

ANALISIS PENYESUAIAN HARGA KONTRAK AKIBAT PERPANJANGAN WAKTU PELAKSANAAN PADA PROYEK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-YOGYAKARTA-NYIA KULONPROGO PAKET 1.2

Syahrir Mahyudin¹⁾, Verdy Ananda Upa.¹⁾

Program Studi Teknik Sipil Institut Teknologi Indonesia

E-mail: syahrir.mn@gmail.com ; verdy.ananda@gmail.com

Abstrak

Proyek Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) yang memiliki kompleksitas tinggi, terutama terkait pembebasan lahan dan koordinasi antar pemangku kepentingan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kelayakan dan mekanisme perhitungan penyesuaian harga kontrak akibat perpanjangan waktu pelaksanaan yang tidak disebabkan oleh kelalaian Penyedia Jasa. Studi kasus difokuskan pada satu paket pekerjaan yang dikerjakan oleh PT. Adhi Karya (Persero) Tbk. yaitu Paket 1.2. Metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus dengan pendekatan kualitatif deskriptif, menggunakan data primer dari dokumen kontrak, adendum, dan berita acara, serta data sekunder dari peraturan perundang-undangan dan data Indeks Harga Perdagangan Besar (IHPB) dari Badan Pusat Statistik (BPS). Hasil analisis menunjukkan bahwa perpanjangan waktu pelaksanaan disebabkan oleh faktor eksternal, yaitu keterlambatan penerbitan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) yang signifikan, proses pembebasan lahan yang berjalan lambat dan tidak simultan dengan kebutuhan konstruksi, serta adanya penambahan lingkup pekerjaan. Perpanjangan waktu ini mengakibatkan Penyedia Jasa dihadapkan pada eskalasi harga material, upah, dan peralatan yang signifikan, terbukti dari kenaikan IHPB BPS pada periode 2020-2024. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 beserta perubahannya dan Peraturan LKPP No. 12 Tahun 2021, kondisi ini diklasifikasikan sebagai keadaan luar biasa yang memberikan hak kepada Penyedia Jasa untuk mengajukan penyesuaian harga. Makalah ini menyimpulkan bahwa klaim penyesuaian harga adalah sah dan dapat dibenarkan, serta merumuskan aplikasi formula perhitungan sesuai standar yang berlaku sebagai dasar adendum kontrak selanjutnya.

Kata Kunci: Penyesuaian Harga, Eskalasi Biaya, Perpanjangan Waktu, Proyek Infrastruktur, Manajemen Kontrak

Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur merupakan pilar utama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan konektivitas suatu negara. Pemerintah Indonesia telah menetapkan berbagai proyek infrastruktur sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN), salah satunya adalah Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo. Proyek ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi logistik, mendorong pariwisata, dan merangsang perkembangan ekonomi di wilayah Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pelaksanaan proyek konstruksi skala besar seperti ini seringkali dihadapkan pada berbagai tantangan yang kompleks dan dinamis. Salah satu risiko utama adalah ketidakpastian terkait waktu penyelesaian. Faktor-faktor seperti pembebasan lahan, perizinan, perubahan desain, dan kondisi sosial-politik dapat menyebabkan keterlambatan yang signifikan. Keterlambatan ini tidak hanya berdampak pada jadwal proyek, tetapi juga memiliki implikasi finansial yang serius bagi para pemangku kepentingan, terutama bagi Penyedia Jasa (kontraktor).

PT. Adhi Karya (Persero) Tbk (ADHI) sebagai salah satu kontraktor utama dalam proyek ini, bertanggung jawab atas tiga paket pekerjaan: Paket 1.1 (Solo-Klaten), Paket 1.2 (Klaten-Purwomartani), dan Paket 2.2 B (Trihanggo-Junction Sleman). Dalam perjalanannya, ketiga paket ini mengalami perpanjangan waktu pelaksanaan yang substansial. Berdasarkan data proyek, perpanjangan ini bukan disebabkan oleh kelalaian atau wanprestasi dari pihak ADHI, melainkan akibat faktor-faktor eksternal. Faktor-faktor tersebut antara lain keterlambatan penerbitan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) yang jauh melampaui batas waktu regulasi,

progres pembebasan lahan yang tidak selaras dengan jadwal konstruksi, dan adanya penambahan lingkup pekerjaan.

