

TANGGUNG JAWAB PEMBAYARAN UANG MUKA DAN RISIKO KORUPSI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PROYEK PEMBANGUNAN JALUR TRANSMISI LISTRIK

Firman Wijaya¹, Slamet Triyanto²

¹As-Syafi'iyah Islamic University

²Ibnu Chaldun University

Email : 69firmanwijaya@gmail.com¹, striyanto743@gmail.com²

Cititation: Firman Wijaya., Slamet Triyanto. Tanggung Jawab Pembayaran Uang Muka Dan Risiko Korupsi Kerugian Keuangan Negara Dalam Proyek Pembangunan Jalur Transmisi Listrik. *Jurnal Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara* 2.1.2025. 1-16

Submitted:01-10-2024 **Revised:**01-01-2025 **Accepted:**01-05-2025

Abstrak

Pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan, khususnya proyek jalur transmisi listrik, merupakan bagian penting dalam menunjang pertumbuhan ekonomi nasional. Namun, dalam pelaksanaannya, proyek tersebut kerap menghadapi permasalahan hukum, terutama terkait dengan pembayaran uang muka (*down payment*) yang dapat berimplikasi pada risiko korupsi dan kerugian keuangan negara. Uang muka yang diberikan oleh pemberi kerja kepada kontraktor dimaksudkan untuk mempercepat pelaksanaan pekerjaan, tetapi dalam praktiknya sering disalahgunakan, baik karena lemahnya pengawasan, pelanggaran kontrak, maupun tidak adanya jaminan yang memadai. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tanggung jawab hukum dalam pembayaran uang muka serta mengidentifikasi potensi korupsi yang dapat timbul akibat penyimpangan dalam penggunaannya. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam proyek pembangunan transmisi T/L 150 kV di Sulawesi Barat oleh PT PLN (Persero), ditemukan bahwa pembayaran uang muka telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, kontraktor hanya mampu menyelesaikan sebagian kecil dari pekerjaan, yakni 33 dari 81 titik pondasi, sebelum proyek dihentikan secara sepihak. Kegagalan ini menimbulkan potensi kerugian negara karena tidak adanya progres yang sepadan dengan uang muka yang telah dibayarkan, serta lemahnya realisasi jaminan uang muka. Selain itu, tidak adanya pemutusan kontrak sesuai prosedur hukum dan tidak diberlakukannya sanksi terhadap penyedia jasa memperkuat indikasi adanya kelalaian administratif dan potensi tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan aspek hukum dalam klausul kontrak konstruksi, serta pengawasan ketat dalam penyaluran dan penggunaan uang muka agar proyek strategis nasional terlaksana secara akuntabel dan transparan.

Kata Kunci : Uang Muka, Kerugian Keuangan Negara, Jalur Transmisi Listrik

Abstract

The development of electricity infrastructure, especially electricity transmission line projects, is an important part of supporting national economic growth. However, in its implementation, the project often faces legal problems, especially related to down payments that can have implications for the risk of corruption and state financial losses. The down payment given by the employer to the contractor is intended to accelerate the implementation of the work, but in practice it is often misused, either due to weak supervision, breach of contract, or lack of adequate guarantees. This study aims to analyze the legal responsibility in down payment payments and identify the potential for corruption that can arise due to deviations in its use. The method used is normative juridical with a conceptual approach and laws and regulations. The results of the study show that in the 150 kV T/L transmission construction project in West Sulawesi by PT PLN (Persero), it was found that down payments had been made in accordance with the provisions of laws and regulations. However, the contractor was only able to complete a small part of the work, namely 33 of the 81 foundation points, before the project was unilaterally stopped. This failure has the potential for state losses due to the lack of progress commensurate with the down payment that has been paid, as well as the weak realization of the down payment guarantee. In addition, the absence of contract termination in accordance with legal procedures and the absence of sanctions against service providers strengthens the indication of administrative negligence and the potential for corruption. Therefore, it is necessary to strengthen the legal aspects in the construction contract clauses, as well as strict supervision in the distribution and use of down payments so that national strategic projects are implemented in an accountable and transparent manner.

Keyword : Down Payment, State Financial Loss, Electricity Transmission Line

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan satu diantara banyaknya negara di dunia yang memiliki kekayaan sumber daya energi yang melimpah. Berbagai sumber energi yang ada di Indonesia yang kemudian dapat dijadikan sebagai sumber atau pembangkit tenaga listrik, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menyebutkan di negara ini sudah dibangun 5.235 pembangkit tenaga listrik dengan kapasitas terpasang lebih dari 59 ribu Mega Watt.¹

Sebenarnya untuk sumber utama pengelolaan pembangkit listrik di Indonesia masih didominasi oleh penggunaan tenaga alam seperti energi air dan juga uap. Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) merupakan sumber utama listrik yang ada di Indonesia, dimana pengelolaan dari sumber energi inilah yang cukup besar dari pemanfaatan sumber energi yang lainnya.²

