

**REKONSTRUKSI SANKSI ADMINISTRATIF DALAM JASA  
KONSTRUKSI: UPAYA MEWUJUDKAN TERTIB  
PENYELENGGARAAN DAN KESELAMATAN PUBLIK**

**Nurliana Ritonga<sup>1</sup>, Andini Sagita Lasari<sup>2</sup>, Muliana Putri<sup>3</sup>, Yuri Ratna Dilla Nst<sup>4</sup>,  
Nizam Hafiza Lubis<sup>5</sup>, Erlan Sitorus<sup>6</sup>, Eko Bayu Syahputra<sup>7</sup>, Marcellina<sup>8</sup>, Nazli  
Putra Nauli Az<sup>9</sup>**

**Universitas Asahan**

**Email: [nurlianaritonga52@gmail.com](mailto:nurlianaritonga52@gmail.com)<sup>1</sup>, [andinisagitalasari@gmail.com](mailto:andinisagitalasari@gmail.com)<sup>2</sup>,  
[liaputri6@icloud.com](mailto:liaputri6@icloud.com)<sup>3</sup>, [yuriratna05@gmail.com](mailto:yuriratna05@gmail.com)<sup>4</sup>, [hafizasyy@gmail.com](mailto:hafizasyy@gmail.com)<sup>5</sup>,  
[erlansitorus26@gmail.com](mailto:erlansitorus26@gmail.com)<sup>6</sup>, [ekobayumia2@gmail.com](mailto:ekobayumia2@gmail.com)<sup>7</sup>, [marsellyna03@gmail.com](mailto:marsellyna03@gmail.com)<sup>8</sup>,  
[nazliputranauli@icloud.com](mailto:nazliputranauli@icloud.com)<sup>9</sup>**

**Abstrak**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi telah mengubah paradigma penegakan hukum dengan menempatkan sanksi administratif sebagai upaya utama (*primum remedium*). Namun, realitas empiris menunjukkan bahwa sanksi tersebut belum efektif menciptakan efek jera (*deterrent effect*) guna menekan angka kegagalan bangunan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kelemahan fundamental sanksi administratif *existing* dan merumuskan konsep rekonstruksi hukum yang ideal. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakefektifan sanksi disebabkan oleh nominal denda yang statis sehingga dianggap sebagai biaya operasional (*cost of doing business*) oleh pelaku usaha, serta kegagalan sanksi menjangkau pemilik manfaat (*beneficial owner*) dalam praktik "pinjam bendera". Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan rekonstruksi hukum melalui tiga pilar: (1) penerapan denda progresif berbasis persentase nilai kontrak, (2) adopsi doktrin *piercing the corporate veil* untuk memperluas pertanggungjawaban hingga ke harta pribadi pemilik manfaat, dan (3) pembentukan sistem integrasi data nasional (SIKI, OSS, dan Dukcapil) untuk memastikan eksekusi sanksi daftar hitam berjalan otomatis dan transparan. Rekonstruksi ini urgensi dilakukan demi menjamin kepastian hukum dan keselamatan publik.

**Kata Kunci:** Sanksi Administratif, Jasa Konstruksi, Rekonstruksi Hukum, *Beneficial Owner*, Denda Progresif.

**ABSTRACT**

*Law Number 2 of 2017 concerning Construction Services has shifted the paradigm of law enforcement by prioritizing administrative sanctions as the primum remedium. However, empirical reality shows that these sanctions have not been effective in creating a deterrent effect to reduce building failures. This study aims to analyze the fundamental weaknesses of existing administrative sanctions and formulate an ideal legal reconstruction concept. The research method used is normative legal research with statutory and conceptual approaches. The results indicate that the ineffectiveness of sanctions is caused by static fine amounts, which are perceived merely as a "cost of doing business" by business actors, and the failure of sanctions to reach the beneficial owner in prevalent "flag borrowing" practices. Therefore, this study recommends legal reconstruction through three pillars: (1) the implementation of progressive fines based on a percentage of the contract value, (2) the adoption of the "piercing the corporate veil" doctrine to extend liability to the personal assets of the beneficial owner, and (3) the establishment of a national integrated data system (SIKI, OSS, and Dukcapil) to ensure that blacklist sanctions are executed automatically and transparently. This reconstruction is urgent to ensure legal certainty and public safety.*

**Keywords:** Administrative Sanctions, Construction Services, Legal Reconstruction, *Beneficial Owner*, Progressive Fines.

## PENDAHULUAN

Imperatif konstitusional sebagaimana termaktub dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan pembentukan pemerintahan adalah untuk melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum (*bonum commune*).<sup>1</sup> Dalam menerjemahkan amanat konstitusi tersebut menuju negara kesejahteraan (*welfare state*), pembangunan infrastruktur fisik menempati posisi yang sangat strategis dan vital. Pembangunan infrastruktur tidak dapat lagi dimaknai secara reduksionis sebagai aktivitas fisik semata, melainkan merupakan instrumen fundamental untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi, melancarkan distribusi logistik, serta memperkuat konektivitas antarwilayah. Oleh karena itu, sektor jasa konstruksi bertransformasi menjadi tulang punggung (*backbone*) bagi percepatan pembangunan nasional yang berimplikasi langsung pada peningkatan taraf hidup masyarakat.<sup>2</sup>

