



Jurnal Multidisiplin Indonesia

Journal homepage: <https://jmi.rivierapublishing.id/>

ISSN 2963-2900 E-ISSN 2964-9048

ANALISIS HUKUM PENYESUAIAN HARGA (ESKALASI) DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH DENGAN PELAKSANAAN MULTI YEARS

Harafuddin Sihombing¹, Budiman Ginting², Mahmud Siregar³, Detania Sukarja⁴

Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia

harslawyer@gmail.com¹, budiman_ginting59@yahoo.com², mahmul@usu.ac.id³,

detasukarja@usu.ac.id⁴

Riwayat Artikel:

Received: 27-12-2022

Revised: 14-01-2023

Accepted: 20-01-2023

Keywords: escalation, procurement, multi years

Kata Kunci: eskalasi, pengadaan, multi years.

Abstract

Procurement of government goods and/or services is always accompanied by a procurement contract, either a single year contract or a multi-year procurement contract. In a multi-year contract, it can be accompanied by a clause regarding escalation (price adjustment) that has been legally regulated. Sometimes when there is a price escalation, the government does not directly fulfill the demand from the supply company. So it is not uncommon for contractors to be forced to file lawsuits with courts to ask for their rights, for this reason several court decisions have been made regarding price escalation. Therefore there are several problems in this research including the legal aspects of price adjustments (escalation) in the procurement of government goods and services with multi-year implementation. Then legal responsibility for the risk of cost overrun (swelling/escalation) in goods and services procurement contracts. Finally analyze the legal considerations of the Panel of Judges in the court decision regarding the price escalation case. This research is a normative legal research that is prescriptive in nature. The research approach used is the statutory approach and the case approach. Secondary data sources consist of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials which are collected through literature studies/documentation studies. Data analysis using qualitative analysis. Based on the research results, it is known that the legal aspect of price adjustment (escalation) in the procurement of government goods and services with multi-year implementation was initially based on the provisions of Article 30 paragraph (8) of Presidential Decree Number 80 of 2003, then based on the latest provisions of price escalation in government procurement of goods and services following provisions of Article 25 letter d, Article 37 and Article 52 paragraph (1) letter f of Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018. Then legal responsibility for the risk of cost overrun (swelling/escalation) in goods and services procurement contracts, if the government, in this case as the user of the budget, does not meet the shortage of funds experienced by the provider as a result of the escalation, the government can be categorized as having committed an unlawful act and may be

subject to responsibility for fulfilling obligations and compensation, apart from that it may also be subject to administrative sanctions. Finally, an analysis of the legal considerations of the Panel of Judges was found in court decisions related to the price escalation case, namely even though the judge actually decided by declaring that the regency/city regional government had committed an unlawful act because it did not make payment of a lack of funds due to a price escalation in the implementation of the procurement of goods and services with multi years, but there is a mistake in the considerations and decisions of the Jambi District Court judges which do not include compensation in the form of interest that can be charged to the Regional Government, because compensation also includes interest and compensation

Abstrak

Pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah selalu disertai dengan kontrak pengadaan baik kontrak tahun tunggal maupun kontrak pengadaan tahun jamak (multi years). Pada kontrak tahun jamak dapat dibarengi dengan klausul tentang eskalasi (penyesuaian harga) yang telah diatur secara hukum. Kadangkala ketika terjadi eskalasi harga, pihak pemerintah tidak langsung memenuhi permintaan dari pihak perusahaan penyedia. Sehingga tidak jarang kontraktor terpaksa melakukan gugatan ke Pengadilan untuk meminta haknya, untuk itu telah ada beberapa putusan pengadilan yang dihasilkan terkait eskalasi harga. Oleh karenanya terdapat beberapa permasalahan dalam penelitian ini diantaranya tentang aspek hukum penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan multi years. Kemudian tanggungjawab hukum terhadap resiko cost overrun (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa. Akhirnya menganalisa terhadap pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam putusan pengadilan terkait perkara eskalasi harga. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Sumber data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan dengan studi kepustakaan/studi dokumentasi. Analisis data menggunakan analisis kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa aspek hukum penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan multi years awalnya didasarkan pada ketentuan Pasal 30 ayat (8) Kepres Nomor 80 Tahun 2003, selanjutnya berdasarkan ketentuan terbaru eskalasi harga dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah mengikuti ketentuan Pasal 25 huruf d, Pasal 37 dan Pasal 52 ayat (1) huruf f Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 16 Tahun 2018. Kemudian tanggungjawab hukum terhadap resiko cost overrun (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa, apabila pemerintah dalam hal ini sebagai pengguna anggaran tidak memenuhi kekurangan biaya yang dialami penyedia akibat eskalasi maka pemerintah dapat dikategorikan telah melakukan perbuatan melawan hukum dan

dapat dikenakan tanggungjawab pemenuhan kewajiban dan ganti kerugian, selain daripada itu juga dapat dikenakan sanksi administratif. Akhirnya didapati analisa terhadap pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam putusan-putusan pengadilan terkait perkara eskalasi harga yaitu walaupun sejatinya hakim memutus dengan menyatakan pemerintah daerah kabupaten/kota telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum karena tidak melakukan pembayaran kekurangan biaya akibat terjadinya eskalasi harga dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan multi years, namun terdapat kekeliruan pada pertimbangan dan putusan hakim Pengadilan Negeri Jambi yang tidak mengikutsertakan ganti kerugian berupa bunga yang dapat dibebankan kepada Pemerintah Daerah, karena ganti kerugian juga meliputi bunga maupun kompensasi.

Corresponding Author: Harafuddin Sihombing

E-mail: harslawyer@gmail.com



PENDAHULUAN

Pengadaan barang dan jasa pemerintah mempunyai arti penting dalam pembangunan ekonomi suatu Negara (Ade Maman Suherman. 2010: 315) Pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan pemerintah merupakan salah satu alat untuk menggerakkan roda perekonomian, oleh karenanya penyerapan anggaran melalui pengadaan barang dan jasa ini menjadi sangat penting. Namun tidak kalah penting dari itu adalah urgensi pelaksanaan pengadaan yang efektif dan efisien serta ekonomis untuk mendapatkan manfaat maksimal dan penggunaan anggaran (Andi Muhammad Refil, et. al. 2020: 229)

Pelaksanaan suatu tindakan atau keputusan administrasi Pemerintahan (khususnya dalam hal pelaksanaan pengadaan barang dan jasa) secara normatif memiliki kaidah yang harus dipatuhi, sehingga tujuan serta hasil pelaksanaan tindakan atau keputusan tersebut memiliki nilai kepastian, kemanfaatan. (Febby Fajrurrahman. 2019: 195)

Sudah tentu kaidah atau norma yang dimaksud disini ialah norma-norma yang berkaitan dan mengikat dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah. Hal ini menjadi pedoman bagi semua pihak yang berkepentingan ketika akan melakukan pelaksanaan kontrak barang dan jasa pemerintah. Dengan adanya ketentuan tersebut maka sejatinya pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa Pemerintah, pihak pelaksana proyek pengadaan tersebut sudah seharusnya dilindungi secara hukum pula.

