

**IMPLIKASI HUKUM PENGADAAN
BARANG DAN JASA
DI KEMENTERIAN PEKERJAAN
UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT
(PUPR) BERDASARKAN PERATURAN
PRESIDEN NOMOR 16 TAHUN 2018**

Sulfirna Musati

Imelda Gracia Onibala

Susan Lawotjo

Abstrak

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan hukum mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di Kementerian PUPR berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dan bagaimana implementasi Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dalam praktik pengadaan barang dan jasa di Kementerian PUPR. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Implementasi pengadaan dan pemenuhan asas hukum secara normatif, Kementerian PUPR telah mendigitalisasi dan menstandarisasi mekanisme pengadaan melalui Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dan E-Katalog Konstruksi. Karakteristik mega-proyek yang membutuhkan kualifikasi kapital dan peralatan berskala raksasa menciptakan struktur pasar yang oligopolistik. 2. Implikasi hukum dan penyelesaian sengketa dimana pertanggungjawaban yuridis terhadap pelanggaran pengadaan di Kementerian PUPR terbagi ke dalam tiga rezim hukum. Pada fase persiapan dan pemilihan, kesalahan prosedur oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau Kelompok Kerja Pemilihan memunculkan sanksi Hukum Administrasi Negara. Pasca-penandatanganan kontrak, kedudukan para pihak tunduk pada Hukum Perdata dengan potensi sengketa berupa wanprestasi, adendum, hingga pemutusan kontrak sepihak. Apabila pelanggaran tersebut dilandasi oleh niat jahat (*mens rea*) seperti persekongkolan tender atau *mark-up* yang mengakibatkan kerugian keuangan negara secara nyata (*actual loss*), maka konstruksi hukumnya beralih

menjadi Tindak Pidana Korupsi.

Kata kunci: Implikasi Hukum, Pengadaan Barang dan Jasa, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Peraturan Presiden

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki signifikansi strategis dan fundamental dalam penyelenggaraan negara serta perwujudan cita-cita kesejahteraan umum. Melalui mekanisme inilah roda pemerintahan berputar dan program pembangunan nasional dapat dieksekusi secara nyata. Dalam tata kelola keuangan negara, sektor pengadaan menyerap porsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang sangat masif. Besarnya alokasi anggaran tersebut menuntut sistem pengadaan yang tidak hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan fisik semata, tetapi juga harus dilandasi prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, persaingan sehat, dan akuntabilitas. Tanpa sistem yang ajek dan pengawasan ketat, sektor ini sangat rentan menjadi celah kebocoran keuangan negara serta praktik penyimpangan.¹

Respons atas dinamika kebutuhan pembangunan dan percepatan transformasi digital, pemerintah mengesahkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah untuk menggantikan regulasi sebelumnya. Regulasi terbaru ini hadir sebagai instrumen hukum yang lebih progresif guna mengakomodasi kompleksitas pengadaan di era modern. Pembaruan ini menitikberatkan pada penciptaan nilai manfaat yang sebesar-besarnya (*value for money*), penguatan kemandirian Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ), serta mitigasi risiko yang lebih terstruktur di setiap tahapan, mulai dari perencanaan hingga serah terima pekerjaan. Perpres ini juga mempertegas

¹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang & Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 24.

batasan kewenangan dan tanggung jawab setiap subjek hukum yang terlibat.²

Dalam implementasinya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menempati posisi sentral sebagai instansi dengan pagu anggaran pengadaan infrastruktur terbesar di Indonesia. Kementerian ini mengemban mandat krusial dalam mengeksekusi proyek pembangunan berskala makro, seperti pembangunan jalan tol, jembatan, bendungan, irigasi, hingga penyediaan perumahan rakyat. Volume pekerjaan yang masif dan nilai kontrak yang fantastis ini ibarat pisau bermata dua. Di satu sisi, proyek tersebut menjadi lokomotif pendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Namun di sisi lain, besarnya beban kerja dan anggaran ini menghadirkan kerentanan dan risiko yuridis yang amat tinggi dalam setiap proses lelang hingga eksekusi fisik di lapangan.³

Kompleksitas spesifikasi teknis dan tingginya nilai proyek infrastruktur di Kementerian PUPR kerap kali memicu berbagai persoalan hukum. Praktik di lapangan menunjukkan bahwa kendala kapasitas sumber daya manusia, keterbatasan infrastruktur teknologi, serta pengawasan kontrak yang lemah sering berujung pada penyimpangan prosedur maupun kualitas. Implikasi hukum dari penyimpangan ini bersifat multidimensi. Dari perspektif hukum administrasi, pelanggaran oleh pejabat pengadaan atau penyedia dapat berakibat pada sanksi administratif hingga pencantuman dalam daftar hitam (*blacklist*). Dari kacamata hukum perdata, kegagalan pemenuhan prestasi atau ketidaksesuaian spesifikasi memunculkan sengketa kontrak (*wanprestasi*) antara Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan rekanan. Lebih jauh, apabila terbukti adanya *mens rea* (niat jahat) atau perbuatan melawan hukum yang

merugikan keuangan negara, persoalan ini dapat bermuara pada delik pidana korupsi.⁴