Namun, pelaksanaan pembangunan dalam kerangka Negara Hukum (*Rechtsstaat*) mensyaratkan adanya kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Sektor jasa konstruksi memiliki karakteristik unik; ia bersifat padat modal, padat teknologi, namun sekaligus berisiko tinggi (*high risk*). Tanpa intervensi regulasi yang ketat dari negara, kegiatan konstruksi menyimpan potensi latensi yang membahayakan, mulai dari kegagalan bangunan, kecelakaan kerja, hingga kerugian keuangan negara yang secara langsung mencederai keselamatan publik (*public safety*). Sebagai respons yuridis, Pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU Jasa Konstruksi). Regulasi ini membawa pergeseran paradigma yang signifikan dalam politik hukum pidana, di mana pendekatan penegakan hukum yang semula bernuansa pidana kini beralih menjadi dominan pada aspek administratif. Hal ini merupakan manifestasi prinsip *ultimum remedium*, yang menempatkan sanksi pidana sebagai upaya terakhir, sementara sanksi administratif diposisikan sebagai *primum remedium* atau upaya utama dalam mendisiplinkan pelanggaran.<sup>3</sup>

Secara teoritis, sanksi administratif dalam Hukum Administrasi Negara didesain untuk menjalankan fungsi *reparatoir* (memulihkan keadaan) dan *condemnatoir* (menghukum), dengan tujuan mengembalikan kepatuhan tanpa harus mematikan kelangsungan usaha. Namun, apabila dikomparasikan antara tataran normatif (*das sollen*) dengan realitas empiris (*das sein*), terdapat kesenjangan yang menganga. Fenomena kegagalan bangunan dan tingginya angka kecelakaan kerja konstruksi yang masih persisten terjadi mengindikasikan adanya anomali serius dalam sistem penegakan sanksi administratif saat ini. Sanksi yang tersedia—mulai dari peringatan tertulis hingga pencabutan izin—tampak kehilangan wibawanya dan gagal menciptakan efek jera (*deterrrent effect*) yang memadai.<sup>4</sup>

Salah satu akar permasalahan mendasar adalah tereduksinya makna sanksi administratif menjadi sekadar kalkulasi ekonomi. Dalam banyak kasus, sanksi denda yang dijatuhan memiliki nilai nominal yang tidak signifikan jika disandingkan dengan nilai kontrak proyek yang mencapai miliaran rupiah. Akibatnya, bagi pelaku usaha yang beritikad buruk, sanksi administratif tidak lagi dipandang sebagai hukuman, melainkan hanya dianggap sebagai "biaya operasional" (*cost of doing business*). Kontraktor nakal cenderung memilih membayar denda daripada mematuhi standar kualitas dan keselamatan yang

---

<sup>1</sup> "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (Indonesia, 1945).

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Jasa Konstruksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

<sup>3</sup> Budi Santoso, "Eksistensi Sanksi Administratif Sebagai Primum Remedium Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Dan Konstruksi," *Jurnal Ius Constituendum* 6, no. 2 (2021): 145–62.

<sup>4</sup> L A T Napitupulu and I Haryanto, "Pertanggungjawaban Hukum Konsultan Konstruksi Terhadap Kegagalan Konstruksi Bangunan," *Jurnal USM Law Review* 7, no. 1 (2024): 45–58.

memerlukan biaya tinggi, karena secara matematis keuntungan dari pelanggaran (seperti pengurangan spesifikasi) jauh lebih besar daripada denda yang harus dibayar.<sup>5</sup>

Kondisi ini diperparah dengan kelemahan substansi pengaturan yang belum mampu menjangkau modus operandi pelanggaran yang semakin canggih, khususnya praktik "pinjam bendera" (*flag carrier*). Dalam praktik ini, perusahaan yang memenangkan tender hanyalah "cangkang" kosong, sementara pengerjaan fisik dilakukan oleh pihak lain yang tidak berkualifikasi. Ketika terjadi kegagalan bangunan, sanksi administratif yang ada saat ini (seperti pencabutan izin usaha badan usaha) menjadi tidak efektif, karena aktor intelektual atau pemilik manfaat (*beneficial owner*) di belakangnya tetap tidak tersentuh dan dapat dengan mudah mendirikan badan usaha baru untuk kembali beroperasi. Selain itu, mekanisme sanksi daftar hitam (*blacklist*) seringkali tidak terintegrasi secara nasional, menciptakan celah di mana kontraktor bermasalah di satu daerah masih dapat memperoleh proyek di daerah lain.<sup>6</sup>

Ketidakefektifan ini tidak dapat dibiarkan karena akan mendegradasi wibawa hukum jasa konstruksi menjadi sekadar "macan kertas". Oleh karena itu, perbaikan parsial tidak lagi memadai; diperlukan sebuah upaya "Rekonstruksi" yang fundamental. Rekonstruksi hukum (*legal reconstruction*) ini harus mencakup penataan ulang bangunan sistem sanksi secara radikal, mulai dari filosofi penghukuman, penerapan denda progresif, konsep pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*), hingga mekanisme eksekusi yang mampu menjangkau pemilik manfaat (*beneficial owner*). Berdasarkan kegelisahan akademik atas ketidakberdayaan regulasi *existing* tersebut, penelitian ini mendesak untuk dilakukan guna merumuskan konsep rekonstruksi sanksi administratif yang ideal demi mewujudkan tertib penyelenggaraan jasa konstruksi dan keselamatan publik.<sup>7</sup>

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada pengkajian kaidah atau norma dalam hukum positif.<sup>8</sup> Penelitian ini berangkat dari isu kekaburuan norma (*vague of norm*) terkait efektivitas sanksi administratif dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.

