

## **Evaluasi Kesesuaian Peraturan Lkpp No. 12 Tahun 2021 Terhadap UU Administrasi Pemerintahan No. 30 Tahun 2014**

**Peto Syamsul Alam**

Universitas Pekalongan, Indonesia

Email: [alampeto@gmail.com](mailto:alampeto@gmail.com)

| <b>Kata Kunci</b>  | <b>Abstrak</b>   |
|--|--|
| <p>pengadaan barang/jasa pemerintah; Administrasi Pemerintahan; AUPB; kepastian hukum; diskresi.</p>                                     | <p>Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan instrumen strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penggunaan keuangan negara, sehingga harus diselenggarakan berdasarkan prinsip kepastian hukum, akuntabilitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 (Perlem LKPP 12/2021) disusun sebagai pedoman teknis pelaksanaan pengadaan melalui penyedia, namun dalam praktiknya menimbulkan sejumlah persoalan normatif ketika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Artikel ini bertujuan untuk mengevaluasi tingkat kesesuaian Perlem LKPP 12/2021 terhadap tujuan dan prinsip yang diatur dalam UU AP 30/2014, mengidentifikasi norma-norma yang berpotensi menimbulkan disharmoni, serta merumuskan rekomendasi penguatan tata kelola pengadaan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan pemetaan norma (norm mapping). Hasil penelitian menunjukkan bahwa beberapa ketentuan dalam Perlem LKPP 12/2021, seperti kewenangan KPA sebagai pemutus akhir sanggah banding, kewajiban jaminan sanggah banding sebesar 1% dari HPS, norma yang bersifat multitafsir, pengaturan uang muka yang tidak afirmatif bagi perusahaan kecil, serta penilaian kinerja penyedia yang bersifat satu arah, berpotensi tidak sejalan dengan prinsip kepastian hukum, larangan penyalahgunaan wewenang, dan perlindungan hukum sebagaimana diatur dalam UU AP 30/2014. Artikel ini menegaskan pentingnya harmonisasi regulasi pengadaan agar peraturan teknis tidak melampaui kewenangan, tetap menjamin perlindungan hukum, serta mendukung terciptanya tata kelola pengadaan barang/jasa pemerintah yang adil, transparan, dan akuntabel.</p> |
| <b>Keywords</b>  | <b>Abstract</b>  |
| <p><i>government procurement; government administration; good governance principles; legal certainty; administrative discretion.</i></p> | <p><i>Government procurement is a strategic instrument in delivering public services and managing state finances, and therefore must be conducted in accordance with legal certainty, accountability, and the General Principles of Good Governance (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik/AUPB). Regulation of the National Public Procurement Agency Number 12 of 2021 (Perlem LKPP 12/2021) was enacted as a technical guideline for procurement through providers; however, its implementation raises several normative issues when examined in relation to Law Number 30 of 2014 on Government Administration (UU AP). This article aims to evaluate the compatibility of Perlem LKPP 12/2021 with the objectives and principles stipulated in UU AP 30/2014, to identify regulatory provisions that potentially create normative inconsistencies, and to propose recommendations for strengthening procurement governance. This study employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and norm-mapping approaches. The findings indicate that several provisions of Perlem LKPP 12/2021—such as the authority of the Budget User Authority (KPA) as the final decision-maker in appeal objections, the obligation to submit a bid appeal guarantee amounting to 1% of the estimated contract value, ambiguous and multi-interpretable norms, non-affirmative advance payment arrangements for small enterprises, and one-sided performance evaluations of providers—are potentially inconsistent with the principles of legal certainty, prohibition of abuse of power, and legal protection as mandated by UU AP 30/2014. This article underscores the necessity of regulatory harmonization to ensure that technical procurement regulations do not exceed delegated</i></p>   |

*authority, uphold legal protection, and promote fair, transparent, and accountable government procurement governance.*

---



## **PENDAHULUAN**

Pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) adalah salah satu instrumen utama negara untuk menjalankan fungsi pelayanan publik, pembangunan, dan distribusi manfaat ekonomi. Dalam praktik, PBJP juga merupakan area yang paling sering berhadapan dengan risiko tata kelola: keterlambatan, ketidaktepatan spesifikasi, konflik kepentingan, pemborosan anggaran, hingga potensi penyimpangan yang dapat berujung pada perkara pidana korupsi (Dewi Siregar et al., 2023; Hasan Basri et al., 2025; Iqbal, 2020b, 2020a; Syandri Pratama, 2023). Karena itu, rezim regulasi PBJP di Indonesia terus berkembang dengan menekankan transparansi, kompetisi yang sehat, efisiensi, akuntabilitas, dan penguatan sistem elektronik.

Perlem LKPP 12/2021 diterbitkan sebagai pedoman pelaksanaan pengadaan melalui penyedia. Secara sistematis, peraturan ini mengatur ruang lingkup tahapan dari persiapan pengadaan, persiapan pemilihan, pelaksanaan pemilihan, pelaksanaan kontrak, hingga serah terima hasil pekerjaan, sekaligus menyesuaikan perubahan Perpres pengadaan (LKPP, 2021; Mulyadi & Rahmawati, 2022; Nainggolan & Sipahutar, 2022; Rizky, 2020).