Kondisi ini menciptakan situasi luar biasa yang menuntut adanya mekanisme penyesuaian harga (eskalasi) untuk menjaga kelayakan finansial proyek dan menjamin keadilan bagi Penyedia Jasa. Meskipun kontrak awal mungkin tidak secara eksplisit mengatur klausul penyesuaian harga, hukum pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia menyediakan landasan untuk melakukan penyesuaian dalam keadaan tertentu. Oleh karena itu, diperlukan sebuah analisis yang sistematis dan justifikasi teknis yang kuat untuk membuktikan bahwa kondisi yang terjadi memenuhi kriteria keadaan luar biasa dan memberikan hak kepada Penyedia Jasa untuk mendapatkan penyesuaian harga.

Dalam kasus penelitian ini penulis meneliti dan mengkaji data PT. Adhi Karya (Persero) Tbk (ADHI) pada Paket 1.2 (Klaten-Purwomartani). Alasan pemilihan objek studi penelitian ini adalah kompleksitas kondisi data dan manajemen proyek yang ada di proyek tersebut.

Studi Pustaka

Manajemen Proyek Konstruksi

Manajemen proyek adalah aplikasi dari pengetahuan, keahlian, alat, dan teknik pada aktivitas-aktivitas proyek untuk memenuhi persyaratan proyek [6]. Dalam konteks konstruksi, manajemen proyek mencakup spektrum yang luas, mulai dari perencanaan, desain, pengadaan, hingga pelaksanaan dan serah terima. Tiga kendala utama yang dikenal sebagai *triple constraint* adalah ruang lingkup (scope), waktu (time), dan biaya (cost). Perubahan pada salah satu kendala akan secara langsung memengaruhi kendala lainnya. Dalam studi kasus ini, perpanjangan waktu (time) secara signifikan berdampak pada peningkatan biaya (cost).

Kontrak Konstruksi dan Klausul Penyesuaian Harga

Kontrak konstruksi adalah perjanjian hukum antara Pengguna Jasa (pemilik proyek) dan Penyedia Jasa (kontraktor) yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak. Salah satu aspek krusial dalam kontrak jangka panjang adalah alokasi risiko terkait fluktuasi harga. Klausul penyesuaian harga (price adjustment/escalation clause) adalah mekanisme yang dirancang untuk menyesuaikan nilai kontrak sebagai respons terhadap perubahan harga komponen biaya (material, upah, alat) yang berada di luar kendali para pihak.

Ketiadaan klausul ini dalam kontrak dapat menimbulkan sengketa, terutama jika proyek mengalami keterlambatan parah yang disebabkan oleh faktor eksternal. Dalam situasi seperti itu, prinsip-prinsip hukum kontrak yang lebih umum, seperti doktrin *force majeure* atau keadaan kahar dan prinsip keadilan (*fairness*), dapat menjadi dasar untuk klaim [3].

Faktor-Faktor Penyebab Keterlambatan Proyek Infrastruktur

Keterlambatan adalah masalah umum dalam proyek konstruksi di seluruh dunia. Assaf & Al-Hejji [1] mengidentifikasi beberapa penyebab utama keterlambatan, di antaranya adalah lambatnya pengambilan keputusan oleh pemilik, masalah pendanaan, perubahan desain, dan kondisi lapangan yang tidak terduga. Secara spesifik di negara berkembang, masalah pembebasan lahan seringkali menjadi kendala nomor satu [9]. Keterlambatan administratif, seperti keterlambatan penerbitan izin atau surat perintah kerja (SPMK), juga merupakan faktor signifikan yang dapat mengganggu alur kerja proyek sejak awal.

Landasan Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terkait Penyesuaian Harga

Kontrak antara PT. Adhi Karya (Persero) Tbk. dan PT. Jasamarga Jogja Solo (JMJ) tunduk pada peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah Indonesia. Kerangka hukum utamanya adalah:

1. **Peraturan Presiden (Perpres) No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah:** Pasal 37 menyatakan bahwa penyesuaian harga dapat diberlakukan untuk kontrak jangka panjang (lebih dari 12 bulan) dan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam dokumen pengadaan.
2. **Perpres No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Perpres No. 16 Tahun 2018:** Peraturan ini memperkuat dan mengklarifikasi beberapa ketentuan dalam Perpres sebelumnya, menegaskan kembali pentingnya administrasi kontrak yang adil.
3. **Peraturan LKPP No. 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia:** Dokumen ini memberikan petunjuk teknis yang lebih rinci. Secara khusus, peraturan ini mengatur bahwa SPMK harus diterbitkan paling lambat 14 hari kalender setelah penandatanganan kontrak. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat menjadi dasar klaim kompensasi oleh Penyedia Jasa. Peraturan ini juga menyediakan formula standar untuk perhitungan penyesuaian harga.
4. **Surat Edaran Kepala LKPP No. 16 Tahun 2022:** Surat edaran ini dikeluarkan sebagai respons terhadap kenaikan harga BBM dan aspal yang signifikan. Ini menunjukkan bahwa pemerintah mengakui adanya kondisi luar biasa yang dapat memengaruhi biaya proyek dan menyediakan mekanisme khusus untuk penyesuaian harga, bahkan untuk kontrak yang pada awalnya tidak mencantumkannya.

