

## ASPEK HUKUM DALAM KONTRAK PENGADAAN BARANG MILIK PEMERINTAH<sup>1</sup>

Oleh :  
Moh. Arszy R. Dotulong<sup>2</sup>  
Ronny Sepang<sup>3</sup>  
Maya S. Karundeng<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji aspek hukum yang diterapkan dalam kontrak pengadaan barang milik pemerintah dan untuk Mengkaji penegakan hukum terhadap pelanggaran kontrak dalam konteks konstruksi dan pengadaan barang pemerintah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Aspek hukum yang diterapkan dalam kontrak pengadaan barang milik pemerintah mencakup tiga ranah utama, yaitu hukum perdata, hukum administrasi negara, dan hukum pidana. Dari sisi hukum perdata, kontrak pengadaan merupakan perjanjian yang tunduk pada ketentuan KUHPerdata tentang syarat sah perjanjian dan kewajiban memenuhi prestasi sesuai Pasal 1320 dan 1338 KUHPerdata. Dari sisi hukum administrasi, pelaksanaan kontrak diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Perpres 12 Tahun 2021. Sedangkan dalam aspek hukum pidana, apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan kontrak yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dapat diterapkan ketentuan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penegakan hukum terhadap pelanggaran kontrak dalam konteks konstruksi dan pengadaan barang pemerintah dilakukan melalui tiga jalur utama, yaitu hukum perdata, hukum administrasi negara, dan hukum pidana.

Kata Kunci : *kontrak, pengadaan barang, milik pemerintah*

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Kebutuhan akan barang dan jasa pemerintah memerlukan sebuah kegiatan belanja yang disebut dengan Pengadaan barang/jasa pemerintah (Pengadaan). Tersedianya barang dan jasa, disamping merupakan bagian dari tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan rakyat, sekaligus kebutuhan

pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan.<sup>5</sup> Pengadaan pada dasarnya adalah cara pemerintah ‘berbelanja’ baik untuk keperluan rumah tangganya sendiri, penyediaan fasilitas publik, pelayanan kepada masyarakat maupun diserahkan kepada masyarakat.<sup>6</sup>

Saat ini kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah diatur dalam regulasi tersendiri, yaitu dengan Peraturan Presiden (Perpres). Dalam sejarah, regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia telah beberapa kali dilakukan perubahan atau penggantian, terakhir kali dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang ditetapkan tanggal 16 Maret 2018. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, bahwa yang dimaksud dengan pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah adalah: Kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.<sup>7</sup>

Pengadaan barang/jasa pemerintah hakikatnya akan menimbulkan dampak positif terhadap perekonomian dan pembangunan nasional. Namun, keberhasilan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam menggerakkan perekonomian nasional untuk menopang pembangunan nasional, dalam pelaksanaannya masih membutuhkan banyak perbaikan. Mengingat dalam praktik kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah masih kerap terjadi berbagai penyimpangan yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara dan perekonomian negara, sehingga mengarah pada terjadi tindak pidana korupsi. Sebagai pelaksana dan sekaligus pengguna anggaran negara, tentunya setiap rupiah yang dikeluarkan terkait dengan penggunaan anggaran negara oleh pelaku pengadaan akan dihadapkan pada adanya pertanggungjawaban. Penggunaan anggaran oleh pemerintah dalam mendapatkan barang/jasa harus tepat (*value for money*). Dari sekian banyak risiko yang akan diterima oleh pelaku pengadaan barang/jasa, risiko hukum terbesar yang akan dihadapi oleh pelaku pengadaan barang/jasa adalah euforia penegakan pemberantasan korupsi.

<sup>5</sup> Purwosusilo, 2017, “Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa”, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, hal. 1.

<sup>6</sup> Agus Kuncoro, 2013, “Begini Tender Yang Benar”, Primaprint, Yogyakarta, hal. 3.

<sup>7</sup> Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101213

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Pada dasarnya hampir semua pelaksanaan kegiatan pemerintahan memiliki risiko hukum.

Risiko hukum yang melekat dalam pengadaan barang/jasa adalah hukum administrasi, perdata dan hukum pidana. Proses pemilihan penyedia sampai dengan penetapan pemenang berada pada ranah hukum administrasi, sebaliknya pada tahap penandatanganan kontrak, pelaksanaannya, sampai pada serah terima hasil pekerjaan termasuk dalam ranah hukum perdata. Sedangkan aspek hukum pidana dalam proses pengadaan barang/jasa dapat diterapkan apabila penyimpangan memenuhi unsur-unsur kualifikasi perbuatan pidana yang diatur dalam undang-undang, termasuk unsur-unsur dari perbuatan tindak pidana korupsi.

Kegiatan pengadaan barang atau jasa bertujuan untuk menghasilkan barang ataupun jasa yang berkualitas dan wajar yang bisa diukur dari berbagai macam segi seperti biaya, jumlah penyediaan dan lokasi. Pengaturan kegiatan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah harus memperhatikan asas manfaat sebesar besarnya dari uang yang dikeluarkan atau memiliki *value of money* yang tinggi sehingga bisa memberikan barang atau jasa yang baik dipandang dari segi waktu, biaya, kualitas, jumlah dan lain sebagainya. Dengan prinsip seperti ini, diharapkan pemerintah bisa mendapatkan barang atau jasa dengan kualitas terbaik, harga termurah, pengadaan paling cepat, keberadaan barang paling mudah dijangkau dan berasal dari penyedia barang dan jasa yang bonafit dan lain sebagainya. Dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, kontrak pengadaan memiliki peranan yang sangat penting. Pada dasarnya, kontrak pengadaan barang/ jasa, merupakan suatu kontrak bisnis dalam kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa oleh K/L/D/I. Kontrak pengadaan ini disepakati oleh PPK dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola.<sup>8</sup>

Pemerintah melakukan banyak usaha untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia, salah satunya dengan melakukan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dilakukan instansi-instansi pemerintahan. Negara Indonesia adalah negara hukum yang sedang membangun (*developing country*), dimana pada saat ini sedang giat melaksanakan pembangunan di semua bidang. Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.<sup>9</sup> Oleh karena itu, hasil-hasil pembangunan harus dapat

dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mendorong terjadinya perubahan dan kemajuan dalam semua bidang kegiatan, termasuk kegiatan pengadaan barang dan jasa. Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa, pemerintah dituntut untuk memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah berkewajiban menyediakan kebutuhan rakyat dalam berbagai bentuk berupa barang, jasa, maupun pembangunan infrastruktur.<sup>10</sup> Di samping itu, pemerintah dalam penyelenggaraan membutuhkan juga barang dan jasa, untuk itu perlu pengadaan barang dan jasa.