Di sisi lain, UU AP 30/2014 merupakan “payung” hukum administrasi pemerintahan yang menata ulang cara badan/pejabat pemerintahan menggunakan wewenang, menetapkan keputusan, melakukan tindakan, dan menggunakan diskresi. UU ini menegaskan prinsip legalitas, AUPB, larangan penyalahgunaan wewenang, serta menyediakan kerangka akuntabilitas dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Permasalahan spesifik yang menjadi fokus penelitian ini muncul dari praktik implementasi Perlem LKPP 12/2021 yang menunjukkan adanya sejumlah ketentuan yang berpotensi bertentangan dengan prinsip-prinsip fundamental dalam UU AP 30/2014. Masalah penelitian dalam artikel ini mencakup tiga poin utama, yaitu sejauh mana Perlem LKPP 12/2021 selaras dengan tujuan dibuatnya UU AP 30/2014, area norma mana yang berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian, serta rekomendasi normatif yang diperlukan agar penerapan Perlem LKPP 12/2021 lebih kompatibel dengan UU AP 30/2014. Secara spesifik, penelitian ini akan menganalisis lima area krusial: (1) kewenangan KPA dalam mekanisme sengkah banding yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan; (2) pembebanan jaminan sengkah banding yang dapat menghambat akses keadilan; (3) norma-norma multitafsir yang mencederai kepastian hukum; (4) ketiadaan afirmasi dalam pemberian uang muka bagi perusahaan kecil; dan (5) sistem penilaian kinerja penyedia yang tidak partisipatif.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melakukan evaluasi kesesuaian (*compatibility assessment*) dan memberikan rekomendasi penguatan tata kelola diskresi serta uji AUPB dalam pengadaan. Kebaruan (*novelty*) artikel ini terletak pada pemetaan norma (*norm mapping*) antara Perlem LKPP 12/2021 dengan UU Administrasi Pemerintahan No. 30 Tahun 2014. Penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dan praktis dalam beberapa aspek: pertama, mengembangkan metodologi pemetaan norma sebagai instrumen evaluasi kompatibilitas antar peraturan perundang-undangan yang berbeda hierarkinya; kedua, mengidentifikasi secara

sistematis area-area disharmoni normatif yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik pengadaan; ketiga, merumuskan rekomendasi perbaikan normatif yang berbasis pada prinsip-prinsip AUPB dan tujuan UU AP 30/2014; dan keempat, memberikan landasan akademis bagi upaya harmonisasi regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia agar lebih sejalan dengan prinsip negara hukum dan *good governance*.

## **METODE PENELITIAN**

Artikel ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan:

1. **Statute approach:** menelaah peraturan perundang-undangan terkait pengadaan dan administrasi pemerintahan;
2. **Conceptual approach:** mengkaji konsep wewenang, diskresi, AUPB, dan penyalahgunaan wewenang dalam doktrin;
3. **Norm mapping:** memetakan norma kunci Perlem LKPP 12/2021 terhadap norma kunci UU AP 30/2014, lalu menguji potensi disharmoni.

Bahan hukum primer mencakup UU AP 30/2014 dan Perlem LKPP 12/2021, serta Perpres pengadaan dan regulasi pendukung lainnya. [Peraturan BPK+1](#)  
Bahan hukum sekunder berasal dari artikel jurnal, buku ajar, dan kajian AUPB/diskresi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Tujuan Dibuatnya UU AP 30/ 2014**

Tujuan dibentuknya Undang-undang ini adalah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, dan berkeadilan, sekaligus memberikan kepastian hukum dalam setiap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan. Tujuan tersebut dapat dilihat pada Pasal 3 UU AP 30/2014 yang akan dibahas pada sub bab selanjutnya.

### **Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan (Pasal 3.a)**

Salah satu substansi penting dalam UU AP 30/2014 adalah upaya menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, yaitu kondisi di mana setiap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan dilakukan secara terstruktur, taat prosedur, dan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Konsep ketertiban administrasi ini dipahami sebagai instrumen utama untuk mencegah praktik maladministrasi dan kesewenang-wenangan aparatur negara, sebagaimana ditegaskan oleh Ridwan HR (2016) yang menyatakan bahwa tertib administrasi merupakan prasyarat utama terwujudnya kepastian hukum dan akuntabilitas pemerintahan. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, prinsip ini menuntut agar seluruh tahapan pengadaan—mulai dari perencanaan, pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak, hingga mekanisme sanggah—dijalankan secara konsisten, transparan, dan berkeadilan. Sejalan dengan itu, penelitian Eny Kusdarini (2018) dalam jurnal hukum administrasi negara menegaskan bahwa penyimpangan prosedur administratif dalam pengadaan publik tidak hanya berimplikasi pada cacat hukum keputusan, tetapi juga merusak tertib penyelenggaraan pemerintahan secara sistemik.