Kerangka hukum ini memberikan dasar yang kuat bahwa meskipun kontrak awal tidak memuat klausul eskalasi, penyesuaian harga tetap dapat dilakukan jika terjadi peristiwa luar biasa yang berdampak pada biaya, dan keterlambatan proyek yang bukan disebabkan oleh Penyedia Jasa dapat dikategorikan sebagai peristiwa tersebut.

Metodologi Penelitian

Objek Penelitian

Objek penelitian adalah proses pelaksanaan dan administrasi kontrak pada Proyek Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo, dengan fokus pada satu paket pekerjaan yang dilaksanakan oleh PT. Adhi Karya (Persero) Tbk.:

- Paket 1.2: Klaten – Purwomartani (STA 22+300 – STA 42+375)

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah **studi dokumen (documentary analysis)**. Peneliti mengumpulkan, mempelajari, dan menganalisis secara sistematis seluruh dokumen relevan yang berkaitan dengan objek penelitian untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai kronologi peristiwa, data kuantitatif, dan dasar hukum yang berlaku.

Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan:

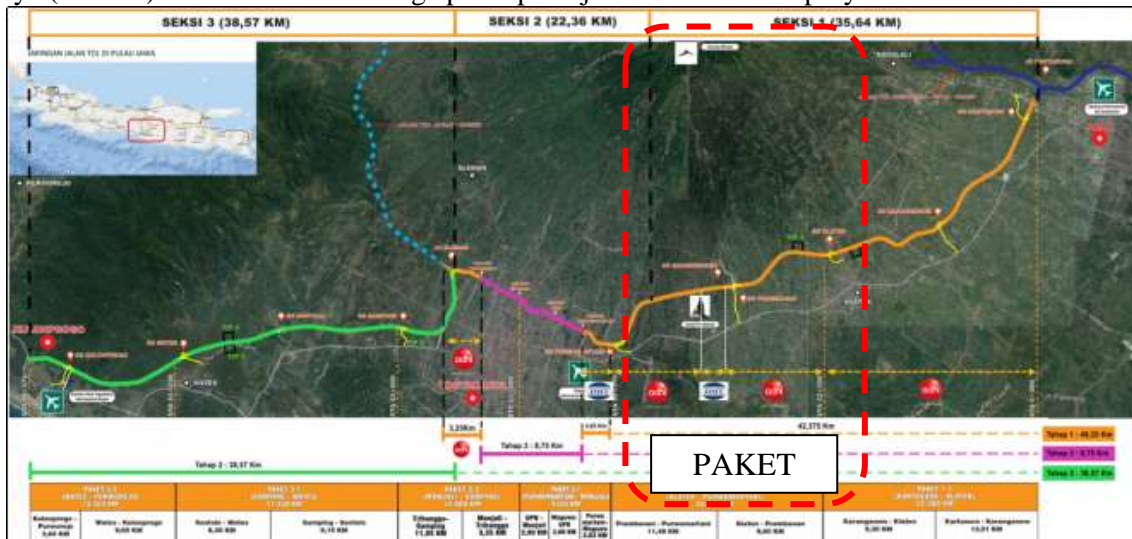
1. **Analisis Kronologis:** Merekonstruksi jadwal pelaksanaan proyek dari kondisi awal (rencana) hingga kondisi realisasi berdasarkan data kontrak, SPMK, dan addendum. Tahap ini bertujuan untuk memetakan deviasi waktu pada setiap paket pekerjaan.
2. **Analisis Kausalitas:** Mengidentifikasi penyebab-penyebab utama perpanjangan waktu dengan menganalisis catatan-catatan dalam Berita Acara Evaluasi Addendum, laporan progres, dan data serah terima lahan.
3. **Analisis Komparatif Indeks Harga:** Membandingkan data IHPB dari BPS pada periode pelaksanaan awal yang direncanakan dengan periode pelaksanaan realisasi. Analisis ini bertujuan untuk membuktikan secara kuantitatif adanya eskalasi harga yang harus ditanggung Penyedia Jasa.

4. **Analisis Yuridis:** Menganalisis kesesuaian antara kondisi yang terjadi di lapangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah untuk membangun argumentasi hukum mengenai hak penyesuaian harga.
5. **Simulasi Perhitungan:** Mengaplikasikan formula penyesuaian harga yang diatur dalam Peraturan LKPP No. 12 Tahun 2021 pada salah satu item pekerjaan utama sebagai model pembuktian mekanisme perhitungan yang diusulkan.

Hasil dan Pembahasan

Gambaran Umum Proyek Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo

Proyek ini merupakan bagian integral dari jaringan tol Trans-Jawa yang menghubungkan tiga wilayah strategis yaitu Semarang, Solo dan Yogyakarta atau biasa di sebut Segitiga Emas. PT.Adhi Karya (Persero) Tbk. terlibat dalam tiga paket pekerjaan krusial dalam proyek ini.



Gambar 1. Peta lokasi proyek paket 1.2

Nama Proyek	:	Proyek Pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta – NYIA Kulonprogo, Paket 1.2 Klaten - Purwomartani.
Tanggal Kontrak Awal	:	2 Desember 2020
SPMK	:	16 Desember 2020
Waktu Kontrak Awal	:	730 hari kalender
Waktu Kontrak Addendum 5	:	1270 hari kalender
Catatan	:	PT. Adhi Karya mengambil alih sebagian besar lingkup pekerjaan dari kontraktor sebelumnya pada 10 April 2023

Analisis Perpanjangan Waktu Pelaksanaan

Analisis mendalam terhadap kronologi proyek menunjukkan adanya keterlambatan masif yang berasal dari tahap paling awal proyek, yaitu penerbitan SPMK dan penyerahan lahan.

- **Keterlambatan SPMK:** Kontrak ditandatangani 2 Desember 2020, namun SPMK untuk pekerjaan efektif baru terbit pada **7 Januari 2022** (setelah terjadi dinamika dengan kontraktor awal), menunjukkan adanya jeda waktu yang sangat panjang.
- **Keterlambatan Lahan:** Seperti paket lainnya, pembebasan lahan menjadi kendala utama yang memaksa perpanjangan waktu secara bertahap.

- **Konsekuensi:** Rencana penyelesaian awal pada 16 Desember 2022 mundur drastis ke 30 Juni 2025. Terjadi kemunduran jadwal selama **927 hari kalender**.

Dari data di atas, dapat disimpulkan secara tegas bahwa perpanjangan waktu pada ketiga paket pekerjaan bukan disebabkan oleh kesalahan Penyedia Jasa, melainkan oleh faktor-faktor yang menjadi tanggung jawab Pengguna Jasa dan pihak-pihak terkait lainnya (misalnya, PPK Lahan).

Analisis Kenaikan Harga Material dan Komponen Biaya

Perpanjangan waktu yang sangat panjang memaksa Penyedia Jasa untuk melaksanakan pekerjaan pada periode waktu dengan kondisi ekonomi yang berbeda dari saat pengajuan penawaran pada tahun 2020. Pembuktian kenaikan harga dapat dilihat dari data Indeks Harga Perdagangan Besar (IHPB) yang dikeluarkan oleh BPS.

Identifikasi Kenaikan Indeks Harga Perdagangan Besar (IHPB)

Hasil perbandingan data IHPB untuk item pekerjaan utama (pareto) dari tahun 2020 hingga 2023, dapat dilihat dari data berikut :

- **Tanah Timbunan:** Indeks naik dari 106,64 (2020) menjadi 122,87 (2023).
- **BBM Solar:** Indeks melonjak signifikan dari 80,8 (2020) menjadi 194,11 (2023).
- **Beton Readymix:** Indeks naik dari 100,04 (2020) menjadi 111,34 (2023).
- **Besi Beton:** Indeks naik dari 97,25 (2020) menjadi 109,45 (2023).

Kenaikan indeks ini menunjukkan bahwa biaya untuk pengadaan komponen komponen utama tersebut meningkat secara signifikan antara periode penawaran (2020) dan periode realisasi pekerjaan (2022-2024).

Analisis Perhitungan Penyesuaian Harga Dasar Hukum dan Formula Perhitungan

Dasar hukum untuk Perhitungan penyesuaian harga telah diatur pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Pasal 37 dan Pasal 38 terkait dengan penyesuaian harga dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Teknis perhitungan penyesuaian harga di atur dalam Peraturan LKPP No. 12 Tahun 2021 atau pada Standar Operasional Prosedur Penyesuaian Harga SOP/UPM/DJBM-166 Rev:01 Tahun 2022. Peraturan ini menetapkan formula standar untuk menghitung harga satuan baru setelah penyesuaian, sebagai berikut:

$$H_n = H_o \left(1 + \frac{a}{100} + \frac{b}{100} + \frac{c}{100} + \frac{d}{100} + \dots \right) \quad (1)$$

H_n = Harga Satuan pada saat pekerjaan dilaksanakan

H_o = Harga Satuan pada saat penawaran

a = Koefisien tetap yang terdiri atas keuntungan dan overhead

b, c, d = Koefisien komponen kontrak seperti tenaga kerja, bahan, alat kerja, dst
Penjumlahan $a+b+c+d+\dots$ dst Adalah 1,00.

B_n, C_n, D_n = Indeks Harga Komponen pada bulan saat pekerjaan dilaksanakan

B_o, C_o, D_o = Indeks harga komponen pada bulan penyampaian penawaran

Rumus penyesuaian nilai kontrak ditetapkan sebagai berikut

$$P_n = (P_o / I_1) + (P_o / I_2) + (P_o / I_3) + \dots \quad (2)$$

P_n = Nilai kontrak setelah dilakukan penyesuaian Harga Satuan

H_n = Harga satuan baru setiap jenis komponen pekerjaan setelah dilakukan penyesuaian harga

menggunakan rumusan penyesuaian harga satuan.

V = Volume setiap jenis komponen pekerjaan yang dilaksanakan

Nilai kontrak total setelah penyesuaian kemudian dihitung dengan menjumlahkan hasil perkalian harga satuan baru dengan volume pekerjaan yang dilaksanakan.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Terjadi perpanjangan waktu pelaksanaan yang sangat signifikan pada Proyek Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo Paket 1.2 dengan kemunduran jadwal penyelesaian antara 661 hingga 1051 hari kalender.
2. Perpanjangan waktu tersebut terbukti **bukan disebabkan oleh kelalaian atau kesalahan Penyedia Jasa**, melainkan oleh faktor-faktor eksternal yang berada di luar kendali Penyedia Jasa, yaitu keterlambatan masif dalam penerbitan SPMK dan proses pembebasan lahan yang tidak kontinyu.
3. Perpanjangan waktu pelaksanaan ini menyebabkan Penyedia Jasa harus menanggung biaya yang lebih tinggi akibat eskalasi harga material, BBM, upah, dan alat, sebagaimana terbukti dari kenaikan signifikan Indeks Harga Perdagangan Besar (IHPB) BPS pada periode realisasi pekerjaan dibandingkan periode penawaran.
4. Berdasarkan kerangka hukum pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia (Perpres No. 16/2018 dan Peraturan LKPP No. 12/2021), kondisi yang dialami proyek ini dapat diklasifikasikan sebagai keadaan luar biasa yang memberikan hak kepada Penyedia Jasa untuk menerima penyesuaian harga, meskipun klausul tersebut tidak diatur secara eksplisit dalam kontrak awal.
5. Metode perhitungan penyesuaian harga yang diusulkan, yang mengacu pada formula standar dari LKPP, merupakan mekanisme yang adil, transparan, dan memiliki dasar hukum yang kuat untuk diimplementasikan melalui addendum kontrak.

Daftar Pustaka

- [1] Assaf, S. A., & Al-Hejji, S. "Causes of delay in large construction projects." *International Journal of Project Management*, 24(4), hlm. 349-357, 2006.
- [2] Badan Pusat Statistik. (2020-2024). *Indeks Harga Perdagangan Besar Indonesia*. Jakarta: BPS.
- [3] Fisk, E. R., & Reynolds, W. D. (2013). *Construction Project Administration*. Pearson.
- [4] Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2021). *Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia*.
- [5] Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2022). *Surat Edaran Kepala LKPP Nomor 16 Tahun 2022 tentang Penjelasan atas Keadaan Tertentu untuk Kontrak yang Terdampak Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Aspal*.
- [6] Project Management Institute. (2017). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)* (6th ed.).

- [7] Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.*
- [8] Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.*
- [9] Sambasivan, M., & Soon, Y. W. (2007). Causes and effects of delays in Malaysian construction industry. *International Journal of Project Management*, 25(5), 517-526.
- [10] Soeharto, I. (1999). *Manajemen Proyek: Dari Konseptual Sampai Operasional.* Erlangga.
- [11] Wibowo, M. A. (2012). *Manajemen Klaim Konstruksi: Strategi Mencegah dan Mengelola Klaim pada Proyek-Proyek Konstruksi.* PT Gramedia Pustaka Utama.
- [12] PT. Adhi Karya (Persero) Tbk. (2024). *Dokumen Kontrak dan Adendum Proyek Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo Paket 1.2.*
- [13] PT. Jasamarga Jogja Solo. (2020). *Dokumen Tender Pekerjaan Pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta – NYIA Kulonprogo.*