Upaya pemerintah untuk mengatur kebijakan pengadaan barang dan jasa, maka diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah, selanjutnya disebut (Perpres No. 54 Tahun 2010) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah, selanjutnya disebut (Perpres No. 70 Tahun 2012), ini dimaksudkan untuk memberikan pedoman pengaturan mengenai tata cara pengadaan barang dan jasa yang sederhana, jelas dan komprehensif, sesuai dengan tata kelola yang baik.

Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan lainnya. Agar hakekat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan pada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.<sup>11</sup>

Contoh kasus terjadinya pelanggaran dalam kontrak pengadaan barang milik pemerintah adalah kasus pengadaan alat kesehatan rumah sakit yang terjadi di RSUD Kota Bima. Kasus ini terjadi di RSUD Kota Bima, Nusa Tenggara Barat, pada tahun 2019–2020, terkait pengadaan alat kesehatan (alkes) senilai miliaran rupiah. Dalam proyek tersebut, Pejabat Pembuat

<sup>8</sup> Pasal 1 Angka 23 Peraturan Presiden Nomor. 16 Tahun 2018.

<sup>9</sup> Djumialdji, 1996, “Hukum Bangunan: Dasar-Dasar Hukum Dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia”, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 1.

<sup>10</sup> Yohanes Sogar Simamora, 2005, “Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah”, Disertasi, Program Pasca Sarjana UNAIR, Surabaya, hal. 5.

<sup>11</sup> Ibid. hal. 3.

Komitmen (PPK) bekerja sama dengan pihak penyedia untuk menyediakan sejumlah peralatan medis seperti alat bedah dan perawatan intensif. Namun, hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan bahwa barang yang diterima tidak sesuai spesifikasi kontrak, baik dari segi kualitas maupun jumlah, serta terdapat indikasi mark-up harga dan sebagian alat bersifat pengadaan fiktif. Meskipun demikian, PPK tetap melakukan pembayaran 100% kepada penyedia barang, padahal pelaksanaan kontrak belum memenuhi ketentuan dalam dokumen kontrak. Akibatnya, negara dirugikan sekitar Rp 3 miliar, dan kasus ini diselidiki oleh Kejaksaan Negeri Bima, yang kemudian menetapkan PPK dan penyedia barang sebagai tersangka atas dugaan tindak pidana korupsi dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang milik pemerintah.<sup>12</sup>

Kontrak pengadaan antara RSUD (melalui PPK) dan penyedia merupakan bentuk perjanjian kerja sama yang tunduk pada asas hukum perdata. Penyedia yang menyerahkan barang tidak sesuai spesifikasi telah melakukan wanprestasi sesuai Pasal 1239 KUHPerdata.<sup>13</sup> Konsekuensi hukumnya:

- Pemerintah dapat menuntut ganti rugi,
- Melakukan pemutusan kontrak,
- Atau menahan pembayaran, sebagaimana diatur dalam Perpres 16/2018 Pasal 78 ayat (3).<sup>14</sup>

PPK yang melaksanakan pembayaran tanpa verifikasi hasil pekerjaan melanggar asas kecermatan dan akuntabilitas dalam administrasi keuangan negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa setiap keputusan dan tindakan pejabat pemerintahan harus didasarkan pada asas profesionalitas dan akuntabilitas.<sup>15</sup> Ketika penyimpangan kontrak menyebabkan kerugian keuangan negara, maka perbuatan tersebut termasuk tindak pidana korupsi. Dalam hal ini, PPK dan penyedia barang dapat diberat Pasal 3 UU Tipikor, karena menyalahgunakan kewenangan untuk menguntungkan diri sendiri atau pihak lain dengan merugikan keuangan negara.<sup>16</sup>

Contoh lain yang serupa adalah kasus pengadaan alat kesehatan di RSUD Bali Maandara. Dalam perkara Nomor 36/Pid.Sus-TPK/2022/PN.Dps, pengadilan memutus bahwa: “Terdakwa selaku PPK telah melakukan pembayaran penuh kepada penyedia walau barang tidak sesuai spesifikasi, sehingga menimbulkan kerugian negara. Tindakan tersebut merupakan penyalahgunaan wewenang yang menguntungkan pihak lain.”<sup>17</sup> Terdakwa dijatuhi pidana penjara 5 tahun, denda Rp 200 juta, dan diwajibkan membayar uang pengganti sebesar nilai kerugian negara.<sup>18</sup>

Kasus pengadaan barang milik pemerintah seperti di RSUD Kota Bima menunjukkan bahwa kontrak pengadaan harus dijalankan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi sebagaimana diatur dalam Perpres No. 16 Tahun 2018. Penyimpangan terhadap spesifikasi kontrak tidak hanya menimbulkan wanprestasi secara perdata, tetapi juga dapat berimplikasi pidana apabila menyebabkan kerugian negara.<sup>19</sup>

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana aspek hukum yang diterapkan dalam kontrak pengadaan barang milik pemerintah ?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran kontrak dalam konteks konstruksi dan pengadaan barang pemerintah?

## C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Aspek Hukum Yang Diterapkan Dalam Kontrak Pengadaan Barang Milik Pemerintah

Pengadaan barang dan jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian/penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang ke arah pembelian berjangka waktu pembayaran, dengan membuat dokumen pertanggungjawaban (pembeli dan penjual), dan pada akhirnya melalui proses pelelangan. Dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu ada etika, norma, dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau yang dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya

<sup>12</sup> Kejaksaan Negeri Bima, *Laporan Penetapan Tersangka Kasus Pengadaan Alkes RSUD Kota Bima Tahun 2019–2020*, 2022.

<sup>13</sup> KUHPerdata, Pasal 1239.

<sup>14</sup> Perpres No. 16 Tahun 2018, Pasal 78 ayat (3).

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 dan 11.

<sup>16</sup> UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 3.

<sup>17</sup> Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 36/Pid.Sus-TPK/2022/PN.Dps.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, Pasal 6.

merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan lainnya. Agar hakekat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan pada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.<sup>20</sup>

Pengadaan yang menggunakan penyedia barang dan jasa baik sebagai badan usaha maupun perorangan, pada dasarnya dilakukan melalui pemilihan penyedia barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan cara pengadaan langsung dilakukan oleh pejabat pengadaan dengan cara membeli barang atau membayar jasa secara langsung kepada penyedia barang dan jasa, tanpa melalui proses lelang atau seleksi. Pengadaan langsung pada hakekatnya merupakan jual beli biasa dimana antara penyedia yang memiliki barang dan jasa untuk dijual dan pejabat pengadaan yang membutuhkan barang dan jasa terdapat kesepakatan untuk melakukan transaksi jual-beli barang dan jasa dengan harga yang tertentu. Dalam mewujudkan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan dari adanya hukum atas penegakan hukum terhadap penyimpangan yang terjadi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah yang berpotensi merugikan keuangan negara yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapan pilihan sanksi pidana atau sanksi administrasi yang diberlakukan. Untuk menciptakan suatu ketertiban umum dalam kehidupan bersama perlu diciptakan suatu suasana yang tertib. Jadi kebutuhan akan ketertiban merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur.

