeriksa perkara, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa problem utama tidak hanya terletak pada kekaburan norma, tetapi juga pada inkonsistensi dalam praktik penafsiran dan penerapan hukum oleh hakim.

REFERENSI

Asshiddiqie, Jimly. *Pengadilan Khusus*, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Bedner, Adriaan W., Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Otto, dan Theresia Dyah Wirastri. *Kajian Sosio-Legal*. Bali: Pustaka Larasan, 2012.

de Kerchove, Michael van dan Francois Ost. *Legal System between Order and Disorder*. Oxford: Clarendon Press, 2002.

Deswati, Maria Alfons, Awaluddin. *Kebijakan Penanganan Gugatan Hukum Tata Usaha Negara Pada Kementerian Hukum dan HAM*. Jakarta: Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM, 2020.

Dirjosisworo, Soedjono. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1994.

Hadjon, Philipus M. "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 1 (2015).

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press, 1997.

Hadjon, Philipus M. *Wewenang Pemerintahan*. Jakarta: Pro Justitia, 1998.
Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
Harjiyatni, F.R., dan Suswoto. "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara." *Ius Quia Iustum*, Vol. 24, No. 4 (2017).
Hendrianto, Stefanus. *Law and Politics of Constitutional Courts Indonesia and the Search for Judicial Heroes*. New York: Routledge, 2018.
Hollenbach, David. *The Common Good and Christian Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
Irianto, Sulistyowati. *Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011.
Isra, Saldi. *Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik di Indonesia*, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Problematika Hukum dan Peradilan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013.
Kamarullah. *Keputusan Tata Usaha Negara yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata (Karakteristik dan Problematika Penanganan Sengketanya)*. Pontianak: UNTAN Press, 2018.
Kelsen, Hans. *General Theory of Norms*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
Leyth, Gregory. *Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori, dan Praktik*. Jakarta: Nusamedia, 2008.
Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia (Edisi Ketujuh)*. Yogyakarta: Liberty, 2006.
Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press, 2010.
Mochtar, Zainal Arifin, dan Eddy O.S. Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2021.
Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
Musakkir. *Problem Penegakan Hukum oleh Aparat Penegak Hukum di Indonesia*, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Problematika Hukum dan Peradilan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013.
Neergaard, U., C. Jacueson, dan G.S. Olykke. *Public Procurement Law: Limitations, Opportunities, and Paradoxes*. Copenhagen: DJOF Publishing, 2014.
Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
Ridwan HR, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 2 (2015).
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Wantu, Fence M. "Antinomi dalam Penegakan Hukum oleh Hakim." *Mimbar Hukum*, Vol. 19, No. 3 (2007).

Wibowo, Rico Andi (ed.). *Kontrak Pemerintah: Konsep, Ragam, Perkembangan Regulasi, dan Kajian Pustaka*. Jakarta: Kencana, 2021.

Yuliandri. *Pembagian Wewenang dan Pertanggungjawaban Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Gagasan Amandemen UUD 1945: Suatu Rekomendasi*. Jakarta.