Salah satu bentuk pengadaan barang dan jasa Pemerintah yaitu pembangunan sarana maupun prasarana pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf b Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, diketahui bahwa pada pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa terdapat 2 (dua) jenis kontrak yaitu kontrak tahun tunggal (Single Years) dan kontrak tahun jamak (multi years).

Pasal 30 ayat (7) menjelaskan tentang Kontrak tahun tunggal adalah: “Kontrak pelaksanaan pekerjaan yang mengikat dana anggaran untuk masa 1 (satu) tahun anggaran”. Sedangkan untuk pelaksanaan kontrak tahun jamak dapat mengacu pada peraturan terbaru dalam Pasal 27 ayat (12) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang

menyebutkan: “Kontrak Tahun Jamak merupakan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang membebani lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dilakukan setelah mendapatkan persetujuan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dipahami bahwasanya eskalasi (penyesuaian harga) hanya dapat dilakukan dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap kontrak tahun jamak (multi years) sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Ditegaskan bahwa untuk sistem kontrak tahun jamak perlu diperhatikan bahwa ketentuan mengenai eskalasi dan perhitungan rumus eskalasi ditetapkan oleh kepala kantor/satuan kerja/pimpinan proyek/pimpinan bagian proyek dan dimasukkan dalam dokumen pengadaan/kontrak. (Penjelasan atas Pasal 30 ayat (8) Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah)

Salah satu permasalahan yang sering terjadi dalam kontrak pengadaan tahun jamak (multi years) adalah permasalahan eskalasi harga ataupun resiko cost overrun yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Eskalasi harga terjadi umumnya dikarenakan terjadinya perubahan harga material yang diperlukan dalam pembangunan objek pengadaan atau terjadinya kebutuhan material yang melebihi perencanaan.

Idealnya pihak Pemerintah ketika terjadi eskalasi harga dapat langsung memenuhi permintaan perusahaan agar pihak perusahaan tidak mengalami kerugian dengan menutupi kekurangan anggaran dalam pelaksanaan pembangunan. Namun dalam prakteknya kadangkala ketika terjadi eskalasi harga, pihak pemerintah tidak langsung memenuhi permintaan dari pihak pemborong/kontraktor/perusahaan yang melaksanakan pembangunan tersebut. Padahal pihak perusahaan telah menyelesaikan pembangunan yang diwajibkan kepadanya pada kontrak pengadaan barang dan jasa.

Salah satu contoh perkara terkait eskalasi harga pada kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan kontrak multi years sebagaimana dalam perkara di Pengadilan Negeri Simalungun dengan registrasi perkara Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim. Diketahui dalam putusan tersebut PT. Bungo Pantai Bersaudara (selaku Penggugat) pernah mengajukan penawaran kepada Pemerintah Kabupaten Simalungun (selaku Tergugat) dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), terkait kontrak pengadaan barang dan jasa atas kegiatan Pembangunan Kawasan Terpadu Prasarana Perkantoran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). (Putusan PN Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim: 8)

Pengerjaan tersebut dilaksanakan dengan multi years dan telah melebihi kuantitasnya/overload kapasitas atau dapat disebut dalam keadaan cost overrun. Penggugat telah menggunakan anggaran melebihi kontrak pemborongan, hal mana pekerjaan telah melebihi anggaran atau tidak lagi sesuai dengan kontrak karena fluktuasi harga atas kenaikan harga material, kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM), dan lainnya dari nilai kontrak di dalam penyelesaian pembangunan proyek tersebut sampai dengan berakhirnya kontrak. Sehingga harus dilakukan penyesuaian harga (eskalasi harga). (Putusan PN Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim: 9-10)

Pada contoh kasus dalam putusan Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim. tersebut diketahui kontrak pemborongan yang dilaksanakan penyedia dengan pelaksanaan multi year tersebut telah berakhir dan selesai dilaksanakan oleh Penggugat dengan baik dan sempurna menurut hukum.

Penggugat telah berulang kali melakukan segala upaya kepada Tergugat agar dapat dilaksanakan pembayaran Penyesuaian harga/eskalasi harga, namun Tergugat tidak

melakukan tanggapan/respon/klarifikasi maupun itikad baik untuk melakukan musyawarah dan mufakat. Sehingga akhirnya Penggugat mengajukan gugatan PMH atas kelalaian Tergugat melakukan pembayaran penyesuaian harga/eskalasi harga tersebut.

Selaras dengan contoh kasus dalam Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim di atas, terdapat pula putusan lain yang memberikan putusan serupa yaitu dalam Putusan Nomor: 46/Pdt.G/2012/PN.JBI, antara PT. Karya Bungo Pantai Ceria Grup (KBPC) sebagai Penggugat dan Gubernur Jambi Cq Walikota Jambi selaku pemerintah daerah sebagai Tergugat. Pada pokoknya putusan tersebut juga berkaitan dengan tidak dilaksanakannya eskalasi harga oleh pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap kontrak tahun jamak (multi years).

Hal ini menunjukkan bahwasannya walaupun sudah ada diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan,, Pemerintah tetap tidak melaksanakannya sehingga dalam hal ini pemerintah daerah dikategorikan telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Berdasarkan contoh perkara dalam Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim di atas perlu dianalisis lebih lanjut pertimbangan hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim sebelum mengambil keputusan termasuk pada Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 59/Pdt/2021/PT.Mdn yang akhirnya berkekuatan hukum tetap (inkracht). Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap merupakan salah satu cara untuk mencapai tujuan dan fungsi hukum. Karena putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan yang sah dan berwenang merupakan tolak ukur ataupun dasar seseorang untuk memintakan haknya yang telah dilanggar oleh pihak lain.

Melalui putusan pengadilan yang adillah barulah hukum sebenarnya dapat diterapkan. Untuk itu perlu adanya analisis lebih lanjut tentang kaidah-kaidah hukum yang dipergunakan oleh Majelis Hakim untuk dapat secara tegas menyatakan pemerintah telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum apabila tidak dengan segera membayarkan kekurangan biaya kepada kontraktor sebagaimana peraturan perundang-undangan yang ada, akibat terjadinya eskalasi harga dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap kontrak tahun jamak (multi years).

Kajian ini menjadi penting agar kedepannya terhadap persoalan-persoalan yang berkaitan dengan eskalasi harga dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap kontrak tahun jamak tidak lagi pertanggungjawaban hukumnya harus melalui putusan pengadilan, melainkan apabila pemerintah melanggar dalam pemenuhan eskalasi harga yang dimaksud dapat langsung dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sehingga sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah secara hukum untuk memenuhi kekurangan biaya yang dialami oleh kontraktor akibat terjadinya eskalasi harga dalam kontrak tahun jamak, tanpa harus menunggu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya arah yang ingin dikaji dalam hal ini bukanlah tentang setuju ataupun tidak setujunya dengan isi putusan yang diberikan oleh Majelis Hakim, melainkan untuk mengkaji dari pertimbangan hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim sebelum memberikan putusan, yang akhirnya dengan analisis menyeluruh dapat diketahui pertimbangan hukum yang dipakai telah tepat atau tidak dan dapat menjadi acuan ataupun tidak terhadap perkara-perkara yang sama.