Untuk menjawab permasalahan hukum secara komprehensif, operasionalisasi metode penelitian dilakukan dengan sistematika sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah (*Approach*) Penulis menggunakan dua pendekatan utama:
  - a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Menelaah regulasi terkait, meliputi UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional, UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta regulasi teknis turunannya.
  - b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Merujuk pada pandangan para ahli dan doktrin hukum mengenai konsep sanksi administratif (*bestuursdwang*) dan pertanggungjawaban korporasi guna membangun argumentasi rekonstruksi hukum.
2. Sumber Bahan Hukum Data yang digunakan adalah data sekunder yang bersumber dari:

---

<sup>5</sup> Kamaluddin, "Wanprestasi Dalam Kontrak Kerja Konstruksi Yang Mengakibatkan Kerugian Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi," *Journal of Law (Jurnal Ilmu Hukum)* 6, no. 2 (2021): 365–70.

<sup>6</sup> Glen Yehezkiel Hariara and Cristin Septina Basani, "Pertanggungjawaban Dan Akibat Hukum Perseroan Terbatas Terkait Beneficial Ownership," *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 3 (2024): 635–48.

<sup>7</sup> Wardah Kusuma, "Rekonstruksi Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi Sektor Konstruksi," *Jurnal Hukum Pembangunan* 51, no. 1 (2021): 20–35.

<sup>8</sup> Muhammin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram University Press, 2020).

- a. Bahan Hukum Primer: Peraturan perundang-undangan yang mengikat, khususnya UU Jasa Konstruksi dan peraturan pelaksananya.
- b. Bahan Hukum Sekunder: Literatur buku, jurnal hukum terakreditasi, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan untuk memberikan tafsir teoritis.
- c. Bahan Hukum Tersier: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum untuk penjelasan terminologi.

Teknik Pengumpulan dan Analisis Data Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Bahan hukum yang terkumpul diinventarisasi, diklasifikasikan, dan dianalisis secara kualitatif dengan logika deduktif. Analisis ini bersifat preskriptif, yaitu tidak hanya memaparkan fakta hukum, tetapi juga memberikan penilaian argumentatif untuk merumuskan konsep rekonstruksi sanksi yang ideal (*ius constituendum*).<sup>9</sup>

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Dekonstruksi Kelemahan Sanksi Administratif dalam UU Jasa Konstruksi**

Pergeseran paradigma politik hukum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU Jasa Konstruksi) menandai era baru penegakan hukum di sektor infrastruktur. Undang-undang ini secara sadar memilih jalur dekriminalisasi parsial dengan menempatkan sanksi administratif sebagai *primum remedium* (upaya utama) dalam penyelesaian sengketa dan pelanggaran konstruksi, menggantikan dominasi sanksi pidana yang sebelumnya mewarnai UU Nomor 18 Tahun 1999. Secara filosofis, pergeseran ini bertujuan agar penyelesaian masalah konstruksi lebih bersifat *restorative* (memulihkan) daripada sekadar menghukum badan, mengingat karakteristik jasa konstruksi yang bersifat keperdataan dan teknis. Namun, dalam implementasinya, itikad baik pembentuk undang-undang ini justru berbenturan dengan tembok realitas di lapangan. Analisis mendalam menunjukkan bahwa sanksi administratif yang tersedia saat ini mengalami disfungsi efektivitas yang disebabkan oleh beberapa kelemahan fundamental, baik dari sisi substansi pengaturan maupun mekanisme penegakan.<sup>10</sup>

Pertama, Distorsi Efek Jera Akibat Disparitas Nilai Ekonomi. Kelemahan paling mencolok terletak pada ketidakseimbangan antara nilai sanksi administratif (khususnya denda) dengan nilai keuntungan ekonomi yang diperoleh dari pelanggaran. Dalam perspektif *Economic Analysis of Law*, pelaku usaha adalah aktor rasional yang akan melakukan kalkulasi biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*). Saat ini, besaran denda administratif seringkali ditentukan berdasarkan nominal tetap atau persentase kecil yang tidak progresif.<sup>11</sup>

Sebagai ilustrasi, dalam sebuah proyek strategis bernilai ratusan miliar rupiah, kontraktor yang melakukan pengurangan spesifikasi (misalnya mengurangi volume beton atau kualitas besi) dapat meraup "keuntungan ilegal" miliaran rupiah. Jika sanksi administratif yang dijatuhkan hanyalah peringatan tertulis atau denda administratif yang nilainya jauh di bawah keuntungan tersebut, maka sanksi tersebut kehilangan watak menghukumnya. Para kontraktor nakal cenderung memosisikan denda administratif tersebut bukan sebagai hukuman, melainkan sebagai *variable cost* atau "biaya operasional" (*cost of doing business*) yang wajar. Akibatnya, kepatuhan terhadap standar keselamatan dan keamanan bangunan menjadi opsi yang tidak menarik secara finansial. Logika ekonomi ini

---

<sup>9</sup> J Efendi and J Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Jakarta: Kencana, 2018).

<sup>10</sup> Santoso, "Eksistensi Sanksi Administratif Sebagai Primum Remedium Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Dan Konstruksi."

