

# PENUNDAAN SANKSI BLACKLIST MENURUT HUKUM ADMINISTRASI



Ilustrasi: <https://www.seputarforex.com>

## I. PENDAHULUAN

Praktek pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintahan adalah kegiatan rutin tahunan dalam operasional lembaga pemerintahan. Dalam pelaksanaannya Pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah ini banyak menjadi sorotan dari berbagai pihak, terutama dalam kaitannya dengan pemanfaatan dan pemeriksaan atas hasil pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Dari hasil pengamatan Indonesia Corruption Watch (ICW) sektor pengadaan barang dan jasa merupakan wilayah yang rentan dikorupsi sepanjang tahun 2017. ICW melalui Staf Divisi Investigasi menjelaskan bahwa sepanjang tahun 2017 terdapat 84 kasus yang diproses hukum dengan kerugian negara mencapai Rp1,02 Triliun. Sektor pelayanan publik sangat rentan untuk dikorupsi dalam proses Pengadaan Barang dan Jasa.<sup>1</sup>

Arahan presiden didukung dengan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2016 juga mengamanatkan Perubahan Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah harus diselesaikan pada akhir tahun 2016.<sup>2</sup>

Dalam pemahaman hukum administrasi negara penyusunan sebuah peraturan perundang-perundangan perlu adanya bagian yang memaksa seseorang atau badan

---

<sup>1</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3885311/icw-korupsi-pengadaan-barang-2017-meningkat-negara-rugi-rp-1-t>

<sup>2</sup> Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2016

hukum untuk mengatur tingkah laku mereka yang disebut dengan sanksi. Sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum administrasi. Tidak adanya gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan bagi warga dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan tingkah laku tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.<sup>3</sup>

Sanksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu tanggungan (tindakan, hukuman, dan sebagainya) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang (anggaran dasar, perkumpulan, dan sebagainya). Diartikan juga sebagai imbalan negatif, berupa pembebanan atau penderitaan yang ditentukan dalam hukum.

Sanksi dari kata dasar, "sanksi" adalah hukuman yang diberikan sebagai sarana untuk menegakkan kepatuhan terhadap hukum. Dalam yurisprudensi, sebuah peraturan hukum dikatakan memiliki sanksi ketika ada negara yang akan campur tangan jika ada orang/badan hukum yang tidak taat atau mengabaikan peraturan hukum tersebut. Oleh karena itu hukum internasional tidak memiliki sanksi hukum. Dalam arti yang lebih umum, "sanksi" didefinisikan sebagai perilaku jahat kondisional/bersyarat yang dilampirkan pada peraturan hukum untuk menghasilkan ketaatan pada peraturan hukum itu sendiri; dan, dalam arti yang lebih luas, "sanksi" berarti benar-benar berkuasa atas segalanya.<sup>4</sup>

Salah satu sanksi yang terdapat dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yaitu sanksi daftar hitam. Daftar hitam adalah daftar nama orang atau organisasi yang dianggap membahayakan keamanan atau daftar nama orang yang pernah dihukum karena melakukan kejahatan.<sup>5</sup>

Daftar hitam (*blacklist*) menurut *black law dictionary* diartikan sebagai daftar nama orang yang ditandai untuk dihindari disebabkan alasan tertentu, pertentangan, atau permusuhan dari pihak yang menyusun daftar tersebut atau beberapa pihak diantaranya yang ditujukan untuk digunakan dalam lingkup mereka.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> **Hadjon**, Philipus M. 2005. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Gadjah. Mada University Press, Yogyakarta.

<sup>4</sup> <https://thelawdictionary.org/sanction/>

<sup>5</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/daftar-hitam>

<sup>6</sup> <https://thelawdictionary.org/black-list/>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 pada Bab XII Bagian Ketiga mengatur mengenai sanksi. Pasal 78 ayat (4) menjelaskan jenis sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap peserta pemilihan yaitu:

- a. digugurkan dalam pemilihan;
- b. pencairan jaminan;
- c. daftar hitam;
- d. ganti kerugian; dan/atau
- e. denda

Lebih lanjut mengenai pengaturan dan pelaksanaan terhadap sanksi daftar hitam tersebut, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) mengembangkan sistem dan kebijakan pengadaan barang/jasa melalui Peraturan Lembaga LKPP (Perlem LKPP) Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perlem LKPP menjelaskan bahwa Sanksi Daftar Hitam adalah sanksi yang diberikan kepada Peserta pemilihan /Penyedia berupa larangan mengikuti Pengadaan Barang/Jasa di seluruh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah dalam jangka waktu tertentu.<sup>7</sup>

## II. PERMASALAHAN

1. Apakah penetapan sanksi *blacklist* merupakan Keputusan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana prosedur penundaan sanksi *blacklist* menurut hukum administrasi?

## III. PEMBAHASAN

Sanksi Daftar Hitam sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada pasal 8, ditetapkan melalui beberapa tahapan, yaitu:

- a. pengusulan;
- b. pemberitahuan;
- c. keberatan;
- d. permintaan rekomendasi;
- e. pemeriksaan usulan; dan
- f. penetapan

---

<sup>7</sup> Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018 pasal 1 angka 19

Penyedia barang/jasa dapat melakukan tindakan untuk mencegah proses penetapan daftar hitam pada tahapan keberatan dengan jangka waktu 5 hari sejak tembusan surat usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam diterima oleh penyedia barang/jasa dengan menyertakan bukti pendukungnya.<sup>8</sup>

Jika Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) sudah menyampaikan keputusan *blacklist* pada LKPP untuk ditayangkan dalam Daftar Hitam Nasional, upaya hukum yang dapat ditempuh adalah Penundaan atau Pembatalan Sanksi Daftar Hitam.

### **1. Penundaan sanksi *blacklist* (daftar hitam)**

Menurut pasal 18 Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018 penyedia barang dan jasa yang melakukan tindakan tidak sesuai dengan undang-undang diusulkan oleh Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan/Agen kepada PA/KPA untuk ditetapkan menjadi daftar hitam yang disampaikan kepada unit kerja yang melaksanakan fungsi layanan pengadaan secara elektronik, untuk ditayangkan dalam daftar hitam nasional yang diselenggarakan oleh LKPP.

Penyedia barang/jasa yang namanya ditetapkan dalam daftar hitam nasional, untuk kepentingannya dapat melakukan tindakan/upaya hukum gugatan atas keputusan PA/KPA atau Kementrian/Lembaga/Pemda tentang Keputusan Sanksi Daftar Hitam melalui pengadilan untuk permohonan penundaan atau pembatalan sanksi daftar hitam.

### **2. Surat keputusan penetapan sanksi *blacklist* sebagai KTUN**

Menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pasal 7 dan pasal 8, Pengguna Anggaran (PA) adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah, sedangkan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada Kementerian/Lembaga yang bersangkutan. PA/KPA ditunjuk dan ditetapkan kewenangannya berdasarkan Surat Keputusan Kementerian/Lembaga bersangkutan.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan UU

---

<sup>8</sup> Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018 pasal 13 ayat (2)

No. 9 Tahun 2004 dalam pasal 1 penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Kemudian pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, ditambahkan penjelasan bahwa, tidak termasuk pengertian KTUN yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundangundangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.”

KTUN sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dimaknai sebagai:

- a. bentuknya penetapan tertulis yang terdapat tindakan faktual (nyata);
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan atas ketentuan perundang-undangan dan Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
- d. bersifat final dalam artian tidak membutuhkan pertimbangan dari lembaga pemerintahan atau pejabat TUN lainnya;
- e. Keputusan memiliki potensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau

f. Keputusannya berlaku bagi Warga Masyarakat.<sup>9</sup>

Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam pada pasal 16 menyebutkan bahwa kewenangan PA/KPA dalam proses Pengadaan Barang/Jasa adalah menerbitkan Ketetapan tentang Sanksi Daftar Hitam terhadap penyedia barang/jasa atas dasar usulan Kelompok Kerja (Pokja)/Pejabat/Agen Pengadaan.

Surat Ketetapan Sanksi Daftar Hitam dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Merupakan keputusan tertulis dengan format sesuai lampiran III dan lampiran IV Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018.<sup>10</sup>
- b. Bersifat final setelah dalam prosesnya meminta pertimbangan dari APIP dan pejabat terkait berdasarkan pasal 15 Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018.
- c. Memiliki konsekuensi hukum atas penyedia barang/jasa yang namanya tercantum dalam ketetapan sanksi daftar hitam, tidak dapat mengikuti kegiatan pengadaan barang/jasa dalam waktu tertentu;

### **3. Prosedur penundaan sanksi Daftar Hitam menurut Hukum acara TUN dan UU Nomor 30/2014**

penyedia barang/jasa yang dikenakan sanksi Daftar Hitam dapat mengajukan usulan penundaan atau pembatalan atas sanksi yang dijatuhkan. Dalam Undang-Undang LKPP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam tidak diatur upaya administrasi selain melalui gugatan terhadap hasil putusan PA/KPA.

Menurut pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004, disebutkan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah.

a) Syarat-syarat pengajuan penundaan menurut pasal 65 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014

Keputusan yang sudah ditetapkan berlakunya tidak dapat ditunda pelaksanaannya, kecuali jika berpotensi menimbulkan:

- 1) kerugian negara;
- 2) kerusakan lingkungan hidup; dan/atau

---

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 87

<sup>10</sup> Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018 Pasal 16 ayat (5)

- 3) konflik sosial
- b) Dalam hal penetapan penundaan sanksi *blacklist* dikabulkan, PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah berdasarkan putusan pengadilan berkewajiban menerbitkan Surat Keputusan Penundaan Sanksi Daftar Hitam paling lambat 5 (lima) hari sejak putusan pengadilan diterima. Kemudian PA/KPA menyampaikan Surat Keputusan Penundaan kepada penyedia barang/jasa yang dikenakan Sanksi Daftar Hitam pada hari yang sama dengan waktu surat keputusan ditetapkan.<sup>11</sup>
- c) Apabila penetapan penundaan ternyata menghasilkan putusan pengadilan berupa penolakan, menurut pasal 51 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1986 pihak penyedia barang/jasa dapat melakukan upaya banding melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (TUN).

#### **IV. Penutup**

Permohonan untuk Penundaan Surat Keputusan Penetapan Sanksi Daftar Hitam terhadap penyedia barang/jasa dilakukan setelah proses penetapan oleh PA/KPA. Upaya hukum yang dapat dilakukan adalah melalui pengadilan Tata Usaha Negara. Syarat pengajuan penundaan sanksi *blacklist* dapat dikabulkan jika ternyata dalam pelaksanaan putusan tersebut akan berakibat adanya kerugian negara, kerusakan lingkungan hidup dan/atau timbulnya konflik sosial. Setelah muncul keputusan yang mengikat dari pengadilan dijadikan dasar Keputusan PA/KPA untuk penundaan sanksi *blacklist* atas penyedia barang/jasa bersangkutan.

---

<sup>11</sup> Perlem LKPP Nomor 17 Tahun 2018 pasal 19 ayat (2) dan (3)

## DAFTAR PUSTAKA

### **Peraturan Perundang-Undangan**

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
3. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
5. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
6. Peraturan Kepala LKPP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

### **Penyusun**

Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur.

### ***Disclaimer:***

Seluruh informasi yang disediakan dalam tulisan hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.