Memperhatikan tingginya risiko hukum yang beririsan langsung dengan masifnya tugas pokok Kementerian PUPR, kepastian hukum dalam pelaksanaan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 menjadi sangat krusial untuk dikaji. Analisis mendalam mengenai batasan pertanggungjawaban perdata, penerapan sanksi administrasi, hingga potensi jerat pidana sangat dibutuhkan guna memberikan perlindungan hukum bagi aparatur yang beritikad baik, sekaligus memberi kepastian bagi penyedia jasa. Bertolak dari berbagai permasalahan dan urgensi yang telah diuraikan di atas, penulis memandang sangat perlu untuk melakukan penelitian komprehensif melalui skripsi yang berjudul: "**Implikasi Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018**".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di Kementerian PUPR berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018?
2. Bagaimana implementasi Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dalam praktik pengadaan barang dan jasa di Kementerian PUPR?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan unsur mutlak yang harus ada dalam sebuah penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode penelitian adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Dalam penulisan Skripsi ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian hukum yang dilakukan

² Richo Andi Wibowo, "Menilai Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah", *Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 5, No. 2, (2018), hlm. 215.

³ Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2017), hlm. 45-46.

⁴ Vidya Prahassacitta, "Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Sanksi Daftar Hitam Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 7, No. 3, (2018), hlm. 402.

dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.

PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa pada Proyek Konstruksi di Kementerian PUPR

1. Dinamika Perencanaan dan Pemilihan Penyedia Skala Besar

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) memiliki karakteristik pengadaan yang sangat distingtif dibandingkan kementerian lain, mengingat portofolionya yang didominasi oleh mega-proyek infrastruktur berskala nasional. Implementasi pengadaan barang dan jasa, khususnya pada tahap perencanaan dan pemilihan penyedia untuk proyek berskala besar (seperti pembangunan jalan tol, bendungan, pelabuhan, dan jembatan bentang panjang), menghadirkan dinamika teknis dan kompleksitas hukum yang berlapis. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, fase perencanaan tidak sekadar rutinitas mengkalkulasi kebutuhan material, melainkan harus mengintegrasikan berbagai instrumen teknis dan yuridis yang menjadi prasyarat mutlak berjalannya sebuah proyek.

Dinamika perencanaan proyek konstruksi skala besar di Kementerian PUPR sering kali berbenturan dengan realitas sosiologis dan geografis di lapangan. Secara normatif, sebelum tahap pemilihan penyedia dilakukan, Pengguna Anggaran (PA) atau Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) wajib memastikan kematangan dokumen perencanaan teknis, yang mencakup *Feasibility Study* (Studi Kelayakan), *Detail Engineering Design* (DED), serta Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Namun, dalam praktiknya, titik kritis yang paling sering memicu sengketa hukum di kemudian hari adalah masalah pembebasan lahan (*land acquisition*). Ketergesa-gesaan dalam mengeksekusi tender sebelum status hukum tanah (*clear and clean*) terselesaikan sepenuhnya berpotensi melahirkan kondisi kahar (*force majeure*), wanprestasi, atau kebutuhan adendum kontrak yang

berkepanjangan. Selain itu, akurasi penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) menjadi tantangan tersendiri akibat fluktuasi harga material dasar konstruksi.

Memasuki fase pemilihan penyedia, dinamika hukum menjadi semakin eskalatif. Untuk mega-proyek, Kementerian PUPR umumnya menetapkan syarat kualifikasi yang sangat ketat, sering kali menggunakan mekanisme prakualifikasi. Tujuannya adalah untuk menyaring dan memastikan bahwa hanya badan usaha yang memiliki kemampuan finansial super premium, pengalaman spesifik yang relevan, serta ketersediaan peralatan berat utama yang dapat mengikuti tender. Kompleksitas ini sering memunculkan fenomena Kerja Sama Operasi (KSO) atau *Joint Operation* antarperusahaan, khususnya antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Karya dengan perusahaan swasta nasional atau asing, guna memenuhi ambang batas kualifikasi yang dipersyaratkan oleh dokumen pemilihan.