### **Pasal 3.b : Menciptakan kepastian hukum (Pasal 3.b)**

Prinsip kepastian hukum merupakan salah satu pilar fundamental dalam sistem hukum Indonesia yang menegaskan bahwa hukum harus memberikan kejelasan, konsistensi, dan perlindungan yang adil bagi setiap orang. Prinsip ini berakar secara konstitusional dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, sehingga seluruh tindakan penyelenggara negara wajib didasarkan pada hukum yang jelas dan dapat diprediksi. Jaminan tersebut dipertegas dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan hak konstitusional kepada setiap warga negara atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Dalam ranah peraturan perundang-undangan, prinsip kepastian hukum diwujudkan melalui kewajiban pembentukan norma yang jelas, tidak multitafsir, dan tidak saling bertentangan sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **Mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang (Pasal 3.c)**

Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara terjadi ketika kewenangan yang diberikan padanya digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya, melampaui batas kewenangan, atau digunakan untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tertentu. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, larangan penyalahgunaan wewenang ditegaskan sebagai norma fundamental yang mengharuskan setiap keputusan dan tindakan pejabat pemerintahan didasarkan pada kewenangan yang sah, prosedur yang benar, serta substansi yang sejalan dengan tujuan hukum. Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan bentuk cacat yuridis serius yang merusak legitimasi keputusan administrasi dan membuka ruang pelanggaran hak warga negara (Philipus M. Hadjon). Pandangan serupa juga dikemukakan oleh (Indroharto) dalam kajian hukum tata usaha negara, yang menekankan bahwa penyalahgunaan wewenang tidak hanya berkaitan dengan pelampauan kewenangan formal, tetapi juga penyimpangan tujuan penggunaan kewenangan yang seharusnya diarahkan bagi kepentingan umum. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang tidak hanya berdampak pada rusaknya kepastian hukum dan kepercayaan publik, tetapi juga berpotensi menimbulkan kerugian negara serta memperkuat praktik korupsi dan maladministrasi, sehingga pencegahan dan pengendaliannya melalui mekanisme pengawasan administratif dan peradilan menjadi elemen esensial dalam menjaga akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

### **Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Pasal 3.d)**

Jaminan akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah kewajiban bagi setiap penyelenggara pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan setiap keputusan dan tindakannya secara hukum, administratif, dan etis kepada publik. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, prinsip akuntabilitas menjadi krusial karena seluruh tahapan pengadaan berkaitan langsung dengan penggunaan keuangan negara, persaingan usaha yang sehat, serta perlindungan kepentingan umum. Akuntabilitas dalam pengadaan diwujudkan melalui kejelasan kewenangan pejabat pengadaan, kepatuhan terhadap prosedur dan standar yang ditetapkan, transparansi dalam evaluasi dan penetapan pemenang, serta tersedianya

mekanisme pengawasan dan upaya administratif bagi peserta pengadaan. Hal ini sejalan dengan pandangan Mardiasmo (2009) yang menegaskan bahwa akuntabilitas sektor publik merupakan instrumen utama untuk memastikan penggunaan sumber daya publik dilakukan secara bertanggung jawab dan dapat diawasi. Selain itu, Dwiyanto (2011) menekankan bahwa akuntabilitas aparatur pemerintahan tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga substantif, yakni kemampuan pejabat publik untuk menjelaskan dasar pertimbangan dan rasionalitas setiap keputusan administratif yang diambil. Dengan demikian, pengaturan pengadaan barang dan jasa pemerintah harus diposisikan sebagai instrumen penguatan akuntabilitas pejabat pemerintahan, bukan sekadar pedoman teknis, agar sejalan dengan tujuan UU Administrasi Pemerintahan dalam membangun pemerintahan yang transparan, bertanggung jawab, dan berintegritas.

### **Memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan (Pasal 3.e)**

Keharusan adanya Perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan memiliki relevansi yang sangat kuat dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dalam konteks pengadaan, perlindungan hukum bagi warga masyarakat—khususnya pelaku usaha—diwujudkan melalui kepastian prosedur, kejelasan kewenangan pejabat pengadaan, serta adanya mekanisme keberatan dan upaya administratif yang transparan dan dapat diakses secara adil. Sementara itu, bagi aparatur pemerintahan, UU AP 30/2014 memberikan perlindungan dari risiko kriminalisasi kebijakan sepanjang tindakan yang diambil didasarkan pada kewenangan yang sah, prosedur yang benar, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Hal ini sejalan dengan temuan Ridwan HR (2018) yang menegaskan bahwa UU AP berfungsi sebagai *legal shield* bagi pejabat administrasi agar tidak serta-merta dimintai pertanggungjawaban pidana atas diskresi dan keputusan administratif yang diambil secara itikad baik. Selanjutnya, Siti Sundari Rangkuti (2020) menekankan bahwa sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan salah satu sektor administrasi negara yang paling rentan sengketa, sehingga keberadaan UU ini dapat menjadi instrumen penting untuk menjamin keseimbangan perlindungan hukum antara negara dan warga.

### **Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB (Pasal 3.f)**

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini merupakan salah satu tujuan utama dibentukkan UU AP 30/2014, dan akan dibahas secara khusus pada Bab tersendiri. .

