



## AKIBAT HUKUM KESALAHAN PROSEDUR PEMILIHAN PENYEDIA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH TERHADAP KONTRAK KERJA KONSTRUKSI

Aprilia Gayatri<sup>1\*</sup>, Yuslim<sup>2</sup>, Muhammad Hasbi<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Jakarta, Indonesia

<sup>1,3</sup>Universitas Andalas, Padang, Indonesia

\*Corresponding Author: [aprilia.g@pu.go.id](mailto:aprilia.g@pu.go.id)

### Info Artikel

Diterima, 18/05/2023

Direvisi, 20/05/2023

Dipublikasi, 08/07/2023

### Kata Kunci:

Tindakan Pemerintah;  
Pengadaan; Pemutusan  
Kontrak.

**Keywords:** Government  
Actions; Procurement;  
Contract Termination.

### Abstrak

Tindakan pemerintahan yang memiliki segi hukum publik dan hukum privat tergambar dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah. Tahapan pengadaan barang/jasa dari perencanaan, persiapan sampai dengan pemilihan, berada dalam ranah hukum publik, dan tunduk pada kaidah-kaidah hukum administrasi negara, sedangkan pada tahap pelaksanaan kontrak pemerintah bertindak sebagai pihak dalam kontrak dan tunduk pada kaidah-kaidah hukum perdata. Terbitnya kontrak dalam pengadaan barang/jasa merupakan hasil dari keputusan administrasi negara, sehingga adanya kesalahan prosedur pemilihan dapat berakibat pada pelaksanaan kontrak. Adanya klausula didalam kontrak yang menyebutkan PPK dapat memutus kontrak dalam hal pengaduan terbukti benar, dapat menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak dan tidak sejalan dengan prinsip efisien dan efektif dalam penyelenggaraan barang/jasa pemerintah.

### Abstract

*The actions of the government that involve aspects of public law and private law are reflected in the implementation of government procurement of goods/services. The procurement stages, from planning and preparation to selection, fall within the realm of public law, and acts as a public official and is subject to the principles of administrative law. However, during the contract implementation stage, the government acts as a party to the contract and is subject to the principles of civil law. The issuance of contracts in procurement of goods/services is a result of administrative decisions, so any procedural errors in the selection process can affect the contract implementation. The presence of a clause in the contract stating that the Procurement Implementing Team can terminate the contract if a proven complaint arises can result in losses for both parties and is not in line with the principles of efficiency and effectiveness in the implementation of government procurement of goods/services.*

## PENDAHULUAN

Dalam menjalankan kehidupan bernegara yang belandaskan hukum, pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, yaitu sebagai pendukung hak dan kewajiban. Pemerintah dalam kehidupan bernegara, melakukan perbuatan atau tindakan administrasi pemerintahan agar dapat terlaksananya tugas dan fungsi pemerintahan. Bagir Manan berpendapat bahwa tiada hari tanpa adanya perbuatan atau tindakan oleh negara dalam hal ini pemerintah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, atau badan-

badan publik atau badan-badan yang disertai dengan wewenang publik.<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Nomor 30 Tahun 2014) menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan wewenangnya harus berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disingkat AUPB) dan peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan tindakan pemerintahan (*bestuurhandeling*), dinyatakan dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 30 Tahun 2014 bahwa tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan sebagai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintah.

Tindakan administrasi pemerintahan menurut rumusan pasal ini dapat dimaknai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainya, dalam hal melakukan suatu tindakan (atau tidak melakukan tindakan) baik konkret/berwujud nyata maupun tidak nyata.<sup>2</sup> Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan menjadi tindakan pemerintah berdasarkan fakta (*feitelijkhandelingen*) dan tindakan pemerintahan yang berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*). Perbedaan antara kedua tindakan tersebut dapat dijelaskan bahwa sebuah tindakan pemerintahan yang berdasarkan fakta (*feitelijkhandelingen*) adalah tindakan-tindakan yang tidak menimbulkan akibat hukum. Sedangkan tindakan pemerintahan yang berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*) sebagaimana dikemukakan oleh R.J.H.M Huisman adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.<sup>3</sup>

Tindakan pemerintah yang berdasarkan hukum terbagi ini menjadi 2 (dua) golongan yaitu tindakan hukum pemerintahan dalam hukum publik (*publiekrechtshandeligen*) dan tindakan hukum pemerintahan dalam hukum privat (*privaatrechtshandeligen*). Tindakan hukum pemerintahan dalam hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik, sedangkan tindakan hukum pemerintahan dalam hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan. Akibat-akibat hukum yang diatur dalam bidang hukum publik dan privat tersebut akan melahirkan tindakan hukum dengan akibat-akibat hukum yang juga berbeda. Pada prakteknya akan sulit membedakan kapan tindakan hukum pemerintah tersebut sedang berada dalam bidang hukum publik dan hukum privat.

Perwujudan dari tindakan pemerintah yang memiliki segi hukum publik dan hukum privat salah satunya tergambar dari penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah (selanjutnya disingkat PBJP). Dasar hukum pelaksanaan PBJP diatur dalam Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Nomor 16 Tahun 2018) sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden RI Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Nomor 12 Tahun 2021). Menurut Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 12 Tahun 2021, PBJP adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh

<sup>1</sup> Suanro, Mizan Malik S, *Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Perspektif Penafsiran Hukum*, Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai Volume 6 Nomor 2, September 2021, hlm.173

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm 174.

<sup>3</sup> Ridwan HR, 2007 *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm 109-110.

Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima pekerjaan. Tujuan diadakannya PBJP tidak lain untuk dapat memenuhi kebutuhan barang dan jasa guna menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat dalam kegiatan pembangunan yang dibiayai oleh keuangan negara.

Kegiatan PBJP yang dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) tidak terlepas dari tugas dan fungsinya untuk menyediakan infrastruktur secara merata ke seluruh pelosok Indonesia, dengan total APBN yang dianggarkan untuk tahun 2022 adalah sebesar Rp. 100,6 triliun. Melihat besarnya anggaran yang diterima Kementerian PUPR, maka harus didukung dengan ketaatan penyelenggara negara terhadap peraturan perundang-undangan dan sumber daya manusia yang mumpuni dari para pelaku PBJP. Ketaatan para pelaku PBJP merupakan bentuk pertanggung jawaban kepada masyarakat, sehingga dapat menghindari segala bentuk penyimpangan dari administrasi negara maupun penyalahgunaan wewenang. Adanya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam proses PBJP, akan berdampak pada terhambatnya pelaksanaan pembangunan infrastruktur.

Berdasarkan data Unit Kerja Pengadaan Barang dan Jasa (UKPBJ) Kementerian PUPR, untuk tahun 2021 PBJP yang dilakukan sebanyak 5.387 paket. Dari keseluruhan paket tersebut terdapat sebanyak 1.241 tender atau sebesar 23% yang ditetapkan sebagai tender gagal. Terhadap banyaknya tender gagal, UKPBJ melakukan evaluasi penyebab terjadinya tender gagal tersebut yang kemudian diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori penyebab tender gagal yaitu adanya kesalahan tata cara evaluasi, kesalahan dalam prosedur pelaksanaan pemilihan penyedia, dan kesalahan dokumen. Jika ketiga penyebab tender gagal tersebut dilihat dari prosentase, maka untuk kesalahan dalam pelaksanaan tata cara evaluasi sebesar 50%, untuk kesalahan prosedur sebesar 38% serta kesalahan yang disebabkan oleh dokumen pemilihan sebesar 12%. Sebagian besar tender gagal adalah pada paket-paket pekerjaan konstruksi. Perlu dilakukan upaya perbaikan agar kedepannya dapat dihindari terjadinya kesalahan-kesalahan dalam proses PBJP yang menyebabkan tender gagal dan menghambat pembangunan infrastruktur.

Tingginya angka tender gagal tidak terlepas dari titik kritis pemilihan penyedia jasa seperti Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan membocorkan dokumen penawaran kepada peserta lain, KPA tidak menjawab pertanyaan peserta sewaktu pemberian penjelasan (*aanwijzing*), waktu penyampaian atau pembukaan dokumen penawaran sering ditunda, dokumen penawaran tidak jelas atau tidak lengkap, perubahan prinsip tidak dituangkan dalam Adendum/Perubahan jaminan penawaran tidak diklarifikasi, adanya *post bidding*, pokja pemilihan melakukan kesalahan evaluasi sehingga meluluskan peserta yang tidak memenuhi syarat, tidak melakukan pembuktian kualifikasi atau dilakukan terakhir, pengumuman pemenang tidak terbuka, jawaban atas sanggah tidak sesuai substansi. Kesalahan-kesalahan prosedur administrasi dalam tahap pemilihan penyedia jasa inilah yang kemudian dapat menimbulkan permasalahan pada tahap pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa. Akibat hukum yang timbul terhadap kontrak yang telah ditandatangani antara Pejabat Pembuat Komitmen dengan penyedia jasa, pada akhirnya dapat dilakukan pemutusan. Pemutusan kontrak kerja konstruksi ini menyebabkan adanya ketidakpastian hukum dan berpotensi

menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak yang berkontrak. Bagi PPK selaku pengguna jasa, kontrak akan terhenti dan penyelesaian pekerjaan dapat tertunda. Bagi penyedia jasa, akan dirugikan dengan diputusnya kontrak yang bukan disebabkan kesalahannya.

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan di atas, penelitian ini akan menganalisis akibat hukum sebuah kontrak kerja yang dihasilkan dari adanya kesalahan prosedur pada proses pemilihan barang/jasa pemerintah?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang didukung dengan data primer, karena secara yuridis penelitian ini didasarkan pada pendekatan terhadap asas-asas dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan<sup>4</sup> yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Nomor 16 Tahun 2018) sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden RI Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Nomor 12 Tahun 2021), serta Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia (Perlem LKPP Nomor 12 Tahun 2021). Data primer dalam penelitian ini antara lain data lapangan pada Kontrak Pembangunan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Provinsi Bengkulu, APBN Tahun Anggaran 2020. Peraturan-peraturan ini menjadi pedoman yang lebih rinci terkait prosedur pemilihan penyedia khusus untuk PBJP yang bersumber dari APBN dan APBD. Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif normatif, yaitu data yang diperoleh dan disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Penyelenggaraan Pemilihan Penyedia melalui Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Kontrak Kerja Konstruksi**

Perkembangan kegiatan pengadaan barang/jasa pada mulanya yaitu sejak terjadinya transaksi pembelian/penjualan barang di pasar secara tunai atau langsung, kemudian berkembang ke arah pembelian berjangka waktu pembayaran yang dilengkapi dengan membuat dokumen pertanggungjawaban oleh pengguna dan penjual, dan pada akhirnya kegiatan ini dilakukan pengadaan dengan sistem pelelangan. Kegiatan pengadaan barang/jasa ini memerlukan adanya norma dan etika serta prinsip dalam pelaksanaannya, karena kegiatan ini melibatkan beberapa pihak sehingga memiliki dasar yang kuat untuk penetapan kebijakan pengadaan barang/jasa.<sup>5</sup>

Esensi dari pengadaan barang/jasa yakni upaya pihak pengguna untuk mewujudkan atau memperoleh barang/jasa yang diinginkannya, melalui metode dan proses yang telah ditentukan sehingga tercapai suatu kesepakatan jenis barang/jasa, waktu, harga dan kesepakatan lainnya. Dalam upaya untuk mewujudkan esensi pengadaan barang/jasa sebaik-baiknya, maka masing-masing pihak yaitu pengguna dan penyedia haruslah berpedoman pada

<sup>4</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm.42

<sup>5</sup> Y. Sogar Simamora, 2021, *Pengantar Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Surabaya: Airlangga University Press hlm.2

filosofi pengadaan barang/jasa, mengikuti norma dan etika, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang/jasa yang baku.

Secara umum diketahui bahwa lingkup pengadaan barang/jasa berkaitan erat dan memiliki persinggungan dengan hubungan manajerial dan kontraktual. Oleh karena itu adalah wajar jika pengadaan barang/jasa dianalogikan secara sederhana sebagai hukum yang mengatur hubungan kontraktual tentang pertanggungjawaban hukum antara pengguna dengan penyedia jasa sebagai subjek yang melakukan kegiatan pengadaan barang/jasa. Adanya hubungan “kontraktual” dalam kegiatan pengadaan barang/jasa terkait dengan kaidah-kaidah hukum perdata (kontrak). Dari sisi pengertian “pengadaan (*procurement*)” didefinisikan dalam *The Law Dictionary*: “*Procurement is the entire process of purchasing goods that includes the purchasing decision, the selection of the goods, and the payment made by the buyer to purchase the goods.*” Definisi menurut *The Law Dictionary* “pengadaan (*procurement*)” sebagai keseluruhan proses pembelian barang yang meliputi keputusan pembelian, pemilihan barang, dan pembayaran yang dilakukan oleh pembeli untuk membeli barang tersebut.

Dalam menjalankan penyelenggaraan negara, salah satu kegiatan yang dijalankan pemerintah adalah PBJP. Di dalam PBJP terdapat dua aspek hukum yang secara khusus mengatur yaitu hukum administrasi dan hukum perdata. Hukum administrasi dalam PBJP memiliki peranan penting, utamanya terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan negara dalam ranah publik, yaitu tindakan hukum pemerintahan dalam hukum publik pada saat pelaksanaan PBJP dan kegiatan yang berkaitan dengan perbendaharaan negara dalam hal membelanjakan keuangan negara untuk memenuhi kebutuhan barang/jasa publik. Pemerintah dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara memiliki kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum yang adil bagi seluruh rakyat Indonesia. Agar dapat mewujudkannya, menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan segala kebutuhan rakyat dalam berbagai bentuk baik barang/jasa maupun pembangunan infrastruktur.

PBJP berperan penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, dimana PBJP dilakukan untuk meningkatkan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah. Prajudi Atmosudirjo berpendapat bahwa pengadaan Barang dan Jasa oleh Kementerian, Lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah, Institusi lainnya yang prosesnya diulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa. Definisi PBJP menurut Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 12 Tahun 2021, adalah kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/PD) yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Berangkat dari pengertian PBJP tersebut dapat diartikan bahwa PBJP merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan oleh K/L/PD untuk mendapatkan barang dan jasa, yang prosesnya dimulai sejak perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya rangkaian kegiatan memperoleh barang dan jasa.

Pengadaan seharusnya juga ditujukan untuk mencapai *value for money*, sehingga tidak hanya terbatas pada mendapatkan barang/jasa. *Value for Money* adalah “perbesaran nilai dari uang yang dikeluarkan untuk mendapatkan barang/jasa berkualitas guna memberikan manfaat nyata sebesar-besarnya bagi masyarakat dan ekonomi dengan turut serta meminimalkan kerusakan lingkungan.” Dalam prinsip-prinsip PBJP, *value for money* terdapat pada prinsip

efisien dan efektif dengan memperhatikan adanya pengadaan yang berkelanjutan (*sustainable public procurement*).<sup>6</sup>

Peraturan perundang-undangan secara khusus telah mengatur mekanisme penyelesaian sengketa terhadap hasil pemilihan pada tender pekerjaan konstruksi dalam perkara Pengadaan Barang/Jasa, yaitu melalui upaya administratif terlebih dahulu berupa sanggah dan sanggah banding sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

- (1) Pelaksanaan pemilihan melalui Tender/Seleksi meliputi:
  - a. Pelaksanaan Kualifikasi;
  - b. Pengumuman dan/atau Undangan;
  - c. Pendaftaran dan Pengambilan Dokumen Pemilihan;
  - d. Pemberian Penjelasan;
  - e. Penyampaian Dokumen Penawaran;
  - f. Evaluasi Dokumen Penawaran;
  - g. Penetapan dan Pengumuman Pemenang; dan
  - h. Sanggah.
- (2) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk pelaksanaan pemilihan Pekerjaan Konstruksi ditambahkan tahapan Sanggah Banding.

Ketepatan hasil dari kegiatan PBJP yang menggunakan APBN/APBD diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi dan Penyedia. Dalam menentukan kualitas/mutu dan kuantitas dari barang/jasa menjadi kewajiban dari Pemerintah untuk melaksanakan PBJP sesuai dengan anggaran yang tersedia dan telah dianggarkan, tidak berlebihan maupun kekurangan dari yang dibutuhkan. Begitu juga dengan aspek waktu dan biaya, pelaksanaan PBJP hendaknya memperhatikan jangka waktu sesuai yang telah tentukan baik dalam satu tahun anggaran atau dalam beberapa tahun anggaran dan dilaksanakan secara akuntabel dari sisi biaya yang dikeluarkan. Aspek lokasi PBJP harus tepat dalam perencanaan, agar sasaran sesuai dengan lokasi yang membutuhkan. Selain itu dalam melakukan pemilihan penyedia barang/jasa harus dilakukan sesuai dengan tahapan dan persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya, kontrak dari aspek namanya dapat digolongkan menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

1. Kontrak *nominat*, dan
2. Kontrak *innominaat*.

Kontrak *nominat* merupakan kontrak-kontrak atau perjanjian yang dikenal di dalam KUHPerdara, seperti jual beli, tukar-menukar, sewa-menyewa, persekutuan perdata, hibah, penitipan barang, pinjam pakai, pinjam-meminjam, pemberian kuasa, penanggungan utang, perjanjian untung-untungan dan perdamaian. Kontrak *innominaat* merupakan kontrak-kontrak yang timbul, tumbuh dan berkembang di dalam praktik. Di luar KUHPerdara, kini telah berkembang berbagai kontrak-kontrak baru, seperti kontrak *production sharing*, *joint venture*, kontrak karya, kontrak konstruksi, dan lain-lain.<sup>7</sup>

Dalam *Blacklaws Dictionary*, *Construction Contract is type of contract in which plans and specification for construction are made a part of the contract itself and commonly it*

<sup>6</sup> Y. Sogar Simamora, *Pengantar Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Op. Cit, hlm. 8

<sup>7</sup> Salim, H.S, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004) hlm.1

*secured by performance and payment bonds to protect both subcontractor and party for whom building is being constructed.* Dapat diartikan bahwa kontrak konstruksi adalah suatu tipe perjanjian atau kontrak yang merencanakan dan khusus untuk konstruksi yang dibuat menjadi bagian dari perjanjian itu sendiri. Kontrak konstruksi itu pada umumnya melindungi kedua subkontraktor dan para pihak sebagai pemilik bangunan sebagai dasar dari perjanjian tersebut.<sup>8</sup>

Setiap penyelenggaraan pekerjaan konstruksi diatur dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang mengikat Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa Konstruksi secara hukum. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi memberikan pengertian Kontrak Kerja Konstruksi yaitu keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi.

Pada dasarnya sektor Jasa Konstruksi memiliki dinamika yang bergerak sangat dinamis, hal ini dikarenakan dalam penyelenggaraan jasa konstruksi dituntut untuk selalu yang tepat mutu, tepat waktu dan tepat biaya. Kondisi-kondisi dinamika sektor konstruksi yang dinamis tersebut sering kali berdampak dilakukannya perubahan Kontrak Kerja Konstruksi. Permasalahan yang sering terjadi dari pelaksanaan kontrak kerja konstruksi seperti dokumen kontrak yang multitafsir, pengguna jasa maupun penyedia jasa yang masih kurang dalam memahami isi kontrak dan pengguna jasa yang kurang tepat memilih jenis kontrak serta kondisi-kondisi teknis di lapangan hingga hal lain di luar kehendak para pihak yang terkait dalam kontrak. Tingginya permasalahan sektor jasa konstruksi akan berpengaruh pada penyelesaian pembangunan konstruksi secara signifikan bahkan juga dapat berdampak pada pemutusan kontrak.

Saat ini pelaksanaan pekerjaan pengadaan barang/jasa termasuk didalamnya pengadaan jasa konstruksi yang seluruh biayanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) harus mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Kontrak Pengadaan Barang/Jasa diberikan pengertian dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, menurut Pasal 1 angka 44, kontrak pengadaan barang/jasa adalah perjanjian tertulis antara Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Pejabat Pembuat Komitmen dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola. Kontrak kerja konstruksi terjadi setelah Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan selesai melakukan proses pemilihan penyedia jasa.

Kontrak kerja konstruksi untuk dapat berlaku dan sah sebagai sebuah kontrak harus memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian menurut Pasal 1320 KUHPdata yaitu:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;<sup>9</sup>
2. Cakap untuk membuat suatu perjanjian;

<sup>8</sup> Salim, H.S, *ibid* hlm 91.

<sup>9</sup> Mariam Darus Badruzaman, dkk, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 75

3. mengenai hal tertentu dan
4. Suatu sebab yang halal.

Dua syarat pertama, kesepakatan dan kecakapan merupakan syarat subyektif. Dua syarat berikutnya yaitu hal tertentu dan sebab yang halal merupakan syarat obyektif. Apabila suatu kontrak yang dibuat tidak memenuhi syarat subyektif maka kontrak tersebut dapat dibatalkan. Sedangkan kontrak yang tidak memenuhi syarat objektif maka kontrak tersebut akan batal demi hukum.

Asas-asas kontrak yang terkandung dalam Pasal 1338 KUHPerdara sebagai berikut:

1. Asas Konsensualisme;
2. Asas *Pacta Sunt Servanda*;
3. Asas Kebebasan berkontrak;
4. Asas itikad baik

Dengan telah dipenuhinya syarat sahnya perjanjian, maka menurut Pasal 1338 KUHPerdara kontrak tersebut akan berlaku sebagai hukum bagi kedua belah pihak, yang disebut dengan "*Pacta Sunt Servanda*".<sup>10</sup> Pengertian berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya menunjukkan bahwa undang-undang sendiri mengakui para pihak dalam kontrak sejajar dengan pembuat undang-undang.<sup>11</sup>

### **Pemutusan Kontrak Kerja Konstruksi**

Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi dilakukan dengan prinsip persaingan sehat setelah melalui tahap pemilihan penyedia jasa dengan tender. Dalam pelaksanaannya seringkali terjadi permasalahan antara kedua belah pihak yang berkontrak sehingga dapat berakibat sampai dengan pemutusan kontrak. Masalah yang paling sering terjadi dalam Kontrak Kerja Konstruksi seperti keterlambatan progres pekerjaan, kelalaian dari salah satu pihak atau terjadinya wanprestasi, baik yang terjadi secara sengaja maupun dipengarui faktor di lapangan seperti keadaan memaksa (*force majeure/overmach*).

Sebuah perjanjian untuk dapat dikatakan sah secara hukum harus memenuhi 4 (empat) syarat sebagaimana diatur dalam pasal 1320 KUHPer, yaitu:

1. Kesepakatan yang mengikat kedua belah pihak;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
3. Suatu hal tertentu yang diperjanjikan;
4. Suatu sebab yang halal

Kedua belah pihak dalam suatu perjanjian, harus mempunyai kemauan yang bebas untuk mengikatkan diri dan kemauan itu harus dinyatakan. Kemauan yang bebas sebagai syarat pertama untuk suatu perjanjian yang sah dianggap tidak ada jika perjanjian itu telah terjadi karena paksaan (*dwang*), kekhilafan (*dwaling*) atau penipuan (*bedrog*).<sup>12</sup> Perjanjian yang dibuat melanggar syarat subyektif sahnya perjanjian sebagaimana yang diatur dalam dalam Pasal 1320 Ayat 1 dan 2 KUHPer, sehingga berakibat perjanjian tersebut dapat dibatalkan.

