



PERANCANGAN KLAUSUL KONTRAK PEMERINTAH DALAM SENGKETA PEMBANGUNAN PASAR RAKYAT DAKOPAMEAN: TINJAUAN PUTUSAN NOMOR 7/PDT.G/2022/PN TLI

Devan Fakhriy Primandana^a, Farel Dwiki^b, Qurrotul Aini^c, Muhammad Rasya Khairul Pratama^d

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

e-mail: 2310611311@mahasiswa.upnvj.ac.id

Kata Kunci: Abstrak

Amandemen Kontrak;
Dana Tugas Pembantuan;
Kepastian Hukum; Wanprestasi;
Kontrak Pemerintah;

Penelitian ini membahas dilema kepastian hukum dalam proyek pemerintah dengan cara melihat kasus sengketa kontrak pembangunan Pasar Rakyat Dakopamean antara PT Megah Mandiri Makmur dan pemerintah kabupaten Tolitoli. Bermula dari kontrak konstruksi yang didanai oleh Dana Tugas Pembantuan Tahun Anggaran 2018 yang hanya mencapai 43% dari sasaran hingga akhir tahun anggaran, masalah ini dilanjutkan dengan Amandemen Ke-1 yang memberikan jaminan pembayaran sisa melalui APBD Perubahan 2019. Putusan Pengadilan Negeri Tolitoli Nomor 7/Pdt.G/2022/PN Tli, serta ketentuan KUHPerdara dan Perpres 16/2018, digunakan dalam penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun ada ketidakselarasan administratif dalam anggaran, perubahan kontrak tetap legal secara perdata. Dalam kontrak pemerintah, klausul pembayaran harus mencakup definisi penyelesaian pekerjaan, daftar dokumen pendukung, batas waktu verifikasi, dan konsekuensi dari keterlambatan administratif agar tidak dikategorikan sebagai wanprestasi.

Keywords: Abstract

Contract Amendments; Co-
administration Funds; Default;
Government Contracts; Legal
Certainty;

This study discusses the dilemma of legal certainty in government projects by looking at the case of the Dakopamean People's Market construction contract dispute between PT Megah Mandiri Makmur and the Tolitoli district government. Starting from a construction contract funded by the 2018 Fiscal Year Assistance Task Fund which only reached 43% of the target by the end of the fiscal year, this problem was continued with the 1st Amendment which provided a guarantee for the remaining payment through the 2019 Revised APBD. Tolitoli District Court Decision Number 7/Pdt.G/2022/PN Tli, as well as the provisions of the Civil Code and Presidential Decree 16/2018, were used in this research. The research results show that even though there are administrative misalignments in the budget, contract changes remain civilly legal. In government contracts,

How to cite

Primandana, D. F., et al., Perancangan Klausul Kontrak Pemerintah dalam Sengketa Pembangunan Pasar Rakyat Dakopamean: Tinjauan Putusan Nomor 7/Pdt.G/2022/PN Tli, Volume 2 Nomor 2 Agustus 2025

Published by

Zhata Institut

payment clauses should include a definition of work completion, a list of supporting documents, verification deadlines, and consequences of administrative delays so it is not classified as default.

Submit : 09-05-2026

Review : 08-06-2026

Diterima : 12-07-2026



A. Pendahuluan

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan salah satu aktivitas yang memegang peranan krusial dalam mendorong pembangunan nasional, dan kemajuan Indonesia dari berbagai sisi tidak dapat dipisahkan dari kegiatan tersebut. Secara historis, pengaturan pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui peraturan perundang-undangan tersendiri pertama kali dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003. Regulasi ini kemudian mengalami serangkaian perubahan secara berturut-turut, mulai dari Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006, dilanjutkan dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, kemudian diubah melalui Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012, lalu disempurnakan kembali melalui perubahan ketiga, hingga akhirnya ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 sebagai perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Betham et al., 2019).

Melihat dasar aturan yang digunakan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah, dapat diketahui bahwa ranah hukum yang menjadi landasannya adalah hukum administrasi negara, yang pada hakikatnya mengatur tata cara pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Proses pengadaan pada dasarnya merupakan bagian dari proses administrasi negara yang kemudian dapat berkembang memasuki ranah hukum perdata ketika telah terbentuk ikatan perjanjian dalam proses pengadaan tersebut. Dari sisi klausul sanksi yang diatur dalam peraturan pengadaan barang dan jasa, tidak menutup kemungkinan bahwa perumus peraturan menempatkan hukum pidana sebagai instrumen pendukung hukum administrasi negara, mengingat penetapan sanksi pidana berfungsi sebagai sarana untuk menegakkan ketentuan hukum administrasi negara (Kadir et al., 2024). Adapun jika dicermati lebih lanjut, pengadaan jasa yang dilakukan oleh pemerintah berada dalam posisi yang unik, karena begitu proses pengadaan telah berlangsung, kedudukan pemerintah tidak lagi lebih tinggi dibandingkan penyedia jasa, melainkan setara sebagai subjek hukum yang terikat dalam suatu perjanjian.