<sup>11</sup> Nina Yolanda and Zulfi Diane Zaini, "Kepastian Hukum Terhadap Sanksi Denda Keterlambatan Pada Kontrak Kerja Konstruksi," *Jurnal Bandar Lampung Law Consulting* 3, no. 1 (2021): 1–15.

menjelaskan mengapa pelanggaran spesifikasi terus berulang meski sanksi administratif telah dijatuhi berulang kali.<sup>12</sup>

Kedua, Kegagalan Menjangkau *Beneficial Owner* dalam Praktik "Pinjam Bendera". UU Jasa Konstruksi saat ini masih terpaku pada pertanggungjawaban korporasi yang bersifat formal. Subjek yang dikenai sanksi administratif umumnya adalah Badan Usaha Jasa Konstruksi (BUJK) yang terdaftar. Hal ini menjadi celah fatal dalam menghadapi praktik "pinjam bendera" (*flag carrier*) yang endemik di Indonesia. Dalam praktik ini, perusahaan yang memenangkan tender seringkali hanya digunakan sebagai "kendaraan" atau cangkang administrasi, sementara pelaksana riil di lapangan adalah pihak lain yang mungkin tidak memiliki kualifikasi memadai.<sup>13</sup>

Ketika terjadi kegagalan bangunan atau kecelakaan kerja, sanksi administratif seperti pencabutan Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK) atau pencantuman dalam Daftar Hitam (*blacklist*) hanya berdampak pada perusahaan "cangkang" tersebut. Aktor intelektual atau pemilik manfaat (*beneficial owner*)—yaitu individu yang sesungguhnya mengendalikan proyek dan menikmati keuntungan—tetap tidak tersentuh hukum (impunitas). Mereka dapat dengan mudah meninggalkan perusahaan yang telah di-*blacklist*, lalu mendirikan badan usaha baru atau meminjam "bendera" perusahaan lain untuk mengikuti tender berikutnya. Siklus ini menciptakan fenomena "mati satu tumbuh seribu" bagi kontraktor bermasalah, di mana sanksi administratif gagal memutus mata rantai pelanggaran karena hanya menyasar entitas legal, bukan subjek pelaku sesungguhnya.<sup>14</sup>

Ketiga, Birokratisasi Penegakan yang Lamban. Karakteristik sanksi administratif dalam UU Jasa Konstruksi dan peraturan turunannya cenderung birokratis dan berjenjang. Mekanisme penjatuhan sanksi seringkali mengharuskan tahapan peringatan tertulis (SP1, SP2, SP3) sebelum sampai pada sanksi yang lebih berat seperti pembekuan izin. Dalam konteks administrasi umum, prosedur ini wajar demi asas kehati-hatian. Namun, dalam konteks jasa konstruksi yang berisiko tinggi (*high risk*), prosedur bertahap ini menjadi kelemahan fatal.<sup>15</sup>

Pelanggaran standar Keamanan, Keselamatan, Kesehatan, dan Keberlanjutan (K4) memerlukan respons seketika (*immediate response*). Jika inspektur konstruksi menemukan tiang penyangga jembatan yang tidak sesuai spesifikasi, menunggu proses surat peringatan administratif memberikan waktu bagi potensi bencana untuk terjadi. Struktur sanksi saat ini kurang mengakomodasi tindakan represif langsung (*strict enforcement*) yang bersifat serta-merta untuk pelanggaran yang membahayakan nyawa. Akibatnya, fungsi preventif sanksi administratif menjadi tumpul karena tertahan oleh prosedur administrasi yang kaku.<sup>16</sup>

Keempat, Fragmentasi Data dan Absennya Integrasi Nasional. Efektivitas sanksi administratif, khususnya sanksi daftar hitam (*blacklist*), sangat bergantung pada sistem informasi yang terintegrasi. Realitas saat ini menunjukkan adanya ego sektoral dan fragmentasi data antar pemerintah daerah maupun antara pusat dan daerah. Seorang kontraktor yang telah dijatuhi sanksi administratif berupa larangan mengikuti tender di satu provinsi, seringkali tidak terdeteksi di provinsi lain karena ketiadaan database *real-time* yang terintegrasi secara nasional.

---

<sup>12</sup> Safira Nugraha and Agus Suwandono, "Analisis Yuridis Penerapan Sanksi Administratif Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah," *Jurnal Yuridis* 8, no. 1 (2021): 88–105.

<sup>13</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi* (Jakarta: Grafiti Pers, 2017).

<sup>14</sup> Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin Modern Dalam Corporate Law Dan Eksistensinya Dalam Hukum Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

<sup>16</sup> A A Istri Agung Dewi and I Nyoman Suyatna, "Urgensi Penerapan Asas Strict Liability Dalam Sengketa Lingkungan Dan Konstruksi Di Indonesia," *Jurnal Kertha Patrika* 44, no. 2 (2022): 155–70.

Sistem Informasi Konstruksi Indonesia (SIKI) yang ada saat ini belum sepenuhnya optimal dalam menyajikan rekam jejak (*track record*) negatif penyedia jasa secara komprehensif. Hal ini diperparah dengan lemahnya pengawasan post-audit terhadap sanksi yang telah dijatuhkan. Seringkali, sanksi denda yang dijatuhkan tidak disertai dengan mekanisme eksekusi paksa yang kuat, sehingga menjadi piutang negara yang tidak tertagih. Ketidakmampuan sistem administrasi untuk "mengingat" dan "mengeksekusi" rekam jejak pelanggar membuat sanksi administratif kehilangan daya gentarnya.

Berdasarkan paparan di atas, jelas terlihat bahwa rezim sanksi administratif dalam UU Jasa Konstruksi saat ini mengalami krisis efektivitas. Ia lemah secara substansi karena gagal melawan logika ekonomi pelanggar, tumpul secara subjek karena tidak mampu menembus selubung korporasi, dan lamban secara prosedur akibat birokrasi. Kondisi ini menegaskan urgensi untuk melakukan rekonstruksi hukum yang tidak sekadar menambal sulam aturan, melainkan merombak konstruksi sanksi agar lebih responsif dan progresif. Bagaimana bentuk rekonstruksi tersebut akan diuraikan secara mendalam pada bagian selanjutnya.<sup>17</sup>

### **Rekonstruksi Substansi Hukum: Menuju Sanksi Administratif yang Responsif dan Berkeadilan**

Menyadari kelemahan fundamental dalam rezim sanksi *existing*, diperlukan langkah rekonstruksi hukum yang radikal namun terukur. Rekonstruksi ini tidak bermaksud untuk mengkriminalisasi sektor perdata, melainkan untuk mengembalikan marwah sanksi administratif agar memiliki daya paksa (*dwangsom*) yang nyata. Penulis menawarkan tiga pilar utama rekonstruksi substansi dalam Undang-Undang Jasa Konstruksi dan peraturan turunannya.<sup>18</sup>

#### **1. Penerapan Sanksi Denda Progresif Berbasis Persentase Nilai Kontrak**

Konsep pertama adalah merubah paradigma penentuan besaran denda. Saat ini, denda administratif seringkali dipatok pada nominal tertentu atau persentase yang statis, yang seiring waktu tergerus inflasi dan menjadi tidak relevan dibandingkan nilai proyek yang terus membesar. Rekonstruksi yang ditawarkan adalah penerapan Denda Progresif.<sup>19</sup>

Dalam konsep ini, besaran denda tidak lagi bersifat *flat*, melainkan fluktuatif mengikuti nilai kontrak dan tingkat risiko proyek. Penulis mengusulkan formulasi sanksi denda sebesar 10% hingga 20% dari nilai kontrak bagi pelanggaran yang berimplikasi pada kegagalan bangunan atau keselamatan publik. Pendekatan ini mengadopsi prinsip *punitive damages* dalam hukum perdata, di mana hukuman finansial dirancang untuk melampaui keuntungan yang didapat dari pelanggaran.

Dengan skema ini, jika seorang kontraktor mengerjakan proyek senilai Rp100 miliar dan melakukan manipulasi spesifikasi, ancaman dendanya bukan lagi puluhan juta, melainkan bisa mencapai Rp10 miliar hingga Rp20 miliar. Angka ini secara otomatis akan merusak kalkulasi *cost-benefit* pelaku usaha nakal, memaksa mereka untuk patuh karena biaya ketidakpatuhan (*cost of non-compliance*) jauh lebih mahal daripada biaya kepatuhan (*cost of compliance*). Sanksi finansial yang berat ini diharapkan mampu memulihkan kerugian negara tanpa harus melalui proses pidana yang panjang dan memakan biaya peradilan (*judicial cost*).<sup>20</sup>

#### **2. Adopsi Doktrin *Piercing the Corporate Veil* untuk Menjangkau**

---

<sup>17</sup> W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Sinar Grafika, 2021).

<sup>18</sup> Philipus M Hadjon and dkk., *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020).

<sup>19</sup> Yolanda and Zaini, "Kepastian Hukum Terhadap Sanksi Denda Keterlambatan Pada Kontrak Kerja Konstruksi."

<sup>20</sup> Nugraha and Suwandono, "Analisis Yuridis Penerapan Sanksi Administratif Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah."

*Beneficial Owner* Pilar kedua adalah mengatasi praktik "pinjam bendera" dan impunitas pemilik modal. Hukum perseroan terbatas memang mengenal prinsip *separate legal entity*, di mana harta kekayaan perusahaan terpisah dari pemiliknya. Namun, prinsip ini tidak boleh menjadi tameng bagi itikad buruk. Rekonstruksi UU Jasa Konstruksi harus secara eksplisit mengadopsi doktrin Menembus Cadar Korporasi (*Piercing the Corporate Veil*) dalam ranah administratif.<sup>21</sup>

Regulasi harus memberikan wewenang kepada pemberi sanksi untuk tidak hanya membekukan izin badan usaha, tetapi juga mengejar pertanggungjawaban individu pemilik manfaat (*Beneficial Owner*) sebagaimana diatur dalam Perpres No. 13 Tahun 2018. Sanksi administratif berupa *blacklist* tidak boleh hanya melekat pada Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) perusahaan, melainkan harus terkoneksi dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) pengurus dan pemilik manfaatnya.

Implikasi yuridisnya, jika sebuah perusahaan konstruksi di-*blacklist* karena kegagalan bangunan fatal, maka direksi, komisaris, dan pemilik manfaatnya secara otomatis "terkunci" dalam sistem. Mereka dilarang mendirikan perusahaan jasa konstruksi baru atau menjadi pengurus di perusahaan lain selama periode sanksi berlaku. Mekanisme ini akan mematikan motivasi untuk melakukan praktik "ganti kulit" perusahaan, karena sanksi tersebut mengejar subjek pelakunya (orang perseorangan), bukan sekadar baju hukumnya (badan usaha).<sup>22</sup>

### 3. Penerapan *Strict Liability* dan Pemangkasan Birokrasi Peringatan

Pilar ketiga berkaitan dengan prosedur penjatuhan sanksi. Mekanisme peringatan bertahap (SP1, SP2, SP3) yang diatur dalam regulasi saat ini (seperti dalam PP No. 22 Tahun 2020) harus direvisi, khususnya untuk pelanggaran yang mengancam keselamatan jiwa (K4). Penulis mengusulkan penerapan atas Pertanggungjawaban Mutlak (*Strict Liability*) dalam ranah administratif untuk pelanggaran spesifikasi kritis.<sup>23</sup>

Dalam konsep ini, unsur "kesalahan" atau "kelalaian" tidak perlu dibuktikan secara berbelit-belit. Begitu inspektur konstruksi menemukan fakta adanya penyimpangan spesifikasi utama (misalnya: pengurangan tulangan beton pada struktur utama), sanksi penghentian sementara kegiatan layanan jasa konstruksi harus dapat dijatuhkan seketika (*immediate sanction*) tanpa perlu melalui tahapan surat peringatan.