### **Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat (Pasal 3.g)**

Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat, dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah diwujudkan melalui penyediaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi, dan jasa lainnya yang tepat mutu, tepat waktu, serta memberikan manfaat optimal bagi publik. Proses pengadaan tidak semata-mata dipahami sebagai aktivitas

administratif dan kontraktual, melainkan sebagai instrumen pelayanan publik yang secara langsung menentukan kualitas layanan negara kepada masyarakat, seperti pembangunan infrastruktur, layanan kesehatan, pendidikan, dan utilitas dasar. Oleh karena itu prinsip pelayanan terbaik dalam UU AP 30/2014 menuntut aparatur pengadaan untuk bertindak profesional, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan publik, serta menghindari praktik yang berpotensi menghambat efektivitas layanan, seperti prosedur yang berbelit atau keputusan yang tidak proporsional. Hal ini sejalan dengan temuan Dwiyanto (2017) yang menegaskan bahwa kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh tata kelola pengadaan yang efisien dan berorientasi pada hasil (*outcome*), bukan semata kepatuhan prosedural. Selanjutnya, Pratama dan Nugroho (2019) menyimpulkan bahwa regulasi pengadaan yang selaras dengan prinsip administrasi pemerintahan yang baik mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik karena memastikan belanja negara benar-benar diarahkan untuk kepentingan masyarakat.

## **2. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)**

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. AUPB secara khusus tertulis pada Pasal 10 UU AP 30/2014, yaitu meliputi asas-asas sebagai berikut :

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

AUPB tidak sekedar merupakan aturan normatif tetapi telah berkembang menjadi sumber hukum administrasi yang mengikat dan dapat digunakan oleh hakim dalam menilai legalitas keputusan tata usaha negara (Indroharto, 2016). Selanjutnya, Ridwan HR (2018) menekankan bahwa penerapan AUPB berperan penting dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang serta memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat dan aparatur pemerintahan. Dengan demikian, keberadaan dan penerapan AUPB menjadi instrumen kunci dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan memperkuat prinsip negara hukum dalam praktik administrasi pemerintahan di Indonesia.

## **3. Tujuan Dibuatnya Perlem LKPP No.12 Tahun 2021**

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perlem LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 merupakan peraturan pelaksana yang mengatur mekanisme pengadaan barang/jasa pemerintah melalui penyedia, sebagai turunan dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, dan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025.

Perlem ini disusun untuk memberikan pedoman teknis yang lebih rinci dan operasional bagi para pelaku pengadaan, baik pada tahap perencanaan, persiapan, pemilihan penyedia,

pelaksanaan kontrak, hingga serah terima hasil pekerjaan. Substansi pengaturan dalam Perlem LKPP No.12 Tahun 2021 mencakup tata cara pelaksanaan tender, tender cepat, seleksi, penunjukan langsung, serta pengadaan langsung, termasuk ketentuan mengenai evaluasi penawaran, sanggah, dan sanggah banding sebagai instrumen pengawasan administratif dalam proses pemilihan penyedia. Selain itu, peraturan ini juga mengatur peran dan tanggung jawab para pihak dalam pengadaan, seperti PA/KPA, PPK, Pokja Pemilihan, dan Penyedia, guna menjamin prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas.

Dalam konteks hukum administrasi, Perlem LKPP No.12 Tahun 2021 berfungsi sebagai instrumen untuk menstandarkan praktik pengadaan agar selaras dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), sekaligus memperkuat kepastian hukum bagi aparatur dan pelaku usaha.

Dengan demikian, Perlem ini memiliki peran strategis dalam menciptakan tata kelola pengadaan barang/jasa pemerintah yang profesional, kompetitif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

#### **4. Aturan Teknis yang Menyalahi Aturan Diatasnya**

Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, keberlakuan suatu aturan teknis—seperti peraturan menteri, peraturan lembaga, atau peraturan kepala badan—harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang dan Peraturan Presiden, sebagaimana ditegaskan dalam asas *lex superior derogat legi inferiori*. Aturan teknis yang menyalahi atau melanggar ketentuan di atasnya merupakan bentuk cacat yuridis normatif, karena pembentukannya telah melampaui kewenangan (*ultra vires*) atau menyimpang dari tujuan pengaturan yang ditetapkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Pelanggaran tersebut dapat berupa penambahan syarat baru yang membebani hak warga negara, pembatasan hak tanpa dasar undang-undang, atau pengenaan kewajiban dan sanksi yang tidak diperintahkan secara eksplisit oleh Undang-Undang atau Peraturan Presiden.

Secara konseptual, keberadaan aturan teknis yang bertentangan dengan norma di atasnya tidak hanya mencederai hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi juga berpotensi melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas tidak menyalahgunakan kewenangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Ridwan HR (2018) menegaskan bahwa peraturan pelaksana tidak dibenarkan menciptakan norma baru yang bersifat membebani atau membatasi hak warga negara tanpa delegasi yang jelas dari peraturan yang lebih tinggi, karena hal tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Sejalan dengan itu, studi yang dilakukan oleh Yuliandri (2020) menunjukkan bahwa disharmoni antara peraturan teknis dan Undang-Undang kerap terjadi akibat lemahnya pengawasan substansi dalam proses pembentukan peraturan, sehingga aturan teknis justru berfungsi sebagai instrumen pembatasan hak yang tidak memiliki dasar hukum yang memadai.