Pesatnya pembangunan tentunya harus diimbangi dengan peran pemerintah dalam menyediakan berbagai bentuk berupa barang, jasa maupun pembangunan infrastruktur. Dalam praktek, pihak-pihak tersebut seringkali dianggap sebagai pihak yang bertanggungjawab apabila terjadi penyimpangan terhadap proses pengadaan barang dan jasa.

Sistem hukum terbentuk oleh interaksi antara ketujuh unsur di atas, sehingga apabila salah satu unsur tidak memenuhi syarat, maka seluruh sistem hukum tidak akan berjalan sebagaimana mestinya, atau apabila salah satu unsur berubah, maka

seluruh sistem atau unsur-unsur lain juga akan atau harus berubah. Dengan kata lain, perubahan undang-undang saja tidak akan membawa perbaikan, apabila tidak disertai oleh perubahan yang searah di bidang peradilan, rekrutmen dan pendidikan hukum, reorganisasi birokrasi, penyelarasan proses dan mekanisme kerja, dan modernisasi sarana dan prasarana serta pengembangan budaya dan perilaku hukum masyarakat yang mengakui hukum sebagai sesuatu yang sangat diperlukan bagi pergaulan dan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang damai, tertib, dan sejahtera.

Peraturan perundang-undangan nasional khusus mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang sekarang berlaku adalah Perpres 12 Tahun 2021. Dalam konteks pembangunan hukum, kegiatan pengadaan barang/ jasa pemerintah ditinjau dari perspektif hukum Indonesia, memiliki arti penting dengan argumentasi sebagai berikut: pertama, pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki arti strategis dalam proteksi dan preferensi bagi pelaku usaha dalam negeri. Kedua, pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan sektor signifikan dalam upaya pertumbuhan ekonomi. Ketiga, sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang mampu menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik akan mendorong efisiensi dan efektifitas belanja publik sekaligus mengondisikan perilaku tiga pilar yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan *good governance*. Keempat, bahwa ruang lingkup pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi berbagai sektor dalam berbagai aspek dalam pembangunan bangsa.

Pengaturan pengadaan barang dan jasa pemerintah maka diperlukan pengaturan hukum yang jelas dan mampu memenuhi perkembangan pasar, sehingga prinsip kepastian hukum diperoleh oleh para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tersebut. Pengadaan barang dan jasa pemerintah baik berdasarkan hukum nasional maupun hukum internasional harus berdasarkan persaingan sehat, transparansi, efisiensi dan nondiskriminasi. Berkaitan dengan hal tersebut, hukum merupakan sesuatu yang harus ada dan berlaku dalam sebuah masyarakat. Sebuah komunitas masyarakat yang tidak diikat oleh hukum akan mengakibatkan timbulnya ketidakteraturan. Sebab, sebagaimana diketahui bahwa manusia itu merupakan makhluk sosial (*zoon politicon*), yang berarti manusia merupakan makhluk yang senantiasa ingin berkumpul, bergaul dan berinteraksi dengan sesamanya dalam

<sup>20</sup> Adrian Sutedi, 2016, *op.cit.* hal. 3.

rangka memenuhi kebutuhan hidupnya.<sup>21</sup> Dalam menemukan pengertian yang baik mengenai hukum administrasi negara, pertama-tama harus ditetapkan bahwa hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik, yakni hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antar organ pemerintahan. HAN memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi hukum administrasi negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan.

Keputusan pengguna barang merupakan keputusan pejabat negara/ daerah, apabila terjadi sengketa tata usaha negara, pihak yang dirugikan (penyedia barang dan jasa atau masyarakat) akibat dikeluarkan Keputusan TUN apabila tidak ditemukan upaya penyelesaiannya, dapat mengajukan keberatan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut. Subjek hukum baik orang perorangan maupun subjek hukum perdata dapat mengajukan gugatan pembatalan secara tertulis melalui PTUN dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Hukum perdata dapat didefinisikan sebagai hukum yang mengatur hubungan antara subjek hukum dengan subjek hukum lainnya di bidang keperdataan. Keperdataan dimaksudkan adalah lalu lintas hukum yang berhubungan antara individu dengan individu lain, seperti hubungan hukum dengan keluarga, perjanjian antara subjek hukum, termasuk hubungan hukum di bidang pewarisan. Terkait dengan pengadaan barang dan jasa, hukum perdata mengatur hubungan hukum antara Pengguna dan Penyedia Barang dan jasa sejak penandatanganan kontrak sampai berakhir/selesai kontrak sesuai dengan isi kontrak. Hubungan hukum antara pengguna dan penyedia terjadi pada proses penandatanganan kontrak pengadaan barang dan jasa sampai proses selesai kontrak merupakan hubungan hukum perdata khususnya hubungan kontraktual/perjanjian. Dalam proses pengadaan barang dan jasa, berdasarkan pelimpahan kewenangan diwakili oleh pejabat-pejabat pengadaan, yaitu:<sup>22</sup> (1) PA/KPA, (2) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), (3) Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan/Pejabat Pengadaan (PPK/PP), dan

Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPPH). Sedangkan Penyedia Barang dan jasa bisa orang perorangan atau badan hukum (privat).

Pejabat pengadaan dalam melakukan hubungan hukum di bidang perjanjian bertindak secara individual/pribadi. Artinya, apabila terdapat kerugian negara maka mengganti kerugian negara tersebut secara pribadi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat 3 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharan, menyatakan: "Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBN/APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud". Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), buku III tentang Perikatan, disebutkan bahwa perikatan dapat lahir karena undang-undang atau perjanjian.

Perikatan yang lahir karena perjanjian Pasal 1338 KUH Perdata menyatakan bahwa "Semua perjanjian yang dibuat harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang mempunyai kekuatan hukum sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya". Maksudnya, semua perjanjian mengikat mereka yang tersangkut bagi yang membuatnya, mempunyai hak yang oleh perjanjian itu diberikan kepadanya dan berkewajiban melakukan hal-hal yang ditentukan dalam perjanjian. Perjanjian dalam pengadaan barang dan jasa adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu menyelenggarakan suatu pekerjaan bagi pihak lain dengan menerima suatu harga tertentu. Perjanjian merupakan dasar pelaksanaan kegiatan.

