

**ANALISIS ASPEK HUKUM VARIATION ORDER DAN  
HARGA SATUAN TIMPANG DALAM KONTRAK  
KONSTRUKSI: STUDI KASUS SUTT 150 kV MALOY-  
KOBEXINDO**

**Ifdal Baharuddin<sup>1</sup>, Sami'an<sup>2</sup>, Sarwono Hardjomuljadi<sup>3</sup>**  
Universitas Pekalongan

**Email:** [ifdal.baharuddin@gmail.com](mailto:ifdal.baharuddin@gmail.com)<sup>1</sup>, [dosen.samian@gmail.com](mailto:dosen.samian@gmail.com)<sup>2</sup>,  
[sarwonohm2@gmail.com](mailto:sarwonohm2@gmail.com)<sup>3</sup>

**Abstrak**

Kontrak konstruksi dengan sistem harga satuan (unit price) sering menghadapi tantangan ketika volume pekerjaan aktual menyimpang signifikan dari perkiraan awal. Artikel ini menyoroti persoalan tersebut dengan studi kasus pembangunan SUTT 150 kV Maloy-Kobexindo antara PT PLN (Persero) dan PT Citra Bakti Persada, di mana terjadi pengurangan volume pada pekerjaan borepile. Pengurangan yang drastis memicu potensi sengketa hukum, terutama terkait praktik harga satuan timpang (unbalanced unit price). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan studi kasus. Bahan hukum primer mencakup UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Perpres No. 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, serta peraturan internal PLN dan Standar Dokumen Kontrak (SDT). Analisis dilakukan secara kualitatif, menggabungkan teori kontrak konstruksi, konsep administrasi, dan peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam kontrak jenis unit price, pengguna barang/jasa memang berhak melakukan perubahan volume (variation order), dan pembayaran hanya didasarkan pada volume aktual yang dikerjakan. Ketentuan ini ditegaskan oleh regulasi dan klausul kontrak, sehingga upaya penolakan pekerjaan kurang oleh penyedia barang/jasa berpotensi dianggap sebagai wanprestasi. Namun, dari sisi penyedia barang/jasa, pengurangan volume yang ekstrem menimbulkan kerugian finansial, terlebih jika terjadi praktik harga satuan timpang yang semula diharapkan menguntungkan. Artikel ini mengusulkan beberapa alternatif solusi untuk mencegah dan mengatasi sengketa akibat perubahan volume, antara lain melalui negosiasi ulang, mediasi independen, penyempurnaan klausul harga satuan timpang, dan pendekatan kolaboratif (partnering). Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi para pemangku kepentingan dalam menyusun dan melaksanakan kontrak konstruksi yang adil, transparan, serta meminimalkan potensi sengketa di masa mendatang.

**Kata Kunci:** Kontrak Konstruksi, Harga Satuan Timpang, Variation Order, Unbalanced Unit Price, Sengketa Konstruksi, Pengadaan Barang/Jasa, UU Jasa Konstruksi.

## PENDAHULUAN

Kegiatan konstruksi memiliki peranan strategis dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Peningkatan kualitas dan kapasitas infrastruktur, baik untuk kepentingan publik maupun swasta, memerlukan adanya pengaturan hukum yang dapat melindungi kepentingan semua pihak terkait, baik pemilik proyek, penyedia jasa, pemerintah, maupun masyarakat luas.<sup>1</sup> Dalam hal ini, kontrak konstruksi menjadi dasar utama yang mengatur hubungan hukum antara pengguna barang/jasa dan penyedia barang/jasa.

Salah satu bentuk kontrak konstruksi yang lazim digunakan adalah kontrak dengan sistem harga satuan (unit price contract). Pada kontrak jenis ini, pembayarannya didasarkan pada satuan volume pekerjaan yang dilaksanakan secara aktual di lapangan. Di satu sisi, kontrak jenis harga satuan memberikan fleksibilitas apabila terjadi perubahan kebutuhan pekerjaan, namun di sisi lain juga dapat menimbulkan potensi sengketa apabila muncul deviasi volume yang cukup signifikan dari perencanaan awal.<sup>2</sup>

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kasus pembangunan SUTT 150 kV Maloy-Kobexindo antara PT PLN (Persero) dengan PT Citra Bakti Persada, di mana terjadi pengurangan volume pada item pekerjaan borepile. Perubahan volume pekerjaan yang cukup signifikan menimbulkan keberatan dari pihak penyedia barang/jasa karena berdampak pada penurunan nilai kontrak yang cukup besar.