Namun, pengadaan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pemerintah masih seringkali menimbulkan permasalahan, salah satu pemicunya adalah permasalahan terkait kontrak. Permasalahan dalam pengadaan barang dan/atau jasa dapat muncul pada dua tahap yang berbeda, yakni sebelum kontrak ditandatangani melalui proses pemilihan penyedia (*ex ante screening*), maupun setelah kontrak disepakati dalam tahap pelaksanaannya (*ex post adaptation*).

Meskipun demikian, sebagian besar permasalahan justru terjadi pada tahap pelaksanaan kontrak, meski tidak menutup kemungkinan bahwa akar persoalannya berasal dari proses pemilihan yang tidak sesuai prosedur. Secara umum, sengketa kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah di Indonesia yang kerap berujung pada konflik antara penyedia dan pembeli dipicu oleh tiga hal utama, yaitu ketidaklengkapan dokumen kontrak, ketidakjelasan atau multitafsir terhadap ketentuan dalam kontrak, serta munculnya faktor-faktor yang sulit atau tidak dapat diprediksi sebelumnya (Suryo & Ulfa, 2013). Contoh kasusnya adalah seperti di dalam Putusan Nomor 7/Pdt.G/2022/PN Tli, yang mana pemerintah daerah dianggap wanprestasi karena ketidakhati-hatian dalam membuat dan menjalankan kontrak terkait dengan pembangunan pasar rakyat Dakopamean yang di awal kontrak menggunakan APBN lalu ada perubahan di dalam kontrak terkait perubahan sumber pendanaan menjadi APBD-P.

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur daerah melalui Dana Tugas Pembantuan seringkali memunculkan ketegangan antara tuntutan percepatan pembangunan dan keharusan untuk mematuhi prosedur administratif penganggaran. Dalam konteks proyek pemerintah, hubungan hukum yang terjalin tidak hanya bersifat kontraktual antara pemerintah dan penyedia jasa, tetapi juga mencakup kepatuhan terhadap rezim hukum keuangan negara, pengadaan barang dan jasa, serta prinsip legalitas anggaran. Ketidakselarasan antara pelaksanaan pekerjaan dan mekanisme penganggaran berpotensi memicu sengketa hukum, khususnya ketika pekerjaan telah tuntas dikerjakan namun pembayaran tidak dapat direalisasikan karena hambatan administratif.

Pada dasarnya, kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah alat hukum yang mengikat para pihak untuk melakukan tindakan sesuai dengan kesepakatan tertulis. Kontrak yang sah dalam ranah hukum perdata sudah seharusnya melahirkan hak serta kewajiban yang dapat dipaksakan untuk dipenuhi melalui mekanisme hukum. Kontrak biasanya tidak dapat dipahami sepenuhnya melalui pendekatan hukum perdata semata dikarenakan kontrak dalam pengadaan pemerintah turut dipengaruhi oleh rezim hukum publik, terutama hukum keuangan negara dan hukum administrasi. Hal ini berujung pada pernyataan bahwa kontrak perdata yang sah tidak selalu dapat dilaksanakan sepenuhnya jika terdapat masalah dengan administrasi anggaran. Perkara ini lah yang biasanya menjadi masalah dalam proyek yang didanai oleh negara.

Sebelum suatu kegiatan belanja direalisasikan, Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah memiliki kewajiban hukum untuk menyusun perencanaan melalui serangkaian proses yang terstruktur. Proses tersebut mencakup penyusunan Rencana Kerja (Renja) K/L maupun Renja SKPD, dilanjutkan dengan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) atau Rencana Kerja dan Anggaran Perangkat Daerah (RKA-PD), yang pada akhirnya ditetapkan dalam bentuk Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) atau Dokumen Pelaksanaan

Anggaran (DPA). Dalam proses penyusunan RKA-K/L dan RKA-PD, diperlukan informasi yang memadai mengenai kebutuhan barang dan jasa serta estimasi biayanya, yang disusun berdasarkan rencana kerja, pengalaman pelaksanaan sebelumnya, dan pertimbangan teknis yang matang. Di sinilah perencanaan pengadaan barang dan jasa memainkan peran yang sangat strategis. Perencanaan pengadaan barang dan jasa tidak berdiri secara terpisah, melainkan diharapkan menjadi bagian yang menyatu dan terintegrasi dalam proses penyusunan RKA-K/L, sebagai instrumen yang memastikan bahwa alokasi anggaran benar-benar mencerminkan kebutuhan nyata dan disusun secara rasional dan terukur (Samosir, 2026).