Hukum pidana mengatur hubungan hukum antara penyedia dan pengguna sejak tahap persiapan sampai selesai kontrak pengadaan barang dan jasa (serah terima). Mulai tahap persiapan sampai dengan serah terima pekerjaan/ barang telah terjadi hubungan hukum, yaitu hubungan hukum pidana. Hukum pidana (*the criminal law*), lazim disebut sebagai hukum kriminal, karena persoalan yang diaturnya adalah mengenai tindakan-tindakan terhadap kejahatan dan hal-hal yang berhubungan dengan kejahatan dalam masyarakat. Sehubungan dengan pengadaan barang dan jasa, ruang lingkup tindakan/perbuatan yang dilakukan baik pengguna barang dan jasa maupun penyedia adalah segala perbuatan atau tindakan yang melawan hukum. Artinya, bahwa tindakan/perbuatan dalam pengadaan barang dan jasa tidak sesuai dengan peraturan perundangan mulai dari tahap persiapan sampai selesai/berakhirnya kontrak. karena hukum pidana merupakan hukum publik, ada

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, 1990, "Sosiologi Suatu Pengantar", RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 27.

<sup>22</sup> Musa Darwin Pane, *op.cit.* hal. 151.

kewajiban negara secara langsung untuk melindungi segala hak dan kepentingan pengguna dan penyedia barang dan jasa.<sup>23</sup>

Tinjauan hukum pidana dalam proses pengadaan barang dan jasa adalah bahwa hukum pidana diterapkan kalau ada pelanggaran pidana yang dilakukan oleh para pihak, baik pengguna maupun penyedia barang dan jasa dalam proses pengadaan barang dan jasa. Hal ini sesuai dengan asas hukum pidana “*green straf zonder schuld*”, tiada hukuman tanpa kesalahan. Tindak pidana dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah titik rawan penyimpangan terjadi pada tahap perencanaan pengadaan, seperti adanya indikasi penggelembungan anggaran atau *mark-up*, pelaksanaan pengadaan yang diarahkan, rekayasa penyatuhan dan/atau memecah-mecah dengan maksud Kolusi, Korupsi maupun Nepotisme yang merugikan negara, Selain hal tersebut titik rawan tindak pidana lainnya juga bisa terjadi pada tahap kualifikasi perusahaan, tahap evaluasi pengadaan, tahap penandatangan kontrak, dan tahap penyerahan barang yang tidak memenuhi syarat dan bermutu rendah yang dapat menimbulkan kerugian negara. Di samping itu, Penyedia Barang dan jasa titik rawan tindak pidana dapat terjadi pada tindak pemalsuan dokumen, ingkar janji untuk melaksanakan pekerjaan (wanprestasi) sehingga terdapat unsur perbuatan melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian bagi negara.

Pengadaan Barang Milik Pemerintah (PBMP) melibatkan kontrak yang memiliki karakteristik khusus: meskipun berfungsi secara komersial, kontrak ini tunduk pula pada hukum publik seperti administrasi negara dan perbendaharaan. Salah satu upaya pemerintah untuk mendorong pertumbuhan perekonomian adalah melalui *government expenditure*. *Government expenditure* pada prosesnya tidak terlepas dari teknis pengadaan barang/jasa (PBJ) pemerintah. Teknis pengadaan barang/jasa pemerintah tentunya menjadi bagian yang perlu dilaksanakan dengan baik untuk mendukung peningkatan perekonomian masyarakat. Dalam melaksanakan PBJ, baik instansi pemerintah maupun penyedia memiliki perikatan hukum yang lahir dari kontrak PBJ. Kontrak PBJ menjadi salah satu bagian penting yang sangat memengaruhi terlaksananya proses PBJ.<sup>24</sup>

Kontrak secara umum diatur didalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), yang berberbunyi, “Suatu persetujuan

adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih”. Adapun mengenai PBJ diatur lebih khusus pada Pasal 1 angka 44 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, bahwa “Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disebut Kontrak adalah perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK (Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Pejabat Pembuat Komitmen) dengan Penyedia atau pelaksana swakelola”.

Berdasarkan ketentuan hukum di atas, dapat kita ketahui bahwa terdapat kekhususan pada kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah jika dibandingkan dengan kontrak secara umum. Kontrak pada umumnya terkait dengan ikatan antarorang (*natuurlijke persoon*), antarperusahaan (*Rechts person*), maupun orang dan perusahaan. Sedangkan pada pengadaan barang/jasa pemerintah, para pihak yang terikat dalam kontrak adalah penyedia/pelaksana swakelola dengan PA/KPA/PPK. Ketentuan di dalam kontrak PBJ tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya, peraturan terkait lainnya, ketertiban umum, dan kesusilaan, sehingga konsekuensi hukum yang terjadi tentunya akan berbeda dengan kontrak pada umumnya.

Konsekuensi hukum yang berbeda akan menyebabkan risiko hukum yang berbeda. Dalam PBJ terdapat risiko-risiko hukum pada tahap perancangan kontrak PBJ apabila tidak disusun secara cermat, di antaranya risiko kerugian negara, terjadinya wanprestasi, perbuatan melawan hukum (PMH), maladministrasi, risiko kontrak batal demi hukum atau dapat dibatalkan, penyedia tidak memiliki perizinan yang memadai dalam menjalankan usaha, sengketa hukum antara penyedia dengan subkontraktor, harga kontrak melebihi ketentuan peraturan perundang-undangan, dan risiko lainnya. Risiko hukum tersebut dapat dihindari apabila para pihak yang terikat dalam kontrak dapat merancang kontrak PBJ dengan cermat, sehingga menghindari risiko-risiko hukum yang dapat terjadi. Dalam merancang kontrak, para pihak dalam hal ini PPK yang memiliki tugas untuk menetapkan rancangan kontrak berdasarkan Pasal 11 ayat (1) huruf d dan penyedia perlu memperhatikan beberapa aspek krusial dalam perancangan Kontrak PBJ. Pada tulisan ini, penulis membatasi pembahasan hanya terkait kontrak PBJ antara PPK dengan penyedia. Terdapat beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan di dalam kontrak PBJ.

Pertama, prinsip-prinsip dalam perancangan kontrak PBJ pemerintah. Prinsip yang perlu diperhatikan dalam perancangan kontrak PBJ,

<sup>23</sup> Musa Darwin Pane, *op.cit.* hal. 152.

<sup>24</sup> Joshua Harris Pardamean Samosir, Subbagian Pengadaan Barang/Jasa Sekretariat Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Artikel Opini, diakses di [djpbc.kemenkeu.go.id](http://djpbc.kemenkeu.go.id) 7 Juni 2025 Pukul 17.00 WITA.

yaitu prinsip pengelolaan keuangan negara, prinsip keterkaitan hukum publik dan privat, dan prinsip PBJ pemerintah.<sup>25</sup> *Legal protection* tidak hanya melihat dari aturan, tetapi wajib memenuhi prinsip yang akan diterapkan dalam kontrak PBJ. Pada penerapan prinsip pengelolaan keuangan negara, apabila jangka waktu kontrak pengadaan lebih dari satu tahun anggaran, maka kontrak PBJ tersebut disebut dengan kontrak tahun jamak, yang PPK wajib mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari PA/Menteri Keuangan sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 60/PMK.02/2018 tentang Persetujuan Kontrak Tahun Jamak oleh Menteri Keuangan sebagaimana yang diubah dengan PMK 93/PMK.02/2020 Tahun 2020. Hal ini sesuai dengan asas tahunan yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.