Berangkat dari latar belakang dan uraian-uraian yang telah dipaparkan tersebut, penting dan menarik untuk mengkaji lebih dalam tentang eskalasi harga pada kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan multi years (kontrak tahun jamak). Selain daripada itu perlu diteliti terkait tanggungjawab hukum yang dapat diterapkan atau wajib dipenuhi secara langsung oleh pemerintah kepada kontraktor ketika terjadinya eskalasi harga dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa terhadap kontrak tahun jamak (multi years), tanpa harus melalui gugatan di Pengadilan sebagaimana dalam Putusan Pengadilan

Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim maupun Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor: 46/Pdt.G/2012/PN.JBI. Sehingga pada pokoknya peneliti mengambil judul penelitian “Analisis Hukum Penyesuaian Harga (Eskalasi) Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dengan Pelaksanaan multi years (Studi Putusan Pengadilan)”.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif (yuridis normatif), kemudian Sifat Penelitian ini adalah preskriptif, yaitu dimana objek ilmu hukum merupakan koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum, serta koherensi antara tingkah laku individu dengan norma hukum. (Peter Mahmud Marzuki. 2014: 41-42)

Pendekatannya ialah menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersumber dari data sekunder melalui bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Teknik dan alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah dengan teknik studi kepustakaan dan alat pengumpul data menggunakan studi dokumentasi. Studi dokumen merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada. (Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2019: 19) Selanjutnya disampaikan analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Aspek Hukum Penyesuaian Harga (Eskalasi) dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Dengan Pelaksanaan *Multi Years*

Di Indonesia, tentu segala sesuatu perbuatan yang akan menimbulkan akibat hukum harus dikaji berdasarkan aspek hukum yang berlaku. Aspek hukum tersebut mempunyai suatu landasan kajian yaitu berdasarkan sumber-sumber hukum yang diakui di suatu Negara dalam hal ini Indonesia.

Aspek hukum memberikan kualifikasi terhadap hubungan-hubungan tertentu yang dipilihnya. Dengan adanya pengkualifikasikan oleh hukum ini, maka menjadilah hubungan-hubungan itu hubungan hukum. Di sini kembali dijumpai keadaan yang sama seperti pada uraian terdahulu mengenai kaitan antara dunia kenyataan dengan dunia hukum (*Das sollen* dan *Das Sein*). Agar terjadi hubungan hukum diperlukan pihak-pihak yang emlakukan hal itu yang disebut sebagai subjek hukum, sedangkan yang menjadi sasaran dari jalinan hubungan tersebut disebut objek hukum. Ketiga hal tersebut, yaitu subjek hukum, hubungan hukum dan objek hukum dinamakan kategori-kategori hukum atau pengertian-pengertian yang bersifat dasar dari hukum. Disebut sebagai demikian, oleh karena tidak mungkin ada suatu tatanan hukum tanpa subjek hukum dan seterusnya itu. (Satjipto Rahardjo. 2012: 40)

Hal ini jugalah yang mendasari lahirnya berbagai macam norma-norma atau aspek hukum dalam penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan *multi years* di Indonesia, artinya perkembangan hukum itu dibentuk oleh Negara agar memastikan terpenuhinya kepentingan hukum atau hak-hak dari semua pihak yang berkepentingan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah tersebut khususnya dalam kategori kontrak tahun jamak.

Secara prinsip aspek hukum eskalasi (penyesuaian harga) dalam kontrak

pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak terlepas dari norma-norma perjanjian/kontrak yang tertuang dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Artinya klausul eskalasi dalam kontrak pengadaan barang dan jasa itu tentu juga lahir dari adanya perjanjian para pihak dalam hal ini pengguna barang dan jasa (pemerintah) dan penyedia barang dan jasa (perusahaan terpilih).

Berdasarkan aspek hukum itu maka dapat dikatakan pengadaan barang dan jasa juga berhubungan dengan syarat sahnya kontrak. Akan tetapi khusus untuk pencantuman eskalasi (penyesuaian harga) bukan hanya didasarkan pada kesepakatan para pihak (pengguna dan penyedia), namun juga hal itu telah diatur dalam peraturan perundang-undangan khusus yang berlaku. Sehingga dengan kata lain eskalasi harga ini juga memang sifatnya memaksa atau suatu keharusan dituangkan terhadap kontrak pengadaan barang dan jasa (berdasarkan pelaksanaan tahun jamak atau *multi years*).

Norma atau aspek hukum khusus itu dapat dilihat dari pengaturan tentang pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang pertama kali diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri yaitu dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, kemudian sesuai dengan perkembangan keadaan pemerintah telah berulang kali merubah ketentuan hukum atas kebijakan pengadaan barang dan jasa tersebut yaitu dengan membentuk Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sampai akhirnya sekarang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pada dasarnya aspek hukum eskalasi harga dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah telah banyak berbagai macam aturan yang diterbitkan (guna mengakomodir seluruh kepentingan para pihak). Perubahan aturan-aturan tersebut dimaksud untuk menjawab tantangan dan perubahan pola pengadaan yang selama ini terjadi. Perubahan aturan tersebut kemudian berubah hanya pada sisi materil saja. Namun, jika bicara penguatan hukum secara substansi hukum tidak berubah sama sekali **(Muhammady Rusydi, 2020: 80)**

Berdasarkan perkembangannya maka aspek hukum penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan *multi years* di Indonesia diawali dari beberapa tahapan dikeluarkannya norma-norma hukum berkaitan dengan itu, yakni sebagai berikut:

1. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
2. Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
3. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
4. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
5. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Secara normatif aspek hukum terkait pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam hal terjadinya eskalasi harga dapat dilihat dari jenis kontrak pengadaan itu sendiri. Pada pembahasan sebelumnya sudah diuraikan bahwasannya salah satu kontrak yang sering melibatkan perusahaan penyedia barang dan jasa adalah jenis kontrak tahun jamak. Sehingga dari aspek hukumnya hanya kontrak tahun jamak inilah yang menguraikan secara tegas harus adanya klausul eskalasi harga di dalamnya.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk meminimalisir terjadinya persoalan dalam hal terjadinya eskalasi harga pada pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah jenis kontrak tahun jamak adalah dengan terus berinovasi membuat aturan terbaik, agar dapat mengakomodir kepentingan semua pihak.

Terdapat perkembangan norma dalam penerapan eskalasi (penyesuaian harga) terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah, yang dapat dilihat berdasarkan Pasal 92 ayat (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang menyebutkan: “penyesuaian harga diberlakukan terhadap Kontrak Tahun Jamak berbentuk Kontrak Harga Satuan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang telah tercantum dalam Dokumen Pengadaan dan/atau perubahan Dokumen Pengadaan”.

Berdasarkan uraian aturan di atas maka dapatlah dipahami klausul eskalasi harga ini menjadi penting dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan jenis kontrak tahun jamak atau *multi years*. Klausul eskalasi ini menjadi penting bagi kontraktor untuk menyiasati biaya-biaya tak terduga akibat fluktuasi harga material, bahan bakar, dan tenaga kerja selama pelaksanaan proyek konstruksi (**Seng Hansen. 2017: 188**)

Aspek hukum eskalasi harga itu juga berkembang lagi sebagaimana ketentuan ketentuan Pasal 37 ayat (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang menyebutkan: “Penyesuaian harga dilakukan dengan ketentuan diberlakukan terhadap Kontrak Tahun Jamak dengan jenis Kontrak Harga Satuan atau Kontrak berdasarkan Waktu Penugasan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang telah tercantum dalam Dokumen Pemilihan dan/atau perubahan Dokumen Pemilihan”.