Dari kedua sumber energi tersebut, sebenarnya Indonesia memiliki potensi sumber energi alternatif yang dapat digunakan terutama untuk kebutuhan pengelolaan listrik negara dan lainnya. Beberapa sumber energi tersebut dapat di peroleh dari energi panas bumi atau geothermal, energi gelombang laut, energi angin, energi pasang surut dan juga energi nuklir yang mungkin belum terlalu banyak digunakan dan masih dianggap sebagai sumber energi terbarukan yang masih sedikit digunakan di Indonesia.³

Saluran Udara Tegangan Tinggi (SUTT) adalah saluran tenaga listrik yang menggunakan kawat telanjang (*bare conductor*) di udara bertegangan diatas 35 kV sampai dengan 245 kV, sesuai dengan standar di bidang ketenagalistrikan. SUTT merupakan sistem penyalur tenaga listrik dari pembangkit tenaga listrik dalam skala besar ke gardu induk (GI) langsung ke gardu konsumen. Hampir semua orang membutuhkan listrik. Di rumah, kita butuh listrik untuk menghidupkan lampu, TV, radio, pompa air, sampai alat pendingin ruangan. Di kantor, listrik dibutuhkan untuk komputer, perkakas listrik, mesin faks, sampai alat pendingin ruangan. Lampu-lampu penerangan jalan dan lampu pengatur lalu-lintas tidak akan berfungsi tanpa adanya listrik.⁴

SUTT merupakan bagian dari sistem transmisi tenaga listrik yang berfungsi untuk menyalurkan listrik berkapasitas besar ($KHA \pm 1000 \text{ A}$) dari pembangkit tenaga listrik ke

¹Indonesia Baik, "Indonesia Kaya Sumber Daya Energi Terbarukan," diakses pada 24 Oktober 2024, pukul 08.07, <https://indonesiabaik.id/infografis/indonesia-kaya-sumber-daya-energi-terbarukan>.

² Suharyo, *Manajemen Energi Terbarukan di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2021), p. 78–81.

³ Harahap, *Energi Baru dan Terbarukan di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), p. 112–116.

⁴DLHK Provinsi Banten, "Potensi Dampak Lingkungan Kegiatan SUTT," diakses pada 24 Oktober 2024, pukul 08.22, https://dlhk.bantenprov.go.id/upload/article/2019/POTENSI_DAMPAK_LINGKUNGAN_KEGIATAN_SUTT.pdf.

Gardu Induk. SUTT juga digunakan untuk menghubungkan satu Gardu Induk dengan Gardu Induk lainnya. Tanpa SUTT atau jaringan transmisi lainnya, listrik tidak mungkin menjangkau titik-titik penggunaannya. Terkecuali tentunya jika pembangkit tenaga listrik ada di dekat titik-titik penggunaan tersebut. Di Indonesia, SUTT dimanfaatkan untuk menyalurkan listrik bertegangan 70 kV dan 150 kV.

Penyaluran tenaga listrik dengan kapasitas yang besar dan bertegangan tinggi, memang lebih banyak digunakan dalam jaringan transmisi tenaga listrik. Apalagi kalau daya listrik yang disalurkan mencapai ratusan megawatt dan jarak yang ditempuh mencapai puluhan kilometer. Untuk daya yang sama, penyaluran tenaga listrik dengan tegangan tinggi akan menurunkan angka rugi tegangan (*voltage drop*). Kawat penghantar yang digunakan juga akan lebih kecil daripada kawat yang dibutuhkan jika menggunakan tegangan menengah atau rendah. Dengan sendirinya penggunaan tegangan tinggi untuk mentransmisikan listrik akan lebih ekonomis daripada penggunaan tegangan rendah atau menengah.⁵

Jalur transmisi adalah saluran untuk membawa sinyal RF (dan energi yang terkandung dalam sinyal tersebut) antara unsur-unsur dari sistem komunikasi. Jalur transmisi bukan hanya konduktor yang membawa arus listrik seperti kabel listrik untuk alat listrik. Prinsip saluran transmisi, berasal dari teori elektromagnetik, harus digunakan ketika garis melebihi beberapa persepuluh dari panjang gelombang. Pada saluran transmisi, tidak hanya arus mengalir di dalam dan pada permukaan konduktor, tapi perjalanan medan elektromagnetik juga “dipandu” oleh konduktor. Oleh karena itu, geometri saluran transmisi merupakan dasar karakteristik listriknnya.⁶

Transmisi tenaga listrik merupakan proses penyaluran tenaga listrik dari tempat pembangkit tenaga listrik (*Power Plant*) hingga substation distribution sehingga dapat disalurkan sampai pada konsumen pengguna listrik melalui suatu bahan konduktor. Energi listrik yang di transmisikan didisain untuk *Extra-high Voltage* (EHV), *High Voltage* (HV), *Medium Voltage* (MV), dan *Low Voltage* (LV).

Saluran Transmisi merupakan media yang digunakan untuk mentransmisikan tenaga listrik dari *Generator Station*/ Pembangkit Listrik sampai *distribution station* hingga sampai pada konsumen pengguna listrik. Tenaga listrik di transmisikan oleh suatu bahan konduktor yang mengalirkan tipe Saluran Transmisi Listrik.

⁵ Anwar, *Efisiensi Transmisi Listrik Tegangan Tinggi* (Surabaya: ITS Press, 2022), p. 35–40.