Kedua, terkait dengan subjek hukum dalam kontrak PBJ. Pemahaman yang mendalam mengenai subjek hukum dapat menghindarkan para pihak dari risiko hukum, karena pemahaman tersebut dapat memberikan penilaian apakah subjek hukum sebagaimana dimaksud cakap hukum atau tidak.<sup>26</sup> Ketika subjek hukum dalam kontrak tidak cakap maka terdapat potensi kontrak bisa dibatalkan. Hal ini diatur didalam Pasal 1320 KUHPPerdata yang menyatakan bahwa syarat sah dari kontrak terdiri dari (1) kesepakatan, (2) kecakapan, (3) suatu hal tertentu, dan (4) sebab yang halal. Syarat pertama dan kedua disebut sebagai syarat subjektif, sehingga ketika tidak terpenuhi, kontrak tersebut dapat dibatalkan. Sedangkan syarat ketiga dan keempat disebut sebagai syarat objektif, tidak dapat terpenuhinya syarat objektif menyebabkan kontrak batal demi hukum.

Kedudukan pemerintah sebagai “penguasa” dan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah yang merupakan ranah administrasi dan perlunya transparansi sebagai perwujudan asas pemerintahan yang baik menjadikan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah sebagai sesuatu yang khusus/berbeda dibandingkan Kontrak Publik. Kontrak pada pengadaan barang/jasa bukanlah domain eksklusif pengadaan melalui penyedia semata, cara pengadaan melalui swakelola pun memerlukan kontrak. Dalam kapasitas nya pemerintah sebagai unsur yang lebih “tinggi” dengan kewenangannya dalam ranah hukum perdata/privat menjadikan aspek kontrak pengadaan barang/jasa menjadi terlihat “istimewa”, hal ini dikarenakan akan terdapat potensi Perbuatan Melawan Hukum

(*Onrechtmatige Daad*) dan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang sangat tidak diharapkan terjadi di era Pemerintah sebagai pelayan publik.

Pemerintah sebagai Penguasa dalam hal ini sebagai manifestasi negara secara nyata sangat besar memiliki kemungkinan bersinggungan dan bergesekan atas kebijakan penguasa yang keliru dengan wilayah privat warga negara sehingga diperlukan perlindungan Hukum bagi masyarakat atas hal-hal yang terkait dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara, Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatige Daad*) dengan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) adalah Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) yang berbunyi “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengantikan kerugian tersebut”.

Pemerintah yang melakukan pelaksanaan tugas yang melanggar KUHPPer Pasal 1365 dan dalam tindakannya penguasa bersinggungan dengan wilayah privat warga negara berpotensi mengakibatkan perbenturan/pertentangan kepentingan, terjadinya perbuatan melanggar hukum salah satu pihak, dan konsekuensi fungsi negara itu sendiri, hal ini dikarenakan terdapat dua kedudukan berbeda negara sebagai fungsi pemerintahan dalam berkontrak yaitu negara sebagai badan publik dan negara sebagai perwujudan pihak pribadi, oleh karena itu dalam berkontrak dan ranahnya pada hukum administrasi yaitu Peraturan terkait Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan administrasi perbendaharaan dilekatkan instrument keperdataan yang menurut pakar hukum De Haan adalah sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. *Publiekrechtelijke samewerkongsoverkomst* yaitu perikatan antara sesama organ pemerintah dalam hal ini terkait Perpres 16/2018 dikenali sebagai Swakelola Tipe I dan Swakelola Tipe II
2. *Publiekrechtelijke bevoegdhedemovereenkomst* yaitu perikatan antara Pemerintah dan berseama-sama rakyat dalam hal ini terkait Perpres 16/2018 dikenali sebagai Swakelola Tipe III dan Swakelola Tipe IV, dan
3. *Privaatrechtelijke beleidovereenkomst* yaitu perikatan antara Pemerintah dan dengan pelaku usaha swasta.

Pembatasan kewenangan Pemerintah pada pejabat penandatangan kontrak. Dalam ranah

<sup>25</sup> Joshua Harris Pardamean Samosir, *op.cit.*

<sup>26</sup> Joshua Harris Pardamean Samosir, *op.cit.*

<sup>27</sup> Pembatasan Wewenang Pemerintah Pada Kontrak, diakses di christiangamas.net 7 Juni 2025 Pukul 17.00 WITA.

melakukan perikatan tersebut maka menurut De Haan Pemerintah wajib dibatasi kewenangan diskresinya dengan tujuan mencegah Pemerintah bertindak sewenang-wenang/penyalahgunaan wewenang, dan dalam kapasitas dilakukan perikatan maka pihak yang berkontrak dari Pemerintah memiliki kedudukan yang setara dengan Badan Hukum Privat yang berkontrak dengan Pemerintah.<sup>28</sup> Sehingga tidaklah mengherankan apabila segala sesuatu dalam proses pengadaan barang/jasa Pemerintah dituntut untuk dibuka setransparan mungkin dimana salah satunya adalah perlunya dilakukan Pengumuman Rencana Umum Pengadaan seluas-luasnya dan sedini mungkin.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah melibatkan banyak aspek hukum yang kompleks dan membutuhkan perhatian yang serius. Dengan memahami dan mematuhi semua aspek tersebut, pemerintah dapat menjalankan proses pengadaan dengan transparan, efisien, dan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Kontrak pengadaan barang milik pemerintah berbeda dengan kontrak pada umumnya karena bersifat administratif (*bestuursrechtelijk*) yang timbul dari tindakan hukum satu pihak (*eenzijdige rechtshandeling*) oleh pihak pemerintah sebagai pengguna anggaran. Meskipun berbentuk perjanjian, kontrak ini diikat oleh ketentuan hukum publik, yang memberikan kewenangan besar kepada pemerintah dalam proses pelaksanaannya. Oleh karena itu, peraturan seperti Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjadi dasar utama, dan tidak sepenuhnya tunduk pada prinsip kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam KUH Perdata. Pelaksanaan kontrak pengadaan juga harus mematuhi prinsip-prinsip umum pengadaan, seperti efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan persaingan sehat.