Berdasarkan hal tersebut disusun rumusan masalah yang akan dibahas lebih dalam pada artikel ini yaitu:

1. Bagaimana analisis aspek hukum konstruksi terkait perubahan volume pekerjaan (*variation order*) pada kontrak jenis unit price?
2. Bagaimana konsekuensi hukum jika penyedia barang/jasa menolak melaksanakan pekerjaan kurang meskipun telah diatur dalam klausul kontrak?
3. Apa alternatif solusi yang dapat diterapkan untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa akibat perubahan volume pekerjaan?

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan pada artikel ini antara lain :

1. Menganalisis secara komprehensif aspek hukum konstruksi terkait *variation order* yang diatur dalam dokumen kontrak dan regulasi di Indonesia.
2. Menjelaskan dampak hukum jika penyedia barang/jasa menolak melaksanakan pekerjaan kurang.
3. Menyajikan alternatif solusi out of the box untuk mengatasi sengketa yang timbul akibat perubahan volume pekerjaan dalam pekerjaan konstruksi.

Beberapa penelitian sejenis telah membahas aspek hukum dalam kontrak konstruksi, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Susanto menyoroti pentingnya klausul variation order dalam “Upaya Pencegahan Sengketa Konstruksi” pada pekerjaan jalan tol di Indonesia.<sup>3</sup> Namun, penelitian tersebut hanya berfokus pada infrastruktur jalan tol tanpa menyinggung persoalan harga satuan timpang.
2. Hanapiyah membahas “Analisis Kontrak Konstruksi” dari perspektif hukum bisnis, tetapi lebih menekankan pada isu legal drafting kontrak daripada aspek administrasi pelaksanaan perubahan volume pekerjaan.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Collins, S. R., “Dispute Resolution Mechanisms in Construction,” *Journal of Construction Law*, Vol. 3, No. 1 (2020), hlm. 25.

<sup>2</sup> Widjaja, D., “Unit Price Contract in Indonesian Public Projects: Challenges and Opportunities,” *Journal of Civil Engineering and Management*, Vol. 5, No. 2 (2019), hlm. 44.

<sup>3</sup> Susanto, B., “Upaya Pencegahan Sengketa Konstruksi,” *Jurnal Administrasi dan Hukum*, Vol. 2, No. 1 (2021), hlm. 55.

<sup>4</sup> Hanapiyah, T., “Analisis Kontrak Konstruksi,” *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 3, No. 2 (2019), hlm. 45.

3. Sujatmiko meneliti “Perlindungan Hukum dalam Kontrak Konstruksi” dengan studi kasus pada proyek gedung bertingkat, namun tidak secara mendetail membahas mekanisme pekerjaan tambah-kurang serta persoalan harga satuan timpan yang mungkin terjadi dalam kontrak pemerintah.<sup>5</sup>

Dari beberapa penelitian di atas, tampak belum ada studi yang secara spesifik membahas pekerjaan tambah-kurang (*variation order*) terutama mengenai permasalahan harga satuan timpan (*unbalanced unit price*) seperti dalam kasus pembangunan SUTT 150 kV Maloy-Kobexindo. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan kajian tersebut.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan studi kasus. Metode ini dipilih karena penelitian bersifat eksploratif terhadap aturan hukum yang berlaku serta menelaah penerapan aturan-aturan tersebut dalam sebuah kasus aktual. Tahapan penelitian adalah sebagai berikut:

### 1. Pengumpulan Bahan Hukum Primer dan Sekunder

- Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Direksi No.022.P/DIR/2020 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa PLN serta Standar Dokumen Kontrak (SDT) pekerjaan konstruksi yang digunakan di PLN.
- Bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks, jurnal ilmiah, makalah seminar, serta artikel ilmiah yang relevan.

### 2. Studi Kepustakaan (Literature Review)

Studi literatur dilakukan untuk meninjau teori-teori kontrak konstruksi, administrasi konstruksi, serta konsep *variation order* (pekerjaan tambah-kurang). Studi Kepustakaan ini diperkuat dengan kajian literatur dari buku-buku teks hukum kontrak, jurnal ilmiah nasional dan internasional di bidang konstruksi, serta artikel-artikel yang membahas masalah serupa.

### 3. Analisis Studi Kasus

Penelitian ini menerapkan metode studi kasus (case study) pada proyek pembangunan SUTT 150 kV Maloy-Kobexindo. Data diperoleh dari dokumen kontrak antara PT PLN dengan PT Citra Bakti Persada, termasuk Bill of Quantity (BoQ) dan Harga Perkiraan Sendiri (HPS).