Diketahui para pihak dalam hal ini pengguna barang dan jasa (pemerintah) dengan penyedia barang dan jasa (perusahaan) mengatur kontrak eskalasi harganya disesuaikan dengan ketentuan kontrak sebagaimana konsep-konsep klausul yang ada dalam Pasal 52 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam pasal tersebut terdapat syarat-syarat yang harus dituangkan dalam klausul atau diwajibkan ada dalam pembuatan kontrak pengadaan barang dan jasa, yang menyebutkan bahwa pelaksanaan Kontrak terdiri atas:

- a. Penetapan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ);
- b. Penandatanganan Kontrak;
- c. Pemberian uang muka;
- d. Pembayaran prestasi pekerjaan;
- e. Perubahan Kontrak;
- f. Penyesuaian harga;
- g. Penghentian Kontrak atau Berakhirnya Kontrak;
- h. Pemutusan Kontrak;
- i. Serah Terima Hasil Pekerjaan; dan/ atau
- j. Penanganan Keadaan Kahar.

Berbagai aturan yang diuraikan di atas, menunjukkan bahwa melalui perkembangan hukum, sehingga barulah dapat memformulasikan undang-undang pengadaan barang dan jasa pemerintah yang efektif dan efisien maka akan mempunyai sejumlah dampak positif baik secara langsung maupun tidak langsung yang dapat dinikmati baik oleh masyarakat, pelaku usaha maupun pemerintah.

Seluruh uraian aspek-aspek hukum yang dipaparkan di atas tentu tidak terlepas dalam konsep pembebanan pertanggungjawaban hukum kepada pihak-pihak yang terlibat. Teori pertanggungjawaban hukum menilai berdasarkan ketentuan yang ada, maka terhadap ketentuan eskalasi harga pada pelaksanaan kontrak tahun jamak atau *multi years* dalam pengadaan barang dan jasa selain lahir dari kesepakatan para pihak (pengguna dan penyedia barang dan jasa) sebagaimana ketentuan Pasal 1338 KUH Perdata dan harus memenuhi syarat sah perjanjian 1320 KUH Perdata, secara khusus juga klausul penyesuaian harga (eskalasi) harga ini telah diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada (tercipta karena undang-undang/aturan).

Sehingga klausul eskalasi harga diharuskan dicantumkan dalam pelaksanaan kontrak antara pihak pemerintah dengan pihak yang telah ditetapkan sebagai penyedia barang dan jasa atau pihak yang sebelumnya telah dinyatakan pemenang tender atas pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan tahun jamak atau *multi years*.

Secara teori pertanggungjawaban hukum, maka dapat ditelaah sesuai dengan perkembangan regulasi hukum dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Indonesia, maka regulasi pengadaan barang dan jasa benar-benar mempunyai peranan yang penting dan strategis sebagai instrumen untuk menjadi tolak ukur nantinya pihak yang harusnya dibebankan akibat hukum atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa yang dimaksud.

Pelaksanaan kegiatan pengadaan Barang/jasa pemerintah dilakukan melalui pemilihan penyediaan barang/jasa dan dengan cara swakelola. Penyedia barang/jasa dapat ditentukan melalui prosedur pemilihan penyedia barang/jasa atau dengan penunjukan langsung. Pengadaan pada cara yang pertama dibedakan menjadi dua yakni pengadaan Barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dan jasa konsultasi.

Tahap ini merupakan tahap yang sangat penting dan menentukan dalam pencapaian tujuan pengadaan. Prinsip dasar pengadaan, yaitu prinsip efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Keppres Nomor 80 Tahun 2003 hanya bermakna jika prosedur dan tata cara pelaksanaan pengadaan secara konsisten mengacu pada prinsip tersebut. **(Sarah S. Kuahaty. 2010: 37)**

Sebelum mengetahui prosedur penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan *multi years*, perlu dipahami bahwasannya terhadap pengadaan barang dan jasa pemerintah yang ditentukan menggunakan penyedia, maka terlebih dahulu harus diadakan Tender. Pasal 1 angka 36 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 menyebutkan: "Tender adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya."

Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa menggunakan jasa penyedia atau pelaku usaha maka berdasarkan aturan terbaru sekarang wajib yang dinyatakan sebagai pemenang tender proyek yang sah sebagaimana yang telah ditetapkan. Sehingga nantinya pelaku usaha pemenang tender proyek tadi yang menjalankan kontrak pengadaan barang dan jasa bekerjasama dengan pemerintah baik pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Aktivitas pengadaan tidak terbatas pada proses pengadaan, namun cakupan aktivitas pengadaan meliputi lima kegiatan utama, yaitu rencana pengadaan, proses pengadaan, penerimaan dan penyimpanan, serta pemakaian dan manajemen aset, dan tiga transaksi, yaitu transaksi pembelian barang/ jasa (kontrak), transaksi penerimaan barang/jasa, dan transaksi pengeluaran atau penggunaan barang/jasa.

Awal dari kegiatan pengadaan adalah adanya permintaan barang/ jasa yang datang dari pengguna (*user*) kepada Pelaksana Pengadaan/ Pengelola. Agar permintaan tersebut dapat terjamin pemenuhannya maka langkah awal yang perlu dilakukan adalah

mengidentifikasi kebutuhan barang/jasa dari penggunaannya dan akan berakhir dengan diketahui besarnya jumlah kebutuhan barang selama horison perencanaannya, dan anggaran yang dibutuhkan.

Identifikasi kebutuhan ini meliputi informasi yang berkaitan dengan jenis barang, spesifikasi barang, harga, jumlah barang yang diperlukan, dan lokasi penggunaan barang. Sumber informasi untuk keperluan ini adalah pengguna itu sendiri sebab pengguna adalah yang paling tahu akan kebutuhannya. Biasanya kebutuhan barang dibedakan atas kebutuhan untuk keperluan rutin dan kebutuhan barang untuk kapital/pembangunan (**Eiko Whismulyadi Himawan, et. al. 2011: 16**)

Selanjutnya khusus terhadap prosedur penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan *multi years* yang harus diikuti oleh pemerintah sebagai pengguna dan pelaku usaha (kontraktor) sebagai penyedia dapat merujuk pada ketentuan Pasal 37 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang menguraikan Persyaratan dan tata cara penghitungan penyesuaian harga (eskalasi) terdiri atas:

- a. penyesuaian harga diberlakukan pada Kontrak Tahun Jamak yang masa pelaksanaannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan;
- b. penyesuaian harga sebagaimana dimaksud pada huruf a diberlakukan mulai bulan ke-13 (tiga belas) sejak pelaksanaan pekerjaan;
- c. penyesuaian harga satuan berlaku bagi seluruh kegiatan/mata pembayaran, kecuali komponen keuntungan, biaya tidak langsung (*overhead cost*), dan harga satuan timpang sebagaimana tercantum dalam penawaran;
- d. penyesuaian harga satuan diberlakukan sesuai dengan jadwal pelaksanaan yang tercantum dalam Kontrak;
- e. penyesuaian harga satuan bagi komponen pekerjaan yang berasal dari luar negeri, menggunakan indeks penyesuaian harga dari negara asal barang tersebut;
- f. jenis pekerjaan baru dengan harga satuan baru sebagai akibat adanya adendum kontrak dapat diberikan penyesuaian harga mulai bulan ke-13 (tiga belas) sejak adendum kontrak tersebut ditandatangani; dan
- g. indeks yang digunakan dalam hal pelaksanaan Kontrak terlambat disebabkan oleh kesalahan Penyedia adalah indeks terendah antara jadwal kontrak dan realisasi pekerjaan.

Terkait detail harga atau nilai besaran kontrak pengadaan barang dan jasa seluruhnya harus dituangkan dalam perjanjian kontrak yang disepakati oleh para pihak, tapi yang pastinya prosedur sebagaimana di atas harus terlebih dahulu ketika adanya klausul eskalasi harga dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa dengan jenis kontrak tahun jamak atau *multi years*.

Penetapan penyesuaian harga (eskalasi) ini juga menjadi tanggungjawab dari Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagaimana disebutkan Pasal 25 huruf d Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yaitu: “Persiapan Pengadaan Barang/Jasa melalui Penyedia oleh PPK meliputi kegiatan: menetapkan uang muka, jaminan uang muka, jaminan pelaksanaan, jaminan pemeliharaan, sertifikat garansi, dan/ atau penyesuaian harga”.

Terhadap seluruh rangkaian prosedur penyesuaian harga (eskalasi) dalam

pengadaan barang dan jasa pemerintah di atas, maka dapat ditegaskan kembali bahwa prosedur pengadaan barang dan jasa dapat melalui Penyedia Barang dan Jasa, melalui proses kegiatan perencanaan pemilihan Penyedia Barang dan Jasa, pemilihan sistem pengadaan, penetapan metode penilaian kualifikasi, penyusunan jadwal pemilihan Penyedia Barang dan Jasa, penyusunan Dokumen Pengadaan Barang/ Jasa dan Penetapan HPS.

Uraian di atas jika dikaji berdasarkan teori pertanggungjawaban hukum, maka menjadi penting untuk melaksanakan prosedur penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan tahun jamak atau *multi years* sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku. Dikatakan demikian karena melalui prosedur yang benar ini baru dapat dilihat pihak-pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum, apabila terjadinya kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaannya.

Prosedur penyesuaian harga dalam pengadaan barang dan jasa itu harus dilaksanakan sebenar-benarnya sesuai dengan norma hukum yang berlaku saat kontrak dilaksanakan. Artinya subjek hukum yang akan mempertanggungjawabkan perbuatan yang menyalahi hukum yang dimaksud akan dibebankan norma hukum yang berlaku saat tindakan/perbuatan itu dilakukan. Teori pertanggungjawaban hukum juga yang akan menelaah kesalahan itu masuk dalam kesalahan saat kontrak (*wanprestasi*) atau dari sisi ketidakpatuhan atas aturan perundang-undangan (Perbuatan Melawan Hukum).

B. Tanggungjawab Hukum Terhadap Resiko Cost Overrun (Pembengkakan/Eskalasi) dalam Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Melihat akibat hukum bagi pemerintah yang tidak memenuhi kekurangan biaya ketika terjadi resiko *cost overrun* (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa, tidak terlepas dari perjanjian yang telah dibentuk oleh pemerintah sebagai pengguna anggaran, PPK maupun unsur pemerintah lainnya dengan penyedia barang dan jasa (pelaku usaha/kontraktor/pemenang tender).

Hal ini karena dalam perjanjian kontrak tersebut itu melekat hak dan kewajiban bagi para pihak yang harus dipenuhi satu sama lain. Penyedia harus menyelesaikan pekerjaannya sebagaimana mestinya dan tepat waktu, sedangkan pemerintah harus memberikan hak dan/atau biaya pengadaan barang dan jasa yang sebelumnya telah disepakati/diperjanjikan kepada pihak penyedia termasuk jika terjadi *cost overrun* atau eskalasi.

Dimaknai melalui teori perbuatan melawan hukum, maka akibat hukum dapat diterapkan kepada pemerintah apabila memang terbukti tidak melakukan pembayaran kekurangan atas terjadinya *cost overrun*/eskalasi harga dalam pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa Pemerintah dengan *multi years* adalah tindakan yang termasuk dalam kategori Perbuatan Melawan Hukum. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu: "Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut".

Terhadap suatu perjanjian pemborongan itu harus ada pihak yang saling mengikatkan diri yaitu antara si pemborong dengan pihak yang memborongkan dan dalam perjanjian pemborongan itu ditentukan hak si pemborong serta kewajibannya, adanya suatu pembayaran, adanya resiko dan lain-lain.

Pihak yang memborongkan atau pengembang dapat berupa badan hukum baik pemerintah maupun swasta. Sipengembang mempunyai rencana memborongkan proyek sesuai dengan Surat perjanjian pemborongan/kontrak dan apa yang tercantum dalam

bestek. Kontrak inilah yang harus dipedomani dan dilaksanakan oleh pihak pemborong. **(Andi Muhammad Refil, et. al. 2020: 230)**

Menjadi suatu persoalan ketika pemerintah tidak memenuhi kekurangan biaya ketika terjadi resiko *cost overrun* (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa, apakah termasuk dalam bagian *wanprestasi* atau perbuatan melawan hukum?. Terhadap hal ini menggunakan pendekatan teori perbuatan melawan hukum, maka walaupun hubungan hukum yang dibangun antara pemerintah sebagai pengguna anggaran dengan pelaku usaha sebagai penyedia barang dan jasa lahir dari adanya kontrak perjanjian, namun kontrak perjanjian itu terbentuk bukan semata-mata pengguna anggaran dan penyedia menghendaknya khususnya dalam klausul eskalasi harga. Artinya banyak klausul termasuk dalam hal *cost overrun* atau eskalasi harga lahir dari adanya perintah peraturan perundang-undangan, baik didasari aturan yang lama maupun aturan yang baru.

Pada aturan terbaru juga demikian Pasal 52 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mensyaratkan harus adanya klausul penyesuaian harga atau eskalasi terhadap kontrak pengadaan barang dan jasa tahun jamak atau *multi years*.

Sehingga untuk itu jika ketentuan itu tidak dipenuhi oleh salah satu pihak, termasuk pihak pemerintah maka pihak pemerintah itu telah melakukan perbuatan melawan hukum karena tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain pemerintah dapat dikenakan akibat ganti kerugian terhadap tidak dipenuhinya hak penyedia dalam hal terjadi *cost overrun*.

Atas dasar uraian di atas maka pengenaan akibat hukum terhadap tindakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah yang tidak memenuhi kekurangan biaya ketika terjadi resiko *cost overrun* (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa, merupakan bagian dari terwujudnya kepastian hukum itu sendiri dan selaras dengan pemaknaan teori pertanggungjawaban hukum, bahwa tidak ada seorang subjek hukum pun yang dapat lari dari pertanggungjawaban hukum yang seharusnya dibebankan kepadanya, termasuk subjek hukum pemerintah.

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menentukan bahwa tiap perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang melakukan perbuatan tersebut untuk mengganti kerugian. **(Sedyo Prayogo. 2016: 281)**

Dikaitkan dengan teori perbuatan melawan hukum dan diselaraskan dengan teori pertanggungjawaban hukum, maka tiap-tiap perbuatan yang melanggar hukum yang dapat merugikan orang lain termasuk dalam bagian perbuatan melawan hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum terhadapnya dalam bentuk ganti kerugian.

Termasuk dalam hal ini tidak dipenuhinya kekurangan biaya oleh pemerintah akibat *cost overrun* atau eskalasi harga dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan jenis kontrak tahun jamak/*multi years* adalah termasuk dalam bagian perbuatan melawan hukum yang berimplikasi terhadap adanya ganti kerugian yang harus diselesaikan oleh pemerintah kepada penyedia, karena eskalasi itu sendiri telah diatur Pasal 52 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan harus ada dalam kontrak pengadaan barang dan jasa dengan pelaksanaan *multi years*.

Menelisik akibat hukum bagi pemerintah yang tidak memenuhi kekurangan biaya ketika terjadi resiko *cost overrun* (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa selain melihat ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata dapat pula melihat

ketentuan akibat hukum sanksi administratif dalam Pasal 82 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, menyebutkan pihak pengguna anggaran atau dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten/kota dapat diberikan sanksi administratif, yang uraiannya sebagai berikut: “Sanksi administratif dikenakan kepada PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan yang lalai melakukan suatu perbuatan yang menjadi kewajibannya”.

Kewajiban disini termasuk dalam hal menunaikan hak-hak dari pelaku usaha (penyedia) yang telah menyelesaikan pekerjaannya sebagaimana kontrak. Padahal eskalasi harga tersebut telah diperintahkan oleh aturan dan telah dimasukkan dalam klausul kontrak, namun jika pemerintah tidak memenuhi hak pelaku usaha dalam hal kekurangan biaya ketika terjadi eskalasi harga, maka pemerintah dapatlah dikenakan sanksi administratif tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 82 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021.

Berbicara tentang ganti rugi telah diatur dalam KUH Perdata (BW). Ganti rugi yang terdiri dari biaya, rugi dan bunga. Ganti kerugian yang dimaksud berupa kerugian material dan immaterial, biasanya kerugian tersebut diberikan dalam bentuk uang atau barang, namun ganti kerugian ini dapat pula diberikan dalam bentuk pemulihan keadaan sesuatu, bila ganti kerugian ini tidak dilaksanakan, maka dapat dituntut uang paksa/dwangsom walaupun uang paksa ini bukan bentuk ganti kerugian tetapi hanya sebagai penguatan agar ganti kerugian yang dimaksud dilaksanakan. Bunga adalah segala keuntungan yang diharapkan atau telah diperhitungkan (**Hetty Hassanah. 2015: 48-49**)

Melalui adanya akibat hukum yang diterapkan kepada pemerintah (baik pusat ataupun daerah) yang tidak memenuhi kekurangan biaya ketika terjadi resiko *cost overrun* (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa, menunjukkan adanya kepastian hukum yang dapat diperoleh oleh pihak badan usaha yang telah melaksanakan tugasnya dalam kontrak pengadaan barang dan jasa. Sehingga kekurangan biaya yang dialami oleh badan usaha ketika terjadinya eskalasi harga dapat digantikan bahkan apabila secara itikad baik pemerintah tidak langsung memenuhi pemenuhan kekurangan biaya akibat *cost overrun* tersebut, pemerintah dapat dikenakan ganti kerugian termasuk bunga sebagaimana ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata. Berikut akan diuraikan dalam tabel ganti kerugian yang dapat dibebankan kepada pihak Pemerintah yang tidak memenuhi *cost overrun* yang dialami pihak penyedia barang dan jasa, mulai dari aturan terdahulu sampai dengan sekarang:

Tabel. 1
Akibat Tidak Dipenuhinya Cost Overrun

No.	Akibat Tidak Dipenuhinya Cost Overrun Oleh Pemerintah	
	ATURAN	AKIBAT
1.	Pasal 1365 KUH Perdata	Ganti Kerugian
2.	Lampiran Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	Sanksi Finansial: a. Ganti Kerugian Pokok; b. Bunga; c. Kompensasi.
3.	Pasal 122 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	a. Ganti Kerugian Pokok; b. Bunga; c. Kompensasi.
4	Pasal 82 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang	Sanksi Administratif.

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Perlu dijelaskan berdasarkan tabel di atas dapat dilihat sesungguhnya sebelum berlakunya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, akibat hukum berupa beban ganti kerugian kepada Pemerintah yang lalai memenuhi hak-hak (termasuk hak kekurangan akibat eskalasi harga) dari pelaku usaha (kontraktor) yang telah menyelesaikan pekerjaannya bukan hanya dapat dikenakan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata, namun juga dapat dibebankan ganti kerugian berdasarkan Pasal 122 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang menguraikan sebagai berikut:

PPK yang melakukan cidera janji terhadap ketentuan yang termuat dalam Kontrak, dapat dimintakan ganti rugi dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. besarnya ganti rugi yang dibayar oleh PPK atas keterlambatan pembayaran adalah sebesar bunga terhadap nilai tagihan yang terlambat dibayar, berdasarkan tingkat suku bunga yang berlaku pada saat itu menurut ketentuan Bank Indonesia; atau
- b. dapat diberikan kompensasi sesuai ketentuan dalam Kontrak.

Berdasarkan Pasal 122 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di atas, maka dapat dilihat pihak PPK dalam hal ini termasuk bagian dari pemerintah dibebankan pertanggungjawaban hukum untuk memberikan ganti kerugian baik berupa kekurangan tagihan, bunga dan kompensasi atas keterlambatan pembayaran yang dilakukan oleh pihak Pemerintah dan/atau PPK kepada penyedia barang dan jasa (kontraktor) termasuk dalam hal keterlambatan pembayaran kekurangan biaya akibat terjadinya eskalasi harga, karena hal tersebut telah tertuang dalam kontrak pengadaan barang dan jasa dalam pelaksanaan tahun jamak atau *multi years*.

Klausul adanya kemungkinan eskalasi harga pada pelaksanaan pengadaan barang dan jasa terhadap kontrak tahun jamak atau *multi years* bukan hanya lahir dikarenakan para pihak bersepakat melainkan memang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi ketika Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah masih berlaku, ganti kerugian yang dapat dibebankan kepada Pemerintah atau PPK bukan hanya merujuk pada Pasal 1365 KUH Perdata melainkan juga dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tersebut.

Ketentuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tersebut sudah tidak dapat diberlakukan lagi dikarenakan Pemerintah telah mengeluarkan aturan terbaru yakni Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang tidak memuat pasal tentang adanya ganti kerugian yang dibebankan kepada pihak Pemerintah apabila ada keterlambatan pembayaran kepada pihak penyedia, melainkan hanya berupa sanksi administratif jika lalai melaksanakan kewajibannya, tanpa menjelaskan lebih lanjut sanksi administratif tersebut dalam bentuk apa. Sehingga pertanggungjawaban hukum dalam bentuk ganti kerugian sekarang hanya dapat dilandaskan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Hal ini karena tidak dijalankannya kewajiban oleh pihak Pemerintah untuk menunaikan hak-hak dari penyedia (kontraktor) merupakan bentuk dari Perbuatan Melawan Hukum karena tidak menjalankan ketentuan sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

C. Analisa Terhadap Pertimbangan Hukum Majelis Hakim Dalam Putusan-Putusan Pengadilan Terkait Perkara Eskalasi Harga

Keputusan hakim dapat membawa akibat yang sangat jauh pada kehidupan para yustisiabel dan/atau orang-orang lain yang terkena oleh jangkauan keputusan tersebut. Keputusan hakim yang tidak adil bahkan dapat mengakibatkan penderitaan lahir dan batin yang dapat membekas dalam batin para *yustisiabel* yang bersangkutan sepanjang perjalanan hidupnya (Suhrawardi K. Lubis. 2015: 25)

Hal ini pulalah yang diperlukan oleh hakim yang memeriksa sengketa yang terjadi antara pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai pengguna anggaran yang menggunakan jasa pelaku usaha sebagai penyedia barang dan jasa pemerintah sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim Jo Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 59/Pdt/2021/PT.Mdn maupun pada Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor: 46/Pdt.G/2012/PN.JBI Jo Putusan Pengadilan Tinggi Jambi Nomor: 25/Pdt/2013/PT. JBI Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor: 272/K/Pdt/2014.

Setelah melihat pertimbangan hukum majelis hakim dan putusan yang dihasilkan maka di dapat analisis, bahwa baik dalam Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim Jo Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 59/Pdt/2021/PT.Mdn maupun pada Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor: 46/Pdt.G/2012/PN.JBI Jo Putusan Pengadilan Tinggi Jambi Nomor: 25/Pdt/2013/PT. JBI Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor: 272/K/Pdt/2014, tidak dapat dilandaskan pada dasar hukum terbaru dalam pengadaan barang dan jasa baik itu Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah maupun ketentuan terbaru dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Hal ini karena pada putusan-putusan tersebut kontrak pengadaan barang dan jasa yang dilakukan terjadi sebelum aturan-aturan baru tersebut dikeluarkan dan/atau berlaku. Perkara eskalasi harga yang terjadi di Pengadilan Negeri Simalungun kontrak diadakan pada November 2006, sedangkan perkara eskalasi harga yang terjadi di Pengadilan Negeri Jambi kontrak diadakan Desember 2007, sehingga untuk mengkaji putusan tersebut menggunakan aturan saat kontrak pengadaan barang dan jasa itu dilakukan yakni Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Untuk itu telah tepat Majelis Hakim mempertimbangkan peraturan tersebut.

Pada kajian harus dipahami tentunya hakikat dari perbuatan melawan hukum itu sendiri. Perbuatan melawan hukum dianggap terjadi dengan melihat adanya perbuatan dari pelaku yang diperkirakan memang melanggar undang-undang, bertentangan dengan hak orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum, atau bertentangan dengan kepatutan dalam masyarakat baik terhadap diri sendiri maupun orang lain, namun demikian suatu perbuatan yang dianggap sebagai perbuatan melawan hukum ini tetap harus dapat dipertanggungjawabkan apakah mengandung unsur kesalahan atau tidak.

Pasal 1365 KUH Perdata tidak membedakan kesalahan dalam bentuk kesengajaan (*opzet-dolus*) dan kesalahan dalam bentuk kurang hati-hati (*culpa*), dengan demikian hakim harus dapat menilai dan mempertimbangkan berat ringannya kesalahan yang dilakukan seseorang dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum ini, sehingga dapat ditentukan ganti kerugian yang seadil-adilnya. (Hetty Hassanah. 2015: 48)

Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim Jo Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 59/Pdt/2021/PT.Mdn dapat dikatakan putusan yang diberikan oleh Majelis Hakim telah tepat dengan menyatakan Pemerintah

Daerah Kabupaten Simalungun telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana Pasal 1365 KUH Perdata, hal ini karena telah melalaikan permintaan eskalasi harga yang diajukan oleh pihak penyedia barang dan jasa dalam pelaksanaan kontrak *multi years*.

Sehingga atas dasar itu bukan hanya Pemerintah Daerah harus membayarkan kewajibannya atas terjadinya eskalasi harga dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan *multi years*, pemerintah juga dibebankan ganti kerugian berupa bunga.

Hal tersebut selain berdasarkan ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata, namun juga sesuai lampiran Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang membedakan adanya pengenaan denda bagi penyedia barang dan jasa dan adanya pengenaan ganti kerugian kepada pengguna barang dan jasa dalam hal ini pihak pemerintah kabupaten Simalungun, uraian lengkapnya sebagai berikut:

1. Denda adalah sanksi finansial yang dikenakan kepada penyedia barang/jasa sedangkan ganti rugi adalah sanksi finansial yang dikenakan kepada pengguna barang/jasa, karena terjadinya cedera janji yang tercantum dalam kontrak;
2. Besarnya denda kepada penyedia barang/jasa atas keterlambatan penyelesaian pekerjaan adalah 1/1000 (satu per seribu) dari harga kontrak atau bagian kontrak untuk setiap hari keterlambatan;
3. Besarnya ganti rugi yang dibayar oleh pengguna barang/jasa atas keterlambatan pembayaran adalah sebesar bunga terhadap nilai tagihan yang terlambat dibayar, berdasarkan tingkat suku bunga yang berlaku pada saat itu menurut ketentuan Bank Indonesia, atau dapat diberikan kompensasi sesuai ketentuan dalam dokumen kontrak.

Sehingga jelaslah patut dan berkekuatan hukum apabila pengguna barang dan jasa dalam hal ini pemerintah kabupaten Simalungun yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum untuk dikenakan ganti kerugian tambahan berupa bunga yang telah diperhitungkan sebagaimana mestinya, yang muncul diakibatkan adanya kelalaian dari pemerintah untuk tidak langsung memenuhi kewajibannya terhadap eskalasi harga yang telah ditentukan dalam Pasal 30 ayat (8) Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah maupun kontrak.

Berbeda sedikit dengan putusan Pengadilan Negeri Simalungun, pada Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor: 46/Pdt.G/2012/PN.JBI walaupun telah menyatakan pengguna barang dan jasa dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Jambi telah melakukan perbuatan melawan hukum, namun hakim hanya membebaskan kewajiban kekurangan biaya akibat eskalasi harga yang pada dasarnya itu merupakan kewajiban dari Pemerintah daerah Kota Jambi.

Mengkaji makna ganti kerugian sebagaimana Pasal 1365 KUH Perdata dan disandingkan dengan ketentuan dalam lampiran-lampiran Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, tentu ganti kerugian itu bukan hanya tentang pemenuhan kewajiban yang dibebankan kepada pihak Pemerintah Kota Jambi yang telah lalai memenuhi kewajibannya, akan tetapi juga dapat dibebankan ganti kerugian berupa bunga bahkan kompensasi. Untuk itu hakim harus mengkaji makna sesungguhnya dari ganti kerugian itu terpisah dari pemenuhan kewajiban yang seharusnya, melainkan juga ganti kerugian dari bentuk bunga atau kompensasi akibat telah merugikan orang lain.

Sehingga berdasarkan fakta-fakta hukum dan bukti-bukti yang diuraikan baik

dalam Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim Jo Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 59/Pdt/2021/PT.Mdn maupun pada Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor: 46/Pdt.G/2012/PN.JBI Jo Putusan Pengadilan Tinggi Jambi Nomor: 25/Pdt/2013/PT. JBI Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor: 272/K/Pdt/2014 pemerintah kabupaten/kota sebagai pengguna anggaran telah lalai memenuhi kewajibannya terhadap penyedia barang dan jasa (pelaku usaha) sehingga mengakibatkan penyedia barang dan jasa mengalami kerugian, oleh karenanya patutlah pemerintah daerah kabupaten/kota baik pemerintah Kabupten Simalungun maupun pemerintah Kota Jambi dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana Pasal 1365 KUH Perdata.

Tiap putusan menyatakan pemerintah sebagai pengguna barang dan jasa telah terbukti melakukan perbuatan melawan hukum kepada perusahaan sebagai penyedia barang dan jasa. Namun terhadap penerapan pertanggungjawaban hukum terdapat ketidakselarasan antara kedua kasus tersebut karena satu sisi Majelis Hakim Pengadilan Negeri Simalungun membebaskan ganti kerugian selain pemenuhan kewajiban juga membebaskan ganti kerugian berupa bunga. Hal ini tentu memenuhi rasa keadilan dan sesuai konsep hukum bagi pihak yang melakukan PMH. Sebaliknya menurut Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jambi tidak membebaskan pertanggungjawaban hukum pembebanan ganti kerugian bunga, hal ini berarti ada kaidah hukum yang keliru tidak dimasukkan hakim dalam pertimbangan yaitu lampiran-lampiran dalam Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang Jasa Pemerintah, yang pada pokoknya menyatakan ganti kerugian yang dapat dibebankan kepada pemerintah sebagai pengguna barang dan jasa dapat berupa ganti kerugian bunga dan juga kompensasi. Sehingga ditelaah dari teori pertanggungjawaban hukum diselaraskan dengan teori perbuatan melawan hukum, maka tidak adanya pembebanan ganti kerugian bunga kepada pemerintah merupakan suatu kekeliruan yang nyata yang hendaknya diperbaiki.

KESIMPULAN

Aspek hukum penyesuaian harga (eskalasi) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan pelaksanaan multi years tentunya tetap tidak dapat lari dari syarat sah perjanjian yang tertuang dalam Pasal 1320 KUH Perdata, hal ini juga yang mengawali adanya perjanjian kontrak. Akan tetapi pengadaan barang dan jasa dalam pelaksanaan multi years selain disepakati dalam kontrak, hal itu juga bersifat memaksa karena telah diatur oleh peraturan-peraturan yang ada, hal ini sebagaimana awalnya tertuang dalam Pasal 30 ayat (8) Kepres Nomor 80 Tahun 2003, selanjutnya berdasarkan ketentuan terbaru eskalasi harga dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah mengikuti ketentuan Pasal 25 huruf d, Pasal 37 dan Pasal 52 ayat (1) huruf f Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 16 Tahun 2018. Tanggungjawab hukum terhadap resiko cost overrun (pembengkakan/eskalasi) dalam kontrak pengadaan barang dan jasa sudah sepatutnya menjadi tanggungjawab pemerintah selaku pengguna anggaran dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Apabila pihak pemerintah lalai dengan tidak membayar dan/atau melakukan keterlambatan pembayaran akibat cost overrun tersebut, maka dapat dikategorikan telah melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana Pasal 1365 KUH Perdata yang berakibat pemerintah wajib memberikan ganti kerugian kepada pihak penyedia. Selain daripada itu tanggungjawab hukum pemerintah juga dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana Pasal 82 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021. Sebelumnya tanggungjawab itu juga dapat berupa ganti kerugian disertai dengan bunga dan kompensasi jika merujuk pada Lampiran Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan ketentuan Pasal 122 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Analisa

terhadap pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam putusan-putusan yaitu setelah dikaji terdapat kekeliruan dalam putusan Pengadilan Negeri Jambi yang tidak mengabulkan tuntutan ganti kerugian berupa bunga yang diajukan oleh penyedia barang dan jasa akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Jambi, artinya walaupun terbukti PMH pemerintah walau telah lalai memenuhi kewajiban, namun tidak dibebankan ganti kerugian sebagaimana Pasal 1365 KUH Perdata, melainkan hanya pemenuhan kewajiban atas eskalasi harga. Padahal ganti kerugian berupa bunga (bahkan kompensasi) dibenarkan berdasarkan Lampiran Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003. Sehingga Majelis Hakim memiliki kekeliruan dalam putusannya dengan tidak mempertimbangkan ganti kerugian bunga yang dialami oleh Perusahaan Penyedia Barang dan Jasa

DAFTAR PUSTAKA

- Hansen, Seng. 2017. *Manajemen Kontrak Konstruksi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- HS, Salim dan Nurbani, Erlies Septiana. 2019. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Lubis, Suhrawardi K. 2015. *Etika Profesi Hakim*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2014, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Raharjo, Satjipto. 2012. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor: 75/Pdt.G/2019/PN.Sim Jo Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 59/Pdt/2021/PT.Mdn.
- Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor: 46/Pdt.G/2012/PN.JBI Jo Putusan Pengadilan Tinggi Jambi Nomor: 25/Pdt/2013/PT. JBI Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor: 272/K/Pdt/2014.
- Andi, Muhammad Refil, et. al. "Analisis Yuridis Tentang Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah". *Journal Of Lex Theory (JLT)*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2020.
- Fajrurrahman, Febby. "Penerapan Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Sebagai Sengketa Tata Usaha Negara". *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2019.
- Hasanah, Hetty. "Analisis Hukum Tentang Perbuatan Melawan Hukum Dalam Transaksi Bisnis Secara Online (E-Commerce) Berdasarkan Burgerlijke Wetboek Dan

UndangUndang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik”.
Jurnal Wawasan Hukum, Volume 32, Nomor 1, Februari 2015.

Himawan, Eiko Whismulyadi, et. al. “Senarai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”. *Jurnal LKPP: Senarai*, Volume 1, Nomor1, Desember 2011.

Kuahaty, Sarah S. “Prinsip Dan Norma Hukum Pengadaan Barang/Jasa Secara Swakelola”.
Jurnal Sasi, Volume 16, Nomor 3, Juli-September 2010.

Prayogo, Sedyo. “Penerapan Batas-Batas Wanprestasi Dan Perbuatan Melawan Hukum Dalam Perjanjian.” *dalam Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volumen III, Nomor 2, 2016.

Rusdi, Muhammady. “Penguatan Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Untuk Mempercepat Pembangunan Indonesia”. *Al WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 2, Oktober 2020.

Suherman. Ade Maman. “Hukum Pengadaan Barang (*Government Procurement*) dan Pembangunan Ekonomi.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Nomor 3, Juli-September 2010.