Perjanjian yang sah tidak dapat ditarik kembali secara sepihak. Perjanjian tersebut mengikat pihak-pihaknya, dan tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan secara sepihak saja.

---

<sup>10</sup>Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 17

<sup>11</sup>Agus Yudha Hermoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsional dalam Kontrak Komersial* (Yogyakarta: Laksbang Meditama, 2008) hlm 127

<sup>12</sup> Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 1994), hlm. 134



Jika ingin menarik kembali atau membatalkan itu harus memperoleh persetujuan pihak lainnya, jadi diperjanjikan lagi. Namun, apabila ada alasan-alasan yang cukup menurut undang-undang, suatu perjanjian dapat ditarik kembali atau dibatalkan secara sepihak.<sup>13</sup> Pembatalan perjanjian secara khusus diatur dalam Pasal 1446-1456 KUHP. Pembatalan perjanjian yang cacat pada syarat subyektif disebutkan dalam pasal 1449 KUHP yang berbunyi: Perikatan-perikatan yang dibuat dengan paksaan, kekhilafan atau penipuan, menerbitkan suatu tuntutan untuk membatalkannya.

Atas pernyataan batal berdasarkan paksaan, kekhilafan atau penipuan juga berakibat bahwa barang dan orang-orangnya dipulihkan dalam keadaan sewaktu sebelum perikatan dibuat. Akibat pembatalan perjanjian di atur dalam Pasal 1451 dan 1452 KUHP. Akibat hukum pada pembatalan perjanjian adalah pengembalian pada posisi semula sebagaimana halnya sebelum terjadi perjanjian. Akibat pembatalan perjanjian dapat dilihat dari dua aspek. Pertama, pembatalan terhadap perjanjian yang tidak memenuhi syarat subyektif sahnya perjanjian sehingga perjanjian dapat dibatalkan, dan kedua adalah pembatalan terhadap perjanjian yang tidak memenuhi syarat obyektif perjanjian yang batal demi hukum.

Akibat hukum dari suatu perjanjian yang dapat dibatalkan karena tidak dipenuhinya syarat subyektif adalah salah satu pihak dapat meminta pembatalan perjanjian. Selama belum adanya permintaan pembatalan perjanjian maka perjanjian yang sudah terjadi akan tetap mengikat para pihak. Permintaan pembatalan yang dimaksud menurut KUHP harusnya diajukan melalui hakim. Hak untuk meminta pembatalan perjanjian, menuntut pemulihan bahkan hak untuk menuntut ganti rugi bagi pihak yang merasa dirugikan, sedangkan pihak lainnya yang telah terlanjur menerima prestasi dari pihak lain wajib mengembalikannya. Sementara itu akibat hukum dari suatu perjanjian yang batal demi hukum karena tidak dipenuhinya syarat obyektif adalah perjanjian dianggap batal atau bahkan perjanjian dianggap tidak ada dan tidak pernah terjadi dari awal.

Kontrak yang telah terjadi antara PPK Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Bengkulu dengan PT KKM pada paket pekerjaan Duplikasi Jembatan Pulau Baai 2 Tahun Anggaran 2020, didasari adanya kesalahan atau kekhilafan yang dilakukan oleh PPK dalam menerima hasil evaluasi dari Pokja Pemilihan. Kekhilafan dapat terjadi mengenai orang atau mengenai barang yang menjadi tujuan pihak-pihak yang mengadakan perjanjian. Pada studi kasus ini, PPK berkontrak dengan PT KKM yang dimenangkan oleh Pokja Pemilihan, namun seharusnya PT KKM tidak lulus atau gugur. Untuk itu sebagai tindak lanjut ditemukannya kekhilafan pada saat membuat kontrak, maka PPK dapat mengajukan pembatalan perjanjian, dalam hal ini dilakukannya pemutusan kontrak.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah belum mengatur secara eksplisit terkait pemutusan kontrak. Adapun pada saat Peraturan Presiden tersebut berlaku, ketentuan pemutusan kontrak kerja konstruksi khususnya diatur dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 7 Tahun 2019 tentang Standar Dokumen Pemilihan melalui Penyedia yang kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri PUPR Nomor 14 Tahun 2020 tentang Standar Dokumen Pemilihan melalui Penyedia. Pada saat diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Menteri Nomor 14

---

<sup>13</sup> Pasal 1338 ayat (2) KUHP

Tahun 2020 tersebut tetap berlaku dan menjadi acuan untuk paket-paket pekerjaan konstruksi atau pengadaan jasa konsultasi konstruksi hanya sampai dengan diterbitkannya Peraturan Kepala Lembaga mengenai pengadaan pekerjaan konstruksi/pengadaan jasa konsultasi konstruksi/pekerjaan konstruksi terintegrasi.

Seiring makin meningkatnya pengaduan masyarakat dalam lingkup pengadaan barang/jasa pemerintah yang kemudian berdampak pada pemutusan kontrak, klausul dan mekanisme pemutusan kontrak tidak diatur secara rinci pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Namun diatur pada dokumen kontrak khususnya pada bagian Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK) sebagaimana yang telah tercantum sejak diberlakukannya lampiran Peraturan Menteri PUPR Nomor 7 Tahun 2019 yang dicabut dengan Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2020 dan terakhir diubah dengan Peraturan Kepala LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia.

Pemutusan kontrak secara sepihak oleh PPK selaku pengguna jasa memang diatur lebih lanjut dalam dokumen kontrak yaitu pada Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK) Klausul B.6 angka 40 dan 41 sesuai ketentuan Peraturan Menteri PUPR Nomor 7 Tahun 2019 tentang Standar Dokumen Pemilihan melalui Penyedia yang berlaku pada saat kontrak kerja konstruksi dalam studi kasus dalam makalah ini sebagai berikut:

#### Angka 40. Pemutusan Kontrak

- 40.1 Pemutusan Kontrak dapat dilakukan oleh PPK atau Penyedia.
- 40.2 Pemutusan kontrak dilakukan sekurang-kurangnya 14 (empat belas) hari kalender setelah PPK/Penyedia menyampaikan pemberitahuan rencana Pemutusan Kontrak secara tertulis kepada Penyedia/PPK.
- 40.3 Dalam hal dilakukan pemutusan Kontrak oleh salah satu pihak maka PPK membayar kepada Penyedia sesuai dengan pencapaian prestasi pekerjaan yang telah diterima oleh PPK dikurangi denda yang harus dibayar Penyedia (apabila ada), serta Penyedia menyerahkan semua hasil pelaksanaan kepada PPK dan selanjutnya menjadi hak milik PPK.

#### Angka 41 Pemutusan Kontrak oleh PPK

- 41.1 Mengesampingkan Pasal 1266 dan 1267 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, PPK dapat melakukan pemutusan Kontrak apabila:
  - b. Pengaduan tentang penyimpangan prosedur, dugaan KKN dan/atau pelanggaran persaingan sehat dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dinyatakan benar oleh Instansi yang berwenang.

Setelah diubah dengan Peraturan Kepala LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia ketentuan pemutusan kontrak kerja konstruksi diatur dalam Lampiran 2 klausul 7.18 Pemutusan Kontrak yang mendefinisikan pemutusan kontrak adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat penandatanganan kontrak atau penyedia untuk mengakhiri berlakunya kontrak karena alasan tertentu.

Pemutusan kontrak dalam Peraturan Kepala LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia dapat dilakukan

oleh Pejabat Penandatanganan Kontrak maupun oleh Penyedia Jasa. Pejabat Penandatanganan Kontrak melakukan pemutusan kontrak apabila:<sup>14</sup>

- a. Penyedia terbukti melakukan korupsi, kolusi dan/atau nepotisme, kecurangan dan/atau pemalsuan dalam proses pengadaan yang diputuskan oleh instansi yang berwenang;
- b. Pengaduan tentang penyimpangan prosedur, dugaan korupsi kolusi dan/atau nepotisme dan/atau pelanggaran persaingan sehat dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dinyatakan benar oleh instansi yang berwenang;
- c. Penyedia berada dalam keadaan pailit;
- d. Penyedia terbukti dikenakan Sanksi Daftar Hitam sebelum penandatanganan kontrak;
- e. Penyedia gagal memperbaiki kinerja setelah mendapat surat peringatan sebanyak 3 (tiga) kali;
- f. Penyedia tidak mempertahankan berlakunya Jaminan Pelaksanaan;
- g. Penyedia lalai/cidera janji dalam melaksanakan kewajibannya dan tidak memperbaiki kelalaiannya dalam jangka waktu yang telah ditetapkan;
- h. Berdasarkan Pejabat Penandatanganan Kontrak, Penyedia tidak akan mampu menyelesaikan keseluruhan pekerjaan walaupun diberikan kesempatan sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan untuk menyelesaikan pekerjaan;
- i. Setelah diberikan kesempatan menyelesaikan pekerjaan sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan, Penyedia Barang/Jasa tidak dapat menyelesaikan pekerjaan; atau
- j. Penyedia Penyedia menghentikan pekerjaan selama waktu yang ditentukan dalam Kontrak dan penghentian ini tidak tercantum dalam program mutu serta tanpa persetujuan pengawas pekerjaan

Dalam hal pemutusan Kontrak dilakukan karena kesalahan Penyedia:

- a. Jaminan Pelaksanaan dicairkan;
- b. Sisa Uang Muka harus dilunasi oleh Penyedia atau Jaminan Uang Muka dicairkan (apabila diberikan); dan
- c. Penyedia dikenakan sanksi Daftar Hitam.

Sesuai dengan Pasal 38 ayat 5 huruf i Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/jasa Pemerintah sebagai tindak lanjut atas pemutusan kontrak maka dilakukan penunjukan langsung dilaksanakan dalam pemilihan penyedia untuk melanjutkan pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya dalam hal terjadi pemutusan Kontrak. Lebih lanjut dalam Lampiran II Klausul 7.18.1 Peraturan Kepala LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman, diatur bahwa dalam hal dilakukan pemutusan Kontrak secara sepihak oleh Pejabat Penandatanganan Kontrak karena kesalahan Penyedia, maka Pokja Pemilihan dapat menunjuk pemenang cadangan berikutnya pada paket pekerjaan yang sama atau Penyedia yang mampu dan memenuhi syarat. Penunjukan kepada pemenang cadangan atau penyedia yang mampu merupakan pilihan yang dapat dipilih sesuai dengan hasil analisis Pokja Pemilihan.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, Lampiran II Klausul 7.18 Peraturan Kepala LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia

## KESIMPULAN

Pelaksanaan PBJP merupakan salah satu bentuk tindakan hukum pemerintah yang menempatkan pemerintah dalam ranah hukum publik dan ranah hukum privat. Tindakan pemerintahan dalam proses PBJP pada tahap perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, dan pelaksanaan pemilihan pengadaan, berada dalam ranah Hukum Administrasi Negara. Dalam proses ini pemerintah sebagai pengguna jasa (PA/KPA/PPK) menjalankan tindakannya mewakili negara/daerah sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Segala keputusan yang dikeluarkan dalam tahap perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, dan pelaksanaan pemilihan pengadaan adalah keputusannya sebagai pejabat negara/daerah atau publik. Tindakan pemerintahan dalam proses PBJP pada tahap pelaksanaan kontrak merupakan tindakan pemerintah dalam ranah Hukum Perdata. Hubungan hukum keperdataan dalam proses PBJP yang terjadi antara pengguna barang/jasa dengan penyedia barang/jasa dimulai pada tahap pelaksanaan kontrak sampai dengan serah terima barang/jasa atau berakhirnya kontrak PBJP. Pada saat pemerintah sebagai pengguna barang/jasa bertindak dalam ranah hukum perdata dan tunduk pada kaidah-kaidah hukum perdata, maka tindakannya tersebut adalah sebagai wakil dari badan hukum dan bukan wakil dari pejabat publik.

Akibat hukum dari suatu perjanjian yang dapat dibatalkan karena tidak dipenuhinya syarat subyektif adalah salah satu pihak dapat meminta pembatalan perjanjian. Selama belum adanya permintaan pembatalan perjanjian maka perjanjian yang sudah terjadi akan tetap mengikat para pihak. Permintaan pembatalan yang dimaksud menurut KUHPer harusnya diajukan melalui hakim. Hak untuk meminta pembatalan perjanjian, menuntut pemulihan bahkan hak untuk menuntut ganti rugi bagi pihak yang merasa dirugikan, sedangkan pihak lainnya yang telah terlanjur menerima prestasi dari pihak lain wajib mengembalikannya. Sementara itu akibat hukum dari suatu perjanjian yang batal demi hukum karena tidak dipenuhinya syarat obyektif adalah perjanjian dianggap batal atau bahkan perjanjian dianggap tidak ada dan tidak pernah terjadi dari awal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badruzaman, Mariam Darius, dkk, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Hermoko, Agus Yudha, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsional dalam Kontrak Komersial*, Yogyakarta: Laksbang Meditama, 2008.
- Irwansyah, *Penelitian Hukum, Piliham Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021.
- Merry Tjoanda, *Kekuatan Mengikat Surat Penunjukan Penyedia Barang dan Jasa Pemerintah dalam Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Masa Pandemi Covid-19*, *Jurnal SASI* Volume 26 No.3, Juli-September 2020.
- Salim, H.S, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Simamora, Y. Sogar, *Pengantar Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Surabaya: Airlangga University Press, 2021.
- Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa, 1994.
- Suanro, Mizan Malik S, *Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Perspektif Penafsiran Hukum*, *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai* Volume 6 Nomor 2, September 2021.