Logika hukumnya adalah *precautionary principle* (prinsip kehati-hatian). Menunggu proses administrasi surat peringatan rampung sementara struktur bangunan yang cacat terus dikerjakan adalah pembiaran terhadap risiko bencana. Dengan memangkas birokrasi ini, fungsi pengawasan menjadi lebih bertaji. Kontraktor akan menyadari bahwa satu kesalahan fatal dapat langsung menghentikan *cash flow* proyek mereka, sehingga memaksa terciptanya disiplin tinggi di lapangan.<sup>24</sup>

Melalui ketiga pilar rekonstruksi ini—penguatan denda, perluasan subjek tanggung jawab, dan percepatan eksekusi—sanksi administratif dalam UU Jasa Konstruksi tidak akan lagi menjadi "macan kertas", melainkan menjadi instrumen pengendali sosial yang efektif untuk menjamin mutu dan keamanan infrastruktur nasional.<sup>25</sup>

## Redesain Struktur Penegakan Hukum: Integrasi Sistem Informasi Nasional sebagai Tulang Punggung Efektivitas Sanksi

---

<sup>21</sup> Hariara and Basani, "Pertanggungjawaban Dan Akibat Hukum Perseroan Terbatas Terkait Beneficial Ownership."

<sup>22</sup> Fajar Kurniawan Putra, "Implikasi Hukum Penerapan Sanksi Daftar Hitam (Blacklist) Terhadap Pelaku Usaha Jasa Konstruksi," *Jurnal Rechtens* 11, no. 1 (2022): 12–26.

<sup>23</sup> Santoso, "Eksistensi Sanksi Administratif Sebagai Primum Remedium Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Dan Konstruksi."

<sup>24</sup> Napitupulu and Haryanto, "Pertanggungjawaban Hukum Konsultan Konstruksi Terhadap Kegagalan Konstruksi Bangunan."

<sup>25</sup> Sutedi, *Hukum Jasa Konstruksi*.

Dalam perspektif teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, efektivitas penegakan hukum tidak hanya bergantung pada substansi aturan (*legal substance*) yang baik, tetapi juga sangat ditentukan oleh struktur hukum (*legal structure*) yang menopangnya. Struktur hukum ibarat kerangka atau mesin yang menggerakkan norma agar dapat bekerja di masyarakat. Sebagus apapun konsep sanksi denda progresif atau perluasan tanggung jawab ke pemilik manfaat yang telah digagas pada bagian sebelumnya, semua itu akan lumpuh jika struktur penegakannya masih bersifat manual, parsial, dan terfragmentasi. Realitas empiris saat ini menunjukkan bahwa "kemacetan" sanksi administratif justru terjadi pada level struktur, di mana terdapat ego sektoral antar-lembaga dan ketidaksinkronan data yang parah. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum ini menuntut redesain struktur penegakan yang berbasis pada teknologi integratif.<sup>26</sup>

## 1. Mengurai Benang Kusut Fragmentasi Data dan Ego Sektoral

Permasalahan struktural utama dalam penegakan sanksi konstruksi saat ini adalah isolasi informasi. Data pelanggaran yang dimiliki oleh inspektur konstruksi di tingkat Kabupaten/Kota seringkali tidak terdistribusi ke tingkat Provinsi atau Nasional secara *real-time*. Portal LPSE (*Layanan Pengadaan Secara Elektronik*) atau Inaproc memang menyediakan daftar hitam, namun pembaruan datanya seringkali mengalami *delay* (keterlambatan) administratif akibat proses input yang manual. Cela waktu (*time lag*) ini sering dimanfaatkan oleh kontraktor bermasalah untuk segera mengikuti tender di daerah lain sebelum status "blacklist"-nya tayang secara nasional.<sup>27</sup>

Lebih parah lagi, tidak ada koneksi langsung antara data sanksi proyek dengan data perizinan usaha. Instansi pemberi izin (Dinas Penanaman Modal/PTSP) seringkali tidak mengetahui bahwa sebuah perusahaan sedang bermasalah di Dinas Pekerjaan Umum (PU), sehingga perpanjangan izin tetap diberikan. Fragmentasi ini menciptakan anomali hukum: "cacat di satu tempat, tapi tetap sah di tempat lain". Untuk mengakhiri kekacauan ini, diperlukan pembentukan ekosistem digital yang penulis sebut sebagai Sistem Integrasi Data Sanksi Nasional (SID-SAN). Sistem ini bukan sekadar digitalisasi dokumen, melainkan sebuah mekanisme interoperabilitas yang memaksa data dari berbagai instansi untuk "berbicara" satu sama lain.<sup>28</sup>

## 2. Mekanisme Interoperabilitas: SIKI, OSS, dan Dukcapil

Rekonstruksi struktur ini bertumpu pada integrasi tiga pangkalan data raksasa negara: Sistem Informasi Konstruksi Indonesia (SIKI) di bawah LPJK, Online Single Submission (OSS) di bawah Kementerian Investasi/BKPM, dan data kependudukan (Dukcapil) di bawah Kemendagri.<sup>29</sup>

Mekanisme kerjanya dirancang secara otomatis (*by system*) untuk menghilangkan diskresi manusia. Ketika Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau inspektur konstruksi menetapkan sanksi administratif tingkat berat (misalnya akibat kegagalan bangunan), mereka menginput keputusan tersebut ke dalam SIKI. Secara algoritma, sistem ini langsung mengirimkan sinyal notifikasi ke OSS. Akibatnya, OSS akan secara otomatis membekukan Nomor Induk Berusaha (NIB) perusahaan tersebut. Tidak ada lagi surat-menjurut manual

---

<sup>26</sup> Lawrence M Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975).