### 4. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu memadukan teori hukum kontrak, konsep administrasi konstruksi, serta peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah. Hasil analisis kemudian diinterpretasikan untuk menjawab pertanyaan penelitian dan mengusulkan solusi out of the box yang relevan. Validitas data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan ketentuan peraturan perundang-undangan, klausul kontrak, dan referensi teori/praktik terbaik (best practices) di bidang konstruksi.

Melalui tahapan ini diharapkan dihasilkan pemahaman komprehensif terhadap aspek hukum konstruksi, khususnya permasalahan pekerjaan tambah-kurang, serta solusi yang dapat ditawarkan untuk meminimalkan sengketa antara pengguna barang/jasa dan penyedia barang/jasa.

---

<sup>5</sup> Sujatmiko, R., “Perlindungan Hukum dalam Kontrak Konstruksi,” *Jurnal Hukum Perdata*, Vol. 5, No. 1 (2018), hlm. 23.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Aspek Hukum Pekerjaan Tambah-Kurang dalam Kontrak Konstruksi

Di Indonesia, penyelenggaraan jasa konstruksi diatur secara umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. UU ini menegaskan pentingnya keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia jasa dan pengguna jasa.<sup>6</sup> Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah juga mengatur mekanisme pengadaan barang/jasa,<sup>7</sup> termasuk klausul tentang perubahan kontrak (variation order) pada Peraturan Direksi No.022.P/DIR/2020 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa PLN serta Standar Dokumen Kontrak (SDT) pekerjaan konstruksi yang digunakan di PLN.<sup>8</sup>

Pada tataran teknis, pekerjaan tambah-kurang diatur dalam dokumen kontrak atau perjanjian kerja konstruksi. Dokumen kontrak tersebut biasanya mencantumkan ketentuan bahwa kontrak bersifat adjustable, terutama pada pekerjaan yang berkaitan dengan volume yang sifatnya perkiraan (provisional quantity).<sup>9</sup> Klausul ini memberikan kewenangan bagi pengguna barang/jasa untuk melakukan instruksi perubahan (addendum/amandemen) dalam rangka menyesuaikan kebutuhan aktual di lapangan, selama hal tersebut tidak menyimpang dari syarat-syarat umum kontrak.

Pada kontrak jenis unit price, penawaran harga didasarkan pada rincian harga satuan untuk setiap item pekerjaan. Volume pekerjaan yang tercantum dalam Bill of Quantity (BOQ) atau Daftar Kuantitas bukanlah volume pasti, melainkan perkiraan (estimate) yang dapat berubah sesuai kondisi di lapangan.<sup>10</sup> Oleh sebab itu, ketika terdapat perubahan volume, maka penyesuaian pembayaran didasarkan pada harga satuan yang telah disepakati.

### 2. Pengurangan Volume Pekerjaan dan Harga Satuan Timpang

Dalam kasus pembangunan SUTT 150 kV Maloy-Kobexindo, pekerjaan borepile yang semula direncanakan 9.840 meter dikurangi menjadi 4.332 meter karena hasil survei ulang dan soil investigation menunjukkan kedalaman borepile yang dibutuhkan jauh lebih rendah dari perkiraan awal. Hal ini termasuk dalam kategori pekerjaan kurang (negative variation)

Pengurangan volume borepile yang signifikan menimbulkan keberatan dari pihak penyedia barang/jasa, yaitu PT Citra Bakti Persada. Pengurangan volume ini tentu berimplikasi pada turunnya nilai kontrak secara drastis sebesar Rp. 7.876.440.000,- . Penyedia barang/jasa merasa dirugikan karena menganggap kesalahan berada pada pihak pengguna barang/jasa yang tidak melakukan perhitungan teknis secara akurat berdasarkan data pra survey dan soil investigation pada tahap perencanaan.

Selain itu, harga satuan item borepile tercatat sebesar 171% dari harga satuan di HPS (Harga Perkiraan Sendiri). Hal ini mengindikasikan adanya harga satuan timpang (*unbalanced unit price*) pada item borepile. Penyedia barang/jasa tentu berharap memperoleh keuntungan yang besar dari item ini, sebab selisih harganya cukup signifikan apabila volume sesuai rencana awal.

Harga satuan timpang umumnya terjadi ketika penyedia barang/jasa menawar sangat tinggi untuk item pekerjaan tertentu yang diperkirakan akan mengalami penambahan volume. Sebaliknya, penyedia mungkin menawar rendah untuk item lain yang diperkirakan

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 11.