Dalam sistem pengelolaan keuangan negara, setiap pengeluaran pemerintah harus memiliki dasar hukum yang sah dan tertuang dalam dokumen anggaran yang resmi. Prinsip legalitas anggaran ini merupakan salah satu pilar utama tata kelola keuangan publik yang bertujuan mencegah penyalahgunaan dana negara. Namun demikian, penerapan prinsip ini secara kaku dalam konteks kontrak pengadaan barang dan jasa dapat menimbulkan ketidakadilan bagi penyedia jasa yang telah melaksanakan kewajibannya dengan itikad baik. Ketika pekerjaan fisik telah selesai dilaksanakan tetapi mekanisme administrasi pembayaran belum terpenuhi, muncul pertanyaan mendasar mengenai siapa yang seharusnya menanggung risiko atas keterlambatan atau kegagalan pembayaran tersebut.

Persoalan ini semakin kompleks ketika menyangkut proyek yang didanai melalui skema Dana Tugas Pembantuan, di mana sumber anggaran berasal dari APBN namun pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintah daerah (Marzuki, 2021). Dalam skema seperti ini, batas tahun anggaran menjadi kendala struktural yang tidak jarang membuat pekerjaan yang belum tuntas pada akhir tahun anggaran berada dalam limbo hukum di mana pekerjaan harus dilanjutkan, namun dasar hukum penganggaran untuk pembayarannya belum tersedia. Kekosongan pengaturan inilah yang kerap mendorong para pihak untuk mencari solusi pragmatis melalui amandemen kontrak, tanpa selalu memperhatikan implikasi hukum jangka panjangnya.

Sengketa pembangunan Pasar Rakyat Dakopamean menjadi gambaran nyata dari kompleksitas tersebut. Hubungan hukum antara PT Megah Mandiri Makmur dan Pemerintah Kabupaten Tolitoli bermula dari kontrak konstruksi yang bersumber dari Dana Tugas Pembantuan Tahun Anggaran 2018. Namun, hingga akhir tahun anggaran, progres pekerjaan baru mencapai sekitar 43%. Pemerintah daerah kemudian meminta penyedia jasa untuk menuntaskan pekerjaan hingga 100% dengan jaminan bahwa sisa pembayaran akan dialokasikan melalui APBD Perubahan tahun berikutnya, dan kesepakatan ini dituangkan dalam Amandemen Kontrak pada akhir tahun 2018.

Permasalahan mencuat ketika pekerjaan yang diklaim telah rampung 100% tidak diikuti dengan pelunasan sisa pembayaran senilai kurang lebih Rp3,24 miliar. Pemerintah Kabupaten Tolitoli berargumen bahwa amandemen kontrak tersebut cacat hukum karena pejabat yang menandatangani dinilai tidak lagi berwenang setelah masa Dana Tugas Pembantuan berakhir, ditambah belum terpenuhinya dokumen serah terima pekerjaan seperti PHO/FHO sebagai syarat administratif pencairan pembayaran. Sebaliknya, penyedia jasa berpandangan bahwa pekerjaan telah diselesaikan sesuai permintaan, hasilnya telah memberikan manfaat nyata, dan bangunan pasar bahkan telah resmi menjadi aset daerah melalui mekanisme hibah.

Kondisi ini memunculkan persoalan hukum yang mendasar mengenai kepastian hak penyedia jasa atas pekerjaan yang telah dilaksanakan. Di satu sisi, pemerintah daerah terikat pada prinsip legalitas anggaran yang melarang pengeluaran tanpa dasar hukum yang sah dalam APBD. Di sisi lain, penyedia jasa telah menanggung beban finansial yang signifikan, termasuk bunga pinjaman pihak ketiga, demi menyelesaikan pekerjaan atas permintaan pemerintah. Ketegangan antara pemenuhan prestasi kerja di lapangan dan kepatuhan terhadap prosedur penganggaran inilah yang menjadi inti permasalahan dalam sengketa ini.

