

PEMAHAMAN AUDITOR DALAM AUDIT KONSTRUKSI JALAN: ANALISIS HUKUM NORMATIF

Baren Sipayung, Andi Wahyudi, dan Doan H. Tambun; BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur, BPK Perwakilan Provinsi Bengkulu, dan BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah;
E-mail: baren.sipayung@bpk.go.id, andi.wahyudi@bpk.go.id, doan.tambun@bpk.go.id

Abstrak

Penelitian ini membahas tanggung jawab auditor dalam memahami kriteria pemeriksaan dan standar penilaian, terutama dalam pemeriksaan konstruksi, serta pentingnya mematuhi pedoman yang telah ditetapkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) terkait audit konstruksi jalan. Penelitian hukum normatif mengungkapkan bahwa Kementerian PUPR telah menerbitkan Surat Edaran Nomor: 02/SE/Db/2018 tentang Spesifikasi Umum Bina Marga 2018 untuk Pekerjaan Jalan dan Jembatan, yang kemudian direvisi dengan Surat Edaran Nomor: 16.1/SE/Db/2019 pada Oktober 2020. Kontraktor pemerintah harus mematuhi aturan yang dikeluarkan pemerintah sebagai syarat sahnya perjanjian, meskipun bukan berbentuk perundang-undangan. Dalam pemeriksaan konstruksi oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), perhatian utama adalah pada pengujian kuantitas ketebalan, panjang, dan lebar. Komunikasi yang baik dengan penyedia, konsultan pengawas, dan pemerintah sangat penting dalam metode pengukuran dan pembayaran pekerjaan konstruksi untuk menghindari kelebihan pembayaran yang dapat merugikan negara atau daerah akibat kekurangan volume dalam pemeriksaan fisik. Hasil penelitian ini memberikan landasan bagi auditor dan pemerintah untuk memahami pentingnya pematuhan terhadap pedoman dan aturan yang berlaku dalam audit konstruksi jalan.

Kata Kunci: Audit, Konstruksi, Pengukuran, Pembayaran, Jalan.

Abstract

This research discusses the auditor's responsibility in understanding the examination criteria and assessment standards, especially in construction audits, as well as the importance of complying with the guidelines set by the Ministry of Public Works and Public Housing (PUPR) regarding road construction audits. The normative legal research reveals that the PUPR Ministry has issued Circular Letter Number: 02/SE/Db/2018 on the 2018 Bina Marga General Specifications for Road and Bridge Works, which was later revised with Circular Letter Number: 16.1/SE/Db/2019 in October 2020. Government contractors must comply with the rules issued by the government as a condition for the validity of the agreement, even though it is not in the form of legislation. In construction inspection by the Supreme Audit Agency (BPK), the main concern is on quantity testing of thickness, length, and width. Good communication with suppliers, supervisory consultants, and the government is very important in the measurement and payment methods of construction work to avoid overpayments that can harm the state or region due to volume deficiencies in physical inspection. The results of this study provide a foundation for auditors and the government to understand the importance of complying with applicable guidelines and rules in road construction audits.

Keywords: Audit, Construction, Measurement, Payment, Road.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada umumnya, dalam audit konstruksi, terlebih dahulu seorang auditor perlu mendapatkan dan menganalisa tentang dokumen kontrak (*adendum* surat perjanjian; pokok perjanjian; surat penawaran berikut daftar kuantitas dan harga; syarat-syarat khusus Kontrak; syarat-syarat umum Kontrak; spesifikasi khusus; spesifikasi umum; gambar-gambar; dokumen lainnya seperti: jaminan-jaminan, SPPBJ, BAHP, BAPP) dan

dokumen realisasi pembayaran atas kontrak.¹ Berdasarkan *professional skepticism*², maka seorang auditor dapat memilih sampel audit atas belanja modal yang memiliki tingkat risiko cukup tinggi. Setelah memilih sampel tersebut, auditor membuat jadwal audit dengan penyedia barang/jasa dan konsultan pengawas yang dikoordinasikan melalui pihak Pemda (PA/KPA/PPK/PPTK). Selanjutnya, apabila para pihak sudah lengkap, maka Tim Pemeriksa dapat didampingi oleh APIP (dhi. Inspektorat Daerah) dalam melakukan audit lapangan. Berdasarkan hasil uji petik di lapangan dengan apabila terdapat indikasi kelebihan pembayaran yang disebabkan oleh kekurangan volume pekerjaan dan/atau ketidaksesuaian spesifikasi dengan cara membandingkan ketentuan yang diatur dalam kontrak dengan realisasi pekerjaan di lapangan. Metode pemeriksaan fisik pekerjaan dilakukan dengan cara melakukan *core drill* dan/atau *test pit* untuk mengetahui ketebalan aspal, beton, LPB, dan Timbunan dan telah disepakati oleh semua pihak yang terlibat pada saat pemeriksaan fisik. Berdasarkan hasil pemeriksaan fisik di atas, Tim Pemeriksa kemudian melakukan perhitungan dengan mendasarkan pada kriteria Spesifikasi Umum Bina Marga Tahun 2018 Revisi 2 sebagai berikut:

1. Berkenaan dengan pekerjaan aspal AC-WC, maka mengenai campuran beraspal panas bagian toleransi tebal untuk tiap lapisan campur beraspal AC-WC adalah -3,0 mm dengan ketebalan minimal 4 cm sebagaimana diatur dalam Seksi 6.3 6.3.4.f). Sedangkan mengenai campuran beraspal panas dinyatakan bahwa: "Kuantitas yang diterima untuk pengukuran tidak boleh meliputi lokasi dengan tebal hamparan kurang dari tebal minimum yang dapat diterima atau setiap bagian yang terkelupas, terbelah, retak atau menipis (*tapered*) di sepanjang tepi perkerasan atau di tempat lainnya. Lokasi dengan kadar aspal yang tidak memenuhi kadar aspal optimum yang ditetapkan dalam JMF dan toleransi yang disyaratkan, tidak akan diterima untuk pembayaran.
2. Berkenaan dengan pekerjaan beton, maka mengenai perkerasan beton semen yang dimuat dalam Bagian 5.3.10.1) menyatakan "Bilamana tebal rata-rata perkerasan beton semen untuk setiap lot tebalnya kurang sampai lebih dari 5 mm, tetapi tidak lebih dari 12,5 mm, suatu pemotongan akan dilakukan, ditentukan sebagai produksi dari kuantitas perancangan perkerasan beton semen atau perkerasan beton semen dengan anyaman tulangan tunggal pada lot ini, pengurangan kuantitas sesuai dengan pengukuran aktual di lapangan dan pengurangan harga satuan. Bilamana kekurangan tebal perkerasan lebih dari 12,5 mm dan ditetapkan oleh pengawas pekerjaan bahwa lokasi yang kurang sempurna tersebut tidak perlu dibongkar dan diganti, maka tidak ada pembayaran untuk lokasi yang ditinggal. Tidak ada pembayaran tambahan yang

¹ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, "Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 07/PRT/M/2011 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dan Jasa Konsultasi" (2011).