Prinsip-prinsip tersebut memiliki implikasi hukum yang jelas, karena pelanggaran terhadapnya dapat menimbulkan konsekuensi administratif, perdata, bahkan pidana, terutama dalam kasus penyalahgunaan wewenang, kolusi, dan korupsi. Aspek hukum pidana dapat dikenakan jika terjadi tindak pidana dalam proses pengadaan, misalnya dalam bentuk manipulasi tender, mark-up harga, atau penunjukan langsung yang tidak sah. Pengawasan terhadap kontrak pengadaan barang milik pemerintah dilakukan oleh berbagai lembaga, antara lain BPK, BPKP, KPK, dan LKPP.

Fungsi pengawasan ini bertujuan untuk menjamin agar pelaksanaan pengadaan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan yang berlaku. Selain itu, sistem penyelesaian sengketa dalam kontrak pengadaan juga diatur, baik melalui jalur administratif, arbitrase, maupun pengadilan negeri. Dengan demikian, aspek hukum dalam kontrak pengadaan barang milik pemerintah bukan hanya melibatkan satu sistem hukum, melainkan merupakan interseksi dari berbagai disiplin hukum, sehingga membutuhkan pemahaman menyeluruh baik dari sisi normatif maupun praktik administrasi negara. Hal ini juga mencerminkan pentingnya keterbukaan, akuntabilitas, dan kepastian hukum dalam setiap tahapan pengadaan untuk menjamin penggunaan APBN/APBD secara efektif dan efisien.

## B. Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Kontrak Dalam Konteks Konstruksi dan Pengadaan Barang Pemerintah

Penegakan hukum terhadap pelanggaran kontrak dalam konstruksi dan pengadaan barang pemerintah melibatkan beberapa aspek penting. Pertama, kontrak ini adalah perjanjian tertulis antara pemerintah dan penyedia barang/jasa, yang tunduk pada hukum perdata tetapi memiliki karakteristik khusus karena menyangkut kepentingan publik dan keuangan negara. Dasar hukum utama mencakup KUH Perdata dan UU tentang pengadaan barang/jasa serta jasa konstruksi. Terdapat berbagai jenis pelanggaran kontrak, termasuk wanprestasi seperti keterlambatan atau cacat mutu, perbuatan melawan hukum seperti penyuapan, dan penyimpangan administratif seperti penggunaan dokumen palsu. Penegakan hukum dilakukan melalui jalur perdata, administratif, dan pidana.

Jalur perdata mencakup penyelesaian sengketa yang diatur dalam kontrak, klaim ganti rugi bagi pihak yang dirugikan, dan tanggung jawab penyedia jasa dalam kegagalan bangunan.<sup>29</sup> Jalur administratif melibatkan sanksi dari pejabat pengadaan, seperti pembatalan penawaran dan pencairan jaminan kontrak. Jika terjadi kesalahan administratif yang merugikan negara, ada mekanisme ganti rugi diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Jalur pidana sering digunakan dalam kasus korupsi atau penipuan, namun penggunaannya dikritik karena seharusnya menyelesaikan sengketa secara perdata terlebih dahulu.<sup>30</sup> Klausul

<sup>29</sup> Suprapto, 2016, "Modul Kebijakan Hukum Kontrak Konstruksi Diklat Hukum Kontrak Konstruksi Tingkat Dasar", Modul 1, Bandung, hal. 5.

<sup>30</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/a/dikritik--pendekatan-pidana-dalam-kasus-pengadaan-barang-dan->

dalam kontrak sangat penting untuk memberikan kejelasan hukum dan mendorong penyelesaian di luar pengadilan. Tantangan penegakan hukum meliputi tumpang tindih antara ranah hukum dan kurangnya pemahaman aparat, sehingga kesimpulannya adalah bahwa penegakan hukum harus mengutamakan mekanisme perdata dan administratif.

Perpres 46/2025 mengedepankan digitalisasi PBJ melalui *e-Catalog*, *e-Purchasing*, dan *e-Kontrak* untuk meningkatkan transparansi. PPK harus melakukan sertifikasi dan pemantauan real-time untuk kinerja penyedia. Namun, ada kritik terhadap peningkatan ambang batas pengadaan yang dinilai mengurangi akuntabilitas serta potensi kolusi akibat diskresi yang luas. Penegakan hukum terdiri dari tiga tahap. Pertama, tahap administratif di mana APIP mengaudit pelanggaran tanpa langsung mengkriminalisasi, dengan sanksi administratif mulai dari pembatalan kontrak hingga pencabutan izin. Kedua, tahap perdata yang memungkinkan penggantian kerugian negara dan pembatalan kontrak jika penyedia tidak memenuhi syarat. Ketiga, tahap pidana yang menangani kasus suap dan kolusi.

Optimalisasi penegakan hukum dibutuhkan melalui penguatan APIP, reformulasi regulasi, dan adopsi metode penyelesaian sengketa alternatif tanpa kriminalisasi. Juga penting untuk melindungi whistleblowers dan meningkatkan transparansi publik pada proyek pemerintah. Perpres 46/2025 membawa kemajuan namun masih menghadapi tantangan, dan pendekatan komprehensif diperlukan untuk efektivitas penegakan hukum.

Kontrak merupakan perikatan hukum yang lahir dari kesepakatan dua pihak atau lebih, diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Dalam konteks pengadaan barang/jasa pemerintah, kontrak bukan hanya dokumen administratif, melainkan juga manifestasi dari tender dan penetapan penyedia oleh instansi publik, sehingga memiliki kekuatan hukum yang wajib dijalankan.<sup>31</sup> Kontrak di sektor konstruksi dan PBJ memuat karakteristik tersendiri, yakni nilai proyek yang tinggi, kompleksitas teknis, serta kebutuhan pengawasan yang ketat. Hal ini menimbulkan risiko besar apabila tidak dipatuhi, termasuk kerugian negara dan konflik kepentingan.

Perpres Nomor 46 Tahun 2025 memperkenalkan paradigma baru dalam penegakan hukum PBJ: bahwa setiap dugaan

pelanggaran harus diselesaikan melalui mekanisme administratif terlebih dahulu sebelum masuk ranah pidana. Prinsip subsidiaritas ini dijabarkan dalam Pasal 77, yang mengharuskan laporan publik ditangani oleh audit internal Inspektorat (APIP) sebelum dilanjutkan ke aparat penegak hukum jika terdapat unsur pidana, seperti suap atau kolusi.<sup>32</sup> Model ini menekankan peran APIP tidak sebagai penindak represif, melainkan pembina dan mitra, sehingga penegakan berlangsung lebih edukatif.