Kendati demikian, penerapan kualifikasi yang amat spesifik ini ibarat pedang bermata dua dalam kaca mata hukum pengadaan. Di satu sisi, hal tersebut krusial untuk menjamin kualitas bangunan dan mitigasi kegagalan bangunan (kegagalan konstruksi). Di sisi lain, Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan harus sangat berhati-hati dalam merumuskan persyaratan agar tidak melanggar prinsip keadilan dan persaingan usaha yang sehat. Terdapat risiko yuridis yang nyata berupa tuduhan *lock-specification* (mengunci spesifikasi), di mana syarat tender seolah-olah sengaja diarahkan untuk mengakomodasi atau memenangkan satu konsorsium tertentu. Praktik ini berpotensi menjadi temuan aparat penegak hukum maupun Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terkait dugaan persekongkolan tender. Oleh karena itu, dinamika perencanaan dan pemilihan penyedia skala besar di lingkungan Kementerian PUPR menuntut adanya harmonisasi antara ketegasan kepatuhan hukum administrasi dengan fleksibilitas manajemen proyek konstruksi. PPK dan Pokja Pemilihan dituntut untuk tidak hanya bertindak sebagai administrator

kepanitiaan, tetapi juga sebagai manajer risiko hukum yang mampu memproyeksikan potensi sengketa keperdataan dan temuan pidana sejak dokumen tender pertama kali diunggah ke dalam sistem.

2. Penerapan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dan E-Katalog Konstruksi

Transformasi digital melalui Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) telah menjadi instrumen vital dalam tata kelola pengadaan di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Berdasarkan konstruksi Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, penerapan SPSE bukan sekadar modernisasi administratif tata usaha negara, melainkan wujud rekayasa birokrasi struktural untuk meminimalisasi ruang gerak tindak pidana korupsi. Dalam konteks proyek infrastruktur, SPSE mendigitalisasi seluruh tahapan krusial, mulai dari pengumuman Rencana Umum Pengadaan (RUP), pengunggahan dokumen kualifikasi, hingga penetapan pemenang. Jejak digital (*digital footprint*) yang terekam secara *real-time* dan transparan di dalam server secara teoritis mampu mengeliminasi pertemuan fisik tatap muka antara Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan dengan calon penyedia, yang selama ini kerap menjadi episentrum praktik transaksional, suap, dan gratifikasi.

Terobosan paling progresif yang diakomodasi oleh regulasi ini adalah optimalisasi metode *E-purchasing* melalui instrumen E-Katalog Sektoral, khususnya E-Katalog Konstruksi. Bagi Kementerian PUPR, E-Katalog Konstruksi merevolusi paradigma pengadaan. Sistem ini menggeser metode pengadaan yang semula sangat bergantung pada lelang konvensional—yang memakan waktu panjang dan rentan sanggahan—menjadi proses transaksional yang jauh lebih cepat, efisien, dan terstandarisasi. Melalui E-Katalog Konstruksi, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dapat langsung melakukan transaksi pembelian terhadap material standar (seperti aspal, semen, atau baja), alat berat, beton pracetak (*precast*), hingga paket pekerjaan konstruksi terintegrasi skala kecil-

menengah yang harga dan spesifikasinya telah divalidasi dan tayang di portal Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Hal ini sangat krusial untuk mempercepat penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan memastikan ketersediaan rantai pasok material secara presisi.

Kendati infrastruktur digital ini menawarkan efisiensi dan transparansi tingkat tinggi, implementasi SPSE dan E-Katalog Konstruksi pada kenyataannya tidak sepenuhnya imun dari residu permasalahan hukum. Dari perspektif hukum pembuktian dan persaingan usaha, digitalisasi justru melahirkan modus kejahatan kerah putih (*white-collar crime*) dimensi baru. Manipulasi otoritas akses, peretasan sistem oleh pihak internal (*insider threat*), atau persekongkolan tender elektronik (*e-bid rigging*) yang ditandai dengan kesamaan *Internet Protocol (IP) Address* dan *metadata* dokumen penawaran antar-peserta lelang, masih kerap menjadi temuan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam sengketa mega-proyek.

Di sisi lain, pelaksanaan E-Katalog Konstruksi memendam risiko yurisdiksi administratif tersendiri, terutama terkait verifikasi kewajaran harga. Terdapat celah di mana harga yang tercantum dalam etalase E-Katalog berpotensi lebih tinggi daripada harga pasar aktual, atau dominasi ketersediaan barang hanya dikuasai oleh segelintir vendor bermodal besar (oligopoli). Apabila PPK mengeksekusi *E-purchasing* tanpa melakukan negosiasi harga atau analisis kewajaran secara cermat, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan oleh auditor negara sebagai bentuk kelalaian yang bermuara pada pemborosan atau kerugian keuangan negara. Oleh karena itu, keberadaan SPSE dan E-Katalog Konstruksi di Kementerian PUPR harus diposisikan sebagai alat bantu mitigasi, yang efektivitasnya tetap bergantung mutlak pada integritas moral aparaturnya dan pengawasan pengauditan yang ketat.

B. Implikasi Hukum Terhadap Pelanggaran Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan PUPR

1. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara (Pelanggaran Prosedur oleh PPK/Pokja Pemilihan).

Tahapan persiapan dan pemilihan penyedia dalam siklus pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan domain mutlak dari rezim Hukum Administrasi Negara (HAN). Dalam fase ini, seluruh instrumen hukum yang diproduksi oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) maupun Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan—seperti penetapan dokumen lelang, pengumuman kualifikasi, hingga Surat Ketetapan Pemenang Lelang—diklasifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*). Keputusan tersebut bersifat konkret, individual, dan final, sehingga tunduk pada asas legalitas serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu, setiap deviasi atau penyimpangan terhadap prosedur yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 melahirkan implikasi pertanggungjawaban hukum administrasi bagi aparatur yang bersangkutan.