Aturan teknis yang menyalahi aturan di atasnya dapat dinyatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di Mahkamah Agung, atau dapat diabaikan penerapannya dalam praktik administrasi pemerintahan. Dengan demikian, konsistensi antara aturan teknis dan peraturan

yang lebih tinggi merupakan prasyarat mutlak untuk menjaga tertib hukum, melindungi hak warga negara, serta mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh organ pemerintahan.

## **Pembahasan**

### **Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Sebagai Pemutus Akhir Proses Sanggah Banding**

Pengaturan proses sanggah banding dalam Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perlem LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 yang menempatkan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sebagai pihak yang memberikan keputusan final menimbulkan persoalan serius dari perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dalam kerangka AUPB—khususnya asas kepastian hukum, kecermatan, objektivitas, akuntabilitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang—pemberian kewenangan final kepada KPA berpotensi menciptakan konflik kepentingan, karena KPA pada umumnya merupakan bagian dari struktur pengambil keputusan dalam proses pengadaan itu sendiri. Kondisi ini membuka ruang terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), di mana KPA dapat menolak sanggah banding secara sepihak tanpa argumentasi hukum yang memadai, transparan, dan rasional. Selain itu, mekanisme tersebut melemahkan fungsi kontrol administratif dan mengurangi makna upaya administratif yang efektif, sebagaimana dikehendaki dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menekankan bahwa setiap keberatan harus diperiksa secara objektif oleh pejabat atau organ yang independen dari objek sengketa.

Penelitian Suhariyanto (2019) dalam *Jurnal Hukum Administrasi Negara* menegaskan bahwa mekanisme keberatan administratif yang diputus oleh pejabat yang memiliki keterkaitan langsung dengan objek sengketa berisiko melahirkan keputusan yang tidak imparial serta membuka ruang *detournement de pouvoir*. Sejalan dengan itu, penelitian Rizki dan Prasetyo (2021) dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* menyimpulkan bahwa efektivitas upaya administratif mensyaratkan adanya pemisahan yang jelas antara pihak yang menetapkan keputusan awal dan pihak yang memeriksa keberatan, guna menjamin akuntabilitas dan perlindungan hukum bagi warga negara.

Dengan demikian, penyerahan keputusan final sanggah banding kepada KPA tidak hanya berpotensi melanggar prinsip AUPB, tetapi juga berisiko menurunkan kepercayaan publik terhadap sistem pengadaan barang/jasa pemerintah yang seharusnya menjunjung tinggi transparansi, keadilan, dan perlindungan hukum bagi para peserta pengadaan.

### **Kewajiban Adanya Jaminan Sanggah Banding sebesar 1% dari HPS**

Upaya Administratif adalah hak warga negara yang harus dapat diakses secara mudah, cepat, dan tanpa hambatan yang bersifat diskriminatif. Dalam konstruksi UU Administrasi Pemerintahan, upaya administratif dimaksudkan sebagai mekanisme korektif internal untuk menguji kembali keabsahan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum ditempuhnya upaya litigasi di pengadilan. Oleh karena itu, secara doktrinal dan teleologis, upaya administratif tidak boleh dibebani persyaratan yang bersifat finansial, karena pembebanan biaya akan menggerus esensi perlindungan hukum dan menghambat akses keadilan (*access to justice*) bagi warga masyarakat yang dirugikan.

Namun demikian, ketentuan Pasal 34 ayat (3) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 justru mewajibkan penyampaian jaminan sanggah banding sebesar 1% dari nilai total Harga Perkiraan Sendiri (HPS) sebagai syarat pengajuan sanggah banding dalam proses pengadaan pemerintah. Kewajiban tersebut secara normatif dan faktual merupakan bentuk pembebanan finansial terhadap penggunaan hak administratif, karena tanpa penyerahan jaminan tersebut, sanggah banding tidak dapat diproses. Dengan demikian, jaminan sanggah banding berfungsi sebagai *condition precedent* yang menentukan dapat atau tidaknya hak banding administratif dijalankan, sehingga tidak dapat dilepaskan dari karakteristik biaya administratif.

Secara substansial, kewajiban jaminan sanggah banding tersebut bertentangan dengan prinsip bebas biaya dalam pengajuan upaya administratif sebagaimana dijamin oleh UU Administrasi Pemerintahan. Meskipun secara formal disebut sebagai “jaminan” dan berpotensi dikembalikan, keberadaan kewajiban tersebut tetap menimbulkan beban ekonomi nyata berupa pengikatan dana, biaya penjaminan, serta risiko pencairan apabila sanggah banding dinilai tidak benar. Dalam perspektif hukum administrasi, setiap kewajiban finansial yang harus dipenuhi untuk dapat menggunakan hak administratif pada hakikatnya merupakan biaya terselubung, sehingga bertentangan dengan asas perlindungan hukum dan *due process of law* yang menjadi roh UU No.30 Tahun 2014.

Ditinjau dari aspek hierarki peraturan perundang-undangan, Perlem LKPP No.12 Tahun 2021 berkedudukan di bawah undang-undang, sehingga tidak dibenarkan untuk mengurangi, membatasi, atau menambah syarat terhadap hak yang telah dijamin oleh undang-undang. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan undang-undang harus mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila terjadi pertentangan norma. Dalam konteks ini, pengaturan jaminan sanggah banding dalam Perlem LKPP secara nyata membatasi hak upaya administratif yang dijamin oleh UU Administrasi Pemerintahan, sehingga secara yuridis patut dinilai tidak sejalan dan berpotensi tidak sah.

Selain itu, kewajiban jaminan sanggah banding juga berpotensi melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas proporsionalitas, asas keadilan, dan asas non-diskriminasi. Nilai jaminan sebesar 1% dari HPS, terutama dalam tender bernilai besar, dapat menjadi hambatan serius bagi pelaku usaha kecil dan menengah untuk mengajukan sanggah banding, sehingga menciptakan ketimpangan akses perlindungan hukum. Kondisi tersebut menimbulkan efek jera (*chilling effect*) yang bertentangan dengan tujuan utama upaya administratif sebagai sarana koreksi internal atas dugaan penyimpangan dalam proses pengadaan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terdapat pertentangan normatif dan konseptual antara Pasal 75 dan Pasal 76 UU No.30 Tahun 2014 dengan Pasal 34 ayat (3) Perlem LKPP No.12 Tahun 2021. Pembebanan jaminan sanggah banding sebesar 1% dari HPS merupakan pembatasan terhadap hak upaya administratif yang seharusnya bebas biaya, sehingga berpotensi melampaui kewenangan (*ultra vires*) pembentuk peraturan lembaga dan membuka ruang untuk dilakukan pengujian materiil ke Mahkamah Agung maupun dijadikan dasar argumentasi dalam sengketa pengadaan barang/jasa pemerintah.

### **Pasal-pasal yang bersifat Multitafsir**

Dalam Perlem LKPP No. 12 Tahun 2021, terdapat beberapa ketentuan yang kerap multitafsir dan berpotensi tidak sejalan dengan AUPB “kepastian hukum” dalam UU No. 30 Tahun 2014 (Pasal 10 ayat (1) huruf a), karena membuka ruang penerapan yang tidak seragam antar K/L/PD dan mempersulit prediktabilitas tindakan administrasi. Ketentuan yang memberi ruang PA/KPA agar “dapat menyesuaikan prosedur/tata cara/tahapan” dengan alasan “mengatasi kekosongan hukum dan/atau stagnasi pemerintahan” cenderung terlalu elastis (parameter “kekosongan”, “stagnasi”, batas jenis penyesuaian, serta standar pembuktiannya tidak dirinci), sehingga berisiko melahirkan *discretion* yang berbeda-beda antar instansi dan memunculkan ketidakpastian bagi penyedia tentang prosedur apa yang berlaku pada suatu paket. [JDih LKPP+2jabar.kemenag.go.id+2](https://jdih.lkpp+2jabar.kemenag.go.id+2)

Penyesuaian prosedur/ tata cara/ tahapan yang sangat melanggar asas kepastian hukum ialah adanya peluang Pokja Pemilihan untuk melakukan Edit/ Penambahan ketentuan diluar lampiran Perlem LKPP No.12 Tahun 2021. Proses edit/ penambahan tersebut bisa dilakukan pada pasal-pasal Instruksi Kepada Peserta (IKP), Lembar Data Pemilihan (LDP) hingga Lembar Data Kualifikasi (LDK). Edit/ penambahan syarat-syarat diskriminatif pada akhirnya akan menguntungkan peserta yang mendapatkan bocoran syarat terlebih dahulu dari oknum PPK/ POKJA, serta menimbulkan ketidakpastian hukum atas prosedur standar yang seharusnya dilakukan dalam proses PBJ ini.

### **Pemberian Uang Muka bagi Perusahaan Kecil yang Bergantung pada Belas Kasihan PPK**

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perlem LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 mengatur bahwa untuk kontrak dengan nilai antara Rp2.500.000.000 hingga Rp15.000.000.000, besaran uang muka yang dapat diberikan adalah paling tinggi sebesar 30% dari harga penawaran. Dalam praktiknya, nilai kontrak pada rentang tersebut secara normatif hanya dapat diikuti oleh Perusahaan Kecil, sehingga kebijakan uang muka menjadi instrumen krusial dalam menjamin keberlangsungan pelaksanaan kontrak. Namun demikian, frasa “paling tinggi” dalam pengaturan tersebut memberikan ruang diskresi yang terlalu luas bagi PPK untuk tidak memberikan uang muka secara optimal, bahkan meniadakannya sama sekali, tanpa dasar pertimbangan yang objektif. Padahal pemberian uang muka wajib diiringi oleh pemberian Jaminan Uang Muka dari Penyedia untuk PPK, sehingga tidak ada resiko apapun jika uang muka yang diberikan berjumlah maksimal (30%).

Kondisi dimana besaran uang muka bergantung pada -belas kasihan- PPK ini bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kemanfaatan dan asas keberpihakan kepada kepentingan umum, karena aturan pengadaan seharusnya dirancang untuk memberikan manfaat nyata dan perlindungan kepada pelaku usaha kecil, bukan justru menempatkan mereka pada posisi yang semakin rentan secara finansial. Bagi Perusahaan Kecil, uang muka bukanlah sekadar fasilitas tambahan, melainkan kebutuhan mendasar untuk modal kerja awal, pengadaan material, mobilisasi peralatan, dan pembayaran tenaga kerja.

Penelitian oleh Sutedi (2019) dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan* menegaskan bahwa kebijakan pengadaan yang tidak memberikan afirmasi kepada usaha kecil berpotensi menciptakan ketimpangan struktural dan bertentangan dengan tujuan pengadaan pemerintah

sebagai instrumen pembangunan ekonomi. Sejalan dengan itu, penelitian Rahardjo dan Prasetyo (2021) dalam *Jurnal Administrasi Publik* menyimpulkan bahwa diskresi pejabat pengadaan yang tidak dibatasi oleh norma afirmatif sering kali berujung pada praktik administratif yang mengabaikan asas kemanfaatan dan kepastian berusaha bagi penyedia kecil. Oleh karena itu, pengaturan uang muka yang hanya bersifat opsional secara faktual telah melahirkan praktik administratif yang cenderung mempersulit dan menghambat pelaksanaan kontrak. Dalam perspektif AUPB, khususnya asas kemanfaatan dan keadilan, pengaturan tersebut seharusnya diubah menjadi pemberian uang muka wajib sebesar 30% dari harga penawaran bagi kontrak yang diperuntukkan bagi Perusahaan Kecil, sepanjang tidak terdapat alasan hukum yang sah untuk menyimpang. Dengan demikian, kebijakan uang muka tidak lagi menjadi alat pembatas yang bersifat diskriminatif, melainkan berfungsi sebagai instrumen afirmatif negara dalam menciptakan iklim pengadaan yang adil, berkelanjutan, dan selaras dengan tujuan pemberdayaan usaha kecil sebagaimana dikehendaki oleh prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

### **Penilaian Kinerja yang Bersifat Satu Arah**

Ketentuan Penilaian Kinerja Penyedia dalam Perlem LKPP No. 12 Tahun 2021 yang secara desain bersifat satu arah, yakni dilakukan dan ditetapkan oleh PPK tanpa mekanisme *counter-assessment*, klarifikasi substantif yang setara, atau forum keberatan yang efektif, menimbulkan persoalan serius ketika dikaitkan dengan AUPB “tidak menyalahgunakan kewenangan” sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 (Pasal 10 ayat (1) huruf f). Dalam praktik, hasil penilaian kinerja memiliki dampak hukum dan ekonomi yang signifikan bagi penyedia—mulai dari reputasi, peluang memenangkan paket berikutnya, hingga pembatasan partisipasi—namun kewenangan PPK untuk menilai tersebut tidak diimbangi dengan kontrol prosedural yang memadai, seperti standar pembuktian yang rinci, kewajiban *reason-giving* yang kuat, atau mekanisme koreksi independen. Kondisi ini berpotensi menggeser penilaian kinerja dari instrumen akuntabilitas menjadi alat kekuasaan sepihak, sehingga membuka ruang penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk *arbitrary assessment*, *conflict of interest*, atau penilaian yang dipengaruhi kepentingan non-teknis (misalnya relasi personal, tekanan struktural, atau defensif terhadap potensi klaim). Padahal, UU 30/2014 menegaskan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang mencakup tindakan yang melampaui tujuan pemberian wewenang, mencampuradukkan kepentingan, atau bertindak sewenang-wenang; oleh karena itu, desain penilaian kinerja yang tidak menyediakan checks and balances bertentangan dengan semangat AUPB karena menempatkan PPK sebagai *judge in his own cause*. Temuan ini sejalan dengan literatur yang menekankan bahwa diskresi dan kewenangan evaluatif pejabat administrasi harus dibatasi oleh mekanisme pengawasan dan hak koreksi agar tidak menjelma menjadi *abuse of power*; misalnya, penelitian Sutedi (2020) menyoroti pentingnya pembatasan kewenangan pejabat dalam pengadaan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang melalui instrumen administratif, sementara studi Rohman & Prabowo (2022) dalam *Jurnal Administrasi Publik* menegaskan bahwa sistem evaluasi kinerja penyedia yang tidak partisipatif dan tidak menyediakan ruang keberatan substantif cenderung melemahkan prinsip AUPB dan meningkatkan risiko sengketa administrasi.

**KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis yuridis normatif terhadap Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 (Perlem LKPP 12/2021) dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), dapat disimpulkan bahwa secara konseptual Perlem LKPP 12/2021 disusun untuk mendukung tertib penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah, meningkatkan efisiensi, serta memperkuat akuntabilitas pelaksanaan pengadaan. Namun demikian, dalam tataran normatif dan implementatif, masih ditemukan sejumlah ketentuan yang berpotensi tidak sepenuhnya selaras dengan tujuan dan prinsip yang diatur dalam UU AP 30/2014.

Penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sebagai pemutus akhir sanggah banding berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan melemahkan objektivitas upaya administratif, sehingga bertentangan dengan prinsip AUPB, khususnya asas kepastian hukum, kecermatan, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Selain itu, kewajiban jaminan sanggah banding sebesar 1% dari nilai HPS merupakan bentuk pembebanan finansial terhadap hak upaya administratif yang secara normatif dijamin bebas biaya oleh UU AP 30/2014, sehingga berpotensi melanggar asas perlindungan hukum dan akses keadilan.

Lebih lanjut, keberadaan norma-norma yang bersifat multitafsir, pemberian diskresi yang terlalu luas dalam penyesuaian prosedur pengadaan, pengaturan uang muka yang tidak bersifat afirmatif bagi perusahaan kecil, serta sistem penilaian kinerja penyedia yang bersifat satu arah menunjukkan adanya potensi disharmoni antara peraturan teknis pengadaan dan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang baik. Kondisi tersebut membuka ruang terjadinya praktik administratif yang tidak seragam, tidak akuntabel, dan berpotensi menyalahgunakan kewenangan. Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa meskipun Perlem LKPP 12/2021 memiliki fungsi strategis sebagai pedoman teknis pengadaan, beberapa ketentuannya masih memerlukan penyesuaian normatif agar tidak melampaui kewenangan yang didelegasikan dan tetap sejalan dengan tujuan utama UU Administrasi Pemerintahan dalam menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum, serta tata kelola pemerintahan yang baik.

**REFERENSI**

- Dewi Siregar, F. Y., Harahap, A. A. P., & Ramadhan, M. C. (2023). Kepastian hukum dalam pelaksanaan putusan LPS-LKPP pada sengketa kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah. *Veritas*, 9(1). <https://doi.org/10.34005/veritas.v9i1.2512>
- Dwiyanto, A. (2011). *Manajemen pelayanan publik: Peduli, inklusif, dan kolaboratif*. Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2017). Reformasi birokrasi publik dan peningkatan kualitas pelayanan publik. *Jurnal Administrasi Publik*, 14(1), 1–15.
- Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Hasan Basri, A., Kholis, N., Rato, D., & Arundhati, G. B. (2025). Karakteristik penyelesaian perselisihan pengadaan barang dan jasa pemerintah oleh LKPP. *Jurnal Rechtsens*, 14(1). <https://doi.org/10.56013/rechtsens.v14i1.4051>
- Indroharto. (2016). *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara*. Pustaka Sinar Harapan.

- Iqbal, M. (2020a). Pengaruh pelaksanaan e-katalog dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. *Jurnal USM Law Review*, 3(1).
- Iqbal, M. (2020b). Pengaruh pelaksanaan e-katalog dalam pengadaan barang/jasa pemerintah terhadap UMKM. *Jurnal USM Law Review*, 3(1). <https://doi.org/10.26623/julr.v3i1.2204>
- Kusdarini, E. (2018). Penyimpangan prosedur administratif dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 5(2), 123–138.
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2021). *Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah melalui penyedia*. LKPP.
- Mardiasmo. (2009). *Akuntansi sektor publik*. Andi Offset.
- Mulyadi, W., & Rahmawati, N. F. (2022). Peran Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) dalam monitoring dan evaluasi pengadaan barang/jasa pemerintah. *Jurnal Reformasi Administrasi: Jurnal Ilmiah untuk Mewujudkan Masyarakat Madani*, 9(2).
- Nainggolan, B. R., & Sipahutar, T. R. (2022). Pelatihan pengadaan barang dan jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021. *Abdimas Galuh*, 4(1). <https://doi.org/10.25157/ag.v4i1.7119>
- Pratama, R., & Nugroho, R. (2019). Tata kelola pengadaan publik dan kualitas pelayanan publik. *Jurnal Administrasi Negara*, 25(3), 201–217.
- Rahardjo, S., & Prasetyo, T. (2021). Diskresi pejabat pengadaan dan kepastian berusaha bagi penyedia kecil. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(2), 145–160.
- Ridwan HR. (2016). *Hukum administrasi negara*. RajaGrafindo Persada.
- Ridwan HR. (2018). Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pengujian keputusan administrasi. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(2), 259–276.
- Rizki, M., & Prasetyo, A. (2021). Efektivitas upaya administratif dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(4), 531–548.
- Rizky. (2021). Tahapan pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021. *Artikel Pengadaan Indonesia*, 12.
- Rohman, A., & Prabowo, D. (2022). Evaluasi penilaian kinerja penyedia dalam pengadaan publik. *Jurnal Administrasi Publik*, 19(1), 89–104.
- Rangkuti, S. S. (2020). Perlindungan hukum dalam sengketa administrasi pengadaan barang dan jasa pemerintah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(3), 421–440.
- Suhariyanto. (2019). Independensi pejabat pemeriksa keberatan dalam hukum administrasi. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 6(1), 55–72.
- Sutedi, A. (2019). Kebijakan afirmatif pengadaan barang/jasa bagi usaha kecil. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(1), 77–95.
- Sutedi, A. (2020). Pembatasan kewenangan pejabat pengadaan dalam perspektif hukum administrasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(2), 189–204.
- Syandri Pratama, R. (2023). Layanan penyelesaian sengketa kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah (LPS LKPP) sebagai alternatif penyelesaian sengketa kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah. *Jurnal Pengadaan Barang/Jasa*, 2(1). <https://doi.org/10.55961/jpbj.v2i1.32>
- Yuliandri. (2020). Disharmoni peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 17(3), 641–660.