<sup>27</sup> Nugraha and Suwandono, "Analisis Yuridis Penerapan Sanksi Administratif Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah."

<sup>28</sup> Indonesia, "Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan" (2014).

<sup>29</sup> "Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi" (2020).

antar-dinas yang memakan waktu berminggu-minggu; eksekusi sanksi terjadi dalam hitungan detik.<sup>30</sup>

Namun, terobosan terpenting dari sistem ini adalah pelibatan data Dukcapil. Selama ini, sanksi hanya mengejar NPWP Badan Usaha. Dalam redesain ini, sistem akan melacak Nomor Induk Kependudukan (NIK) dari seluruh jajaran direksi, komisaris, dan—yang paling krusial—pemilik manfaat (*beneficial owner*) yang terdaftar dalam data AHU (Administrasi Hukum Umum). NIK dari individu-individu ini akan ditandai (*flagged*) dalam sistem nasional.<sup>31</sup>

Implikasinya sangat dahsyat terhadap praktik "pinjam bendera" atau modus "ganti kulit". Jika seorang pemilik modal yang perusahaannya di-*blacklist* mencoba mendirikan Perseroan Terbatas (PT) baru atau mencoba masuk sebagai pengurus di perusahaan lain, sistem OSS akan menolak pengajuan tersebut secara otomatis karena mendeteksi NIK yang sedang dalam masa hukuman. Dengan demikian, "kematian perdata" akibat sanksi administratif benar-benar dirasakan oleh subjek pelakunya, bukan hanya oleh cangkang perusahaannya.

### 3. Minimalisir Moral Hazard dan Korupsi Birokrasi

Selain menutup celah bagi pelaku usaha, redesain struktur berbasis teknologi ini juga berfungsi untuk memangkas potensi korupsi di sisi penegak hukum. Dalam sistem konvensional yang mengandalkan tatap muka dan administrasi manual, ruang negosiasi "bawah meja" sangat terbuka. Oknum pejabat bisa saja menunda penayangan daftar hitam atau "memutihkan" status sanksi dengan imbalan tertentu.<sup>32</sup>

Dengan sistem terintegrasi, diskresi pejabat dinihilkan. Status sanksi terkunci oleh sistem dan hanya bisa dibuka otomatis setelah masa hukuman berakhir. Transparansi jejak digital (*audit trail*) membuat setiap upaya manipulasi data akan terekam dan mudah dilacak. Ini adalah bentuk penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) dalam tubuh birokrasi pemerintahan, di mana teknologi diposisikan sebagai penjaga integritas yang tidak bisa disuap.

### 4. Independensi Kelembagaan Pengawas

Terakhir, perbaikan struktur teknologi harus dibarengi dengan perbaikan struktur kelembagaan. Salah satu hambatan psikologis terbesar dalam penjatuhan sanksi saat ini adalah konflik kepentingan (*conflict of interest*). Inspektor konstruksi di daerah seringkali berada dalam satu atau dinas dengan Pengguna Anggaran (pemilik proyek). Hal ini menyulitkan inspektor untuk bertindak objektif jika pelanggaran melibatkan "proyek titipan" atau proyek strategis pimpinan daerah.<sup>33</sup>

Oleh karena itu, rekonstruksi struktur juga mengusulkan penguatan independensi inspektor konstruksi. Idealnya, pengawas konstruksi tidak bertanggung jawab secara horizontal kepada kepala dinas setempat, melainkan secara vertikal kepada otoritas pengawas pusat atau lembaga independen di tingkat provinsi. Dengan garis komando yang terpisah, inspektor memiliki keleluasaan dan perlindungan profesi untuk menjatuhkan sanksi administratif tanpa takut dimutasi atau diintervensi oleh kekuasaan politik lokal.<sup>34</sup>

Sebagai simpulan, pemberian struktur hukum melalui integrasi data SIKI-OSS-

---

<sup>30</sup> Santoso, "Eksistensi Sanksi Administratif Sebagai Primum Remedium Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Dan Konstruksi."

<sup>31</sup> Hariara and Basani, "Pertanggungjawaban Dan Akibat Hukum Perseroan Terbatas Terkait Beneficial Ownership."

<sup>32</sup> Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*.

<sup>33</sup> Napitupulu and Haryanto, "Pertanggungjawaban Hukum Konsultan Konstruksi Terhadap Kegagalan Konstruksi Bangunan."

<sup>34</sup> Dewi and Suyatna, "Urgensi Penerapan Asas Strict Liability Dalam Sengketa Lingkungan Dan Konstruksi Di Indonesia."

Dukcapil dan penguatan independensi pengawas adalah *conditio sine qua non* (syarat mutlak). Tanpa struktur yang kuat dan terintegrasi, segala bentuk sanksi yang tertulis dalam undang-undang hanya akan menjadi macan kertas yang indah dibaca namun tumpul saat berhadapan dengan realitas pelanggaran di lapangan.

## KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah dipaparkan, penelitian ini menyimpulkan bahwa pengaturan sanksi administratif dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi saat ini mengalami disfungsi efektivitas. Meskipun regulasi tersebut telah menempatkan sanksi administratif sebagai *primum remedium*, namun dalam tataran implementasi, sanksi tersebut gagal menciptakan efek jera (*deterrant effect*) yang memadai. Kelemahan ini bersumber dari konstruksi sanksi denda yang tidak sebanding dengan nilai ekonomi proyek, sehingga pelanggaran spesifikasi seringkali dianggap sebagai bagian dari kalkulasi biaya operasional (*cost of doing business*) oleh pelaku usaha. Selain itu, rezim sanksi saat ini bersifat kaku karena hanya menyasar pertanggungjawaban korporasi secara formal, sehingga tidak mampu menjangkau aktor intelektual atau pemilik manfaat (*beneficial owner*) dalam praktik "pinjam bendera" yang endemik di sektor konstruksi.

Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum yang fundamental terhadap substansi dan struktur penegakan sanksi administratif. Rekonstruksi substansi dilakukan melalui penerapan denda progresif berbasis persentase nilai kontrak, adopsi doktrin *piercing the corporate veil* untuk meminta pertanggungjawaban pemilik manfaat, serta penerapan *strict liability* untuk pelanggaran yang mengancam keselamatan publik. Sementara itu, rekonstruksi struktur dilakukan melalui integrasi sistem data nasional yang menghubungkan SIKI, OSS, dan Dukcapil. Integrasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa sanksi daftar hitam (*blacklist*) bekerja secara otomatis dengan memblokir NIK pemilik manfaat, sehingga menutup celah modus pendirian perusahaan baru bagi kontraktor bermasalah. Melalui rekonstruksi ini, sanksi administratif diharapkan dapat bertransformasi menjadi instrumen pengendali yang responsif, berkeadilan, dan menjamin keselamatan publik.

## Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis merekomendasikan langkah-langkah konkret sebagai berikut:

### 1. Kepada Pemerintah Pusat (Presiden dan Kementerian PUPR)

Disarankan untuk segera merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Jasa Konstruksi. Revisi ini harus memasukkan klausul sanksi denda progresif (misalnya 10-20% dari nilai kontrak) dan mempertegas kewenangan pengejaran sanksi hingga ke harta pribadi pemilik manfaat (*beneficial owner*) dalam kasus kegagalan bangunan fatal.

### 2. Kepada Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) dan Kementerian Investasi/BKPM

Perlu segera dibangun arsitektur sistem digital yang mengintegrasikan Sistem Informasi Konstruksi Indonesia (SIKI) dengan *Online Single Submission* (OSS) dan data kependudukan (Dukcapil). Sistem ini harus memiliki fitur "pemblokiran otomatis" terhadap NIK pengurus dan pemilik perusahaan yang sedang menjalani sanksi daftar hitam, untuk mencegah praktik "ganti kulit" badan usaha.

### 3. Kepada Pemerintah Daerah

Disarankan untuk mereformasi struktur kelembagaan pengawas konstruksi di daerah guna menjamin independensi. Inspektur konstruksi sebaiknya tidak berada di bawah komando langsung dinas pengguna anggaran, melainkan bertanggung jawab kepada otoritas pengawas yang lebih tinggi atau independen, guna menghindari konflik kepentingan dalam

penjatuhan sanksi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Dewi, A A Istri Agung, and I Nyoman Suyatna. “Urgensi Penerapan Asas Strict Liability Dalam Sengketa Lingkungan Dan Konstruksi Di Indonesia.” *Jurnal Kertha Patrika* 44, no. 2 (2022): 155–70.

Efendi, J, and J Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Jakarta: Kencana, 2018.

Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.

Fuady, Munir. *Doktrin-Doktrin Modern Dalam Corporate Law Dan Eksistensinya Dalam Hukum Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Hadjon, Philipus M, and dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020.

Hariara, Glen Yechezkiel, and Cristin Septina Basani. “Pertanggungjawaban Dan Akibat Hukum Perseroan Terbatas Terkait Beneficial Ownership.” *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 3 (2024): 635–48.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (2014).

Kamaluddin. “Wanprestasi Dalam Kontrak Kerja Konstruksi Yang Mengakibatkan Kerugian Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi.” *Journal of Law (Jurnal Ilmu Hukum)* 6, no. 2 (2021): 365–70.

Kusuma, Wardah. “Rekonstruksi Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi Sektor Konstruksi.” *Jurnal Hukum Pembangunan* 51, no. 1 (2021): 20–35.

Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press, 2020.

Napitupulu, L A T, and I Haryanto. “Pertanggungjawaban Hukum Konsultan Konstruksi Terhadap Kegagalan Konstruksi Bangunan.” *Jurnal USM Law Review* 7, no. 1 (2024): 45–58.

Nugraha, Safira, and Agus Suwandono. “Analisis Yuridis Penerapan Sanksi Administratif Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah.” *Jurnal Yuridis* 8, no. 1 (2021): 88–105.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (2020).

Putra, Fajar Kurniawan. “Implikasi Hukum Penerapan Sanksi Daftar Hitam (Blacklist) Terhadap Pelaku Usaha Jasa Konstruksi.” *Jurnal Rechtens* 11, no. 1 (2022): 12–26.

Santoso, Budi. “Eksistensi Sanksi Administratif Sebagai Primum Remedium Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Dan Konstruksi.” *Jurnal Ius Constituendum* 6, no. 2 (2021): 145–62.

Sjahdeini, Sutan Remy. *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi*. Jakarta: Grafiti Pers, 2017.

Sutedi, Adrian. *Hukum Jasa Konstruksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Tjandra, W Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Sinar Grafika, 2021.

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Indonesia, 1945.

Yolanda, Nina, and Zulfi Diane Zaini. “Kepastian Hukum Terhadap Sanksi Denda Keterlambatan Pada Kontrak Kerja Konstruksi.” *Jurnal Bandar Lampung Law Consulting* 3, no. 1 (2021): 1–15.