Dalam realitas pelaksanaan mega-proyek di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), pelanggaran prosedur administrasi sering kali terjadi akibat benturan antara ketatnya regulasi dengan urgensi percepatan pembangunan di lapangan. Bentuk maladministrasi yang lazim ditemukan meliputi ketidakcermatan Pokja Pemilihan dalam mengevaluasi dokumen kualifikasi peserta (misalnya menggugurkan peserta tanpa dasar argumentasi teknis yang valid), kelalaian PPK dalam menetapkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang tidak didukung oleh survei harga pasar terkini, hingga ketidakpatuhan terhadap batas waktu masa sanggah. Meskipun terkesan sebagai kesalahan klerikal atau administratif belaka, tindakan tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam varian mencampurkan wewenang atau bertindak sewenang-wenang.

Sistem hukum Indonesia menganut prinsip bahwa pejabat pemerintahan tidak dapat berlindung di balik tameng institusi

(jabatan) apabila tindakan yang merugikan pihak lain dilakukan karena kelalaian berat atau kesengajaan. Pertanggungjawaban hukum administrasi akan dibebankan secara pribadi (*persoonlijke aansprakelijkheid*) kepada oknum PPK atau anggota Pokja yang terbukti melakukan pelanggaran. Sanksi administratif yang diancamkan bervariasi secara proporsional, mulai dari teguran tertulis, pembebasan sementara dari tugas jabatan, pemberhentian dari jabatan fungsional pengelola pengadaan, pencabutan sertifikat keahlian pengadaan, hingga sanksi administratif berupa denda atau ganti rugi pembebanan tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi (TP/TGR).

Satu hal yang menjadi krusial dalam analisis hukum pengadaan adalah garis demarkasi antara kesalahan administrasi murni dengan niat jahat (*mens rea*) yang berdimensi pidana korupsi. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), dalam hal ini Inspektorat Jenderal Kementerian PUPR, memegang peran sentral sebagai filter pertama (*clearing house*). Apabila sebuah pelanggaran prosedur, seperti kesalahan hitung HPS, murni diakibatkan oleh inkompetensi atau kekhilafan tanpa adanya niat untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain, maka penyelesaiannya harus dikembalikan pada instrumen sanksi administrasi (*primum remedium*). Namun, apabila APIP menemukan bukti bahwa pelanggaran prosedur tersebut dilakukan secara terencana, sistematis, dan ditujukan untuk mengakomodasi pemenang tertentu hingga merugikan keuangan negara, maka pertanggungjawaban administrasi tersebut serta merta bertransformasi menjadi delik pidana korupsi yang menjadi kewenangan aparat penegak hukum.

2. Sengketa Hukum Perdata (Wanprestasi, Adendum Kontrak, dan Pemutusan Kontrak Sepihak)

Transformasi fundamental dalam rezim hukum pengadaan barang dan jasa terjadi tepat pada saat penandatanganan kontrak. Jika pada tahap perencanaan dan pemilihan penyedia seluruh proses tunduk pada rezim Hukum Administrasi Negara yang bersifat subordinasi (publik), maka pasca-penandatanganan

kontrak, kedudukan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Penyedia Barang/Jasa berubah menjadi setara (*equal*) dan sepenuhnya tunduk pada rezim Hukum Perdata (privat). Kontrak pengadaan yang disepakati menjadi undang-undang bagi para pihak yang membuatnya, sejalan dengan asas *pacta sunt servanda* dan pemenuhan syarat sahnya perjanjian dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Namun, dalam eksekusi mega-proyek konstruksi di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), pelaksanaan kontrak sangat rentan diwarnai oleh sengketa keperdataan yang kompleks.

Bentuk sengketa perdata yang paling sering muncul di lapangan adalah *wanprestasi* (cedera janji). Dalam proyek infrastruktur seperti pembangunan jalan tol atau bendungan, *wanprestasi* umumnya tidak berwujud penolakan pelaksanaan kerja, melainkan berupa keterlambatan penyelesaian pekerjaan (*delay*) atau ketidaksesuaian kualitas spesifikasi bangunan (*defect*). Keterlambatan ini sering kali dipicu oleh faktor-faktor teknis seperti pembebasan lahan yang belum tuntas, kondisi cuaca ekstrem, atau ketidakmampuan manajerial dan finansial dari pihak penyedia (kontraktor). Secara normatif, PPK memiliki instrumen keperdataan untuk mengenakan sanksi denda keterlambatan sebesar 1/1000 (satu permil) per hari dari nilai kontrak atau nilai bagian kontrak, guna memulihkan kerugian waktu yang dialami negara.