² Agus Widodo Mardijuwono and Charis Subianto, "Independence, Professionalism, Professional Skepticism: The Relation toward the Resulted Audit Quality," *Asian Journal of Accounting Research* 3, No. 1 (2018): 61-71, <https://doi.org/10.1108/AJAR-06-2018-0009>.

dilakukan atau tambahan kuantitas yang diukur untuk setiap tebal perkerasan yang melampaui standar ketebalan.

Selain dari spesifikasi umum bina marga tahun 2018, tim pemeriksa juga menggunakan metode pelaksanaan kerja yang disusun oleh penyedia barang/pelaksana sebagai kriteria. Penggunaan metode pelaksanaan kerja sebagai kriteria ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa metode pelaksanaan kerja merupakan tata cara pelaksanaan pekerjaan yang dapat dipertanggungjawabkan secara teknis yang disusun oleh pelaksana. Oleh karena itu, metode pelaksanaan kerja dapat dipandang sebagai komitmen dari pelaksana untuk dapat menjamin pekerjaan dapat diselesaikan dengan baik. Metode pelaksanaan pekerjaan merupakan tugas/bagian pekerjaan yang merupakan tanggung jawab penyedia, sehingga tidak dapat dibayarkan terpisah dari nilai kontrak. Berdasarkan kriteria tersebut di atas, tim pemeriksa telah melakukan perhitungan kelebihan pembayaran hasil pekerjaan belanja modal berupa pembangunan konstruksi yang menurut tim disebabkan karena ketidaksesuaian dengan spesifikasi umum maupun metode pelaksanaan kerja dari penyedia barang/pelaksana.

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahwa kontraktual pengadaan barang/jasa Pemerintah berdimensi privat dan publik.³ Menurut Fajrurrahman (2019) mengungkapkan bahwa dalam ketentuan Pasal 1320 *jo.* Pasal 1337 KUHPerdata, bahwa salah satu syarat sahnya perjanjian adalah adanya suatu sebab (*causa*) yang halal (tidak terlarang), sementara terlarang atau tidaknya suatu hal adalah berdasarkan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan hukum publik, sehingga seharusnya kaidah hukum privat-lah yang “menundukkan” diri dan melebur kepada kaidah hukum publik, bukan sebaliknya.⁴ Kebebasan berkontrak oleh warga negara dibatasi oleh keharusan untuk tunduk pada hukum/peraturan yang diciptakan negara (*by laws*) sehingga bila kesepakatan dalam kontrak melanggar hukum, maka kontrak tersebut batal demi hukum (*null and void*).⁵ Selain kerangka teori tersebut di atas, juga berkaitan dengan *beleidsregel*, yaitu peraturan kebijakan yang berasal dari kewenangan diskresi yang umumnya digunakan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶ Dengan kerangka teori ini dapat digunakan untuk mengetahui apakah SE Spesifikasi Umum Bina Marga Revisi 2 memenuhi unsur-unsur sebagai *beleidsregel* maupun kekuatan mengikat dari *beleidsregel* di dalam sistem hukum Indonesia. Dengan demikian, kontrak dalam konteks pengadaan barang/jasa pemerintah adalah berdimensi privat namun dalam kontennya tidak dapat dilepaskan dari kepatuhan terhadap

³ Hesti Umiyati et al., *Tata Kelola Sektor Publik* (Bandung: CV. Widina Media Utama, 2023).

⁴ Febby Fajrurrahman, “Penerapan Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Sebagai Sengketa Tata Usaha Negara,” *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 2 (2019): 191–212.

⁵ Ghansam Anand, “Prinsip Kebebasan Berkontrak dalam Penyusunan Kontrak,” *Yuridika* 26, No. 2 (2011), <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.20473/ydk.v26i2.265>.

⁶ Muh Akbar Fhad Syahril et al., “Policy on The Implementation of Restrictions on Community Activities (PPKM) Based on Inclusive Law,” *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 8, No. 1 (2023): 118–27, <https://doi.org/10.30596/dll.v8i1.12480>.

ketentuan yang diatur oleh pemerintah, yang salah satunya adalah SE Spesifikasi Umum Bina Marga Revisi 2 yang juga wajib dipatuhi oleh kedua belah pihak.⁷

Perbandingan penelitian terdahulu terkait dengan penelitian terdahulu dapat dilihat dalam bagan berikut:

Tabel Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti (Tahun Penelitian)	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
Muin et al. (2020)	Pemutusan Kontrak dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang Berdimensi Publik	Implikasi dan risiko hukum akibat pemutusan kontrak dalam kontrak kerja konstruksi yang berdimensi publik, walaupun berlaku asas-asas hukum perjanjian (kontrak), akan tetapi melekat kepentingan publik yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga asas kebebasan berkontrak yang bersifat terbatas. Penerapan sanksi terhadap Penyedia Jasa dan Pengguna Jasa bukan hanya perdata, tetapi juga bisa sanksi administrasi dan pidana (pidana korupsi) yang bersifat kumulatif. ⁸
Indonesia Procurement Watch (2014)	Draft Penelitian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kajian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dari Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi	Kegiatan PBJP memiliki dimensi yang sedikit berbeda dan lebih rumit bila dibandingkan dengan sektor swasta, karena adanya dimensi publik dan privat dalam kegiatan kontraktualisasi yang dilakukan Pemerintah. Meskipun hubungan hukum yang tercipta diantara para pihak berada dalam lingkup kontraktual, namun kontrak tersebut mengandung unsur hukum publik, karena salah satu pihak (pemerintah) berkedudukan sebagai penguasa. ⁹
Nasution (2014)	Pengujian Peraturan Kebijakan (beleidsregels) di Mahkamah Agung (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor: 23 P/HUM/2009)	Peraturan Kebijakan (<i>beleidsregels</i>) tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena pejabat atau badan yang mengeluarkan Peraturan Kebijakan tidak memiliki kewenangan membuat peraturan. lebih lanjut, peraturan kebijakan hanya dimaksudkan hanya untuk memberikan peluang dan keleluasaan bagaimana pejabat atau badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan, sehingga pengujian atau uji materiil terhadap peraturan kebijakan bukanlah termasuk dalam ruang lingkup kewenangan Mahkamah Agung akan tetapi mengedepankan asas <i>ius curia novit</i> dan adanya kepastian hukum, maka Mahkamah Agung tetap dapat melakukan uji materiil terhadap peraturan kebijakan. Hal itu dimaksudkan agar sengketa uji materiil peraturan kebijakan tidak berada pada

⁷ Christina Bagenda et al., *Hukum Perdata* (Bandung: Penerbit Widina, 2023).

⁸ Abdul Muin, H Bastianon, and Yoyon M Darusman, "Pemutusan Kontrak dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang Berdimensi Publik," 2020, Vol 1, page 1.

⁹ Indonesia Procurement Watch, *Raft Penelitian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kajian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dari Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi* (Jakarta: IPW, 2014).

Nama Peneliti (Tahun Penelitian)	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
Dewi et al. (2019)	Analisis Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Kerugian Negara Pada Tahap Pengadaan Pekerjaan Jasa Konstruksi	wilayah yang tidak jelas (<i>grey area</i>) ¹⁰ Faktor yang terbentuk yang mempengaruhi terjadinya kerugian negara pada tahap pengadaan pekerjaan jasa konstruksi antara lain: Kelompok pertama adalah pemilihan penyedia; kelompok kedua adalah perencanaan pengadaan dan persiapan pemilihan penyedia; kelompok ketiga adalah penyusunan Spesifikasi Teknis, HPS dan dokumen pengadaan; dan kelompok keempat adalah penandatanganan kontrak. Diantara kelompok faktor tersebut, kelompok faktor pertama adalah faktor dominan yang mempengaruhi terjadinya kerugian negara pada tahap pengadaan dengan varians sebesar 59,952%. Untuk meminimalisir terjadinya kerugian negara, BPK diharapkan melaksanakan kewenangannya memeriksa pengadaan jasa konstruksi secara komprehensif. Selain itu BPK juga merekomendasikan melalui upaya kerjasama dengan Aparat Penegak Hukum, LKPP, APIP, asosiasi konsultan perencana dan pengawas maupun asosiasi pengusaha jasa konstruksi. ¹¹
Kamaluddin (2021)	Wanprestasi dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang Mengakibatkan Kerugian Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi	Wanprestasi dalam kontrak kerja konstruksi yang mengakibatkan kerugian negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dapat terjadi karena bentuk prestasi kontrak atau melakukan prestasi yang tidak sesuai dengan kontrak, terlambat dalam melaksanakan prestasi yang tidak sesuai dengan masa pertanggungan, dan penyedia jasa tidak melaksanakan kewajibannya sama sekali. Pelanggaran yang sering terjadi adalah keterlambatan penyelesaian pekerjaan oleh kontraktor. Akibat hukum terjadinya wanprestasi dalam kontrak kerja konstruksi yang mengakibatkan kerugian negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 adalah pihak menyebabkan kerugian harus membayar ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan. Sengketa konstruksi tersebut dapat diselesaikan dengan prinsip dasar musyawarah untuk mencapai kemufakatan, akan tetapi apabila tidak tercapai suatu kemufakatan, maka dapat menempuh tahapan upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi, konsiliasi, atau arbitrase. ¹²

Penelitian yang dilakukan oleh Muin et al. (2020) maupun Indonesia Procurement Watch (2014) menunjukkan kesamaan bahwa kontraktual dalam pengadaan barang/jasa

¹⁰Ihsan Badruni Nasution, "Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Mahkamah Agung," 2014.

¹¹ A A Diah et al., "Analisis Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Kerugian Negara Pada Tahap Pengadaan Pekerjaan Jasa Konstruksi," *A Scientific Journal Engineering* 23, No. 2 (2019): 32-43.

¹² Kamaludin, "Wanprestasi dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang Mengakibatkan Kerugian Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi" 5, No. 1 (2021): 1-8.

Pemerintah selain berdimensi privat juga publik. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam penelitian ini mengkaji hal yang sama namun lebih fokus kepada kontrak pengadaan barang/jasa Pemerintah di bidang konstruksi yang tentu saja memiliki karakteristik tersendiri terutama dalam hal pengukuran prestasinya.¹³¹⁴

Kemudian, penelitian yang juga telah dilakukan oleh Nasution (2014) yang mengatur kedudukan *beleidsregel* sebagai suatu produk hukum di luar daripada peraturan perundang-undangan yang dapat diawasi dengan mekanisme uji materiil sesuai kewenangan Mahkamah Agung.¹⁵ Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini memfokuskan bahwa jenis *beleidsregel* adalah SE Spesifikasi Umum Bina Marga Revisi 2. Begitu pula Dewi et al. (2019) yang menyarankan agar dalam meminimalisir terjadinya kerugian negara pada pengadaan jasa konstruksi agar dalam pemeriksaan dilakukan secara komprehensif melalui upaya kerjasama dengan Aparat Penegak Hukum, LKPP, APIP, asosiasi konsultan perencana dan pengawas maupun asosiasi pengusaha jasa konstruksi.¹⁶ Sehubungan dengan hal tersebut, dengan adanya SE Spesifikasi Umum Bina Marga Revisi 2 yang dicangkokkan dalam kontraktual Pengadaan barang/jasa Pemerintah di bidang konstruksi, maka menjadikan kriteria pemeriksaan dalam menentukan pengukuran dan penilaian atas penentuan standarisasi pekerjaan konstruksi maupun upaya restoratif pemulihan kerugian negara yang timbul akibat adanya wanprestasi. Lebih khusus, penelitian ini memfokuskan pada strategi pemeriksaan konstruksi BPK yang bekerjasama dengan ahli konstruksi yang memiliki kompetensi di bidang konstruksi dan sesuai dengan kesepakatan para pihak terkait dalam kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah di bidang konstruksi tersebut.

Menurut Jimly Asshiddiqie, adanya tiga bentuk penguangan keputusan norma hukum, yaitu (i) keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) menghasilkan produk peraturan (*regels*), (ii) keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administrasi menghasilkan keputusan administrasi negara (*beschikking*), dan (iii) keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (*adjudication*) menghasilkan putusan (*vonnis*),¹⁷ di samping itu, ada pula yang dinamakan sebagai *beleidsregels* atau aturan kebijakan (*policy rules*) yang sering disebut sebagai quasi-peraturan, seperti petunjuk pelaksana, surat edaran, instruksi dan sebagainya yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan tetapi isinya bersifat mengatur juga.¹⁸ Kemudian, berdasarkan yurisprudensi atas objek keberatan Hak Uji Materiil berupa Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor: 03.E/31/DJB/2009 walaupun tidak termasuk urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam

¹³ Muin, Bastianon, and Darusman, "Pemutusan Kontrak dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang Berdimensi Publik."

¹⁴ Watch, *Raft Penelitian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kajian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dari Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi*.

¹⁵ Nasution, "Penguujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Mahkamah Agung."

¹⁶ Diah et al., "Analisis Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Kerugian Negara Pada Tahap Pengadaan Pekerjaan Jasa Konstruksi."

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi Ekonomi" (Jakarta, 2010).

¹⁸ Asshiddiqie.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi berdasarkan penjelasan Pasal 7 tersebut dapat digolongkan sebagai bentuk perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tata urutan dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (asas *lex superior derogat legi inferiori*).¹⁹

Lebih lanjut Muthalib menjelaskan bahwa terdapat beberapa hal tentang hakikat peraturan kebijakan, yaitu:²⁰

1. Pertama, peraturan kebijakan merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat TUN berdasarkan wewenang bebas (diskresi; *ermessen*) dalam lapangan pemerintahan (*bestuur gebied*) yang dituangkan dalam bentuk tertulis (*schriftelijk*) serta mengikat secara tidak langsung kepada masyarakat.
2. Kedua, peraturan kebijakan dibentuk sebagai pengaturan operasional dan instrumen guna mendinamisir pelaksanaan undang-undang dalam menghadapi persoalan-persoalan kompleks yang dihadapi pemerintahan.
3. Ketiga, materi atau isi yang diatur dalam peraturan kebijakan bersifat umum tapi tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Rumusan Masalah

Sehubungan dengan perbedaan penelitian terdahulu maupun penelitian lanjutan atas penelitian terdahulu, yang menjadi kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan topik terkini yaitu:

1. Apakah Spesifikasi Umum Bina Marga Tahun 2018 sudah tepat untuk digunakan sebagai kriteria dalam audit konstruksi jalan?
2. Bagaimana penetapan hasil pembayaran pekerjaan konstruksi?
3. Bagaimana pertimbangan Tim Pemeriksa terhadap kegagalan bangunan dan toleransi perhitungan?
4. Bagaimana menghitung kelebihan pembayaran berdasarkan hasil pemeriksaan fisik oleh Tim Pemeriksa?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan metode pengumpulan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.^{21,22} Dalam upaya menjawab isu-isu hukum yang telah dirumuskan, penelitian ini menerapkan empat model pendekatan penyelesaian masalah, yaitu pendekatan historis, pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif, yang disesuaikan dengan kebutuhan. Semua pendekatan tersebut diterapkan pada lapisan

¹⁹Mahkamah Agung, "Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/Hum/2009 Tanggal 9 Desember 2009-Isran Noor (Bupati Kutai Timur vs Menteri Energi dan ESDM)" (2009).

²⁰Muhammad Thabrani Muthalib, "Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) di Indonesia," 2017, hlm. 163.

²¹Anik Iftitah, ed., *Metode Penelitian Hukum*, Mei 2023 (Sada Kurnia Pustaka, 2023).

²²Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2011).

ilmu hukum dogmatik, dengan fokus pada pemaparan, perbandingan, dan penginterpretasian hukum yang berlaku terkait kriteria, pertimbangan profesional, serta penghitungan kerugian negara dalam audit konstruksi jalan. Penelitian ini bersifat eksplanatoris, digunakan data sekunder dari berbagai sumber seperti bahan pustaka, peraturan perundang-undangan, teori, jurnal, dan penelitian terdahulu. Metode pengumpulan data meliputi studi kepustakaan dan wawancara dengan narasumber kompeten. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk menjelaskan kriteria, pertimbangan profesional, dan penghitungan kerugian negara dalam audit konstruksi jalan serta menghasilkan kesimpulan terkait permasalahan hukum tersebut.

PEMBAHASAN

A. Pemberlakuan SE Spesifikasi Umum Bina Marga Revisi 2 sebagai Kriteria Audit Konstruksi Jalan

Berdasarkan Pasal 59 UU 2/2017, pengguna jasa dan penyedia jasa wajib memenuhi standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan, yang paling sedikit meliputi:

- a. standar mutu bahan;
- b. standar mutu peralatan;
- c. standar keselamatan dan kesehatan kerja;
- d. standar prosedur pelaksanaan Jasa Konstruksi;
- e. standar mutu hasil pelaksanaan Jasa Konstruksi;
- f. standar operasi dan pemeliharaan;
- g. pedoman perlindungan sosial tenaga kerja dalam pelaksanaan Jasa Konstruksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. standar pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan untuk setiap produk jasa konstruksi tersebut diatur oleh menteri teknis terkait sesuai dengan kewenangannya, dalam hal ini adalah Menteri PUPR. Kemudian, Menteri PUPR melalui Dirjen Bina Marga pada tanggal 20 September 2018 telah menetapkan SE Spesifikasi Umum Bina Marga sebagai norma, standar, pedoman, dan kriteria terkait dengan bidang jalan dan jembatan. Di dalam SE ini ini memuat ketentuan teknis pelaksanaan pekerjaan konstruksi jalan dan jembatan berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 07/PRT/M/2011 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dan Jasa Konsultansi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 31/PRT/M/2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 07/PRT/M/2011 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dan Jasa Konsultansi, dan Manual Desain Perkerasan Jalan Nomor 02/M/BM/2017.

Apabila mengacu pada Pasal 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka SE tersebut tidak termasuk

peraturan perundang-undangan (*regeling*). Selanjutnya apabila mengacu pada Pasal 1 Angka 9 UU PTUN jo. Pasal 1 angka 7 UU 30/2014, SE tersebut bukan juga keputusan tata usaha negara (*beschikking*), karena berlaku umum. Namun demikian, mengacu pada pendapat beberapa Ahli Hukum bahwa SE merupakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau peraturan perundang-undangan semu (*pseudo wetgeving*).

Berdasarkan Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Lebih lanjut, dalam Pasal 22 ayat (1), (2) UU 30/2014 beserta penjelasannya menyatakan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dan bertujuan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 23 UU 30/2014, diskresi pejabat pemerintahan meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 24 UU 30/2014, Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi;
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan itikad baik.

Adapun berdasarkan analisis dapat dijelaskan bahwa SE Spesifikasi Umum Bina Marga merupakan produk dari pejabat pemerintah (dhi. Dirjen Bina Marga) sesuai dengan kewenangannya dengan menggunakan diskresi karena:

- a. ketiadaan wewenang pembentuknya untuk membentuknya sebagai peraturan perundang-undangan;
- b. petunjuk lebih lanjut mengenai norma peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

SE Spesifikasi Umum Bina Marga digunakan sebagai acuan teknis bagi penyelenggara jalan dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi jalan dan jembatan. Kemudian, SE tersebut dapat mengikat secara umum sebagaimana peraturan apabila dilakukan pengujian kesesuaian terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah isinya tidak membuat norma baru melainkan menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah atau memperjelas atau memuat petunjuk teknis suatu peraturan umum dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, SE Spesifikasi Umum Bina Marga dapat berlaku sebagai dasar pengakuan dan pembayaran hasil pekerjaan konstruksi sepanjang memenuhi tujuan, ruang lingkup, dan persyaratan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 22, 23, dan 24 UU 30/2014. Atas hal tersebut, maka Tim Pemeriksa sudah tepat mempergunakan ketentuan yang dijadikan kriteria atau dasar pelaksanaan analisis dalam pemeriksaan atas pengadaan konstruksi/belanja modal.

B. Penetapan Pembayaran Hasil Pelaksanaan Pekerjaan Jasa Konstruksi

Di dalam Pasal 53 ayat (1) Perpres 16/2018, pekerjaan dibayar sesuai dengan prestasi pekerjaan yang diterima setelah dikurangi angsuran pengembalian uang muka, retensi, dan denda. Pasal 29 ayat (3) dan (4), penyedia wajib menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan secara tepat biaya, tepat mutu, dan tepat waktu dan sebaliknya pengguna jasa wajib melaksanakan pembayaran atas penyerahan hasil pelaksanaan pekerjaan beserta pengawasan secara tepat jumlah dan tepat waktu.

Selain itu, dalam Perpres 16/2018 tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa penyedia barang/jasa wajib menyampaikan analisa harga satuan. Oleh karena itu, di dalam Perpres 16/2018 tidak spesifik mengatur terkait pembayaran, maka sesuai dengan asas kebebasan berkontrak di dalam Pasal 1338 KUHPerdara, para pihak bebas untuk menuangkannya di dalam kontrak atau surat perintah kerja (SPK). Yang dimaksudkan dalam asas kebebasan berkontrak antara lain adalah:

- a. Bebas membuat atau tidak membuat perjanjian.
- b. Bebas menentukan dengan siapa akan membuat perjanjian.
- c. Bebas menentukan isi atau memilih causa dari perjanjian yang akan dibuatnya.
- d. Bebas membuat objek atau tentang hal apa perjanjian itu dibuat.
- e. Bebas menentukan bentuk suatu perjanjian.
- f. Bebas menerima atau menyimpangi ketentuan undang-undang yang bersifat opsional (*aanvullend, optional*).

Akan tetapi, terdapat batasan dalam asas kebebasan berkontrak yaitu sepanjang tidak bertentangan dengan syarat-syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata.

Berkaitan dengan asas kebebasan berkontrak, PPK/Pokja ULP dapat mensyaratkan suatu pekerjaan konstruksi dilaksanakan metode pelaksanaan pekerjaan dan harus menyampaikan untuk item tersebut harus ada analisa harga satuannya, maka dengan demikian penyedia harus mengerjakan cara yang disepakati dalam kontrak. Dengan demikian, apabila penyedia menawarkan suatu metode pelaksanaan kerja dan/atau suatu analisa harga satuan, kemudian dituangkan dalam kontrak maka penyedia tersebut harus mengerjakan sesuai penawaran yang ditetapkan menjadi bagian kontrak.

Sehubungan dengan hal tersebut, pemeriksa perlu menelusuri apakah di dalam SPK tersebut ada kesepakatan keharusan untuk menggunakan metode pelaksanaan kerja atau analisa harga satuan tertentu. Apabila metode pelaksanaan kontrak dan/atau analisa harga satuan tidak disampaikan atau tidak diwajibkan di dalam kontrak, maka penyedia cukup melihat kesesuaian output sesuai dengan kontrak dan standar konstruksi serta tidak terdapat keterlambatan.

Namun, belum diperoleh informasi perihal dokumen kontrak yang menunjukkan adanya komponen metode pelaksanaan kerja yang harus dibayarkan dan belum terdapat penjelasan dari Pokja ULP terkait penawaran dengan metode pelaksanaan kerja dan PPK bahwa seharusnya metode pelaksanaan kerja tersebut dibayarkan dan pihak penyedia barang/jasa telah sepakat untuk melaksanakannya.

Dengan demikian, berdasarkan asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 KUHPerdata, metode pelaksanaan kerja dapat menjadi komponen yang dibayarkan sepanjang dicantumkan di dalam bagian kontrak yang harus dibayarkan oleh PPK.

Beberapa hal yang menjadi perhatian dalam penetapan pembayaran hasil pelaksanaan pekerjaan jasa konstruksi adalah:

- a. Dalam Permen PUPR 31/2015 pasal 8a diatur bahwa pembayaran bulanan/termin pada pekerjaan konstruksi dilakukan senilai pekerjaan yang telah terpasang. Pelaksanaan pengadaan pekerjaan konstruksi melalui penyedia berpedoman pada Perpres 16/2018.
- b. Dalam proses tender pekerjaan konstruksi penyedia menyampaikan dokumen penawaran yang didalamnya terdapat dokumen penawaran harga yang akan dievaluasi dan dikoreksi oleh Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan/Panitia Pengadaan terkait aritmetik atas pembentukan harga penawaran yang diajukan. Surat penawaran dalam dokumen penawaran, antara lain terdapat harga penawaran dan dokumen penawaran teknis yang didalamnya terdapat metode pelaksanaan pekerjaan. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat korelasi antara harga penawaran dengan metode pelaksanaan pekerjaan yang diajukan penyedia dalam dokumen penawarannya, dan berdasarkan ketentuan di atas dokumen daftar kuantitas dan harga dalam dokumen penawaran menjadi dasar dalam proses pembayaran pekerjaan. Selain itu, ketentuan Pasal 53 ayat (1) Perpres 16/2018, pekerjaan dibayar sesuai dengan prestasi pekerjaan yang diterima setelah

dikurangi angsuran pengembalian uang muka, retensi, dan denda. Pasal 29 ayat (3) dan (4), penyedia wajib menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan secara tepat biaya, tepat mutu, dan tepat waktu dan sebaliknya pengguna jasa wajib melaksanakan pembayaran atas penyerahan hasil pelaksanaan pekerjaan beserta pengawasan secara tepat jumlah dan tepat waktu.

Dengan demikian, suatu metode pelaksanaan kerja dan/atau suatu analisa harga satuan yang diajukan oleh penyedia yang dituangkan dalam kontrak adalah mengikat dan menjadi dasar pelaksanaan pekerjaan dan pembayaran. Mekanisme pembayaran pelaksanaan pekerjaan didasarkan pada kesepakatan yang tertuang dalam SPK yang didasari pada bukti progres/ persentase realisasi pekerjaan sesuai dengan dokumen kontrak.

C. Pertimbangan Tim Pemeriksa atas Kegagalan Bangunan dan Toleransi Perhitungan

Berdasarkan pasal 1 angka 10 UU 2/2017, kegagalan bangunan adalah suatu keadaan keruntuhan bangunan dan/atau tidak berfungsinya bangunan setelah penyerahan akhir hasil jasa konstruksi. Lebih lanjut, kriteria kegagalan bangunan dapat dijelaskan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Dicantumkan dalam Kontrak Kerja Konstruksi (Pasal 47 ayat (1) huruf k);
- b. Tidak memenuhi Standar Keamanan, Keselamatan, Kesehatan, dan Keberlanjutan (Pasal 60 ayat (1));
- c. Ditetapkan oleh penilai ahli yang memiliki sertifikasi kompetensi, pengalaman, dan terdaftar sebagai penilai ahli di Kementerian PUPR (Pasal 60 ayat (2) dan Pasal 61 ayat (1));

Berdasarkan Pasal 61 ayat (2) UU 2/2017, penilaian Ahli diperlukan selain menetapkan penyebab terjadinya Kegagalan Bangunan, menentukan nilai ketidaksesuaian dengan Standar Keamanan, Keselamatan, Kesehatan, dan Keberlanjutan, serta menetapkan pihak yang bertanggung jawab atas Kegagalan Bangunan. Apabila kegagalan bangunan disebabkan oleh kesalahan Penyedia Jasa, maka berdasarkan Pasal 63 UU 2/2017 penyedia jasa wajib mengganti atau memperbaikinya.

Pemeriksaan BPK dilakukan sesuai kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) huruf c, yaitu melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.

Selanjutnya, di dalam Pasal 11 huruf c UU 15/2006, keahlian BPK adalah mengenai kerugian negara/daerah dalam rangka proses peradilan. Dengan adanya limitasi keahlian BPK tersebut, sehingga menyebabkan BPK tidak memenuhi kriteria penilai ahli dalam menetapkan kegagalan bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 10 UU 2/2017. Apabila Pemeriksa BPK memperoleh bukti yang cukup dan keyakinan yang memadai bahwa terdapat indikasi kelebihan pembayaran atas pekerjaan konstruksi yang tidak sesuai dengan Spesifikasi Umum/Metode

Pelaksanaan Pekerjaan yang berpotensi memenuhi kriteria kegagalan bangunan, maka berdasarkan Pasal 9 ayat (3) UU 15/2004 dan Pasal 9 ayat (1) huruf g UU 15/2006, BPK dapat menggunakan jasa penilai ahli yang bekerja untuk dan atas nama BPK untuk:

- a. Menetapkan kegagalan bangunan;
- b. Menguji kualitas dan kuantitas sesuai standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan;
- c. Menguji standar pemeriksaan pekerjaan konstruksi (metode dan/atau sampel pemeriksaan)
- d. Meminimalisir risiko hukum tuntutan/gugatan hukum kepada pemeriksa;

Adapun metode pemeriksaan yang digunakan oleh Tim Pemeriksa adalah membandingkan antara barang yang terpasang dengan kontrak berdasarkan kriteria Spesifikasi Umum/Metode Pelaksanaan Pekerjaan secara kuantitas. Selain hal tersebut, perlu ada profesional *judgement* pemeriksa terkait kesesuaian pengambilan sampel dengan SNI Nomor 03-6868-2002 tentang Tata Cara Pengambilan Contoh Uji Secara Acak untuk Bahan Konstruksi pada poin 4.3 dan Lampiran C SNI tersebut. Dengan demikian, toleransi dalam konteks pengakuan dan pembayaran sesuai Spesifikasi Umum Bina Marga adalah ambang batas yang dapat diakui dan dibayar sesuai dengan Spesifikasi Umum Bina Marga sehingga apabila terdapat selisih negatif antara uang yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah dibandingkan dengan hasil pemeriksaan fisik barang/jasa konstruksi yang terpasang, maka dapat dihitung sebagai kerugian negara. Kondisi tersebut memiliki korelasi dengan kegagalan bangunan apabila dalam proses penghitungan BPK melibatkan Penilai Ahli dan ditetapkan sebagai kegagalan bangunan.

Di dalam SE 02/2018 tidak terdapat penjelasan ataupun definisi khusus mengenai toleransi, namun dalam setiap uraian jenis pelaksanaan pekerjaan konstruksi terdapat ketentuan mengenai toleransi hasil pekerjaan. Dalam hal ini kami berpendapat bahwa toleransi dalam SE 02/2018 dapat diartikan sebagai ambang batas lebih atau kurang yang dapat diterima dari hasil fisik pekerjaan konstruksi dibandingkan nilai yang seharusnya berdasarkan penilaian profesional ahli konstruksi berdasarkan metode pengujian yang sesuai ketentuan dan berterima umum.

Berdasarkan informasi dari Tim Pemeriksa BPK, metode pemeriksaan yang digunakan oleh Tim Pemeriksa adalah membandingkan antara barang yang terpasang dengan kontrak berdasarkan kriteria Spesifikasi Umum/Metode Pelaksanaan Pekerjaan secara kuantitas. Selain itu, pemeriksaan juga dilakukan dengan berdasarkan profesional *judgement* pemeriksa terkait kesesuaian pengambilan sampel dengan SNI Nomor 036868-2002 tentang Tata Cara Pengambilan Contoh Uji Secara Acak untuk Bahan Konstruksi pada poin 4.3 dan Lampiran C SNI tersebut. Dengan demikian, penetapan toleransi atas hasil pekerjaan konstruksi yang dikerjakan oleh penyedia jasa mengacu pada standar toleransi yang ditetapkan dalam SE 02/2018. Pemberlakuan toleransi hanya sebatas pada hasil fisik pekerjaan yang dihasilkan namun tidak pada realisasi pembayaran hasil pekerjaan, sehingga apabila terdapat selisih negatif antara uang yang telah dikeluarkan oleh

pemerintah daerah dibandingkan dengan hasil pemeriksaan fisik barang/jasa konstruksi yang terpasang, maka dapat dihitung sebagai kelebihan pembayaran. Dalam kondisi terjadi perbedaan volume terpasang dengan kontrak, maka kebijakan yang dilakukan apabila volume terpasang lebih kecil dari kontrak, maka selisihnya menjadi kelebihan pembayaran.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa kondisi kegagalan bangunan seharusnya hanya diterapkan apabila memang diindikasikan akan diperhitungkan sebagai *total loss* karena tidak berfungsinya suatu hasil pekerjaan konstruksi. Namun terkait dengan toleransi, hal tersebut sudah seharusnya dipertimbangkan oleh Tim Pemeriksa untuk memberikan objektivitas dalam pemeriksaan, baik karena terkait waktu pemeriksaan dan pengerjaan, kelemahan campuran atau pengadukan, atau hal-hal teknis lainnya yang secara tidak sengaja dapat mengakibatkan munculnya selisih antara kontrak dan kenyataan yang terjadi di lapangan.

D. Penghitungan Kerugian Negara dalam Pekerjaan Konstruksi

Kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang sehingga mengakibatkan kelebihan pembayaran dalam kegiatan pengadaan barang/jasa merupakan salah satu jenis temuan kerugian negara/daerah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 22 UU Nomor 15 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 15 UU Nomor 15 Tahun 2006, kerugian negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Dari definisi tersebut, unsur-unsur kerugian negara adalah:

- a. Perbuatan melawan hukum
- b. Nilai nyata dan pasti
- c. Terdapat hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang terjadi.²³²⁴

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, dapat dilakukan analisis tentang pemborosan keuangan negara bahwa pada prinsipnya kerugian negara merupakan perbandingan atau selisih negatif antara uang yang telah dikeluarkan oleh negara dibandingkan dengan nilai barang yang diterima. Dengan demikian, sebelum menentukan adanya kerugian yang nyata dan pasti harus dibuktikan terlebih dahulu adanya perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian tersebut.

Pada prinsip pelaksanaan kontrak konstruksi, pelaksana berkewajiban melaksanakan pekerjaan sesuai dengan spesifikasi yang merupakan bagian dari dokumen kontrak sedangkan pengawas berkewajiban mengawasi pelaksanaan pekerjaan agar tidak menyimpang dari spesifikasi yang merupakan bagian dari dokumen kontrak. Pengukuran standar penilaian kewajiban pelaksana dan pengawas pekerjaan konstruksi dapat diukur jelas dalam spesifikasi kontrak konstruksi sebagai bagian dokumen kontrak yang harus dikerjakan dengan tepat, sehingga apabila terjadi penyimpangan, maka pihak pelaksana dapat dinyatakan

²³Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara." (2004).

²⁴Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan" (2006).

melanggar perjanjian sedangkan pengawas dapat dinyatakan lalai dalam melaksanakan pengawasan atas penerapan spesifikasi kontrak tersebut.

Namun demikian, berdasarkan analisis Pasal 54 ayat (2) dan Pasal 86 ayat (2) UU 2/2017, BPK dalam menetapkan kerugian negara/daerah atas suatu pekerjaan konstruksi tidak harus dihasilkan dari adanya kondisi kegagalan bangunan, karena hanya dengan memperoleh bukti yang cukup dan keyakinan yang memadai bahwa Penyedia Jasa dan/atau Sub Penyedia Jasa yang tidak menyerahkan hasil pekerjaannya secara tepat biaya, tepat mutu, dan/atau tepat waktu sesuai kontrak/SPK.²⁵ Berdasarkan hasil pemeriksaan fisik tim pemeriksa menunjukkan bahwa terdapat indikasi kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang sehingga mengakibatkan kelebihan pembayaran atas beberapa paket pekerjaan karena tidak sesuai dengan spesifikasi umum/metode pelaksanaan pekerjaan sebesar Rp x.xxx.xxx.xx.

Hasil pemeriksaan menunjukkan adanya indikasi kesengajaan dan/atau kelalaian adalah sebagai berikut:

- a. Penyedia Barang/Jasa yang tidak melaksanakan pekerjaan sesuai dengan metode pelaksanaan kerja dan kontrak/SPK.
- b. Konsultan pengawas yang tidak mengawasi pelaksanaan pekerjaan berdasarkan Standar Keamanan, Keselamatan, Kesehatan, dan Keberlanjutan.

Walaupun telah diketahui adanya unsur perbuatan melawan hukum tersebut, namun belum cukup mengungkapkan kondisi akibatnya pada kerugian negara karena belum ada informasi apakah ketidaksesuaian dengan spesifikasi yang merupakan bagian dari dokumen kontrak diakibatkan di luar daripada force majeure (keadaan kahar) atau berdasarkan kesepakatan PPK bersama Penyedia bahwa terdapat perubahan kontrak karena perbedaan antara kondisi lapangan pada saat pelaksanaan dengan gambar dan/atau spesifikasi teknis/KAK yang ditentukan dalam dokumen Kontrak.

Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (disingkat LPJK) adalah organisasi penyelenggara peran masyarakat jasa konstruksi dalam melaksanakan pengembangan jasa konstruksi sebagaimana yang diatur di dalam pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.²⁶ Sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya tersebut, LPJK telah menetapkan Peraturan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional Nomor 5 Tahun 2017 tentang Sertifikasi dan Registrasi Tenaga Ahli. Di dalam Pasal 1 angka 5, yang dimaksud dengan Tenaga Ahli Konstruksi Indonesia yang selanjutnya disebut Tenaga Ahli adalah tenaga dengan sertifikat keahlian berdasarkan klasifikasi dan

²⁵Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia No 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi," 02 Republik Indonesia (2017).

²⁶UU RI, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi," Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (1999).

kualifikasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang jasa konstruksi.²⁷

Kemudian, berdasarkan Kebijakan Pemeriksaan Kepatuhan atas Belanja Daerah terkait Infrastruktur di Lingkungan Auditorat Keuangan Negara VI menjelaskan bahwa di dalam pemeriksaan jalan sebagai berikut:

Tabel Kebijakan Pemeriksaan AKN VI

Jenis Pengujian	Pelaksanaan Pemeriksaan	Keterangan
Kualitas	Penentuan titik sampel, pelaksanaan <i>core drill</i> , <i>test pit</i> , pengujian laboratorium dan penghitungan hasil pengujian fisik jalan seharusnya dilakukan oleh tenaga ahli yang bersertifikasi.	Apabila tidak dapat dilakukan oleh tenaga ahli, pengujian <i>core drill</i> dapat dilaksanakan oleh selain tenaga ahli dengan syarat metode pengujian sesuai dengan kontrak dan disaksikan oleh tim pemeriksa, entitas, konsultan, dan rekanan dan dituangkan dalam BA Pemeriksaan.
Kuantitas	Pengambilan jumlah sampel benda uji dilakukan untuk menguji kewajaran perhitungan volume pekerjaan yang telah dilakukan dan disepakati oleh penyedia jasa dan pengguna barang.	Kesepakatan STA dan jumlah titik uji dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh Ketua Tim, PPK, penyedia, konsultan (jika ada), dan Inspektorat sebagai saksi. Penentuan metode pengambilan benda uji tersebut di atas dituangkan dalam berita acara kesepakatan antara BPK dengan para pihak yang terkait.

Dengan demikian, dapat dianalisis bahwa pemeriksaan BPK atas infrastruktur jalan memiliki kelemahan diantaranya kesulitan untuk melakukan pengujian kualitas karena selain idealnya ada dilakukan oleh tenaga ahli yang bersertifikasi juga pemeriksaan tersebut membutuhkan alat uji dan biaya pemeriksaan yang mahal yang tidak dipersiapkan untuk jenis pemeriksaan atas laporan keuangan. Namun, diwajibkan pemeriksaan tenaga ahli apabila melakukan pengujian terhadap aspek density (kepadatan) untuk sampel benda uji inti (*core drill*) di laboratorium yang independen. Dengan demikian, dalam menghitung indikasi kerugian negara atas beberapa paket pekerjaan karena tidak sesuai dengan spesifikasi umum/metode pelaksanaan pekerjaan sebesar Rp $x.xxx.xxx,xx$ tidak memerlukan tenaga ahli yang bersertifikat sepanjang terbatas pada pengujian kuantitas karena berdasarkan Pasal 11 huruf c UU 15/2006, BPK memiliki keahlian dalam melakukan penghitungan kerugian negara/daerah.²⁸

²⁷Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional, "Peraturan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional Nomor 5 Tahun 2017 tentang Sertifikasi dan Registrasi Tenaga Ahli," LPJK § (2017).

²⁸Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan," 1 § (2006), <https://doi.org/10.1002/ejoc.201200111>.

PENUTUP

Tim Pemeriksa dapat mempergunakan ketentuan yang dijadikan kriteria atau dasar pelaksanaan analisis dalam pemeriksaan atas kegiatan pembangunan konstruksi/belanja modal, yaitu spesifikasi umum bina marga 2018 berikut metode pelaksanaan kerja yang disusun penyedia barang/jasa konstruksi. Metode pelaksanaan kerja dan/atau suatu analisa harga satuan yang diajukan oleh penyedia yang dituangkan dalam kontrak mengikat dan menjadi dasar pelaksanaan pekerjaan dan pembayaran. Mekanisme pembayaran pelaksanaan pekerjaan didasarkan pada kesepakatan yang tertuang dalam SPK yang didasari pada bukti progres/persentase realisasi pekerjaan sesuai dengan dokumen kontrak. Kondisi kegagalan bangunan seharusnya hanya diterapkan apabila memang diindikasikan akan diperhitungkan sebagai total *loss* karena tidak berfungsinya suatu hasil pekerjaan konstruksi. Namun terkait dengan toleransi, hal tersebut sudah seharusnya dipertimbangkan oleh Tim Pemeriksa untuk memberikan objektivitas dalam pemeriksaan, baik karena terkait waktu pemeriksaan dan pengerjaan, kelemahan campuran atau pengadukan, atau hal-hal teknis lainnya yang secara tidak sengaja dapat mengakibatkan munculnya selisih antara kontrak dan kenyataan yang terjadi di lapangan. Hasil pemeriksaan yang menunjukkan bahwa terdapat selisih negatif antara volume terpasang dengan kontrak (volume terpasang lebih kecil dari kontrak), maka merupakan kekurangan volume yang berakibat terjadinya kelebihan pembayaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung, Mahkamah. Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/Hum/2009 Tanggal 9 Desember 2009-Isran Noor (Bupati Kutai Timur vs Menteri Energi dan ESDM (2009).
- Asshiddiqie, Jimly. "Konstitusi Ekonomi." Jakarta, 2010.
- Bagenda, Christina, Nanda Dwi Rizkia, Hardi Fardiansyah, Muhammad Rifqi Hidayat, Yudi Prihartanto Soleh, Rachmadi Usman, Amri, et al. *Hukum Perdata*. Bandung: Penerbit Widina, 2023.
- Diah, A A, Parami Dewi, A A Gde, Agung Yana, Dan Ni, and Ketut Susilawati. "Analisis Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Kerugian Negara Pada Tahap Pengadaan Pekerjaan Jasa Konstruksi." *A Scientific Journal Engineering* 23, No. 2 (2019): 32-43.
- Fajrurrahman, Febby. "Penerapan Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Sebagai Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 2 (2019): 191-212.
- Ghansam Anand. "Prinsip Kebebasan Berkontrak dalam Penyusunan Kontrak." *Yuridika* 26, No. 2 (2011). <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.20473/ydk.v26i2.265>.
- Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publisng, 2011.
- Iftitah, Anik, ed. *Metode Penelitian Hukum*. Mei 2023. Sada Kurnia Pustaka, 2023.
- Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. (2004).
- — —. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (2006).
- Kamaludin. "Wanprestasi dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang Mengakibatkan

- Kerugian Negara Berdasarkan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi” 5, No. 1 (2021): 1-8.
- Mardijuwono, Agus Widodo, and Charis Subianto. “Independence, Professionalism, Professional Skepticism: The Relation toward the Resulted Audit Quality.” *Asian Journal of Accounting Research* 3, No. 1 (2018): 61-71. <https://doi.org/10.1108/AJAR-06-2018-0009>.
- Muin, Abdul, H Bastianon, and Yoyon M Darusman. “Pemutusan Kontrak dalam Kontrak Kerja Konstruksi yang Berdimensi Publik,” 2020, Vol 1, page 1.
- Mutalib, Muhammad Thabrani. “Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) di Indonesia,” 2017.
- Nasional, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi. Peraturan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional Nomor 5 Tahun 2017 tentang Sertifikasi dan Registrasi Tenaga Ahli, LPJK § (2017).
- Nasution, Ihsan Badruni. “Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) di Mahkamah Agung,” 2014.
- Rakyat, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan. Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 07/PRT/M/2011 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dan Jasa Konsultasi (2011).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia No 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, 02 Republik Indonesia (2017).
- — —. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, (2006). <https://doi.org/10.1002/ejoc.201200111>.
- Syahril, Muh Akbar Fhad, Ade Risna Sari, Fuad, Rachmadi Usman, and Baren Sipayung. “Policy on The Implementation of Restrictions on Community Activities (PPKM) Based on Inclusive Law.” *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 8, No. 1 (2023): 118-27. <https://doi.org/10.30596/dll.v8i1.12480>.
- Umiyati, Hesti, Kasful Anwar, Ade Putra Ode Amane, Baren Sipayung, Wesley Liano Hutasoit, Khairul Rijal, Nur Rohim Yunus, et al. *Tata Kelola Sektor Publik*. Bandung: CV. Widina Media Utama, 2023.
- UU RI. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (1999).
- Watch, Indonesia Procurement. *Raft Penelitian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kajian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dari Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi*. Jakarta: IPW, 2014.