<sup>7</sup> Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

<sup>8</sup> Peraturan Direksi No.022.P/DIR/2020 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa PLN

<sup>9</sup> Achmad, A., "Variation Orders in Construction Contracts: A Legal Perspective," *Indonesian Law and Policy Journal*, Vol. 10, No. 2 (2020), hlm. 129.

<sup>10</sup> Simamora, M. dan Panggabean, T., "Implementation of Unit Price Contracts in Government Projects," *International Journal of Project Management Indonesia*, Vol. 7, No. 1 (2021), hlm. 14.

akan mengalami pengurangan volume. Praktik semacam ini, secara etika, dapat menimbulkan persoalan apabila ternyata volume item dengan harga satuan tinggi justru berkurang secara signifikan. Pada aspek ini penyedia barang/jasa tidak menerapkan prinsip *good faith* atau itikad baik karena dengan sengaja menawarkan harga yang tidak rasional untuk item tertentu dengan mengharapkan mendapat keuntungan yang optimal apabila terdapat pekerjaan tambah pada item pekerjaan tersebut.<sup>11</sup>

Dalam konteks ini, penyedia barang/jasa beralasan bahwa keputusan untuk menawarkan harga satuan tinggi didasarkan pada data perencanaan dari RKS (Rencana Kerja dan Syarat-syarat) dan BOQ (Bill of Quantity) yang disediakan oleh pengguna barang/jasa. Ketika volume aktual jauh di bawah perkiraan, maka potensi keuntungan yang diharapkan otomatis hilang.

Namun, secara hukum, kontrak unit price memang memberikan kebebasan untuk melaksanakan perubahan volume, dengan konsekuensi pembayaran hanya untuk volume pekerjaan yang nyata-nyata dikerjakan.<sup>12</sup> Dalam hal ini secara jelas pengguna barang/jasa tidak berkewajiban membayar volume pekerjaan yang tidak dilaksanakan.

### 3. Analisis Klausul Kontrak Terkait Variation Order

Sesuai dengan klausul pada kontrak perjanjian yang berdasarkan Peraturan Direksi No.022.P/DIR/2020 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa PLN serta Standar Dokumen Kontrak (SDT) pekerjaan konstruksi yang digunakan di PLN, variation order dapat dilakukan untuk mendapatkan hasil sesuai dengan tujuannya, dan dituangkan didalam perubahan (Addendum/Amandemen) Kontrak. Variation Order disebabkan oleh, namun tidak terbatas pada:

- a. Perubahan Ruang Lingkup Pekerjaan;
- b. Penambahan atau pengurangan volume dari jumlah yang tertera didalam Bill of Quantity dari macam pekerjaan yang tercantum dalam Kontrak;
- c. Pekerjaan menghilangkan/membatalkan suatu jenis pekerjaan dari suatu macam pekerjaan;
- d. Perubahan mutu atau kualitas dari suatu pekerjaan yang diminta secara tertulis oleh Direksi yang tidak sesuai dengan persyaratan Kontrak;
- e. Pekerjaan Tambah yang macam dan item pekerjaannya tidak tercantum dalam Kontrak.

Adapun klausul lain yang ada dalam kontrak perjanjian ini terkait variation order antara lain:

- a. Dalam hal terdapat pekerjaan kurang, harga satuan yang digunakan adalah menggunakan harga satuan yang telah disepakati dalam Kontrak
- b. Dalam hal terdapat kerja tambah, peralatan/material termasuk jasa yang belum tercantum di dalam perjanjian / kontrak, maka harga satuan yang digunakan adalah sesuai hasil negosiasi harga kerja tambah.
- c. Dalam hal terdapat kerja tambah volume pada pekerjaan dengan harga satuan timpang yang tercantum dalam CDA, maka harga satuan yang digunakan atas kerja tambah tersebut menggunakan harga satuan maksimal 110% (seratus sepuluh persen) dari harga satuan HPS.
- d. Dalam hal terdapat penambahan volume pada jenis pekerjaan dan harga satuan yang telah tercantum dalam dokumen kontrak serta tidak termasuk harga timpang maka Penyedia Barang/Jasa wajib mengerjakan pekerjaan tambah tersebut dengan dasar harga satuan sesuai dengan harga kontrak.

---

<sup>11</sup> Rudiansyah, S., “Unbalanced Bidding in Public Procurement: Ethical and Legal Issues,” *Jurnal Manajemen Proyek*, Vol. 4, No. 2 (2019), hlm. 102.

<sup>12</sup> Budianto, A., “Perbandingan Lump Sum Contract dan Unit Price Contract,” *Jurnal Administrasi Konstruksi*, Vol. 2, No. 1 (2018), hlm. 11.