Dinamika dan ketidakpastian dalam proyek konstruksi berskala raksasa juga sering kali memaksa para pihak untuk merestrukturisasi perjanjian melalui Adendum Kontrak atau *Contract Change Order* (CCO). Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 mengakomodasi ruang negosiasi ini untuk menambah atau mengurangi volume pekerjaan, mengubah jadwal, atau menyesuaikan spesifikasi teknis berdasarkan kondisi riil di lapangan (*site condition*). Akan tetapi, dari optik hukum perdata, adendum sering kali menjadi arena sengketa yang krusial. Perubahan kontrak dibatasi oleh

klausul esensial bahwa nilai penambahan tidak boleh melebihi 10% (sepuluh persen) dari harga kontrak awal. Apabila adendum dilakukan secara serampangan atau dipaksakan untuk menutupi kesalahan perencanaan awal (*design error*), hal ini dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dalam ranah perdata yang merugikan keuangan negara.

Puncak dari eskalasi sengketa perdata dalam pengadaan adalah mekanisme Pemutusan Kontrak Sepihak. Berbeda dengan asas umum dalam Pasal 1266 KUHPerdata yang mensyaratkan adanya putusan hakim untuk membatalkan perjanjian timbal balik, Standar Dokumen Kontrak pengadaan pemerintah secara tegas menyimpangi pasal tersebut. PPK diberikan kewenangan atributif untuk melakukan pemutusan kontrak secara sepihak apabila penyedia terbukti tidak mampu menyelesaikan pekerjaan meskipun telah diberikan kesempatan perpanjangan (pemberian waktu denda), atau jika penyedia melakukan pelanggaran fatal seperti mengalihkan seluruh pekerjaan utama kepada pihak lain (subkontraktor) tanpa izin.

Implikasi perdata dari pemutusan kontrak sepihak ini sangat berat bagi kontraktor. Selain pekerjaan dihentikan, PPK berhak mencairkan Jaminan Pelaksanaan (*Performance Bond*) untuk disetorkan ke Kas Negara, mengenakan sanksi denda keterlambatan yang belum terbayar, dan yang paling mematikan secara bisnis, mengusulkan penyedia tersebut untuk dimasukkan ke dalam Daftar Hitam (*Blacklist*). Sengketa terkait sah atau tidaknya pemutusan sepihak ini, serta sengketa klaim pencairan jaminan, merupakan perkara perdata yang paling sering bermuara ke forum arbitrase (seperti BANI) maupun Pengadilan Negeri.

3. Jerat Hukum Pidana (Persekongkolan Tender, *Mark-up*, dan Kerugian Keuangan Negara)

Ranah hukum pidana, khususnya Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), merupakan *ultimum remedium* (upaya hukum terakhir) sekaligus implikasi paling fatal dalam tata kelola pengadaan barang dan jasa di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum

dan Perumahan Rakyat (PUPR). Ketika pelanggaran terhadap Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tidak lagi sekadar berupa cacat administratif atau wanprestasi keperdataan, melainkan telah disusupi oleh niat jahat (*mens rea*) untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi, maka konstruksi hukumnya secara mutlak beralih ke dalam yurisdiksi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kriminalisasi dalam sektor pengadaan mega-proyek umumnya diawali oleh persekongkolan tender (*bid-rigging*). Dalam kacamata hukum pidana, persekongkolan bukan sekadar pelanggaran asas persaingan usaha, melainkan bentuk permufakatan jahat (*meeting of minds*). Praktik ini termanifestasi dalam dua dimensi: persekongkolan horizontal antar-peserta lelang yang mengatur siapa yang akan menjadi pemenang secara bergantian (arisan tender), dan persekongkolan vertikal yang melibatkan kolusi antara peserta lelang dengan Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan atau Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Keterlibatan aparatur negara dalam merekayasa spesifikasi teknis (*lock-spec*), membocorkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), atau memanipulasi hasil evaluasi demi memenangkan pihak tertentu yang telah memberikan janji (*kickback/suap*) merupakan pemenuhan unsur "melawan hukum" dan "menyalahgunakan kewenangan" sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.

Modus operandi persekongkolan ini hampir selalu bermuara pada praktik *mark-up* (pengelembungan harga). Pada proyek fisik berskala raksasa, *mark-up* dilakukan dengan cara menetapkan HPS jauh di atas harga pasar wajar, memanipulasi koefisien analisa harga satuan pekerjaan, atau menurunkan kualitas dan kuantitas spesifikasi material di lapangan (spesifikasi fiktif atau *downgrading*). Karena nilai proyek di Kementerian PUPR umumnya bernilai triliunan rupiah, persentase *mark-up* yang kecil sekalipun akan menghasilkan selisih angka yang sangat masif. Selisih inilah yang

kemudian dialirkan sebagai *fee* proyek kepada berbagai pihak yang terlibat dalam rantai birokrasi dan politik.