⁶ Abi Royen, “Line Transmisi dan Komponen Pendukung Lain,” diakses pada 24 Oktober 2024, pukul 08.48, <https://abi-blog.com/line-transmisi-dan-komponen-pendukung-lain/#:~:text=1.,kabel%20listrik%20untuk%20alat%20listrik>.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) merilis Peraturan Menteri (Permen) ESDM nomor 13 tahun 2021 tentang Ruang Bebas dan Jarak Bebas Minimum Jaringan Transmisi Tenaga Listrik dan Kompensasi atas Tanah, Bangunan, dan/atau Tanaman yang Berada di Bawah Ruang Bebas Jaringan Transmisi Tenaga Listrik. Aturan baru ini dikeluarkan untuk mencegah terjadinya gangguan listrik seperti pemadaman listrik (*blackout*) pada 4 Agustus 2019 lalu. Lahan yang dilalui Saluran Udara Tegangan Tinggi (SUTT) atau Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi (SUTET) masih menjadi milik warga. Namun aktivitasnya dibatasi demi keamanan instalasi dan keselamatan makhluk di bawahnya. Akibat pembatasan ini, maka warga berhak atas kompensasi sebagai penghargaan. Sebelumnya diatur dalam Permen ESDM No 27 tahun 2018. Melihat ke belakang pada insiden *blackout* di Jabar, Banten, dan DKI 4 Agustus salah satu dugaan karena terganggunya ruang bebas transmisi.⁷

Dengan berlakunya Permen 13 tahun 2021 ini, maka aturan sebelumnya Permen ESDM No 18 tahun 2015 dan Permen ESDM No 27 tahun 2018 tidak berlaku lagi. Selain itu untuk percepatan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan dalam rangka peningkatan pemenuhan kebutuhan tenaga listrik rakyat secara adil dan merata serta mendorong pertumbuhan ekonomi diatur pada Peraturan Presiden (PERPRES) tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan No. 4 Tahun 2016 dan diperbarui pada Peraturan Presiden (PERPRES) No. 14 tahun 2017 tentang perubahan atas peraturan presiden nomor 4 tahun 2016 tentang percepatan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan.

Namun demikian, proyek-proyek pembangunan jalur transmisi listrik tidak terlepas dari risiko hukum, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Salah satu elemen penting dalam pelaksanaan kontrak konstruksi adalah pembayaran uang muka. Uang muka atau *down payment* merupakan pembayaran awal yang diberikan oleh pemilik proyek kepada kontraktor sebagai bagian dari pembiayaan pelaksanaan kegiatan.⁸

Meskipun pembayaran uang muka telah diatur dalam berbagai ketentuan seperti dalam Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK) dan Syarat-Syarat Khusus Kontrak (SSKK), dalam praktiknya masih sering menimbulkan permasalahan hukum. Permasalahan tersebut mencakup pelaksanaan proyek yang tidak sesuai progres kerja, penggunaan uang muka yang tidak akuntabel, hingga keterlambatan pertanggungjawaban yang dapat berujung pada potensi kerugian keuangan negara.

⁷ Anisatul Umah, "Tanah Kena Proyek Transmisi Listrik, Ini Aturan Ganti Ruginya," diakses pada 24 Oktober 2024, pukul 09.10, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210907131043-4-274288/tanah-kena-proyek-transmisi-listrik-ini-aturan-ganti-ruginya>.

⁸ Fajar Sugianto, *Economic Approach to Law* (Jakarta: Kencana, 2013).

Dalam konteks ini, muncul pula risiko terjadinya tindak pidana korupsi, khususnya jika uang muka digunakan tidak sesuai dengan peruntukannya, atau jika terdapat kolusi dalam proses penunjukan pelaksana proyek. Ketentuan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Jasa Konstruksi, hingga Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah menjadi acuan utama dalam menilai potensi pelanggaran hukum yang terjadi.

Adapun penelitian-penelitian sebelumnya mengenai Tanggung jawab pembayaran uang muka dan risiko korupsi kerugian keuangan Negara dalam proyek Listrik dan jalur transmisi listrik, antara lain:

Satriyani dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar melakukan penelitian mengenai praktik pembayaran uang muka (*down payment*) oleh konsumen kendaraan bermotor yang tidak sesuai dengan standar ketentuan yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa uang muka merupakan sebagian pembayaran awal yang dilakukan oleh konsumen sebelum pelunasan penuh, dan OJK sebagai lembaga independen memiliki peran penting dalam mengatur, mengawasi, serta menyidik aktivitas keuangan yang terjadi di masyarakat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan konsumen melakukan pembayaran uang muka di bawah standar serta bagaimana peran OJK dalam mengawasi dan menertibkan praktik tersebut agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Di sisi lain, Holijah dari Program Studi Hukum Bisnis Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang mengkaji asas kebiasaan dalam pemberian uang panjar dalam transaksi jual beli pada era pasar bebas. Ia menjelaskan bahwa uang panjar merupakan praktik kebiasaan masyarakat Indonesia dalam transaksi jual beli barang yang memiliki dasar hukum tidak tertulis namun diterima oleh para pihak. Penelitian ini menyoroti bahwa transaksi jual beli kini berkembang pesat baik melalui media konvensional maupun elektronik, dengan teknik pelaksanaan secara lisan maupun tertulis. Kebiasaan pemberian uang panjar masih dapat diterapkan dalam praktik jual beli selama didasarkan pada kesepakatan para pihak, yang menunjukkan pentingnya fleksibilitas hukum kebiasaan dalam mendukung dinamika perdagangan modern.

Menurut peneliti penelitian sebelumnya di atas hanya berfokus kepada pengertian uang muka, pengertian Otoritas Jasa Keuangan (OJK), peran dan ketentuan OJK dalam mengatur dan mengawasi pembayaran uang muka oleh konsumen yang sesuai dengan standar ketentuan OJK, pengertian uang panjar dalam transaksi jual beli dan Perkembangan penerapan asas kebiasaan pemberian uang panjar dalam transaksi jual beli.

Menurut peneliti pembayaran uang muka sering muncul pada kontrak-kontrak proyek infrastruktur khususnya dalam hal ini peneliti fokus pada proyek pembangunan jalur transmisi listrik, Pengaturan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan di Indonesia, misalnya Undang-undang Jasa Konstruksi, Undang-undang Arbitrase, Perpres barang dan jasa, Syarat-syarat Umum Kontrak (SSUK) dan Syarat-syarat Khusus Kontrak (SSKK) dalam penanganan perselisihan kontrak konstruksi, termasuk juga ketentuan pasal-pasal tindak pidana korupsi jika terdapat perselisihan yang berindikasi adanya kerugian keuangan Negara. Oleh karenanya Peneliti perlu melakukan penelitian dengan fokus **“TANGGUNG JAWAB PEMBAYARAN UANG MUKA DAN RISIKO KORUPSI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PROYEK PEMBANGUNAN JALUR TRANSMISI LISTRIK”**.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau kepustakaan, yang menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan yang menelaah hukum sebagai norma, kaidah, atau aturan perundang-undangan yang berlaku sebagai produk kekuasaan negara.⁹ Metode yang digunakan adalah deskriptif-analitis, yakni dengan menggambarkan fakta-fakta hukum secara sistematis dan menganalisisnya. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah doktrin-doktrin hukum dan membandingkannya dengan praktik untuk melihat konsistensinya, sedangkan pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan hukum positif terkait kerugian keuangan negara dalam proyek infrastruktur. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang mencakup bahan hukum primer seperti Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan terkait, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian, serta bahan hukum tersier seperti kamus dan sumber dari internet yang mendukung analisis permasalahan dalam penelitian ini.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan dan Pelaksanaan Pembayaran Uang Muka dalam Kontrak Infrastruktur

⁹ S. Nasution, *Metode Research/ Penelitian Ilmiah* (Jakarta: Bumi Aksara, 2000).

Pengaturan dan pelaksanaan pembayaran uang muka dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah telah diatur secara rinci dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021, serta Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021.¹⁰ Ketentuan tersebut mengatur besaran uang muka yang diberikan kepada penyedia jasa berdasarkan klasifikasi usaha dan nilai kontrak, dengan batas maksimal antara 20% hingga 50% sesuai kategori masing-masing. Perpres No. 12 Tahun 2021 menetapkan bahwa Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) memiliki tugas menetapkan besaran uang muka, yang dapat diberikan untuk persiapan pelaksanaan pekerjaan, dengan batas maksimal 30% untuk usaha kecil dan 20% untuk usaha non-kecil serta penyedia jasa konsultansi.¹¹ Sementara itu, PP No. 7 Tahun 2021 memberikan ketentuan khusus bagi usaha mikro, kecil, dan koperasi, di mana pembayaran kontrak dengan nilai kurang dari Rp50.000.000 dibayarkan langsung tanpa uang muka, dan untuk nilai kontrak antara Rp50.000.000 hingga Rp200.000.000 diberikan uang muka minimal 50%.¹² Uang muka ini bertujuan membantu penyedia jasa memulai pelaksanaan pekerjaan serta sebagai bentuk komitmen awal dalam kontrak pengadaan. Selain itu, pembayaran uang muka harus disertai dengan jaminan bank garansi yang bersifat tanpa syarat (*unconditional*) sebagai bentuk perlindungan bagi pengguna jasa. Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 memberikan pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui penyedia, melengkapi ketentuan teknis terkait pembayaran uang muka sesuai dengan peraturan sebelumnya, sehingga ketiga peraturan tersebut bersama-sama mengatur mekanisme pembayaran uang muka secara komprehensif untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pekerjaan sekaligus mengendalikan risiko kerugian keuangan negara.¹³

Dalam proyek pembangunan transmisi listrik T/L 150 kV di Provinsi Sulawesi Barat yang dilaksanakan oleh PT PLN, proyek ini bertujuan untuk meningkatkan keandalan pasokan listrik, memperkuat kapasitas transmisi, mendukung pengembangan energi terbarukan, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Kehadiran transmisi ini sangat penting bagi Sulawesi Barat sebagai salah satu penopang ibu kota baru, dengan trafo 30 MVA di Gardu Induk 150 kV yang mampu memasok listrik bagi lebih dari 18.462 pelanggan baru. Proyek ini

¹⁰ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

¹¹ *Ibid.*, Pasal 36 ayat (2).

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM.

¹³ Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia.

menjadi bagian dari sistem penyaluran tenaga listrik yang terinterkoneksi untuk memenuhi kebutuhan listrik masyarakat secara tepat waktu dan andal.

Pelaksanaan proyek didasarkan pada kontrak yang ditandatangani pada 11 Januari 2018 antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa, dengan jangka waktu pelaksanaan selama 540 hari kalender terhitung sejak *Effective Date* Kontrak, yakni pada tanggal 22 Maret 2018, yang juga merupakan tanggal serah terima lahan secara parsial. Pada tanggal yang sama, dilakukan *Kick Off Meeting* untuk menyepakati waktu pelaksanaan konstruksi yang berakhir pada 12 September 2019.

Selanjutnya, pada tanggal 23 Mei 2018, Pengguna Jasa melakukan pembayaran uang muka kepada Penyedia Jasa berdasarkan permohonan resmi dan disertai dengan jaminan uang muka dari pihak ketiga sebagai bentuk perlindungan. Pembayaran uang muka ini sejalan dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 yang mengatur besaran uang muka sesuai kategori usaha dan nilai kontrak sebagai dukungan awal pelaksanaan pekerjaan.¹⁴

Namun, selama pelaksanaan, Penyedia Jasa menghadapi berbagai kendala sehingga progres pekerjaan tidak berjalan sesuai dengan jadwal kontrak. Dari total 81 titik pondasi yang direncanakan, hanya 33 titik yang berhasil diselesaikan hingga proyek dihentikan secara sepihak pada 15 April 2019. Sisanya masih dalam tahap pekerjaan awal atau bahkan belum dikerjakan sama sekali.¹⁵ Penyedia Jasa berulang kali gagal memenuhi target penyelesaian, meskipun telah menerima tiga kali surat peringatan tertulis dari Pengguna Jasa sesuai mekanisme yang diatur dalam kontrak.

Ketidaksesuaian progres pekerjaan ini mengakibatkan Pengguna Jasa mengambil langkah pemutusan kontrak secara sepihak, sesuai klausul pemutusan kontrak yang berlaku apabila Penyedia Jasa tidak dapat melanjutkan pekerjaan dengan baik, melakukan pengalihan tanpa izin, atau tidak beritikad menyelesaikan pekerjaan. Namun demikian, pelaksanaan pemantauan dan pengawasan terhadap kemajuan proyek menunjukkan kelemahan serius.

Hal ini diperparah oleh ketidakteraturan dalam penyampaian laporan kemajuan pekerjaan oleh Penyedia Jasa yang diwajibkan dalam kontrak, seperti buku harian, laporan mingguan, dan laporan bulanan. Tidak adanya dokumentasi yang memadai menjadi indikasi lemahnya akuntabilitas penyedia jasa serta kurangnya pengawasan aktif dari Pengguna Jasa.¹⁶

¹⁴ Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021.

¹⁵ Wawancara dengan Site Manager Proyek, April 2019.

¹⁶ Observasi Peneliti terhadap Dokumentasi Proyek dan Kewajiban Pelaporan Penyedia Jasa.

Situasi ini menimbulkan persoalan serius karena pembayaran uang muka yang telah diberikan tidak diimbangi dengan kemajuan pekerjaan yang signifikan, sehingga potensi kerugian keuangan negara menjadi perhatian berbagai pihak, termasuk masyarakat, penyelenggara pemerintahan, dan penegak hukum. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan menyeluruh dalam pengelolaan, pengawasan, dan mekanisme pelaporan proyek agar penggunaan uang muka dapat dimaksimalkan demi pencapaian target yang telah disepakati serta menghindari risiko kerugian negara di masa mendatang.

2. Indikasi Kerugian Negara dan Potensi Tindak Pidana Korupsi

Dalam proyek pembangunan transmisi listrik oleh PT PLN (Persero), pengukuran kerugian negara dan potensi terjadinya tindak pidana korupsi merupakan aspek yang sangat penting dan kompleks. Hal ini mencakup mekanisme pengawasan keuangan, penegakan hukum, serta kajian terhadap pelaksanaan kontrak dan administrasi proyek. Beberapa indikator dan alat ukur yang digunakan dalam mengidentifikasi kerugian negara di antaranya adalah audit keuangan dan audit kinerja. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki peran strategis dalam menilai apakah penggunaan anggaran negara, termasuk oleh BUMN seperti PLN, telah sesuai prinsip efisiensi, efektivitas, dan kepatuhan terhadap regulasi.¹⁷ Temuan dari BPK bisa mengindikasikan adanya penyimpangan anggaran, ketidakwajaran dalam pengeluaran, atau bahkan kerugian negara secara nyata.

Selain BPK, pengawasan internal melalui Inspektorat Jenderal PLN juga berperan penting dalam mendeteksi potensi kerugian negara. Mereka memeriksa kelengkapan dan keabsahan dokumen kontrak, laporan keuangan, serta pelaksanaan teknis di lapangan. Di sisi lain, pengawasan hukum dilakukan oleh aparat penegak hukum seperti Kejaksaan Agung dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kejaksaan dapat menyelidiki dugaan tindak pidana korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan proyek negara, seperti penyalahgunaan wewenang, mark-up anggaran, atau penggelapan dana. KPK juga turut serta dalam menangani kasus korupsi skala besar, dengan menggunakan metode penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan untuk mengumpulkan alat bukti.

Indikator lain yang menunjukkan potensi kerugian negara meliputi penggelembungan biaya atau mark-up, yang biasanya terlihat dari ketidakwajaran antara nilai anggaran dan harga pasar. Selain itu, keterlambatan proyek, tidak terpenuhinya spesifikasi teknis, dan pelaksanaan

¹⁷ Chandra Ayu dan Anis Chariri, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi", *Diponegoro Journal of Accounting*, Vol. 4 No. 3, 2015, p. 1–12.

proyek yang tidak sesuai rencana merupakan pertanda awal terjadinya penyimpangan. Penyalahgunaan wewenang seperti praktik suap, gratifikasi, nepotisme, serta ketidaksesuaian dokumen perencanaan atau penggunaan penyedia jasa yang tidak kompeten juga menjadi indikator yang patut diawasi secara ketat. Perlu disadari bahwa kerugian negara tidak selalu berbentuk kerugian material langsung, namun juga bisa berupa kerugian immaterial, seperti hilangnya kesempatan ekonomi atau merosotnya reputasi lembaga negara.

Untuk menggambarkan realitas di lapangan, peneliti melakukan observasi dan wawancara dengan pihak-pihak terkait dalam proyek pembangunan *transmisi line* di wilayah Sulawesi Barat. Data diperoleh dari berbagai dokumen proyek, seperti kontrak utama, jadwal pelaksanaan pekerjaan, bank garansi, dokumen pembebasan lahan, notulen rapat, surat peringatan, hingga surat tindak lanjut rapat. Berdasarkan hasil wawancara dengan Site Manager proyek transmisi T/L 150 kV Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat, diketahui bahwa pekerjaan pondasi meliputi galian, setting stub, pemasangan besi, pengecoran, dan penimbunan kembali telah dikerjakan hingga titik tertentu. Namun, proyek akhirnya dihentikan dengan kontrak diputus pada 12 Maret 2019, meskipun progres pondasi telah mencapai 33 titik tower dan 21 titik masih dalam proses pelaksanaan.

Ahli dari pihak penyedia jasa menegaskan bahwa perjanjian yang dibuat telah memenuhi ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara, sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan pelanggaran terhadap isi perjanjian dapat dikualifikasikan sebagai wanprestasi.¹⁸ Dari sisi pengawasan teknis, Junior Engineer dan Assistant Engineer Manajemen Konstruksi Sipil menyatakan bahwa mereka melakukan supervisi sesuai ruang lingkup pekerjaan dan mengevaluasi pelaksanaan proyek berdasarkan kontrak, gambar kerja, prosedur standar, dan jadwal proyek (*S-Curve*). Sementara itu, ahli dari pihak pengguna jasa menguraikan bahwa wanprestasi terjadi ketika kontraktor tidak memenuhi prestasi sesuai kontrak, khususnya bila uang muka telah diterima tetapi tidak dipertanggungjawabkan secara memadai. Namun, dalam kasus tertentu, wanprestasi dapat dikecualikan apabila terdapat keadaan memaksa (*force majeure*) atau kelalaian dari pihak pengguna jasa.

Praktik pemberian uang muka tanpa pengendalian yang memadai merupakan sumber risiko yang tinggi terhadap keuangan negara. Risiko ini menjadi lebih besar ketika penyedia jasa menyalahgunakan dana tersebut untuk proyek lain atau gagal mencapai target pekerjaan. Proyek transmisi listrik di Sulawesi Barat menjadi contoh konkret, di mana meskipun uang

¹⁸ M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian* (Bandung: Alumni, 1982).

muka telah dibayarkan, progres proyek tidak signifikan, bahkan setelah beberapa kali peringatan diberikan oleh pihak pengguna jasa. Kerugian negara semakin nyata ketika jaminan uang muka tidak dicairkan, proses hukum tidak dijalankan dengan optimal, dan terdapat dugaan manipulasi laporan progres pekerjaan. Kolusi dalam proses pengadaan serta lemahnya pelaksanaan klausul kontrak memperkuat potensi terjadinya tindak pidana korupsi.

Berdasarkan analisis dokumen dan wawancara mendalam, kegagalan proyek ini berdampak luas, tidak hanya pada terhentinya kegiatan pembangunan, tetapi juga menimbulkan potensi kerugian negara. Kerugian tersebut mencakup penggunaan uang muka yang tidak sesuai peruntukannya, pengeluaran biaya administrasi yang sia-sia, serta pemborosan tenaga dan sumber daya. Selain itu, dampak immaterial seperti hilangnya peluang ekonomi serta reputasi PLN sebagai BUMN juga menjadi kerugian tersendiri. Walaupun belum ditemukan indikasi langsung terjadinya korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 3 UU Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) seperti suap, gratifikasi, atau penyalahgunaan wewenang namun secara normatif, terdapat unsur wanprestasi dan kelalaian yang berimplikasi pada potensi kerugian keuangan negara.

Menurut pengamatan peneliti, proyek pembangunan Saluran Udara Tegangan Tinggi (SUTT) atau Transmisi 150 kV di Provinsi Sulawesi Barat menyisakan sejumlah persoalan hukum yang berakar dari pelaksanaan kontrak perjanjian antara Penyedia Jasa dan Pengguna Jasa. Perselisihan mengenai pemutusan kontrak pekerjaan pembangunan T/L 150 kV di Provinsi Sulawesi Barat menunjukkan bahwa dalam pelaksanaannya terdapat berbagai kendala, antara lain terkait proses serah terima lahan, permohonan pembayaran uang muka, pemutusan kontrak pekerjaan, serta pencairan Bank Garansi Jaminan Pelaksanaan dan Jaminan Uang Muka.

Berdasarkan dokumen kontrak, disebutkan bahwa serah terima lahan tidak dilakukan secara keseluruhan, melainkan disepakati secara parsial yang dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima Lahan serta *Kick Off Meeting*, yang pada dasarnya merupakan amandemen kontrak dan mengikat secara hukum bagi para pihak. Di samping itu, kontrak secara tegas mengatur kewajiban Penyedia Jasa untuk menyampaikan laporan kemajuan pekerjaan, meliputi buku harian, laporan mingguan dan bulanan, serta menyerahkan *draft as built drawing* kepada Direksi Pekerjaan sebelum diterbitkannya serah terima pertama (ST-I). Draft tersebut kemudian harus disahkan secara tertulis dan diserahkan kembali dalam rangkap lima pada saat serah terima kedua, lengkap dengan bentuk data elektronik.

Lebih lanjut, kontrak juga mengatur klausul Pengambilalihan Pekerjaan. Dalam hal Penyedia Jasa tidak melaksanakan pekerjaan sesuai jadwal (*schedule*), maka Pengguna Jasa wajib memberikan peringatan tertulis bertahap hingga tiga kali, yang apabila tetap diabaikan, berujung pada pelaksanaan klausul pemutusan kontrak sebagaimana diatur dalam pasal pemutusan perjanjian. Klausul lain terkait jaminan dalam bentuk Bank Garansi juga dijelaskan bahwa harus bersifat tanpa syarat (*unconditional*) dan tidak dapat dialihkan (*non-transferable*). Dalam konteks Jaminan Pelaksanaan, apabila terjadi pengunduran diri atau pemutusan kontrak oleh Pengguna Jasa, maka jaminan tersebut dicairkan dan disetor ke kas Pengguna Jasa. Sementara itu, Jaminan Uang Muka dikembalikan hanya setelah ditandatanganinya Berita Acara Serah Terima Pertama (BAST I).

Tindakan Penyedia Jasa yang tidak melaksanakan pekerjaan sesuai jadwal sebagaimana dimandatkan dalam kontrak secara konseptual dan kontraktual mengindikasikan adanya permasalahan hukum, bahkan berpotensi menimbulkan kerugian negara. Hal ini dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu “akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” Maka dari itu, ketidaksesuaian pelaksanaan pekerjaan pembangunan T/L 150 kV di Provinsi Sulawesi Barat dengan dokumen kontrak dapat dinilai sebagai bentuk kesengajaan yang dilakukan oleh Penyedia Jasa dan dapat dituntut berdasarkan hukum, termasuk sebagai tindak pidana korupsi.

Namun demikian, apabila dilakukan upaya pemulihan atas pekerjaan tersebut sesuai prinsip-prinsip hukum konstruksi dan pengadaan pemerintah, maka sifat melawan hukum yang menimbulkan kerugian negara tersebut dapat dihapus. Pemulihan dapat dilakukan dengan merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi serta Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, khususnya melalui metode pengurangan nilai kontrak dalam bentuk deduction atau pemotongan pembayaran atas hasil kerja Penyedia Jasa yang tidak sesuai dengan kesepakatan kontraktual.

D. KESIMPULAN

1. Pengaturan mengenai pembayaran uang muka dalam sistem hukum di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, baik dalam lingkup hukum perdata maupun hukum administrasi negara. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), uang muka dikenal dengan istilah "uang panjar" dan diatur dalam Pasal

1464 yang menyatakan bahwa apabila dalam suatu jual beli telah diberikan uang panjar, maka salah satu pihak tidak dapat membatalkan pembelian tersebut hanya dengan menyuruh memiliki atau mengembalikan uang panjarnya. Selain itu, berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdara, perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya, sehingga pengaturan uang muka dalam transaksi perdata dapat ditentukan berdasarkan kesepakatan bersama antara para pihak. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, pembayaran uang muka diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021. Ketentuan ini memberikan ruang bagi pemberi kerja (pemerintah) untuk memberikan uang muka kepada penyedia sebagai bantuan untuk memulai pelaksanaan pekerjaan, dengan besaran dan persyaratan pemberian uang muka yang diatur lebih lanjut dalam dokumen pengadaan maupun regulasi turunannya. Selanjutnya, ketentuan mengenai pembayaran uang muka dalam konteks pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 145/PMK.05/2017 dan Nomor 210/PMK.05/2022. Peraturan ini menjelaskan tata cara pembayaran yang dilakukan sebelum barang atau jasa diterima, termasuk kewajiban penyedia untuk menyerahkan jaminan uang muka sebagai bentuk pengamanan terhadap keuangan negara. Dengan demikian, pengaturan mengenai pembayaran uang muka di Indonesia cukup komprehensif dan mencakup aspek hukum privat maupun publik yang menekankan prinsip kehati-hatian, kepastian hukum, dan akuntabilitas.

2. Untuk mengantisipasi kerugian keuangan negara yang berpotensi timbul akibat pembayaran uang muka, diperlukan langkah-langkah strategis yang mencakup penguatan regulasi, pengawasan, transparansi, serta pemanfaatan teknologi. Pertama, dalam hal regulasi dan kebijakan, perlu dilakukan standarisasi definisi dan batasan yang jelas mengenai uang muka dalam peraturan perundang-undangan, termasuk panduan tegas tentang besaran uang muka, persyaratan pemberian, serta mekanisme pengembaliannya. Penggunaan jaminan uang muka secara wajib juga direkomendasikan, terutama dalam proyek-proyek dengan risiko tinggi, sebagai perlindungan finansial apabila penyedia barang atau jasa gagal memenuhi kewajibannya. Kedua, peningkatan pengawasan dan pengendalian dapat dilakukan melalui verifikasi dokumen yang ketat sebelum pembayaran dilakukan, pelaksanaan audit berkala untuk memastikan kepatuhan terhadap regulasi, serta penerapan sistem

pengendalian internal yang kuat guna mencegah penyimpangan. Ketiga, aspek transparansi dan akuntabilitas dapat ditingkatkan melalui publikasi informasi yang mudah diakses publik mengenai pembayaran uang muka, penyediaan mekanisme pengaduan yang terbuka bagi masyarakat, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pelatihan dan sertifikasi. Terakhir, pemanfaatan teknologi juga menjadi faktor penting, antara lain dengan penggunaan sistem informasi terintegrasi yang memungkinkan pemantauan dan pengelolaan pembayaran secara real-time serta optimalisasi penggunaan *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi. Dalam pelaksanaannya, pengawasan terhadap penggunaan uang muka ini melibatkan sejumlah lembaga penting seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Inspektorat Jenderal, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Kejaksaan Agung, yang masing-masing memiliki peran dalam memastikan proses berjalan sesuai ketentuan dan terhindar dari praktik korupsi atau penyalahgunaan anggaran.

E. SARAN

1. Menurut peneliti sebaiknya dalam hal pengaturan tentang pembayaran uang muka dalam ketentuan perundangan-undangan di Indonesia harus diatur lebih jelas dan tegas agar dapat lebih efektif dalam mencegah kerugian negara dan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.
2. Menyempurnakan Peraturan Presiden Republik Indonesia No 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010, tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi serta peraturan teknis terkait lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Fajar Sugianto. *Economic Approach to Law*. Jakarta: Kencana, 2013.

Loebby Luqman. *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*. Jakarta: Datacom, 2002.

M. Yahya Harahap. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*. Bandung: Alumni, 1982.

Munir Fuady. *Kontrak Pemborongan Mega Proyek*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998.

S. Nasution. *Metode Research/Penelitian Ilmiah*. Jakarta: Bumi Aksara, 2000.

Teguh Prasetyo. *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*. Cet. 1. Bandung: Nusa Media, 2010.

Jurnal, Skripsi, Tesis Disertasi :

Chandra Ayu, dan Anis Chariri. “Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi.” *Diponegoro Journal of Accounting* 4, no. 3 (2015).

Lewis A. Kornhauser. “On Justifying Cost and Benefit Analysis.” *Journal of Legal Studies* 29 (2000).

Internet :

Anisatul Umah. “Tanah Kena Proyek Transmisi Listrik, Ini Aturan Ganti Ruginya.” CNBC Indonesia. Diakses 24 Oktober 2024.

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20210907131043-4-274288/tanah-kena-proyek-transmisi-listrik-ini-aturan-ganti-ruginya>.

Abi Royen. “Line Transmisi dan Komponen Pendukung Lain.” Abi Blog. Diakses 24 Oktober 2024. <https://abi-blog.com/line-transmisi-dan-komponen-pendukung-lain/#:~:text=1.,kabel%20listrik%20untuk%20alat%20listrik>.

Dlhk Provinsi Banten. “Potensi Dampak Lingkungan Kegiatan SUTT.” Diakses 24 Oktober 2024.

https://dlhk.bantenprov.go.id/upload/article/2019/POTENSI_DAMPAK_LINGKUNGAN_KEGIATAN_SUTT.pdf.

Indonesia Baik. “Indonesia Kaya Sumber Daya Energi Terbarukan.” Diakses 24 Oktober 2024. <https://indonesiabaik.id/infografis/indonesia-kaya-sumber-daya-energi-terbarukan>.

Peraturan Perundang-Undangan :

Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPer).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah jo Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 145/PMK.05/2017 tanggal 23 Oktober 2017 tentang Tata Cara Pembayaran atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Sebelum Barang/Jasa Diterima.