- e. Pekerjaan Tambah Kurang dapat diprakarsai oleh Pengguna Barang/Jasa sewaktu-waktu sebelum diterbitkannya Berita Acara Serah Terima Pekerjaan, baik dengan suatu instruksi Pengguna Barang/Jasa maupun permintaan kepada Penyedia Barang/Jasa untuk mengajukan usulan.
- f. Jika meminta usulan, sebelum menginstruksikan Pekerjaan Tambah Kurang, Penyedia Barang/Jasa harus menanggapi secara tertulis sesegera mungkin, baik dengan memberikan alasan mengapa Penyedia Barang/Jasa tidak dapat mematuhi (jika memang demikian) atau dengan menyampaikan:
  - uraian tentang usulan atas desain dan/atau pekerjaan yang akan dilaksanakan dan program untuk di eksekusi.
  - usulan Penyedia Barang/Jasa untuk setiap modifikasi yang diperlukan terhadap program dan Waktu Penyelesaian, dan
  - usulan Penyedia Barang/Jasa untuk penyesuaian terhadap Harga Kontrak
- g. Pengguna Barang/Jasa sesegera mungkin setelah menerima usulan tersebut, harus menanggapi dengan persetujuan, penolakan atau tanggapan. Penyedia Barang/Jasa tidak dapat menunda Pekerjaan selama menunggu tanggapan dari Pengguna Barang/Jasa.
- h. Dalam hal Pengguna Barang/Jasa menginstruksikan kepada Penyedia Barang/Jasa untuk melakukan Pekerjaan Tambah Kurang, Pengguna Barang/Jasa dan Penyedia Barang/Jasa akan menyepakati biaya atas Pekerjaan Tambah Kurang tersebut dan akan dituangkan dalam suatu berita acara Pekerjaan Tambah Kurang
- i. Setelah menandatangani berita acara Pekerjaan Tambah Kurang, Pengguna Barang/Jasa dan Penyedia Barang/Jasa akan melakukan penyesuaian Harga Kontrak dan Jadwal Pembayaran dan akan menuangkannya dalam amandemen atau addendum Kontrak dalam waktu paling lambat tiga puluh (30) hari.
- j. Penyedia Barang/Jasa harus melaksanakan Pekerjaan Tambah Kurang, kecuali apabila Penyedia Barang/Jasa memberikan pemberitahuan secara tertulis dengan segera kepada Pengguna Barang/Jasa yang menyatakan dengan bukti-bukti pendukung bahwa:
  - Penyedia Barang/Jasa tidak dapat memperoleh barang yang diperlukan untuk Pekerjaan Tambah Kurang,
  - Pekerjaan Tambah Kurang tersebut dapat mengurangi keselamatan atau kesesuaian Pekerjaan.

Setelah menerima pemberitahuan ini, Pengguna Barang/Jasa harus membantalkan, mengkonfirmasi atau mengubah instruksi.

Pada kasus pembangunan SUTT 150 kV Maloy-Kobexindo, penurunan volume borepile termasuk ke dalam pekerjaan kurang. Menurut klausul kontrak, penyedia barang/jasa berkewajiban mematuhi karena tidak ada alasan teknis untuk menolak pengurangan ini (tidak terkait keselamatan, kesesuaian pekerjaan, atau material yang tidak tersedia). Alasan penyedia barang/jasa lebih kepada kerugian finansial, yang secara hukum bukan merupakan dasar penolakan yang sah.<sup>13</sup>

Jika ditelusuri akar permasalahannya, isu utama bermula dari ketidakakuratan data awal yang dimiliki oleh pengguna barang/jasa. Sebagai pihak yang bertanggung jawab atas perencanaan, PT PLN diharapkan mampu menyediakan data geoteknik yang memadai agar perkiraan kedalaman borepile lebih akurat. Ketika data awal kurang akurat, maka BOQ yang disusun juga menjadi tidak akurat. Hal ini membuka peluang bagi penyedia barang/jasa untuk melakukan *unbalanced bidding*. Penyedia barang/jasa dapat menaikkan harga satuan item pekerjaan yang dianggap krusial atau berpotensi bertambah volume. Namun, ternyata hasil survei ulang menunjukkan pengurangan volume secara signifikan, sehingga harga

---

<sup>13</sup> Gunawan, F., "Dispute Settlement in Variation Order under Government Projects," *Jurnal Arbitrase dan Mediasi*, Vol. 5, No. 2 (2020), hlm. 212.

satuan yang tinggi malah membuat penyedia barang/jasa rugi karena volume menurun jauh di bawah ekspektasi.

Dari sudut pandang pengguna barang/jasa, mereka merasa berhak untuk hanya membayar volume aktual yang telah dikerjakan. Bahkan secara hukum, ketentuan kontrak dan peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah tegas menyatakan prinsip “you get what you pay for”. Pada kontrak jenis unit price, volume yang dibayar adalah volume pekerjaan riil. Namun dari perspektif penyedia barang/jasa, mungkin merasa bahwa telah terjadi “kesalahan fundamental” dalam dokumen perencanaan. Selain itu, penyedia barang/jasa telah mengeluarkan biaya persiapan (mobilisasi peralatan kerja, bahan kerja, dan tenaga kerja) yang diestimasi untuk melaksanakan volume 9.840 meter, bukan hanya 4.332 meter. Secara bisnis, wajar apabila penyedia barang/jasa menuntut kompensasi tertentu.

Secara hukum, kegagalan penyedia barang/jasa dalam menuntut kompensasi ini disebabkan karena klaim mereka lemah jika hanya didasarkan pada kerugian finansial. Klausul kontrak biasanya mengharuskan bahwa setiap pekerjaan tambah-kurang wajib dijalankan apabila perubahan volume dilakukan dengan dasar justifikasi teknis atau instruksi tertulis dari pengguna barang/jasa. Klausul tersebut tidak menegaskan tanggung jawab pengguna barang/jasa atas data awal, maka penyedia barang/jasa sulit menuntut lebih jauh. Oleh karena itu, seharusnya di awal proses pelelangan (tender), penyedia barang/jasa melakukan due diligence dengan lebih cermat terhadap data lapangan, menanyakan kejelasan data geoteknik, dan menyusun harga satuan yang “wajar” berdasarkan potensi risiko perubahan volume.

#### **4. Dampak Hukum Apabila Penyedia Barang/Jasa Menolak Pekerjaan Kurang**

Dalam dunia konstruksi, ketika penyedia barang/jasa menolak instruksi sah dari pengguna barang/jasa yang menjadi kewajibannya berdasarkan kontrak, maka konsekuensi hukumnya dapat berupa pelanggaran kontrak (breach of contract).<sup>14</sup> Hal ini dapat memicu denda keterlambatan, pemutusan kontrak (terminasi), hingga gugatan perdata apabila terdapat kerugian material pada pihak pengguna barang/jasa.

UU Jasa Konstruksi Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi menyatakan bahwa pekerjaan konstruksi harus memenuhi prinsip keselamatan, keamanan, dan fungsional.<sup>15</sup> Meskipun tidak menjelaskan secara rinci mekanisme pekerjaan tambah-kurang, UU ini menekankan kewajiban para pihak untuk mematuhi isi kontrak.

Perpres PBJ Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menegaskan bahwa perubahan kontrak (variation order) dibenarkan sepanjang terdapat alasan yang sah, seperti penyesuaian desain, perbaikan mutu, atau adanya kondisi lapangan yang berbeda dari perkiraan. Penetapan harga satuan untuk pekerjaan tambah harus melalui negosiasi jika belum tercantum dalam kontrak. Jika sudah tercantum dan termasuk harga timbang, ada pembatasan maksimal 110% dari HPS.

Apabila penyedia barang/jasa secara sepahak menolak melaksanakan pekerjaan kurang tanpa dasar yang dibenarkan oleh kontrak, pengguna barang/jasa berhak mengeluarkan surat peringatan (notice) sesuai prosedur yang diatur dalam kontrak. Jika peringatan tersebut diabaikan, pemutusan kontrak dapat dilakukan dengan alasan wanprestasi.<sup>16</sup>

Dalam hal pemutusan kontrak terjadi, pengguna barang/jasa dapat menuntut ganti rugi atas kerugian yang timbul, termasuk biaya untuk mencari penyedia barang/jasa pengganti. Selain itu, jaminan pelaksanaan (performance bond) yang diatur dalam kontrak yaitu sebesar 5% dari total harga kontrak dapat dicairkan oleh pihak pengguna barang/jasa. Konsekuensi

<sup>14</sup> Suryani, R., *Hukum Kontrak dan Penyelesaian Sengketa*, Pustaka Bangsa, Jakarta, 2019, hlm. 94.

<sup>15</sup> Waruwu, A., “Analisis Pelaksanaan Undang-Undang Jasa Konstruksi di Indonesia,” *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 2, No. 1 (2018), hlm. 19.

<sup>16</sup> Putra, E., “Breach of Contract in Construction Agreements,” *Jurnal Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 6, No. 2 (2021), hlm. 77.

lainnya yaitu penyedia barang/jasa akan dikenakan sanksi daftar hitam (*black list*) selama 2 tahun yang implikasinya yaitu tidak dapat mengikuti proses tender di seluruh unit PLN selama periode pengenaan sanksi tersebut berlaku.

Penolakan pekerjaan kurang juga berpotensi menimbulkan sengketa hukum yang diselesaikan melalui dewan sengketa atau arbitrase sesuai yang diatur pada klausul kontrak yaitu dalam hal terjadi perselisihan pada saat pelaksanaan Pekerjaan selama masa pelaksanaan kontrak maka Pengguna Barang/Jasa dan Penyedia Barang/Jasa akan melakukan musyawarah untuk mufakat dalam waktu 30 hari sejak timbulnya Perselisihan tersebut. Apabila musyawarah untuk mufakat tidak dapat tercapai maka Pengguna Barang/Jasa dan Penyedia Barang/Jasa dapat menyelesaikan perselisihan melalui dewan sengketa.

Penyelesaian sengketa konstruksi di Indonesia dapat dilakukan melalui Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) atau lembaga lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. Penyelesaian sengketa melalui arbitrase sering dipilih karena prosedurnya yang lebih cepat dan putusan yang bersifat final and binding. Namun, proses tersebut juga memakan biaya yang tidak sedikit.<sup>17</sup>

## 5. Alternatif Solusi penyelesaian Masalah

Mengatasi potensi sengketa akibat pengurangan volume pekerjaan yang signifikan memerlukan pendekatan hukum yang berpadu dengan pendekatan bisnis. Berikut beberapa alternatif solusi:

### 1. Negosiasi Ulang (Early Negotiation)

Pengguna barang/jasa dan penyedia barang/jasa bisa melakukan negosiasi ulang secara terbuka dengan mempertimbangkan kompensasi tertentu, misalnya potensi perpanjangan waktu (extension of time) atau pemberian pekerjaan tambahan lain yang bisa mengkompensasi penurunan pendapatan pada item borepile.

### 2. Model Bagi Hasil atau Cost-Sharing

Meskipun bukan hal yang lazim dalam kontrak pemerintah, dapat dipertimbangkan adanya model cost-sharing di mana penyedia barang/jasa tetap memperoleh insentif minimal ketika terjadi deviasi volume yang ekstrem. Tentu ini memerlukan payung hukum tersendiri dan persetujuan khusus dari instansi terkait.

### 3. Melibatkan Mediator Profesional

Sebelum sampai ke arbitrase atau pengadilan, para pihak dapat menunjuk mediator independen untuk menengahi perselisihan. Penyelesaian di tingkat mediasi memungkinkan para pihak mendiskusikan kepentingannya secara terbuka.

### 4. Penyempurnaan Klausul Harga Satuan Timpang

Di masa mendatang, klausul kontrak dapat diperketat untuk mencegah praktik unbalanced bidding, misalnya mewajibkan analisis harga satuan yang lebih detil dan peninjauan oleh tim independen sebelum kontrak ditandatangani.

### 5. Pendekatan Kolaboratif (Partnering)

Beberapa proyek konstruksi besar di dunia telah mengadopsi konsep partnering, di mana penyedia jasa dan pengguna jasa bekerja secara kolaboratif sebagai ‘mitra’. Dalam pendekatan ini, apabila muncul deviasi volume, para pihak akan bersama-sama mencari solusi konstruktif.

Pada akhirnya, jika penyedia barang/jasa tetap menolak melaksanakan pekerjaan kurang, maka akan dianggap wanprestasi. Pemberlakuan sanksi hukum berupa pemutusan kontrak (dan potensi blacklisting) dapat menjadi ancaman nyata. Secara keseluruhan, aspek

---

<sup>17</sup> Lestari, P. F., “Arbitrase dalam Penyelesaian Sengketa Konstruksi,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 4, No. 3 (2019), hlm. 138.

hukum konstruksi di Indonesia, termasuk UU Jasa Konstruksi dan Perpres PBJ, berpihak pada kepentingan untuk menjaga integritas pengadaan barang/jasa. Pengadaan barang/jasa pemerintah menuntut akuntabilitas yang tinggi, sehingga setiap deviasi yang terjadi harus dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan ketentuan kontrak.

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

### 1. Aspek Hukum Konstruksi dalam Pekerjaan Tambah-Kurang

- Kontrak jenis unit price memungkinkan perubahan volume pekerjaan, baik bertambah maupun berkurang. Pengguna barang/jasa hanya diwajibkan membayar atas volume yang secara riil telah dilaksanakan.
- UU Jasa Konstruksi, Perpres PBJ, dan dokumen kontrak standar pemerintah menjadi payung hukum yang menegaskan prosedur variation order dan pembatasan harga satuan timpang.

### 2. Dampak Hukum Penolakan Pekerjaan Kurang

- Apabila penyedia barang/jasa menolak melaksanakan pekerjaan kurang tanpa alasan sah (misalnya terkait keselamatan atau ketidaktersediaan material), maka dapat terjadi wanprestasi. Akibatnya adalah potensi pemutusan kontrak, denda, tuntutan ganti rugi, pencairan jaminan pelaksanaan (*performance bond*) hingga sanksi blacklist.
- Argumentasi penyedia barang/jasa yang merasa dirugikan karena kesalahan data perencanaan tidak dapat dijadikan dasar hukum yang kuat selama klausul kontrak mengatur bahwa volume hanya dibayar berdasarkan aktual.

### 3. Alternatif Solusi dan Tindak Lanjut

- Negosiasi ulang dengan itikad baik menjadi langkah awal untuk menghindari sengketa.
- Kolaborasi dan pendekatan partnering dapat diterapkan untuk meminimalkan unbalanced bidding dan menciptakan transparansi dalam penentuan volume pekerjaan.
- Peningkatan akurasi data geoteknik dan perencanaan serta pengetatan klausul harga satuan timpang dalam dokumen pengadaan merupakan langkah preventif.

Secara keseluruhan, sengketa akibat perubahan volume pekerjaan signifikan dapat diantisipasi dengan memperkuat tata kelola perencanaan, peninjauan harga satuan secara mendalam, dan penerapan mekanisme penyelesaian sengketa yang adil. Dalam rangka pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan, harmonisasi kepentingan antara pengguna barang/jasa dan penyedia barang/jasa menjadi hal yang mutlak diwujudkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

- Achmad, A., "Variation Orders in Construction Contracts: A Legal Perspective," *Indonesian Law and Policy Journal*, Vol. 10, No. 2 (2020), hlm. 129.
- Budianto, A., "Perbandingan Lump Sum Contract dan Unit Price Contract," *Jurnal Administrasi Konstruksi*, Vol. 2, No. 1 (2018), hlm. 11.
- Collins, S. R., "Dispute Resolution Mechanisms in Construction," *Journal of Construction Law*, Vol. 3, No. 1 (2020), hlm. 25.
- Gunawan, F., "Dispute Settlement in Variation Order under Government Projects," *Jurnal Arbitrase dan Mediasi*, Vol. 5, No. 2 (2020), hlm. 212.
- Hanapiyah, T., "Analisis Kontrak Konstruksi," *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 3, No. 2 (2019), hlm. 45.
- Lestari, P. F., "Arbitrase dalam Penyelesaian Sengketa Konstruksi," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 4, No. 3 (2019), hlm. 138.
- Putra, E., "Breach of Contract in Construction Agreements," *Jurnal Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 6, No. 2 (2021), hlm. 77.
- Rudiansyah, S., "Unbalanced Bidding in Public Procurement: Ethical and Legal Issues," *Jurnal Manajemen Proyek*, Vol. 4, No. 2 (2019), hlm. 102.

- Simamora, M. dan Panggabean, T., "Implementation of Unit Price Contracts in Government Projects," International Journal of Project Management Indonesia, Vol. 7, No. 1 (2021), hlm. 14.
- Sujatmiko, R., "Perlindungan Hukum dalam Kontrak Konstruksi," Jurnal Hukum Perdata, Vol. 5, No. 1 (2018), hlm. 23.
- Susanto, B., "Upaya Pencegahan Sengketa Konstruksi," Jurnal Administrasi dan Hukum, Vol. 2, No. 1 (2021), hlm. 55.
- Waruwu, A., "Analisis Pelaksanaan Undang-Undang Jasa Konstruksi di Indonesia," Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 2, No. 1 (2018), hlm. 19.
- Widjaja, D., "Unit Price Contract in Indonesian Public Projects: Challenges and Opportunities," Journal of Civil Engineering and Management, Vol. 5, No. 2 (2019), hlm. 44.

**Buku**

Suryani, R., Hukum Kontrak dan Penyelesaian Sengketa, Pustaka Bangsa, Jakarta, 2019, hlm. 94.

**Peraturan**

Peraturan Direksi No.022.P/DIR/2020 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa PLN

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 11.