Pada saat yang sama, hal ini juga mengungkap sebagian besar apa yang keliru dalam pelaksanaan kontrak pada proyek-proyek pemerintah, terutama terkait mekanisme pembayaran, pembagian risiko administratif, dan penyelesaian sengketa (Soekanto & Mamudji, 2015). Ketidakadaan tenggat waktu yang tegas untuk verifikasi, dokumen yang diperlukan, serta konsekuensi hukum tambahan dalam hal terjadi keterlambatan yang disebabkan faktor administratif membuat kedua belah pihak berada dalam keadaan hukum yang rentan. Ini semata-mata membuktikan bahwa semua perdebatan yang muncul bukanlah hasil dari itikad buruk salah satu pihak.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus untuk membedah dilema kepastian hukum pada kontrak pemerintah. Analisis difokuskan pada bahan hukum primer berupa peraturan pengadaan barang dan jasa serta Putusan Pengadilan Negeri Tolitoli Nomor 7/Pdt.G/2022/PN Tli, yang didukung oleh literatur hukum kontrak dan keuangan negara sebagai bahan sekunder. Data dikumpulkan melalui studi dokumen dan penelusuran pustaka yang relevan dengan objek sengketa. Seluruh materi hukum kemudian diolah secara kualitatif menggunakan penalaran deduktif untuk menarik kesimpulan mengenai keabsahan perubahan kontrak serta perancangan klausul mitigasi risiko administratif yang tepat.

C. Pembahasan

1. Keabsahan Amandemen Ke-1 dalam Mengubah Sumber Pendanaan dan Jangka Waktu Pelaksanaan Kontrak Ditinjau dari Kewenangan Pejabat Pembuat Komitmen dalam Perancangan Kontrak Pemerintah

Amandemen kontrak merupakan modifikasi terhadap isi kontrak yang dilakukan berdasarkan persetujuan bersama antara kontraktor dan pengguna jasa, dengan tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Maulana, 2016). Pada dasarnya amandemen kontrak boleh dilakukan dengan syarat perubahan-perubahan tersebut dapat disetujui oleh kedua pihak. Perubahan kontrak bukan hanya saja dapat mengatur mengenai perubahan hal teknis tetapi juga dapat merubah sumber pendanaan, dan perubahan ini masih dalam ruang lingkup kontrak yang sama bukan kontrak yang baru karena perubahan ini merupakan perubahan substansial (Hernoko, 2020).

Kontrak tersebut ditandatangani oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atas nama Richard, S.P., yang kewenangannya berlandaskan pada Keputusan Menteri Perdagangan RI Nomor 740 Tahun 2018 tertanggal 23 April 2018. Hakim mengaitkan hal ini dengan Pasal 8 dan Pasal 11 ayat (2) huruf b Perpres 16/2018, yang menegaskan bahwa PPK merupakan bagian dari pelaku pengadaan dan berwenang menjalankan pelimpahan kewenangan dari PA/KPA untuk membuat serta menetapkan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditentukan. Adapun Amandemen Ke-1 Nomor 510/349.01.02/Disperdag yang ditandatangani pada 31 Desember 2018 merupakan perubahan atas Kontrak Nomor 510/215.01.02/Disperdag tanggal 10 Oktober 2018, yang mengatur penyelesaian sisa pekerjaan pada tahun anggaran berikutnya. Hakim berpendapat bahwa Richard, S.P. masih memiliki kewenangan yang sah untuk menandatangani amandemen kontrak tersebut, mengingat ia masih menjabat sebagai PPK pada tanggal dimaksud dan berdasarkan Perpres 16/2018, PPK memang berwenang untuk membuat dan menetapkan perjanjian dengan pihak lain sesuai batas kewenangan yang dilimpahkan oleh PA/KPA.