Elemen paling esensial yang mengunci jerat pidana dalam sengketa pengadaan adalah timbulnya Kerugian Keuangan Negara. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, frasa "dapat merugikan keuangan negara" telah didefinisi menjadi kerugian negara yang nyata dan pasti (*actual loss*), bukan sekadar potensi (*potential loss*). Oleh karena itu, aparat penegak hukum tidak dapat serta-merta memidanakan PPK atau Penyedia hanya bermodalkan temuan pelanggaran prosedur. Harus ada audit investigatif dan deklarasi penghitungan kerugian negara yang valid dari lembaga berwenang, yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Keharusan membuktikan *mens rea* dan *actual loss* ini menjadi garis demarkasi yang tegas untuk melindungi Pejabat Pembuat Komitmen yang bertindak berdasarkan diskresi yang sah demi percepatan proyek, dari ketakutan akan kriminalisasi kebijakan yang mengada-ada.

Upaya mitigasi dan penyelesaian sengketa hukum pengadaan di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), antara lain peran Pengawasan Internal (Inspektorat Jenderal) dan LKPP. Kompleksitas dan tingginya nilai kapital dalam proyek konstruksi di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menuntut adanya instrumen mitigasi risiko hukum yang progresif dan sistematis. Dalam paradigma hukum administrasi modern, upaya pencegahan (preventif) dan pembinaan jauh lebih dikedepankan dibandingkan penindakan hukum secara represif. Oleh karena itu, arsitektur pengawasan dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 menempatkan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam hal ini Inspektorat Jenderal Kementerian PUPR bersama dengan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) sebagai garda terdepan dalam memitigasi potensi sengketa maupun tindak pidana korupsi.

Inspektorat Jenderal Kementerian PUPR memegang peranan vital sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*). Transformasi paradigma pengawasan menuntut APIP untuk tidak lagi sekadar bertindak sebagai *watchdog* yang hanya mencari-cari kesalahan di akhir proyek, melainkan sebagai *quality assurance* dan mitra konsultasi (*consulting partner*) bagi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) serta Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan. Salah satu instrumen mitigasi paling krusial yang dijalankan oleh Inspektorat Jenderal adalah pelaksanaan *Probity Audit* (audit ketaatan). Audit ini dilakukan secara *real-time* pada fase-fase kritis, mulai dari penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), perumusan spesifikasi teknis, hingga proses evaluasi penawaran. Melalui *Probity Audit*, indikasi *lock-specification*, benturan kepentingan, maupun persekongkolan dapat dideteksi dan dicegah sebelum Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ) diterbitkan. Selain itu, APIP juga berfungsi sebagai *clearing house* yang menelaah kebenaran setiap sanggahan atau pengaduan dari peserta lelang, sehingga sengketa administratif dapat diselesaikan secara internal tanpa harus segera bermuara pada pelaporan ke Aparat Penegak Hukum (APH).

Di sisi lain, eksistensi LKPP melengkapi sistem mitigasi ini dari perspektif regulatori dan advokasi hukum. Sebagai lembaga pemerintah nonkementerian yang merumuskan kebijakan pengadaan, LKPP sering kali dihadapkan pada permohonan pendapat hukum (*legal opinion*) dari PPK di lingkungan PUPR ketika terjadi kekosongan hukum, ambiguitas aturan, atau multitafsir terhadap dokumen lelang. LKPP menyediakan fasilitasi penyelesaian sengketa melalui layanan advokasi dan pendampingan, terutama pada mega-proyek yang memiliki tingkat kerumitan kontrak yang tinggi. Apabila terjadi eskalasi perdebatan antara penyedia dan PPK terkait adendum kontrak atau penyesuaian harga, LKPP dapat memberikan pendapat ahli yang objektif berdasarkan prinsip-prinsip dasar pengadaan.

Sinergitas antara Inspektorat Jenderal PUPR dan LKPP pada akhirnya menciptakan jaring pengaman hukum (*legal safety net*) yang komprehensif. Ketika LKPP mengeluarkan diskresi kebijakan atau tafsir resmi untuk mengatasi kebuntuan administratif, Inspektorat Jenderal bertugas mengawal kepatuhan eksekusi kebijakan tersebut di lapangan. Kolaborasi ini sangat krusial untuk melindungi aparatur pengadaan dari ancaman kriminalisasi kebijakan yang mengada-ada, sekaligus memastikan bahwa setiap anggaran negara yang diinvestasikan dalam infrastruktur benar-benar memberikan *value for money* tanpa mengorbankan kepatuhan terhadap etika persaingan usaha.

Mekanisme penyelesaian sengketa kontrak konstruksi (arbitrase/pengadilan) adalah ketika upaya mitigasi internal gagal meredam konflik dan sengketa keperdataan telah mengkristal baik berupa klaim pembayaran yang tidak diakui, perselisihan penghitungan volume pekerjaan, hingga pemutusan kontrak sepihak maka penyelesaian hukumnya harus dikembalikan pada klausul penyelesaian sengketa yang telah disepakati dalam kontrak. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi yang beririsan dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, prinsip dasar penyelesaian sengketa konstruksi mengedepankan asas kebebasan berkontrak (*partij otonomi*) dengan memprioritaskan penyelesaian di luar pengadilan (non-litigasi) melalui mekanisme musyawarah mufakat.

Dalam ekosistem proyek berskala besar di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), instrumen penyelesaian sengketa tahap awal yang sangat dianjurkan adalah pembentukan Dewan Sengketa (*Dispute Board*). Dewan Sengketa merupakan panel ahli independen yang dibentuk sejak awal pelaksanaan kontrak untuk mencegah, mendeteksi, dan memberikan putusan sela atas perselisihan teknis sebelum eskalasinya membesar. Namun, apabila putusan Dewan Sengketa ditolak oleh salah satu pihak, atau musyawarah mufakat menemui jalan buntu, maka para pihak

diwajibkan untuk menempuh jalur penyelesaian akhir (*final and binding*) sebagaimana tertuang dalam syarat-syarat umum kontrak, yakni melalui Arbitrase atau Pengadilan Negeri.

Dalam praktiknya, Arbitrase seperti melalui Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) menjadi forum penyelesaian sengketa yang paling direkomendasikan dan dominan dipilih dalam kontrak-kontrak mega-proyek PUPR. Preferensi terhadap arbitrase didasarkan pada beberapa justifikasi yuridis dan pragmatis. Pertama, sengketa konstruksi sarat akan kompleksitas keteknikan (*engineering*) yang membutuhkan pemahaman spesifik mengenai kegagalan struktur, fluktuasi harga material, dan manajemen jadwal proyek. Majelis arbiter yang memeriksa perkara umumnya terdiri dari para ahli teknis dan praktisi hukum konstruksi, sehingga putusan yang dihasilkan lebih komprehensif dan tepat sasaran (*expert determination*). Kedua, proses arbitrase bersifat tertutup (rahasia), yang sangat krusial untuk melindungi reputasi korporasi penyedia jasa maupun kredibilitas instansi pemerintah dari publisitas negatif. Ketiga, putusan arbitrase bersifat final dan mengikat pada tingkat pertama, sehingga memotong rantai birokrasi peradilan yang panjang.

Sebaliknya, penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi di Pengadilan Negeri umumnya sangat dihindari dalam kontrak konstruksi PUPR. Secara karakteristik, proses peradilan umum memakan waktu yang sangat lama karena membuka ruang bagi para pihak untuk mengajukan upaya hukum banding, kasasi, hingga peninjauan kembali. Rantai proses yang dapat memakan waktu bertahun-tahun ini sangat merugikan negara, karena berpotensi menghentikan kelanjutan pembangunan proyek fisik di lapangan dan mengunci anggaran negara dalam status *status quo*. Selain itu, hakim di peradilan umum merupakan hakim generalis yang sering kali tidak memiliki latar belakang keilmuan teknis konstruksi, sehingga sangat bergantung pada keterangan saksi ahli yang memicu perdebatan pembuktian yang berlarut-larut. Oleh karena itu, penyusunan klausul penyelesaian sengketa

pada tahap perencanaan kontrak menjadi sangat esensial. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) di lingkungan PUPR dituntut untuk secara cermat dan tegas merumuskan pilihan forum arbitrase guna menjamin kepastian hukum, melindungi keuangan negara dari kebocoran akibat sengketa yang berkepanjangan, dan memastikan bahwa pembangunan infrastruktur nasional tidak tersandera oleh polemik hukum di meja hijau.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Implementasi pengadaan dan pemenuhan asas hukum secara normatif, Kementerian PUPR telah mendigitalisasi dan menstandarisasi mekanisme pengadaan melalui Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dan E-Katalog Konstruksi. Namun, pada tataran empiris, pemenuhan asas efisiensi, transparansi, terbuka, bersaing, dan adil masih menghadapi tantangan yang signifikan. Karakteristik mega-proyek yang membutuhkan kualifikasi kapital dan peralatan berskala raksasa menciptakan struktur pasar yang oligopolistik. Kondisi ini rentan memicu praktik *lock-specification* (mengunci spesifikasi) pada tahap perencanaan serta memunculkan afiliasi terselubung yang bermuara pada benturan kepentingan (*conflict of interest*), sehingga esensi persaingan usaha yang sehat kerap tereduksi menjadi sekadar kepatuhan administratif.
2. Implikasi hukum dan penyelesaian sengketa dimana pertanggungjawaban yuridis terhadap pelanggaran pengadaan di Kementerian PUPR terbagi ke dalam tiga rezim hukum. Pada fase persiapan dan pemilihan, kesalahan prosedur oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau Kelompok Kerja Pemilihan memunculkan sanksi Hukum Administrasi Negara. Pasca-penandatanganan kontrak, kedudukan para pihak tunduk pada Hukum Perdata dengan potensi sengketa berupa wanprestasi, adendum, hingga pemutusan kontrak sepihak. Apabila pelanggaran tersebut dilandasi oleh niat jahat (*mens rea*) seperti persekongkolan tender atau *mark-up* yang mengakibatkan kerugian keuangan negara secara nyata (*actual loss*), maka konstruksi hukumnya beralih menjadi Tindak Pidana Korupsi. Mitigasi berlapis melalui *probity audit* oleh Inspektorat Jenderal dan penyelesaian sengketa melalui jalur arbitrase menjadi instrumen krusial untuk mencegah kebocoran anggaran dan terhentinya proyek infrastruktur nasional.

B. Saran

1. Terhadap pembuat kebijakan (Kementerian PUPR dan LKPP) diperlukan adanya pedoman teknis turunan yang lebih ketat dan terperinci terkait batasan diskresi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dalam menyusun Spesifikasi Teknis dan Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Hal ini sangat mendesak untuk menutup celah praktik *lock-specification* (mengunci spesifikasi) dan monopoli/oligopoli pada mega-proyek. Selain itu, LKPP dan Kementerian PUPR perlu memperluas ekosistem E-Katalog Konstruksi agar lebih inklusif bagi penyedia jasa skala menengah, guna memecah dominasi raksasa korporasi dan menciptakan iklim persaingan usaha yang lebih sehat.
2. Terhadap pelaksana pengadaan (PPK, Pokja Pemilihan, dan APIP), paradigma pengawasan harus sepenuhnya digeser dari penindakan pasca-proyek menjadi pencegahan sejak dini (*preventive measures*). Disarankan agar Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) atau Inspektorat Jenderal Kementerian PUPR mewajibkan pelaksanaan *Probity Audit* secara *real-time* sejak fase perencanaan dokumen tender, bukan hanya saat pelaksanaannya saja. Mitigasi ini krusial untuk mendeteksi afiliasi terselubung dan benturan kepentingan, sehingga meminimalisasi risiko kesalahan administratif yang berujung pada delik pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Adisasmita, Rahardjo. *Manajemen Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014.
- Asiyanto. *Manajemen Proyek Konstruksi dan Hukum Perjanjian*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2015.
- Badruzaman, Mariam Darus. *Kompilasi Hukum Perikatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015.
- Djasman, Hardianto. *Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Kajian Komprehensif*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2018.
- Fuady, Munir. *Konsep Hukum Perdata Era Digital*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Hamzah, Andi. *Pemberantasan Korupsi dalam Pengadaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Harahap, Zairin. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Hardjomuljadi, Sarwono. *Hukum Kontrak Konstruksi dan Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Hariyanto, Erie. *E-Procurement: Tata Kelola Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*. Malang: Setara Press, 2016.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Lubis, Andi Fahmi, dkk. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: KPPU, 2017.
- Mudjisantosa. *Membangun Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang Kredibel*. Jakarta: Visi Media, 2013.
- Mulyadi, Lilik. *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia: Normatif, Teoritis, Praktik, dan Masalahnya*. Bandung: PT Alumni, 2011.
- Pudyatmoko, Y. Sri. *Hukum Keuangan Negara dan Kebijakan Anggaran*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Raharjo, Agus. *Cybercrime: Pemahaman dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013.
- Rajagukguk, Erman. *Hukum Kontrak Pemerintah di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2017.
- Riwanto, Agus. *Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Mencegah Korupsi Berjamaah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Sembiring, Jimmy Joses. *Hukum Konstruksi dan Penyelenggaraan Proyek Infrastruktur*. Jakarta: Prenada Media Group, 2020.
- Setiadi, Wicipto. *Penyempurnaan Regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Sihombing, Eka N.A.M. *Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Malang: Setara Press, 2019.
- Simamora, Yohanes Sogar. *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2017.
- Simatupang, Dian Puji N. *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik dalam Pengadaan Barang/Jasa*. Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Sirait, Ningrum Natasya. *Hukum Persaingan Usaha: Persekongkolan Tender*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2015.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Tindak Pidana Korupsi Korporasi*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Soeharto. *Manajemen Proyek: Dari Konseptual Sampai Operasional*. Jakarta: Erlangga, 2015.
- Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Pengadaan Barang & Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo, 2014.
- Wiyono, R. *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Yasin, Nazarkhan. *Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014.

Artikel Jurnal

Arya, Putu Gede, dkk. "Kebijakan Pembangunan Infrastruktur dan Implikasi Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 10, No. 1, (2021).

Ita, Helita. "Kajian Yuridis Asas Keadilan dalam Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 1, (2018).

Setyanto, Budi. "Mitigasi Risiko Hukum Kontrak Kerja Konstruksi pada Proyek Skala Besar", *Jurnal Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara*, Vol. 8, No. 2, (2022).

Wibowo, Richo Andi. "Menilai Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah", *Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 5, No. 2, (2018).

Wibowo, Richo Andi, dkk. "Paradigma Value for Money dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah", *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 6, No. 1, (2021).

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6018.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 33.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2020 tentang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 40.

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). *Peraturan LKPP*

Nomor 14 Tahun 2018 tentang Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa.