



Ranah Research
Journal of Multidisciplinary Research and Development

E-ISSN: 2655-0865

082170743613 ranahresearch@gmail.com <https://jurnal.ranahresearch.com>

DOI: <https://doi.org/10.38035/rrj.v8i3>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Implikasi Hukum Tindak Lanjut Rekomendasi BPK Terhadap Pertanggungjawaban Perdata Pejabat Pembuat Komitmen dalam Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Rica Lestari¹, Kurnia Warman², Hengki Andora³

¹Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, ricalestari@yahoo.com

²Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, kwarman@law.unand.ac.id

³Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hengkiandora@gmail.com

Coresponding Author: ricalestari@yahoo.com¹

Abstract: *The Commitment Making Officer (PPK) in government procurement activities carries a fundamental dual legal standing: as a state administrative official subject to the public law regime, and simultaneously as a government representative bound in civil law relationships. This duality creates real legal accountability complexities, particularly when the fulfillment of public law obligations—namely the follow-up of the State Audit Board (BPK) recommendations—conflicts with previously agreed contractual obligations. This study aims to analyze the legal implications of BPK audit recommendation follow-up on PPK civil liability and to examine the mechanisms and obstacles in executing court judgments ordering regional governments to pay compensation to goods/services providers. The study employs normative-empirical legal research with a case study approach focusing on Civil Case Decision Number 22/PDT.G.S-2022-PN PDG at the Padang District Court. Results show that: first, the breach of contract arising from contract value deductions without a valid addendum constitutes the liability of the government as a public legal entity not PPK's personal liability based on the *faute de service* theory; second, execution of court judgments against regional governments faces structural obstacles including prohibition on government asset seizure and the regional budget mechanism, rendering compensation fulfillment entirely dependent on the regional government's good faith.*

Keyword: *Commitment Making Officer; Breach of Contract; Government Procurement; BPK Recommendation; Court Judgment Execution.*

Abstrak: Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah mengemban dualitas kedudukan hukum yang fundamental: sebagai pejabat administrasi negara yang tunduk pada rezim hukum publik, sekaligus sebagai wakil pemerintah yang mengikat diri dalam hubungan keperdataan. Dualitas ini menimbulkan kompleksitas pertanggungjawaban hukum yang nyata, khususnya ketika pelaksanaan kewajiban hukum publik berupa tindak lanjut rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) justru berbenturan dengan kewajiban kontraktual yang telah disepakati bersama. Penelitian ini bertujuan menganalisis implikasi hukum dari tindak lanjut rekomendasi BPK terhadap pertanggungjawaban perdata PPK serta mengkaji mekanisme dan hambatan

pelaksanaan putusan pengadilan yang menghukum pemerintah daerah untuk membayar ganti rugi kepada penyedia barang/jasa. Penelitian menggunakan metode hukum normatif-empiris dengan pendekatan studi kasus terhadap Putusan Perkara Perdata Nomor 22/PDT.G.S-2022-PN PDG pada Pengadilan Negeri Padang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: pertama, wanprestasi yang terjadi akibat pemotongan nilai kontrak tanpa addendum yang sah merupakan tanggung jawab pemerintah sebagai badan hukum publik, bukan tanggung jawab pribadi PPK, berdasarkan konstruksi teori *faute de service*; kedua, eksekusi putusan pengadilan terhadap pemerintah daerah menghadapi hambatan struktural berupa larangan penyitaan aset pemerintah dan mekanisme penganggaran melalui APBD, sehingga pemenuhan ganti rugi sepenuhnya bergantung pada itikad baik pemerintah daerah yang bersangkutan.

Kata Kunci: Pejabat Pembuat Komitmen; Wanprestasi; Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Rekomendasi BPK; Eksekusi Putusan Pengadilan.

PENDAHULUAN

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meletakkan fondasi tujuan bernegara yang bersifat imperatif, yakni melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa alinea tersebut tidak hanya bersifat deklaratif, melainkan wajib diwujudkan dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan keuangan negara.¹ Implikasi dari amanat konstitusional tersebut adalah bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.²

Dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud, pemerintah menyelenggarakan berbagai kegiatan yang melibatkan pengeluaran anggaran negara. Salah satu instrumen pengeluaran yang paling signifikan adalah kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara dalam artian luas, mencakup semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara.³ Penafsiran yang luas ini dimaksudkan untuk mengamankan kekayaan negara dan mencegah adanya celah regulasi yang dapat menimbulkan kerugian negara.⁴

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 (selanjutnya disebut Perpres PBJP) menetapkan bahwa Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara/anggaran belanja daerah.⁵ PPK memiliki peran sentral

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 120.

² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1); lihat pula W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 1-2.

³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 48/PUU/XI/2013.

⁴ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit.*, hlm. 1. Lihat pula Penjelasan Umum UU Nomor 17 Tahun 2003 Romawi I angka 3 yang menyatakan bahwa rumusan keuangan negara yang luas dimaksudkan untuk mencegah celah regulasi yang mengakibatkan kerugian negara.

⁵ Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pasal 1 angka 10.

dalam siklus pengadaan, mencakup penyusunan perencanaan, penetapan spesifikasi teknis, penandatanganan dan pengendalian pelaksanaan kontrak, hingga penilaian kinerja penyedia.⁶ Tanggung jawab PPK yang demikian luas menempatkannya sebagai pejabat yang paling rentan menghadapi sengketa hukum baik dari sisi administratif maupun keperdataan dalam seluruh siklus pengadaan.

Di sisi lain, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan mandat Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 memiliki kewenangan konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Hasil pemeriksaan BPK yang dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) memuat rekomendasi yang, berdasarkan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTJKN), merupakan saran pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaan yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan.⁷ Pasal 20 UU PPTJKN mengamanatkan secara imperatif bahwa pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut dengan memberikan jawaban dan penjelasan kepada BPK paling lambat 60 hari setelah LHP diterima.⁸

Persoalan hukum yang mendasar muncul ketika tindak lanjut rekomendasi BPK oleh PPK yang secara substansial merupakan kepatuhan terhadap norma hukum publik justru berbenturan dengan kewajiban kontraktual yang telah mengikat para pihak berdasarkan prinsip-prinsip hukum perdata. Benturan normatif ini tergambar dengan jelas dalam Putusan Perkara Perdata Nomor 22/PDT.G.S-2022-PN PDG pada Pengadilan Negeri Padang. Perkara tersebut bermula dari pelaksanaan Surat Perjanjian Kontrak (SPK) Nomor 09/SP/RTS/VII/DESDM-2021 tanggal 16 Juli 2021 antara Dinas Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan PT Erempat Syaher Karya (PT ESK), dengan nilai kontrak sebesar Rp3.791.260.000,00 untuk pekerjaan instalasi listrik dan biaya penyambungan daya listrik.

Berdasarkan LHP Kepatuhan BPK Nomor 04/LHP/XVIII.PDG/01/2022 tanggal 27 Januari 2022, BPK menemukan kelebihan penetapan harga kontrak untuk item biaya penyambungan daya 900 VA sebesar Rp222.973.500,00. Atas dasar rekomendasi BPK tersebut, PPK melakukan pemotongan pembayaran kepada penyedia dan menyetorkan nilai temuan tersebut ke kas daerah. Namun pemotongan tersebut dilakukan tanpa didahului mekanisme addendum kontrak yang sah, sehingga PT ESK mengajukan gugatan wanprestasi. Pengadilan melalui putusan tanggal 15 Juni 2022 yang dikuatkan melalui putusan keberatan tanggal 13 Juli 2022 menyatakan PPK telah melakukan cidera janji dan menghukumnya membayar ganti rugi sebesar Rp222.973.500,00.⁹

Penelitian ini mengkaji dua persoalan hukum utama yang ditimbulkan oleh perkara tersebut. Pertama, bagaimana konstruksi pertanggungjawaban perdata PPK ketika wanprestasi terjadi dalam konteks tindak lanjut rekomendasi BPK? Kedua, bagaimana mekanisme dan hambatan pelaksanaan putusan pengadilan yang menghukum pemerintah daerah untuk membayar ganti rugi kepada penyedia barang/jasa? Penelitian ini diharapkan berkontribusi pada pengembangan hukum pengadaan barang/jasa, hukum keuangan negara, serta hukum administrasi negara di Indonesia, khususnya dalam menjawab ketidakjelasan normatif yang ditimbulkan oleh benturan antara rezim hukum publik dan hukum perdata dalam konteks kontrak pemerintah.

⁶ *Ibid.*

⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 12.

⁸ *Ibid.*

⁹ Putusan Perkara Perdata Nomor 22/Pdt.G.S-2022-PNPdg, Pengadilan Negeri Padang, 15 Juni 2022, *juncto* Putusan Keberatan Nomor 22/Pdt.G.S-2022-PNPdg, Pengadilan Negeri Padang, 13 Juli 2022.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris (*applied law research*). Abdulkadir Muhammad mendefinisikan penelitian hukum normatif-empiris sebagai penelitian yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif secara *in action* pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat, dengan tujuan untuk memastikan apakah penerapan hukum pada peristiwa hukum *in concreto* sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Penelitian ini bersifat deskriptif-eksplanatif. Sifat deskriptif digunakan untuk menggambarkan secara sistematis kedudukan hukum dan pertanggungjawaban PPK sebagai subjek hukum dalam hubungan kontraktual pengadaan barang/jasa pemerintah. Sifat eksplanatif digunakan untuk menjelaskan bagaimana norma hukum diterapkan pada peristiwa hukum konkret yang menjadi objek kajian. Muhaimin menyatakan bahwa dalam penelitian hukum normatif-empiris, implementasi hukum diwujudkan melalui perbuatan nyata (*real action*) dan dokumen hukum (*legal document*).¹¹

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga jenis pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dengan mengkaji seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan, mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, UU PPTJKN, hingga Perpres PBJP. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dengan mengelaborasi doktrin-doktrin hukum yang relevan, terutama teori kewenangan, teori pertanggungjawaban hukum, dan teori *faute de service*. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*), dengan menjadikan Putusan Nomor 22/PDT.G.S-2022-PN PDG dan Putusan Keberatan Nomor 22/Pdt.G.S-2022-PNPdg sebagai objek analisis utama.¹²

Sumber data terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam perkara, meliputi tergugat dan Sekretaris Inspektorat Provinsi Sumatera Barat, serta dokumen relaas panggilan aanmaning/teguran terhadap permohonan eksekusi Nomor 28/Eks.Pdt.G-S/2022/Pn.Pdg. Data sekunder mencakup bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan), bahan hukum sekunder (buku teks hukum, artikel jurnal ilmiah), dan bahan hukum tersier (kamus hukum, ensiklopedi hukum). Analisis data dilakukan secara yuridis normatif yang diperkaya dengan temuan empiris melalui interpretasi sistematis dan argumentasi hukum yang terstruktur.¹³

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dualitas Kedudukan Hukum PPK dalam Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

1. Landasan Teoritis Kewenangan PPK: Atribusi, Delegasi, dan Mandat

Pemahaman yang komprehensif tentang pertanggungjawaban PPK tidak dapat dilepaskan dari analisis mendasar mengenai sumber dan karakter kewenangan yang dimilikinya. Secara teoretis, kewenangan pemerintahan dalam hukum administrasi negara diperoleh melalui tiga mekanisme utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁴ H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt mendefinisikan ketiganya dengan tegas: atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 53 dan 134.

¹¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm. 116.

¹² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 23.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1984, hlm. 21. Data primer penelitian ini antara lain mencakup wawancara dengan Sdr. Mitro Wardoyo dan Sekretaris Inspektorat Provinsi Sumatera Barat, serta dokumen relaas panggilan aanmaning/teguran terhadap permohonan eksekusi Nomor 28/Eks.Pdt.G-S/2022/Pn.Pdg.

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2011, hlm. 101.

pemerintahan (*attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*); delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya (*delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*); dan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*).¹⁵

Indroharto menjelaskan lebih lanjut bahwa perbedaan mendasar antara delegasi dan mandat terletak pada dimensi pertanggungjawaban. Dalam delegasi, terdapat pelimpahan wewenang yang nyata disertai dengan pengalihan tanggung jawab kepada penerima delegasi. Sebaliknya, dalam mandat, tidak terjadi pelimpahan wewenang dalam arti yuridis; penerima mandat hanya bertindak atas nama pemberi mandat sehingga tanggung jawab akhir tetap berada pada pemberi mandat.¹⁶ Konsekuensi dari perbedaan ini sangat signifikan dalam konteks pengadaan barang/jasa: apabila kewenangan PPK dikonstruksikan sebagai delegasi dari PA/KPA, maka tanggung jawab yuridis atas setiap keputusan PPK beralih kepada PPK sebagai penerima delegasi; namun karena PPK bertindak untuk dan atas nama instansi pemerintah, konsekuensi hukum dari tindakannya tetap melekat pada badan hukum publik yang diwakilinya.

Pasal 13 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara eksplisit menegaskan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi, tanggung jawab kewenangan berada pada penerima delegasi.¹⁷ Hal ini merefleksikan asas klasik dalam hukum publik yang dikenal sebagai *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tiada kewenangan tanpa tanggung jawab).¹⁸ Dalam konteks pengadaan barang/jasa pemerintah, PPK tidak sekadar bertindak secara teknis-administratif, melainkan juga menanggung implikasi hukum dan tanggung jawab keuangan negara secara kelembagaan atas setiap keputusan yang diambarnya.

2. PPK sebagai Pelaku Hukum Publik Sekaligus Pelaku Hukum Perdata

Philipus M. Hadjon menyatakan dengan tegas bahwa badan-badan atau pejabat tata usaha negara bertindak melalui dua macam peran. Pertama, selaku pelaku hukum publik (*public actor*) yang menjalankan kekuasaan publik (*openbaar gezag*), yang dijumpai dalam kualitas penguasa. Kedua, selaku pelaku hukum keperdataan (*civil actor*) yang melakukan berbagai perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handeling*), seperti mengikat perjanjian jual beli, sewa-menyewa, dan pemborongan, yang dijumpai dalam kualitas badan hukum (*rechtspersoon*).¹⁹

F.A.M. Stroink mempertegas perspektif tersebut dengan menyatakan bahwa apabila badan hukum publik ikut serta dalam hubungan hukum keperdataan, ia tidak bertindak sebagai penguasa, melainkan menggunakan hak-haknya pada kedudukan yang sama dengan rakyat, sehingga tunduk pada peradilan biasa layaknya subjek hukum perdata biasa.²⁰ Pandangan serupa dikemukakan oleh P. Nicolai yang menyatakan bahwa pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri; organ pemerintahan

¹⁵ H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2014, hlm. 102.

¹⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 90.

¹⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 13 ayat (7).

¹⁸ *Asas geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* berarti tiada kewenangan tanpa tanggung jawab. Lihat Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 190.

¹⁹ Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 165–166.

²⁰ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*, dalam Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65. Dikutip pula dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2003, UII Press, Yogyakarta, hlm. 55–56.

merupakan bagian dari badan hukum publik yang memiliki harta kekayaan, bukan organ pemerintahannya secara tersendiri.²¹

Kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah dengan demikian merupakan instrumen hukum yang memadukan unsur hukum publik dan hukum privat. Dari sisi hukum publik, kontrak tersebut harus memenuhi ketentuan Perpres PBJP dan peraturan keuangan negara yang mengharuskan pengelolaan anggaran secara akuntabel. Dari sisi hukum perdata, kontrak itu diatur oleh Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata) yang memuat prinsip-prinsip sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPperdata.²² Purwosusilo menegaskan bahwa kontrak pengadaan barang dan jasa tidak cukup hanya didukung oleh ketentuan-ketentuan keperdataan, tetapi aturan-aturan publik seperti UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara juga ikut berperan, sehingga sesungguhnya kontrak pengadaan barang/jasa memerlukan instrumen hukum khusus yang merupakan hukum campuran antara privat dan publik.²³

Analisis Pertanggungjawaban Perdata PPK atas Wanprestasi: Kajian Putusan Nomor 22/PDT.G.S-2022-PN PDG

1. Konstruksi Hukum Wanprestasi dalam Kontrak Pengadaan

Wanprestasi dalam hukum kontrak merupakan keadaan ketika salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang telah diperjanjikan. Ridwan Khairandy mendefinisikan wanprestasi sebagai tidak terlaksananya prestasi atau kewajiban sebagaimana mestinya yang dibebankan oleh kontrak terhadap para pihak.²⁴ Pasal 1243 KUHPperdata menetapkan bahwa kewajiban penggantian biaya, kerugian, dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan baru mulai berlaku apabila debitur setelah dinyatakan lalai tetap melalaikannya.²⁵ Lebih jauh, Penjelasan Pasal 47 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi mengkualifikasikan wanprestasi sebagai keadaan ketika salah satu pihak, antara lain, melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.²⁶

Dalam konteks Perkara Nomor 22/PDT.G.S-2022-PN PDG, wanprestasi terjadi karena PPK melakukan pemotongan nilai pembayaran kontrak sebesar Rp222.973.500,00 tanpa terlebih dahulu melakukan addendum kontrak yang sah. Pertimbangan hukum Majelis Hakim dengan tegas menyatakan bahwa seharusnya hal tersebut tidak terjadi apabila PPK melakukan *addendum* terhadap Kontrak Nomor 09/SP/RTS/VII/DESDM-2021. Karena tidak ditemukan fakta bahwa *addendum* dimaksud pernah dilakukan, kontrak asal dengan nilai penuh tetap sah dan mengikat sebagai dasar perjanjian para pihak, sehingga pemotongan pembayaran kontrak oleh PPK secara yuridis merupakan tindakan yang bertentangan dengan kontrak yang telah disepakati.²⁷

²¹ P. Nicolai menyatakan bahwa jabatan Bupati atau Walikota adalah organ-organ dari badan umum "Kabupaten" badan umumlah yang dapat memiliki harta kekayaan, bukan organ pemerintahannya. Lihat Philipus M. Hadjon et al., *Op.Cit.*, hlm. 150.

²² Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Pasal 1320. Keempat syarat sahnya perjanjian:

- (1) kesepakatan mereka yang mengikatkan diri;
- (2) kecakapan untuk membuat perikatan;
- (3) suatu hal tertentu; dan
- (4) suatu sebab yang halal.

²³ Purwosusilo, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 66–69.

²⁴ Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 280.

²⁵ KUHPperdata, Pasal 1243. Penggantian biaya, kerugian, dan bunga karena tidak terpenuhinya suatu perikatan baru mulai diwajibkan apabila debitur setelah dinyatakan lalai tetap melalaikannya.

²⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Penjelasan Pasal 47 ayat (1) huruf g.

²⁷ Pertimbangan hukum Putusan Perkara Perdata Nomor 22/Pdt.G.S-2022-PNPDg, hlm. 12–14. Hakim menyatakan: "...karena Tergugat seharusnya secara hukum harus/wajib melakukan Adendum terhadap

Temuan ini mengandung pelajaran normatif yang penting: bahwa kepatuhan terhadap rekomendasi BPK sebagai kewajiban hukum publik yang tidak dapat dikesampingkan tidak memberikan kewenangan kepada PPK untuk secara sepihak mengubah hak dan kewajiban yang telah disepakati dalam kontrak perdata. Dalam sistem hukum yang mengakui kesejajaran antara hukum publik dan hukum privat, perubahan substansi kontrak hanya dapat dilakukan melalui mekanisme yang sah menurut kedua rezim hukum tersebut. Pasal 20 UU PPTJKN memang mewajibkan tindak lanjut rekomendasi BPK,²⁸ namun dalam pelaksanaannya, PPK harus menemukan cara yang tidak melanggar kewajiban kontraktual yang sudah ada yaitu melalui addendum kontrak yang diformalkan terlebih dahulu dengan persetujuan penyedia.

2. Teori Pertanggungjawaban: Faute de Service dan Konstruksi Tanggung Jawab Jabatan

Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum membedakan antara empat jenis pertanggungjawaban: pertanggungjawaban individu, pertanggungjawaban kolektif, pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, dan pertanggungjawaban mutlak.²⁹ Dalam ranah hukum administrasi negara, Ridwan HR menggariskan bahwa prinsip dasar pertanggungjawaban hukum adalah bahwa setiap tindakan *onrechtmatige* dari subjek hukum yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain mengharuskan adanya pertanggungjawaban bagi subjek hukum yang bersangkutan.³⁰

Untuk menentukan siapa yang harus menanggung akibat hukum dari tindakan PPK dalam perkara ini, doktrin hukum administrasi Prancis yang dikembangkan oleh Kranenburg dan Vertig memberikan kerangka analisis yang tepat. Doktrin tersebut membedakan antara *faute personnelle* (kesalahan pribadi) dan *faute de service* (kesalahan jabatan).³¹ Tatiek Sri Djatmiati menjelaskan bahwa kesalahan pribadi dianggap telah dilakukan apabila terdapat kesalahan seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan, tetapi kesalahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik, melainkan mencerminkan kelemahan pribadi, keinginan atau nafsu, serta kekuranghatian atau kelalaian subjektifnya.³²

Sebaliknya, dalam *faute de service*, tindakan yang menimbulkan kerugian bagi pihak ketiga dilakukan dalam kapasitas jabatan dan masih berada dalam ruang lingkup fungsi pemerintahan, sehingga beban ganti rugi tidak diemban oleh pejabat secara pribadi melainkan oleh instansi atau lembaga dari pejabat yang bersangkutan. Ridwan HR menyarikan pandangan Kranenburg dan Vertig bahwa dalam hal terjadi perbuatan melawan hukum yang bersifat objektif dan tidak ada kesalahan subjektif dari pemegang jabatan, maka pembebanan tanggung jawabnya diletakkan pada jabatan.³³

Mengaplikasikan kerangka *faute de service* pada Perkara Nomor 22/PDT.G.S-2022-PN PDG, tindakan pemotongan nilai kontrak yang dilakukan PPK merupakan respons langsung terhadap rekomendasi BPK yang termuat dalam LHP Nomor

Kontrak...namun berdasarkan fakta hukum di persidangan tidak ditemukan fakta bahwa hal tersebut ada dilakukan Adendum oleh Tergugat..."

²⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 20 ayat (1) dan (3). Pejabat wajib memberikan jawaban dan penjelasan kepada BPK paling lambat 60 hari setelah LHP diterima.

²⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1949, hlm. 65–68, dikutip dalam Tengku Erwinsyahbada et al., "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir," *Lentera Hukum*, Vol. 5, Issue 2, 2018, hlm. 314.

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, *Op.Cit.*, hlm. 322–323.

³¹ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 53–56.

³² Tatiek Sri Djatmiati, "Maladministrasi dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan," dalam Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 90.

³³ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, *Op.Cit.*, hlm. 53.

04/LHP/XVIII.PDG/01/2022, dan dilakukan dalam kapasitas jabatan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)/PPK pada Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat.³⁴ Tindakan tersebut tidak mencerminkan kesalahan atau kepentingan pribadi yang terlepas dari fungsi jabatan, melainkan merupakan pelaksanaan sekalipun keliru prosedurnya dari kewajiban hukum publik. Sebagaimana dikemukakan oleh teori perwakilan Bothlingk, pejabat yang bertindak sesuai dengan ruang lingkup kewenangan jabatan adalah pejabat yang mewakili jabatan tersebut.³⁵

Dengan demikian, konsekuensi hukum perdata dari wanprestasi dalam perkara ini secara konstruksi hukum menjadi tanggung jawab pemerintah (Pemerintah Provinsi Sumatera Barat) sebagai badan hukum publik, bukan tanggung jawab pribadi PPK. Pemerintah dalam kapasitas sebagai badan hukum publik adalah pihak yang sesungguhnya mengikat diri dalam kontrak pengadaan melalui perantara PPK, sehingga akibat hukum dari ketidakpatuhan kontraktual juga harus ditanggung oleh pemerintah sebagai entitas hukumnya.³⁶

3. Implikasi Normatif: Perlunya Jembatan antara Hukum Publik dan Hukum Perdata dalam Administrasi Kontrak

Perkara ini mengekspos lacuna normatif yang krusial dalam sistem hukum pengadaan Indonesia: tidak adanya mekanisme yang secara eksplisit mengatur bagaimana PPK seharusnya mengakomodasi temuan BPK ke dalam kontrak yang sedang berjalan tanpa melanggar hak-hak kontraktual penyedia. Purwosusilo menyatakan bahwa hubungan antara para pihak dalam kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah muncul dari adanya janji yang disepakati, di mana pelaksanaannya harus saling menguntungkan (*better-off*) tanpa menimbulkan salah satu pihak menjadi lebih buruk (*worse-off*).³⁷

Prinsip itikad baik dalam pelaksanaan kontrak (Pasal 1338 ayat (3) KUHPperdata) dan delapan asas hukum perikatan nasional yang dirumuskan dalam Lokakarya Hukum Perikatan BPHN tahun 1985 mencakup asas kepercayaan, keseimbangan, kepastian hukum, moral, kepatutan, dan perlindungan menuntut agar perubahan substansial terhadap nilai kontrak dilakukan melalui mekanisme yang transparan dan berkeadilan.³⁸ Dalam hal ini, jalan yang seharusnya ditempuh PPK adalah mengajukan perubahan kontrak (*addendum*) kepada penyedia dengan mendasarkan pada hasil temuan BPK sebagai justifikasi, sebelum melakukan pemotongan nilai pembayaran. Mekanisme ini akan memberikan kepastian hukum bagi kedua belah pihak dan sekaligus memenuhi kewajiban hukum publik secara sah.

Dari perspektif hukum perbandingan, pengaturan benturan antara kewajiban hukum publik dan kewajiban hukum privat dalam kontrak pemerintah merupakan persoalan yang telah lama dihadapi di berbagai yurisdiksi. Ade Maman Suherman mencatat bahwa prinsip efisiensi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah tidak hanya mencakup efisiensi dalam pemilihan penyedia, tetapi juga efisiensi dalam penyelesaian sengketa yang timbul dari pelaksanaan kontrak, termasuk sengketa yang bersumber dari mekanisme pengawasan keuangan negara.³⁹ Ketidakjelasan normatif mengenai prosedur *addendum* kontrak ketika

³⁴ LHP BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Nomor 04/LHP/XVIII.PDG/01/2022 tanggal 27 Januari 2022, sebagaimana dielaborasi dalam berkas Putusan Nomor 22/Pdt.G.S-2022-PNPdg.

³⁵ Ridwan HR, Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah, *Op.Cit.*, hlm. 344–345.

³⁶ Jabatan pemerintahan dilekati dengan hak dan kewajiban serta diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, namun jabatan bertindak melalui perwakilan yaitu pejabat. Lihat Philipus M. Hadjon et al., *Op.Cit.*, hlm. 90.

³⁷ Ade Maman Suherman, *Pengadaan Barang/Jasa Perspektif Kompetisi, Kebijakan Ekonomi, dan Hukum Perdagangan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 55; lihat pula Purwosusilo, *Op.Cit.*, hlm. 329.

³⁸ Purwosusilo, *Op.Cit.*, hlm. 68–69. Delapan asas hukum perikatan nasional dirumuskan dalam Lokakarya Hukum Perikatan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional tanggal 17–19 Desember 1985.

³⁹ Ade Maman Suherman, *Op.Cit.*, hlm. 55.

terdapat temuan BPK merupakan celah regulasi yang perlu segera ditutup melalui revisi Perpres PBJP atau penerbitan petunjuk teknis yang komprehensif.

Pelaksanaan Putusan Pengadilan terhadap Pemerintah Daerah: Hambatan Struktural dan Implikasinya

1. Kekuatan Eksekutorial Putusan Perdata dan Mekanisme Aanmaning

Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) pada hakikatnya adalah representasi kepastian hukum dan keadilan yang telah dikristalisasi melalui proses peradilan. Sudikno Mertokusumo mendefinisikan putusan sebagai pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan sengketa antara para pihak.⁴⁰ Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap memiliki kekuatan eksekutorial yang memungkinkan pelaksanaannya secara paksa apabila pihak yang dikalahkan tidak melaksanakannya secara sukarela.⁴¹

Putusan Keberatan atas Perkara Nomor 22/Pdt.G.S-2022-PNPdg tanggal 13 Juli 2022 bersifat final karena merupakan upaya hukum terakhir dalam mekanisme gugatan sederhana, sehingga tidak dimungkinkan adanya upaya hukum biasa (banding, kasasi) maupun luar biasa (peninjauan kembali). Berdasarkan putusan tersebut, PPK dihukum untuk membayar ganti rugi kepada PT ESK sebesar Rp222.973.500,00. Terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap ini, pihak yang menang perkara (PT ESK) mengajukan permohonan eksekusi kepada Pengadilan Negeri Padang, yang kemudian menerbitkan penetapan pemberian peringatan (aanmaning) kepada Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat.⁴²

Faizal Kamil menjelaskan bahwa aanmaning adalah teguran atau somasi dari Ketua Pengadilan kepada pihak yang kalah agar melaksanakan putusan secara sukarela dalam tenggang waktu tertentu yang ditetapkan oleh pengadilan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut pihak yang kalah tidak melaksanakannya, barulah pengadilan dapat memerintahkan eksekusi paksa.⁴³ Namun dalam konteks pemerintah daerah sebagai pihak yang dikalahkan, tahapan eksekusi paksa tersebut menghadapi hambatan struktural yang fundamental dan belum terpecahkan secara normatif.

2. Hambatan Struktural: Larangan Sita Aset Pemerintah dan Mekanisme APBD

Hambatan utama dalam eksekusi putusan pengadilan terhadap pemerintah daerah bersumber dari Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang melarang pihak mana pun untuk melakukan penyitaan terhadap uang atau surat berharga milik negara/daerah, barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pihak ketiga, serta barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah.⁴⁴ Ketentuan ini secara efektif menutup jalur eksekusi riil dan eksekusi paksa terhadap aset-aset pemerintah daerah, yang pada hakikatnya merupakan manifestasi dari prinsip kekebalan kedaulatan negara (*sovereign immunity*) dalam hukum tata negara.

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 167. Lihat pula Krisna Harahap, *Hukum Acara Perdata: Class Action, Arbitrase & Alternatif serta Mediasi*, PT Grafitri Bandung, Bandung, 2005, hlm. 108.

⁴¹ Faizal Kamil, *Asas Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktik*, Badan Penerbit IBLAM, Jakarta, 2005, hlm. 121.

⁴² Relas panggilan aanmaning/teguran terhadap permohonan eksekusi Nomor 28/Eks.Pdt.G-S/2022/Pn.Pdg.

⁴³ Faizal Kamil, *Op.Cit.*, hlm. 138–139.

⁴⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 50. Larangan ini mencakup:

- (a) uang atau surat berharga milik negara/daerah;
- (b) barang bergerak milik negara/daerah;
- (c) barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah.

Hambatan kedua bersifat prosedural-anggaran. Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menegaskan bahwa setiap pengeluaran daerah harus melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁴⁵ Pembayaran ganti rugi berdasarkan putusan pengadilan yang tidak terlebih dahulu dianggarkan dalam APBD hanya dapat diakomodasi melalui mekanisme Perubahan APBD yang memerlukan pembahasan dan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Proses ini membutuhkan waktu yang signifikan dan bergantung pada dinamika politik lokal, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pihak pemenang gugatan.⁴⁶

Hambatan ketiga berkaitan dengan standar akuntansi pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan mengatur mekanisme pengakuan kewajiban pemerintah, termasuk kewajiban yang timbul dari putusan pengadilan. Kewajiban tersebut harus diakui dan dicatat secara akurat dalam laporan keuangan pemerintah daerah, yang kemudian menjadi dasar bagi penganggaran pembayarannya dalam APBD berikutnya.⁴⁷ Persyaratan teknis akuntansi ini, meskipun penting untuk menjaga integritas keuangan daerah, dalam praktiknya menambah kompleksitas dan memperlambat proses pemenuhan kewajiban perdata pemerintah.

3. Paradoks Hukum: Negara sebagai Pihak yang Tidak Dapat Dieksekusi

Kondisi yang tergambar dalam perkara ini mengekspos sebuah paradoks fundamental dalam sistem hukum Indonesia: di satu sisi, negara melalui instrumen peradilan mengeluarkan putusan yang menghukum dirinya sendiri untuk membayar sejumlah uang kepada warga negara; namun di sisi lain, negara juga memiliki serangkaian mekanisme perlindungan yang secara efektif menghalangi eksekusi paksa terhadap dirinya sendiri. Teguh Satya Bhakti menyatakan bahwa pembangunan hukum administrasi yang berorientasi pada perlindungan rakyat menuntut agar mekanisme pertanggungjawaban pemerintah dalam perkara perdata dapat berjalan secara efektif dan tidak terhambat oleh resistensi institusional.⁴⁸

Dalam perkara Nomor 22/PDT.G.S-2022-PN PDG, upaya eksekusi oleh PT ESK terhenti pada tahap aanmaning. Pengadilan Negeri Padang telah menerbitkan relaas panggilan aanmaning kepada Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat, namun karena larangan penyitaan aset pemerintah, proses tidak dapat berlanjut ke tahap eksekusi paksa. PT ESK hanya dapat menunggu itikad baik pemerintah daerah untuk memenuhi kewajibannya secara sukarela melalui mekanisme APBD.⁴⁹

Situasi ini menunjukkan kelemahan sistemik yang serius dalam sistem hukum pengadaan dan keuangan negara Indonesia. Beni Kurnia dan Ikhsan Alia mencatat bahwa pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara tidak hanya menyangkut dimensi administratif dan pidana, tetapi juga dimensi perdata yang dalam banyak kasus justru paling langsung dirasakan oleh pihak ketiga yang memiliki hubungan kontraktual dengan pemerintah.⁵⁰ Ketiadaan mekanisme eksekusi yang efektif terhadap pemerintah dalam perkara perdata berpotensi menciptakan ketidakseimbangan fundamental antara hak dan

⁴⁵ Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 3 ayat (3).

⁴⁶ M. Djafar Saidi dan Eka Merdekawati D, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 131.

⁴⁷ Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, Standar Akuntansi Pemerintahan, 2025, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 09, Paragraf 27 dan 32.

⁴⁸ Teguh Satya Bhakti, *Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurisprudensi Peradilan Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 2022, hlm. 35.

⁴⁹ Dokumen relaas panggilan aanmaning/teguran terhadap permohonan eksekusi Nomor 28/Eks.Pdt.G-S/2022/Pn.Pdg; dikonfirmasi melalui wawancara dengan Sekretaris Inspektorat Provinsi Sumatera Barat.

⁵⁰ Beni Kurnia dan Ikhsan Alia, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK," *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2017, hlm. 50.

kewajiban para pihak dalam kontrak pengadaan, yang pada gilirannya dapat mengurangi kepercayaan pelaku usaha swasta untuk bermitra dengan pemerintah.

Reformasi legislatif yang diperlukan mencakup setidaknya tiga aspek. Pertama, perlu dirumuskan mekanisme khusus dalam UU Perbendaharaan Negara atau peraturan pelaksanaannya yang memungkinkan pembayaran segera atas kewajiban perdata pemerintah yang telah diputus oleh pengadilan, tanpa harus melalui proses APBD yang panjang. Kedua, perlu diatur mekanisme penyesihan anggaran khusus (*reserve fund*) untuk mengantisipasi kewajiban perdata pemerintah yang sewaktu-waktu dapat timbul dari gugatan pengadaan barang/jasa. Ketiga, perlu diatur prosedur addendum kontrak yang terintegrasi dengan mekanisme tindak lanjut rekomendasi BPK, sehingga PPK memiliki panduan yang jelas dan tidak perlu memilih antara kepatuhan hukum publik dan kepatuhan hukum perdata.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat ditarik dua kesimpulan yang saling berkaitan. Pertama, PPK dalam kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah mengemban dualitas kedudukan hukum yang inherenn: sebagai pejabat administrasi negara yang tunduk pada prinsip-prinsip hukum publik, dan sebagai wakil pemerintah yang mengikat diri dalam hubungan keperdataan. Ketika PPK melakukan pemotongan nilai kontrak sebagai tindak lanjut rekomendasi BPK tanpa didahului mekanisme addendum kontrak yang sah, tindakan tersebut melahirkan wanprestasi kontraktual yang secara konstruksi hukum dibebankan sebagai tanggung jawab pemerintah sebagai badan hukum publik bukan tanggung jawab pribadi PPK. Hal ini didasarkan pada teori *faute de service* yang menempatkan tanggung jawab atas tindakan jabatan pada institusi, bukan pada individu pejabat secara personal. Kepatuhan terhadap rekomendasi BPK, betapapun merupakan kewajiban hukum publik yang mengikat, tidak dapat dijadikan justifikasi untuk mengubah secara sepihak kewajiban kontraktual yang telah disepakati. PPK seharusnya menempuh mekanisme addendum kontrak terlebih dahulu sebelum melakukan penyesuaian nilai pembayaran.

Kedua, pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap terhadap pemerintah daerah menghadapi hambatan struktural yang berlapis: larangan penyitaan aset pemerintah sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan Negara, dan ketergantungan penuh pada mekanisme APBD dalam pengeluaran keuangan daerah. Kombinasi kedua hambatan ini mengakibatkan proses eksekusi terhenti pada tahap *aanmaning*, sehingga pemenuhan ganti rugi kepada penyedia yang telah dimenangkan pengadilan sepenuhnya bergantung pada itikad baik pemerintah daerah. Kondisi ini merupakan manifestasi dari paradoks *sovereign immunity* dalam negara hukum modern yang mengakui kesejajaran kedudukan pemerintah dan individu di hadapan hukum, namun dalam praktiknya belum memberikan mekanisme penegakan yang efektif. Reformasi legislatif yang mencakup mekanisme pembayaran segera atas kewajiban perdata pemerintah, penyesihan anggaran khusus, dan prosedur addendum kontrak yang terintegrasi dengan tindak lanjut rekomendasi BPK, menjadi kebutuhan mendesak untuk memperkuat kepastian hukum dan kepercayaan pihak swasta dalam bermitra dengan pemerintah.

REFERENSI

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Bhakti, Teguh Satya. *Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurisprudensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Alumni, 2022.
- Erwinsyahbada, Tengku, et al. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir." *Lentera Hukum*, Vol. 5, Issue 2, 2018.

- Hadjon, Philipus M. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.
- _____, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- Harahap, Krisna. *Hukum Acara Perdata: Class Action, Arbitrase & Alternatif serta Mediasi*. Bandung: PT Grafitri Bandung, 2005.
- HR, Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- _____, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- _____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Kamil, Faizal. *Asas Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktik*. Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2005.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1949.
- Khairandy, Ridwan. *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2013.
- Kurnia, Beni dan Ikhsan Alia. "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK." *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2017.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata*. Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Purwosusilo. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Saidi, M. Djafar dan Eka Merdekawati D. *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Pers, 1984.
- Suherman, Ade Maman. *Pengadaan Barang/Jasa Perspektif Kompetisi, Kebijakan Ekonomi, dan Hukum Perdagangan Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2014.
- Winarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008.