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom untuk mengelola dan menyelenggarakan urusan pemerintahan di wilayahnya sendiri. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur selaku representasi Pemerintah Pusat di daerah. Adapun Tugas Pembantuan adalah penugasan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan/atau Desa, disertai kewajiban untuk melaporkan dan bertanggungjawabkan seluruh pelaksanaannya kepada pihak yang memberikan penugasan tersebut (Putra et al., 2022). Dana Tugas Pembantuan adalah dana yang bersumber dari APBN dan dikelola oleh daerah maupun desa, mencakup seluruh arus penerimaan dan pengeluaran dalam rangka

penyelenggaraan kegiatan tugas pembantuan (Tjandra, 2022). Dana ini diperuntukkan bagi kegiatan yang bersifat fisik, seperti pengadaan tanah, gedung, peralatan dan mesin, pembangunan jalan, irigasi dan jaringan, serta berbagai kegiatan fisik lainnya yang berkontribusi pada peningkatan nilai aset pemerintah (*Definisi Dana Tugas Pembantuan*, n.d.). Jika dilihat dari kasus ini, proyek pembangunan Pasar Rakyat Dakopamean pada awalnya dibiayai melalui Dana Tugas Pembantuan yang bersumber dari APBN Tahun Anggaran 2018. Namun, karena pekerjaan belum selesai hingga akhir tahun anggaran, Amandemen Ke-1 kemudian mengatur bahwa sisa pekerjaan akan dilanjutkan dan pembayarannya direncanakan untuk dibebankan pada APBD Perubahan Tahun Anggaran 2019. Titik rawannya terletak pada ketidaksinkronan antara klausul amandemen kontrak dengan kesiapan dokumen penganggaran daerah.

Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menetapkan empat syarat pokok yang wajib dipenuhi agar suatu perjanjian dinyatakan sah secara hukum. Pertama, kesepakatan (*consensus*), yaitu adanya persetujuan yang dinyatakan secara bebas oleh para pihak yang terlibat, tanpa unsur paksaan, penipuan, maupun kekhilafan. Sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko dalam bukunya "Hukum Perjanjian", kesepakatan merupakan perwujudan kehendak bersama dari pihak-pihak yang terikat dalam suatu perjanjian. Kedua, kecakapan hukum (*legal capacity*), yakni setiap pihak yang membuat perjanjian harus telah memenuhi syarat kedewasaan dan tidak berada dalam kondisi pengampunan. Syarat ini diperlukan untuk memastikan bahwa masing-masing pihak benar-benar memahami akibat hukum yang timbul dari perjanjian yang disepakati. Ketiga, objek perjanjian (*object of the agreement*) harus dinyatakan secara jelas dan dapat ditentukan dengan pasti, baik berupa barang, jasa, maupun hak yang dapat dipertukarkan. Selain itu, objek tersebut tidak boleh bertentangan dengan hukum maupun norma kesusilaan yang berlaku. Keempat, kausa yang halal (*lawful cause*), yaitu alasan atau dasar yang melatarbelakangi perjanjian harus sesuai dengan ketentuan hukum dan tidak melanggar ketertiban umum. Terpenuhinya syarat ini menjadi landasan bahwa suatu perjanjian dapat diakui keabsahannya dan dilaksanakan secara hukum (Mu'awanah et al., 2025). Dalam kasus ini Hakim berpendapat bahwa syarat-syarat sah perjanjian telah terpenuhi.

Analisis terhadap Amandemen Ke-1 perlu memisahkan dua aspek yang berbeda, yaitu keabsahan dari sisi hukum perdata dan kepatuhan terhadap tertib administrasi anggaran. Keabsahan perdata menyangkut pertanyaan apakah amandemen tersebut secara sah melahirkan hak dan kewajiban yang mengikat bagi para pihak. Sementara itu, tertib administrasi anggaran berkaitan dengan apakah pelaksanaan amandemen telah berjalan sesuai dengan prosedur penganggaran yang ditetapkan dalam kontrak pemerintah.

Pembedaan kedua aspek ini menjadi sangat penting, mengingat suatu amandemen dapat menimbulkan akibat hukum yang sah di ranah perdata, meskipun pada saat yang bersamaan masih menyimpan persoalan yang belum tuntas di sisi administrasi penganggaran.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Amandemen Ke-1 dapat dinyatakan sah dan mengikat secara perdata karena lahir dari kesepakatan para pihak, memiliki objek yang jelas, dan telah mendapat pengakuan dari hakim. Dari sisi kewenangan, Richard, S.P. selaku PPK dinilai masih memiliki kewenangan yang sah pada saat penandatanganan amandemen tersebut pada 31 Desember 2018. Namun demikian, dalam perspektif perancangan kontrak pemerintah, perubahan yang menyangkut sumber pendanaan dan jangka waktu pelaksanaan merupakan perubahan yang bersifat substansial, sehingga seharusnya didukung secara tegas oleh dokumen kewenangan yang memadai, persetujuan dari pejabat yang berwenang, serta adanya kepastian alokasi anggaran daerah. Oleh karena itu, keabsahan amandemen dari sudut pandang perdata tidak serta-merta menghilangkan pentingnya kepatuhan terhadap tertib administrasi anggaran dalam setiap proses perancangan kontrak pemerintah.