Perpres 46/2025 menempatkan APIP sebagai lembaga awal penangan dugaan pelanggaran. Laporan masyarakat baik keterlambatan, pelaksanaan di luar mutu atau volume kontrak, maupun addendum illegal harus diproses melalui audit administrasi dan edukasi penyedia sebelum langkah diskresi lebih lanjut diambil. Bila ditemui pelanggaran administratif, sanksi yang diberlakukan bisa berupa pembatalan kontrak, denda, blacklisting, hingga pencabutan sertifikasi PPK. Jika audit menemukan bukti kerugian negara, kementerian atau lembaga dapat mengambil tindakan melalui gugatan perdata. Gugatan ini bisa menyertakan pembatalan kontrak, perintah pengembalian kerugian, dan pembatalan addendum ilegal. Perdata juga bisa berjalan paralel dengan proses administratif untuk memastikan pemulihan hak negara tanpa menunggu sanksi pidana. Hanya setelah elemen pidana seperti suap, gratifikasi, kolusi terbukti, laporan akan diteruskan ke aparat penegak hukum.

Untuk memperkuat penegakan hukum konstruksi dan PBJ, diperlukan optimalisasi di beberapa bidang.<sup>33</sup> Pertama, peningkatan kapasitas APIP dan digitalisasi audit. Sertifikasi digital forensik, audit elektronik, dan penggunaan dashboard *real-time* dapat mempercepat deteksi pelanggaran. Hal ini sekaligus mendukung *e-Kontrak* sebagai alat bukti hukum yang sah. Kedua, reformasi peraturan. Menurunkan ambang batas pengadaan langsung atau memberikan persyaratan pengawasan khusus untuk kontrak di bawah Rp 400 juta sangat penting. Diskresi PA/PPK perlu dibarengi pedoman transparansi publik dan keterbukaan dokumen. Ketiga, penggunaan metode ADR. Alternatif resolusi sengketa seperti mediasi dan arbitrase ala FIDIC atau UNCITRAL memungkinkan penyelesaian cepat tanpa harus melibatkan ranah pidana,

jasa-lt5f44f7a003575/?page=all diakses 3 Juni 2025, Pukul 19.00 WITA.

<sup>31</sup> <https://forjasib.com/2025/05/13/perpres-46-2025-era-baru-penegakan-etika-kontrak-pbj-tanpa-kriminalisasi/> diakses 3 Juni 2025, Pukul 19.05 WITA.

<sup>32</sup> <https://www.kompas.id/artikel/perpres-pengadaan-barang-jasa-masih-buka-celah-kolusi-dan-korupsi> diakses 3 Juni 2025, Pukul 19.05 WITA.

<sup>33</sup> <https://forjasib.com/2025/05/13/perpres-46-2025-era-baru-penegakan-etika-kontrak-pbj-tanpa-kriminalisasi/> diakses 3 Juni 2025, Pukul 19.05 WITA.

mengurangi “kriminalisasi” untuk pelanggaran non-pidana. Keempat, pemberdayaan masyarakat dan whistleblower. Perpres mengakui pelaporan publik, namun implementasinya masih lemah. Sistem pelaporan terpadu antara LKPP dan KPK, proteksi bagi whistleblower, dan keterbukaan kontrak e-Kontrak, seluruhnya menjadi elemen penting dalam membangun pengawasan publik yang berkelanjutan.

Perpres 46/2025 mewarnai era baru PBJ dengan digitalisasi total, prioritas administratif, dan preferensi ekonomi nasional. Di satu sisi, regulasi ini mencerminkan kemajuan dalam transparansi, efisiensi, dan pemberdayaan UMKM. Namun di sisi lain, diskresi pejabat yang luas, kenaikan ambang pengadaan langsung, dan celah pengawasan membuka peluang korupsi, sebagaimana yang dideteksi oleh ICW, TII, dan studi KPK. Praktik kickback hingga kolusi keluarga tetap mengintai jika kontrol internal dan independen tidak diperkuat. Dengan menyelaraskan strategi: penguatan APIP dan audit digital, reformasi regulasi, adopsi ADR, serta mendorong keterbukaan publik, penegakan hukum kontrak dalam PBJ konstruksi bisa dijalankan secara adil, efektif, dan berkelanjutan. Bab ini siap dijadikan acuan bagi studi lanjutan, analisis data lapangan, dan rancangan kebijakan lanjut.

Penegakan hukum terhadap pelanggaran kontrak dalam konteks konstruksi dan pengadaan barang pemerintah merupakan aspek fundamental dalam menjamin keberlangsungan dan efektivitas program-program pembangunan nasional. Dalam sistem hukum Indonesia, kontrak pengadaan diatur oleh berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, di antaranya adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya, dan berbagai ketentuan teknis dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Dalam praktiknya, pelanggaran kontrak dalam kegiatan konstruksi dan pengadaan barang pemerintah dapat berupa keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, penyimpangan dari spesifikasi teknis, wanprestasi oleh penyedia jasa, atau bahkan dugaan korupsi dalam proses pengadaan. Pelanggaran tersebut tidak hanya menimbulkan kerugian negara, namun juga menghambat pelayanan publik serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Penegakan hukum terhadap pelanggaran kontrak ini masih menghadapi berbagai kendala, seperti lemahnya pengawasan dari pejabat pembuat komitmen (PPK), ketidakjelasan klausul sanksi dalam kontrak,

ketidaktegasan aparat penegak hukum dalam menangani pelanggaran administratif atau pidana, hingga lemahnya koordinasi antar lembaga, termasuk antara auditor internal pemerintah dan aparat penegak hukum.

Prosedur penyelesaian sengketa akibat pelanggaran kontrak pengadaan umumnya ditempuh melalui dua jalur: penyelesaian secara non-litigasi melalui mediasi, arbitrase, atau mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam kontrak, dan litigasi melalui pengadilan. Namun, mekanisme ini seringkali tidak berjalan optimal karena masih rendahnya pemahaman para pihak tentang hak dan kewajibannya, serta belum maksimalnya penguatan kapasitas kelembagaan dalam bidang hukum kontrak dan pengadaan. Selain itu, dalam konteks hukum pidana, pelanggaran kontrak yang berindikasi penyimpangan atau perbuatan melawan hukum seperti mark-up, pengadaan fiktif, atau kolusi-tender harus ditindaklanjuti melalui penyelidikan dan penuntutan oleh aparat penegak hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun demikian, tidak semua pelanggaran kontrak memiliki unsur pidana, sehingga penting dilakukan pemisahan tegas antara pelanggaran administratif, perdata, dan pidana.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Aspek hukum yang diterapkan dalam kontrak pengadaan barang milik pemerintah mencakup tiga ranah utama, yaitu hukum perdata, hukum administrasi negara, dan hukum pidana. Dari sisi hukum perdata, kontrak pengadaan merupakan perjanjian yang tunduk pada ketentuan KUHPerdata tentang syarat sah perjanjian dan kewajiban memenuhi prestasi sesuai Pasal 1320 dan 1338 KUHPerdata. Dari sisi hukum administrasi, pelaksanaan kontrak diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Perpres 12 Tahun 2021, yang menegaskan prinsip efisiensi, transparansi, serta tanggung jawab pejabat pengadaan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik. Sedangkan dalam aspek hukum pidana, apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan kontrak yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dapat diterapkan ketentuan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sehingga pelanggaran kontrak tidak hanya bersifat administratif atau perdata, tetapi juga dapat berimplikasi pidana apabila

- mengandung unsur penyalahgunaan wewenang.
2. Penegakan hukum terhadap pelanggaran kontrak dalam konteks konstruksi dan pengadaan barang pemerintah dilakukan melalui tiga jalur utama, yaitu hukum perdata, hukum administrasi negara, dan hukum pidana. Dalam ranah perdata, penyedia atau pihak pemerintah yang melakukan wanprestasi dapat dituntut ganti rugi, pemutusan kontrak, atau sanksi denda sesuai ketentuan KUHPerdata Pasal 1243 dan 1267. Dalam ranah administratif, penegakan hukum dilakukan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Perpres 12 Tahun 2021, di mana penyedia yang melanggar kontrak dapat dikenai sanksi administratif seperti pencantuman dalam daftar hitam, pemutusan kontrak, atau penahanan pembayaran. Sementara dalam ranah pidana, apabila pelanggaran kontrak mengandung unsur penyalahgunaan wewenang atau menyebabkan kerugian keuangan negara, maka aparat penegak hukum seperti Kejaksaan, Kepolisian, dan KPK dapat menerapkan ketentuan Pasal 2 dan 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sehingga penegakan hukum tidak hanya bersifat reparatif tetapi juga represif terhadap pelaku yang merugikan keuangan negara.

## B. Saran

1. Penegakan hukum dalam pengadaan barang milik pemerintah harus dilaksanakan secara tegas dan konsisten. Hal ini mencakup tindakan preventif dan represif terhadap pelanggaran prinsip pengadaan, termasuk pengadaan fiktif, tender manipulatif, atau penyalahgunaan jabatan. Kolaborasi antara lembaga pengawas dan penegak hukum sangat penting dalam hal ini. Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa perlu disesuaikan secara berkala mengikuti perkembangan teknologi, metode pengadaan, serta model kontrak baru, seperti *e-procurement*, swakelola, dan *dynamic purchasing system*. Ketentuan yang adaptif akan meningkatkan efektivitas implementasi hukum pengadaan.
2. Pemerintah perlu memastikan bahwa setiap kontrak pengadaan barang dan jasa, khususnya di sektor konstruksi, di n dengan standar yang memuat klausul *sanksi* yang jelas, rinci, dan mengikat. Kontrak harus mampu mengakomodasi kemungkinan

terjadinya pelanggaran serta mencantumkan mekanisme penyelesaian sengketa secara eksplisit. Penyusunan kontrak idealnya dilakukan oleh tim hukum yang kompeten agar tidak terjadi kekosongan hukum atau celah yang dapat dimanfaatkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, H. 2010. *Dasar-Dasar Hukum Kontrak Internasional*, Edisi Revisi, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Djumialdji. 1996. *Hukum Bangunan: Dasar-Dasar Hukum Dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Hernoko, A.Y. 2008. *Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta.
- Kuncoro, A. 2013. *Begini Tender Yang Benar*, Primaprint, Yogyakarta.
- Marzuki, P.M. 2011. *Penelitian Hukum* Prenada Media Grup, Jakarta.
- Purwosusilo. 2014. *Aspek Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Purwosusilo. 2017. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Simamora, Y.S. 2013. *Hukum Kontrak: Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, Laksbang Pressindo, Surabaya.
- Sinambela, L.P. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Soebekti. 1996. *Hukum Perjanjian*, Cetakan ke XVI, Intermasa, Jakarta.
- Soekanto, S. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- Soekanto, S. 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sopian, A. 2014. *Dasar-Dasar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, In Media, Jakarta.
- Suprapto. 2016. *Modul Kebijakan Hukum Kontrak Konstruksi Diklat Hukum Kontrak Konstruksi Tingkat Dasar*, Modul 1, Bandung.
- Sutedi, A. 2010. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sutedi, A. 2016. *Aspek Hukum Pengadaan Barang/jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sutrisno. 2013. *Peningkatan Sumber Daya Manusia di Era Otonomi Daerah*, Raja Pustaka, Yogyakarta.

## Jurnal

- Harissa, M.R. 2023. *Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Barang Hasil Lelang Aset Bank*

- Syariah yang Tidak Dapat Menguasai Barang yang Telah Dibelinya Melalui Lelang oleh Bank Syariah, Jurist-Diction, Vol. 6 No. 1.
- Ikhsan, M. dkk. 2021. *Penyelesaian Sengketa Akibat Wanprestasi Pihak Penyedia Barang dan Jasa Melalui Elektronik Kepada Pemerintah Perspektif Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Jurnal Ilmiah Medata, Vol. 3 No. 3.
- Juarsa, E. 2019. *Analisis Kebijakan Perumusan Sanksi Pidana Denda Dalam KUHP*, Jurnal Hukum, Vol. 11 No. 1.
- Pane, M.D. 2017. *Aspek Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah*, Jurnal Media Hukum, Vol. 24 No. 2.
- Rawis, J.A. 2021. *Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Menurut Perpres Nomor 16 Tahun 2018*, Jurnal Lex Privatum, Vol. 9 No. 1.
- Simamora, F. dkk. 2023. *Kajian Yuridis Pertanggungjawaban Pidana Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi Jalan Yang Berimplikasi Pada Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Indonesia Sosial Teknologi, Vol. 4 No. 5.
- Widodo, S. dkk. 2023. *Deviasi Penerapan Aspek Hukum Kontrak Konstruksi*, Jurnal Publikasi Ilmu Teknik, Vol. 2 No. 2.
- Sumber-Sumber Lain**
- Aditya Wisnu, 9 Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, diakses di solusiklik.co.id  
<https://forjasib.com/2025/05/13/perpres-46-2025-era-baru-penegakan-etika-kontrak-pbj-tanpa-kriminalisasi/>
- <https://www.hukumonline.com/berita/a/dikritik--pendekatan-pidana-dalam-kasus-pengadaan-barang-dan-jasa-1t5f44f7a003575/?page=all>
- <https://www.kompas.id/artikel/perpres-pengadaan-barang-jasa-masih-buka-celah-kolusi-dan-korupsi>
- Joshua Harris Pardamean Samosir, Subbagian Pengadaan Barang/Jasa Sekretariat Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Artikel Opini, diakses di djpb.kemenkeu.go.id
- Pasal 1 Angka 23 Peraturan Presiden Nomor. 16 Tahun 2018.
- Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Pembatasan Wewenang Pemerintah Pada Kontrak, diakses di christiangamas.net
- Simamora, Y.S. 2005. *Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah*, Disertasi, Program Pasca Sarjana UNAIR, Surabaya.