2. Perancangan Klausul Pembayaran dan Alokasi Risiko Administratif untuk Mencegah Sengketa Wanprestasi atas Pekerjaan yang Telah Selesai 100%

Putusan Pengadilan Negeri Tolitoli Nomor 7/Pdt.G/2022/PN Tli berangkat dari sengketa kontrak pekerjaan konstruksi pembangunan Pasar Rakyat Dakopamean, di mana Penggugat mendalilkan telah menyelesaikan pekerjaan lanjutan sampai 100%, tetapi pembayaran sisa nilai kontrak tidak juga dilakukan oleh para Tergugat. Dalam gugatan, Penggugat menempatkan keterlambatan pembayaran itu sebagai wanprestasi dan menuntut pembayaran pokok, bunga, serta kerugian lain. Perkara ini menunjukkan bahwa sengketa tidak hanya lahir karena ada atau tidaknya prestasi, melainkan juga karena ketidakjelasan relasi antara prestasi substantif dan kewajiban administrasi pembayaran. Dalam praktik kontrak pekerjaan, prestasi penyedia biasanya dibuktikan melalui serah terima hasil pekerjaan, sedangkan hak tagih baru dapat berlaku secara efektif setelah dokumen administratif, verifikasi, dan prosedur pembayaran dipenuhi.

Dalam pembuatan kontrak, diperlukan penerapan asas itikad baik yang mana dalam hal ini dapat diwujudkan dengan memasukkan klausul yang mencerminkan keadilan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak (Salim, 2021). Untuk mengukur sejauh mana asas itikad baik diterapkan dalam pelaksanaan perubahan kontrak pada suatu perjanjian jasa konstruksi, dapat digunakan beberapa tolok ukur berikut. Pertama, suatu kontrak dikatakan mengandung substansi itikad baik apabila kontrak tersebut memperhatikan terpenuhinya hak dan kewajiban masing-masing pihak secara seimbang,

yang dinilai berdasarkan standar kepatutan dan kerasionalan. Kedua, kepatutan dan kerasionalan yang dimaksud mencakup segala sesuatu yang dapat diterima secara nalar maupun perasaan, di mana sikap dan perilaku seseorang diuji berdasarkan penilaian akal sehat dan nurani pihak lain (Anggara, 2022). Ketiga, kontrak yang berlandaskan itikad baik adalah kontrak yang mensyaratkan adanya keseimbangan antara kerugian dan keuntungan yang mungkin ditanggung oleh kedua belah pihak yang terlibat (Pati, 2019). Penerapan asas itikad baik dalam kontrak pengadaan jasa memegang peranan yang sangat penting guna mencegah timbulnya kerugian bagi kedua belah pihak. Oleh karena itu, itikad baik tidak cukup hanya diwujudkan dalam bentuk janji untuk melakukan pembayaran, melainkan harus tercermin secara nyata melalui prosedur pembayaran yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam kasus ini, apabila ditinjau dari Pasal 1238 KUHPdata, debitur dianggap lalai setelah dinyatakan lalai dengan surat perintah atau akta sejenis, sedangkan Pasal 1243 KUHPdata menempatkan ganti rugi sebagai akibat dari wanprestasi setelah kelalaian itu tetap tidak dipenuhi. Oleh karena itu, dalam kontrak seperti perkara a quo, keterlambatan pembayaran atas pekerjaan yang telah selesai 100% sebaiknya tidak langsung dirumuskan sebagai wanprestasi, melainkan sebagai keterlambatan yang baru menjadi wanprestasi setelah lewat tenggat pembayaran final, dokumen lengkap, dan somasi tertulis (Fadjar & Achmad, 2022).

Dalam konteks alokasi risiko, putusan ini memperlihatkan pentingnya membedakan risiko yang berada di bawah kendali penyedia jasa dan risiko yang berada di bawah kendali pengguna jasa atau instansi pemerintah. Apabila ditemukan risiko administratif seperti proses verifikasi internal, pencairan anggaran, perpindahan jabatan, atau perubahan rekening penerima, seharusnya dinyatakan secara tegas sebagai risiko pihak yang menguasai proses administratif, sedangkan risiko kelengkapan *invoice*, BAST, dan dokumen pendukung berada pada pihak penyedia.

Dengan demikian, klausul pembayaran yang baik perlu memuat empat lapis pengaturan. Pertama, definisi kapan pekerjaan dinyatakan selesai. Kedua, daftar dokumen yang harus dilampirkan. Ketiga, batas waktu verifikasi dan pembayaran. Keempat, akibat hukum bila keterlambatan timbul karena alasan administratif. Hal-hal tersebut penting untuk diatur agar sengketa seperti dalam kasus ini tidak langsung bergeser menjadi dalil wanprestasi penuh sebelum mekanisme administratif diselesaikan.

Putusan tersebut juga menunjukkan bahwa dalam kontrak pemerintah atau kontrak pekerjaan yang dananya bergantung pada mekanisme anggaran, klausul

“pembayaran setelah selesai 100%” tidak boleh berdiri sendiri. Klausul tersebut seharusnya dipasangkan dengan “verifikasi administratif”, “dokumen lengkap”, “batas waktu pembayaran”, dan “somasi sebagai prasyarat wanprestasi”, sehingga apabila terjadi kegagalan pembayaran maka tidak otomatis ditafsirkan sebagai ingkar janji bila masalahnya masih berada pada ranah administratif yang belum final.

Berdasarkan putusan tersebut, argumentasi ilmiah yang dapat dipakai adalah bahwa penyusunan klausul pembayaran harus diarahkan pada pencegahan pergeseran sengketa dari masalah administratif menjadi wanprestasi substansial. Dengan kata lain, di dalam kontrak seharusnya membedakan “selesaiannya pekerjaan” dari “jatuh tempo pembayaran”, dan membedakan pula “kekurangan administrasi” dari “kelalaian membayar”. Formulasi ini sejatinya sejalan dengan praktik kontrak pengadaan yang mengenal pembayaran prestasi pekerjaan, serah terima hasil pekerjaan, dan kemungkinan retensi atau jaminan pemeliharaan sebagai instrumen pengaman. Apabila klausul tersebut dirancang secara rinci, maka pihak yang menagih tidak perlu langsung membangun dalil wanprestasi setiap kali pembayaran terlambat, dan pihak yang membayar juga tidak dapat bersembunyi di balik alasan administratif yang tidak pernah dibatasi waktunya (Simamora, 2023).

D. Kesimpulan

Amandemen Ke-1 dalam kontrak Pembangunan Pasar Rakyat Dakopamean dapat dinyatakan sah dan mengikat secara perdata, mengingat perubahannya lahir dari kesepakatan para pihak, memiliki objek yang jelas, dan telah mendapat pengakuan dari hakim. Dari sisi kewenangan, Richard, S.P. selaku Pejabat Pembuat Komitmen dinilai masih berwenang pada saat penandatanganan Amandemen Ke-1 tanggal 31 Desember 2018, sehingga perubahan terhadap sumber pendanaan dan jangka waktu pelaksanaan tetap dianggap memiliki landasan hukum yang sah. Meski demikian, dari sudut pandang perancangan kontrak pemerintah, perubahan sumber pendanaan dari Dana Tugas Pembantuan APBN menjadi APBD Perubahan serta perubahan jangka waktu pelaksanaan merupakan perubahan yang bersifat substansial, sehingga seharusnya dirancang dengan lebih cermat dan hati-hati. Oleh karena itu, keabsahan suatu amandemen dari aspek perdata tidak dapat dilepaskan dari keharusan untuk menjaga tertib administrasi anggaran, kejelasan kewenangan pejabat yang menandatangani, serta adanya kepastian dokumen anggaran sebagai dasar pelaksanaan kontrak.

Klausul pembayaran dan alokasi risiko administratif dalam kontrak pemerintah perlu dirumuskan secara tegas dan terperinci, sehingga terdapat pemisahan yang jelas antara penyelesaian fisik pekerjaan, kelengkapan dokumen pembayaran, batas waktu pembayaran, dan

kondisi yang dapat dikategorikan sebagai wanprestasi. Dalam hal ini, penyedia jasa bertanggung jawab atas penuntasan pekerjaan beserta kelengkapan dokumen seperti invoice, BAST, PHO/FHO, dan dokumen pendukung lainnya. Sementara itu, pemerintah selaku pengguna jasa memikul tanggung jawab atas proses verifikasi internal, pencairan anggaran, serta penyelesaian hambatan birokrasi yang berada dalam lingkup kewenangannya. Dengan adanya rumusan klausul yang jelas, keterlambatan pembayaran atas pekerjaan yang telah diselesaikan 100% tidak dapat langsung dikualifikasikan sebagai wanprestasi, kecuali apabila pekerjaan telah dinyatakan selesai, dokumen pembayaran telah lengkap, tenggat waktu pembayaran telah terlampaui, namun pemerintah tetap tidak melakukan pembayaran meski telah menerima peringatan atau somasi. Perumusan klausul semacam ini sangat penting untuk memberikan kepastian hukum bagi penyedia jasa sekaligus memastikan ketertiban administrasi anggaran dalam pelaksanaan kontrak pemerintah tetap terjaga.

E. Saran

Kedepannya, kontrak pemerintah harus merancang klausul pembayaran secara lebih mendetail dengan menetapkan batas waktu verifikasi dokumen dan prosedur mitigasi risiko jika terjadi keterlambatan anggaran. Pejabat berwenang perlu memastikan setiap perubahan sumber pendanaan dalam amandemen memiliki landasan dokumen anggaran yang sinkron agar penyedia jasa mendapatkan kepastian hak. Selain itu, diperlukan pemisahan yang jelas antara kendala administratif dan ingkar janji substantif, sehingga hambatan birokrasi tidak langsung bermuara pada sengketa hukum yang berkepanjangan di pengadilan.

F. Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan dalam penyelesaian artikel ini. Terima kasih kepada Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta atas fasilitas akademik dan lingkungan ilmiah yang mendukung proses penelitian. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Taupiqqurrahman, S.H., M.Kn. selaku dosen pengampu mata kuliah Perancangan Kontrak yang telah meluangkan waktu untuk memberikan arahan, bimbingan, serta ilmu yang sangat bermanfaat selama perkuliahan maupun dalam proses penyelesaian artikel ini. Tidak lupa, penulis menyampaikan apresiasi kepada rekan-rekan mahasiswa yang turut berkontribusi dalam diskusi dan pengumpulan bahan kajian. Semoga artikel ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang perancangan dan hukum kontrak pemerintah.

Daftar Pustaka

- Anggara, S. (2022). *Hukum Administrasi Negara*. Pustaka Setia.
- Betham, A. A. A., Hipan, N., & Fality, F. (2019). Analisis Yuridis Prosedur Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Serta Perlindungan Hukum Terhadap Pelaku Pengadaan Barang/Jasa. *Jurnal Yustisiabel*, 3(2), 191–212.
- Definisi dana Tugas Pembantuan*. (n.d.). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. Retrieved May 4, 2026, from <https://djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=definisi-dana-tugas-pembantuan>
- Fadjar, M., & Achmad, Y. (2022). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Hernoko, A. Y. (2020). *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Prenada Media Group.
- Kadir, R. A., Alauddin, R., & Imam, W. Z. (2024). Keterlambatan Pembayaran pada Proyek Pemerintah: Kajian Hukum dan Implikasinya Terhadap Penyedia Jasa. *Papua Law Journal*, 8(2), 181–188.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Kencana Prenada Media Group.
- Maulana, A. (2016). Faktor penyebab terjadinya contract change order (CCO) dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan proyek konstruksi pembangunan Bendung. *Jurnal Infrastruktur*, 2(2), 40–51.
- Mu'awanah, Y., Marhamah, S. H., Azizah, A. N., Fauzan, A., & Ibrahim, I. (2025). Keabsahan suatu perjanjian. *Jurnal Ilmu Multidisiplin*, 3(1), 174–181.
- Pati, A. A. (2019). *Penerapan Asas Etikad Baik dalam Pelaksanaan Perubahan*. Universitas Mataram.
- Putra, D. B., Fibriany, F. W., & Aryadi, H. (2022). Pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 3(1), 108–119.
- Salim, H. S. (2021). *Hukum kontrak: Teori dan teknik penyusunan kontrak*. Sinar Grafika.
- Samosir, J. H. P. (2026). *Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa sebagai Instrumen Hukum dalam Mewujudkan Efektivitas Belanja dan Pertumbuhan Ekonomi Berkualitas*. Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan RI. <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/4597-perencanaan-pengadaan-barang-jasa-sebagai-instrumen-hukum-dalam-mewujudkan-efek>
- Simamora, Y. S. (2023). *Hukum Kontrak: Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. LaksBang Justitia. Laksbang Pressindo.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.

Suryo, R. A., & Ulfa, A. M. (2013). Teori kontrak dan implikasinya terhadap regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah. *Jurnal Pengadaan Volume, 3*(3), 1–21.

Tjandra, W. R. (2022). *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo.