Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2776-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
6 (2) 2026, Page: 33382-33390

Analisis Pertanggungjawaban Hukum Kementerian PUPR sebagai Pengguna Jasa atas Keterlambatan Penyelesaian Proyek Infrastruktur Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi Dengan Pendekatan *Critical Path Method* (CPM)

Nabiila Saarah Mustofa[1], Yosep[2]

[1]Prodi Teknik Sipil, Universitas Muhammadiyah Malang,
[2]Prodi Ilmu Hukum, Universitas Jenderal Achmad Yani

Corresponding Author: Nabiila Sarah, Mustofa, e-mail: nbilasaarah@gmail.com

Published: Juni, 2026

ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk dan batas pertanggungjawaban hukum Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) atas keterlambatan penyelesaian proyek infrastruktur publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, serta mengkaji hubungan antara *Critical Path Method* (CPM) dengan pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR selaku pengguna jasa dalam proyek infrastruktur publik. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan kajian yang belum secara khusus menelaah tanggung jawab pemerintah sebagai organ negara dalam konteks hukum administrasi, sekaligus menawarkan pendekatan interdisipliner yang mengintegrasikan analisis hukum dengan instrumen teknik sipil guna menentukan hubungan kausal secara objektif.

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif *(normative legal research)* dengan pendekatan perundang-undangan *(statute approach)*, pendekatan konseptual *(conceptual approach)*, pendekatan kasus *(case approach)*, dan manajemen konstruksi *(construction management approach)* dengan menelaah faktor-faktor teknis penyebab keterlambatan proyek melalui konsep *Critical Path Method* (CPM), *delay analysis*, dan manajemen risiko konstruksi. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan *(library research)* yang mencakup peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, dan dokumen resmi pemerintah. Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif dengan mengintegrasikan analisis keterlambatan proyek berbasis CPM sebagai instrumen pembuktian kausal.

Kementerian PUPR berkedudukan sebagai pengguna jasa yang terikat secara ganda: oleh prinsip keseimbangan kontraktual dalam hubungan keperdataan dengan penyedia jasa, dan oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam kapasitasnya sebagai organ pemerintahan. Undang-Undang Jasa Konstruksi masih mengandung kekosongan norma karena tidak merumuskan secara tegas mekanisme pertanggungjawaban pengguna jasa ketika keterlambatan bersumber dari kelalaiannya sendiri. Di sisi lain, CPM terbukti relevan sebagai instrumen teknis untuk memisahkan keterlambatan yang disebabkan oleh pengguna jasa dari keterlambatan akibat penyedia jasa atau force majeure, sehingga menjadi jembatan antara analisis teknik sipil dan penentuan pertanggungjawaban hukum secara objektif.

Pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR atas keterlambatan proyek infrastruktur bersifat multidimensional, meliputi aspek perdata, administrasi negara, dan keuangan negara, namun tidak bersifat mutlak karena mensyaratkan adanya hubungan kausal yang jelas antara tindakan pemerintah dan keterlambatan yang terjadi. Diperlukan harmonisasi antara Undang-Undang Jasa Konstruksi dan hukum administrasi negara guna membangun sistem pertanggungjawaban yang komprehensif dan berkeadilan, dengan CPM sebagai alat bukti teknis yang memperkuat kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa konstruksi.

Keywords: Pertanggungjawaban hukum, Kementerian PUPR, Jasa konstruksi, *Critical path method* (CPM), AUPB.

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur publik merupakan salah satu pilar utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Jalan yang mulus, jembatan yang kokoh, bendungan yang berfungsi optimal, serta perumahan rakyat yang layak huni bukan sekadar bangunan fisik, melainkan cerminan nyata kehadiran negara dalam kehidupan warga. Dalam konteks hukum pembangunan di Indonesia, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) mengemban amanah konstitusional untuk menyelenggarakan pembangunan infrastruktur yang meliputi jalan, jembatan, bendungan, irigasi, gedung pemerintahan, dan perumahan rakyat. (Philipus M. Hadjon et al., 2019)

Penyelenggaraan proyek infrastruktur publik di Indonesia melibatkan berbagai pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah selaku pengguna jasa, penyedia jasa konstruksi, hingga masyarakat sebagai penerima manfaat. Setiap pihak memiliki peran, hak, dan kewajiban yang saling terkait. Apabila salah satu pihak tidak menjalankan kewajibannya, seluruh rangkaian proyek dapat terganggu. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi hadir sebagai landasan normatif yang mengatur seluruh aspek penyelenggaraan jasa konstruksi di Indonesia.

Salah satu permasalahan yang kerap terjadi dalam penyelenggaraan proyek infrastruktur publik adalah keterlambatan penyelesaian proyek. Fenomena ini bukan hal baru di Indonesia. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam berbagai laporan hasil pemeriksaannya secara konsisten mencatat adanya proyek-proyek infrastruktur yang tidak selesai sesuai kontrak, mulai dari pembangunan jalan nasional, irigasi, hingga gedung pemerintahan (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2024). Keterlambatan tersebut tidak hanya berimplikasi pada pemborosan anggaran negara, tetapi juga menghambat akses masyarakat terhadap layanan infrastruktur yang dibutuhkan.

Sebagai gambaran nyata, fenomena keterlambatan yang bersumber dari sisi pengguna jasa dapat ditemukan dalam proyek pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2023 mengungkap bahwa persiapan lahan pembangunan infrastruktur IKN masih terkendala mekanisme pelepasan kawasan hutan, dengan 2.085,62 hektare tanah yang belum dapat diserahterimakan kepada kontraktor karena hak pengelolaan lahan (HPL) belum diterbitkan (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2024). Akibat hambatan dari sisi pengguna jasa ini, pembangunan Masjid Negara IKN mengalami keterlambatan yang signifikan. Kepala Satgas Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur IKN Kementerian PUPR secara terbuka mengakui bahwa keterlambatan tersebut antara lain disebabkan oleh permasalahan pembebasan tanah, yang mengakibatkan proyek harus diperpanjang melampaui target awal (Sumadilaga, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa keterlambatan proyek tidak semata-mata lahir dari kegagalan kontraktor, melainkan juga dari lemahnya persiapan dan koordinasi di pihak pengguna jasa itu sendiri.

Dalam kerangka hukum jasa konstruksi, Kementerian PUPR berkedudukan sebagai pengguna jasa (opdrachtgever), yaitu pihak yang memiliki, menggunakan, dan/atau memanfaatkan pekerjaan konstruksi. Sebagai pengguna jasa, Kementerian PUPR memiliki hak dan kewajiban yang diatur secara normatif dalam UU Jasa Konstruksi dan peraturan pelaksanaannya (UU 2/2017 Jasa Kontruksi Pasal 1 angka 5).

Permasalahan muncul ketika keterlambatan proyek disebabkan bukan oleh kelalaian penyedia jasa semata, melainkan juga oleh faktor-faktor yang berada di bawah kendali pengguna jasa, seperti keterlambatan pembayaran, perubahan spesifikasi teknis yang tidak terencana, ketidaktersediaan lahan, serta lemahnya pengawasan dan koordinasi. Dalam praktiknya, kontraktor seringkali menghadapi situasi di mana mereka tidak dapat melanjutkan pekerjaan karena lahan belum dibebaskan atau gambar kerja belum disetujui, namun tetap dikenai denda keterlambatan. Keadaan ini jelas menimbulkan ketidakadilan dan mencerminkan adanya ketimpangan posisi tawar antara penyedia jasa dengan pengguna jasa yang dalam hal ini adalah negara (Yunita Afliana Messah dkk., 2013).

UU Jasa Konstruksi sebagai lex specialis di bidang konstruksi memuat sejumlah ketentuan yang berkaitan dengan tanggung jawab pengguna jasa, namun pengaturannya masih tersebar dan belum secara tegas menetapkan mekanisme pertanggungjawaban yang komprehensif ketika keterlambatan proyek disebabkan oleh kelalaian pengguna jasa (Djatmiati, 2015). Dengan kata lain,

undang-undang telah mengakui adanya kewajiban pengguna jasa, tetapi belum memberikan kepastian hukum yang memadai mengenai apa yang terjadi apabila kewajiban itu dilanggar (Simamora, 2017).

Dalam perspektif hukum administrasi negara, Kementerian PUPR sebagai organ negara yang melaksanakan fungsi pemerintahan terikat pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), termasuk asas kepastian hukum, asas keadilan, dan asas akuntabilitas (Ridwan HR, 2016). Artinya, setiap tindakan atau kelalaian pemerintah dalam mengelola proyek publik tidak dapat begitu saja dianggap sebagai urusan teknis semata, melainkan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum (Sibuea, 2020). Pelaksanaan proyek infrastruktur publik yang tidak sesuai dengan standar, jadwal, dan anggaran yang telah ditetapkan dapat dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi yang bertentangan dengan AUPB.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji aspek pertanggungjawaban hukum dalam jasa konstruksi, namun dengan fokus yang berbeda dari penelitian ini. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Serta Denius Daeli berjudul "Pertanggungjawaban Hukum bagi Penyedia Jasa Konstruksi dan Pengguna Jasa Konstruksi dalam Kegagalan Bangunan" mengkaji bentuk pertanggungjawaban kedua pihak berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2017 dalam konteks kegagalan bangunan secara umum. Kedua, penelitian Marito Manurung berjudul "Kontrak Konstruksi Infrastruktur Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi" membahas hak dan kewajiban para pihak dalam kontrak kerja konstruksi secara normatif. Ketiga, penelitian Citra Dewi Saputra dan Mila Surahmi berjudul "Tanggung Jawab Para Pihak dalam Kontrak Kerja Konstruksi menurut Undang-Undang tentang Jasa Konstruksi" menelaah wanprestasi dalam kontrak konstruksi, termasuk keterlambatan oleh penyedia jasa dan kewajiban pembayaran yang tidak tepat waktu oleh pemerintah selaku pengguna jasa. Ketiga penelitian tersebut tidak secara khusus membahas pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR selaku pengguna jasa dalam kapasitasnya sebagai organ negara, apalagi dikaitkan dengan AUPB dan hukum administrasi negara. Di sinilah letak kebaruan dan signifikansi penelitian ini.

Penelitian ini hadir untuk menjawab kekosongan kajian tersebut dengan menawarkan pendekatan baru berupa integrasi antara analisis pertanggungjawaban hukum dan analisis keterlambatan proyek berbasis teknik sipil, khususnya metode *Critical Path Method* (CPM), untuk menentukan hubungan kausal secara objektif antara tindakan pengguna jasa dan keterlambatan penyelesaian proyek. Pendekatan interdisipliner ini diharapkan memberikan kontribusi nyata bagi penyempurnaan regulasi di bidang jasa konstruksi, sekaligus menjadi acuan dalam penyelesaian sengketa konstruksi yang melibatkan pemerintah sebagai pengguna jasa.

IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana bentuk dan batas pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR atas keterlambatan penyelesaian proyek infrastruktur publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi?
2. Bagaimana hubungan antara *Critical Path Method* (CPM) dengan pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR sebagai pengguna jasa dalam proyek infrastruktur publik menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif *(normative legal research)* yang mengkaji pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR sebagai pengguna jasa dalam proyek infrastruktur publik. Penelitian dilakukan dengan pendekatan interdisipliner yang mengintegrasikan perspektif hukum dan teknik sipil untuk menganalisis keterkaitan antara faktor teknis keterlambatan proyek dan konsekuensi hukumnya.

Pendekatan yang digunakan meliputi: (1) pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* terhadap peraturan yang mengatur jasa konstruksi dan administrasi pemerintahan; (2) pendekatan konseptual *(conceptual approach)* mengenai pertanggungjawaban hukum, wanprestasi, maladministrasi, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); (3) pendekatan kasus *(case approach)* melalui kajian terhadap kasus keterlambatan proyek infrastruktur publik; serta (4) pendekatan manajemen

konstruksi *(construction management approach)* dengan menelaah faktor-faktor teknis penyebab keterlambatan proyek melalui konsep *Critical Path Method* (CPM), *delay analysis*, dan manajemen risiko konstruksi.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan *(library research)*. Selanjutnya, seluruh bahan dianalisis secara kualitatif dengan metode preskriptif untuk merumuskan bentuk dan batas pertanggungjawaban hukum pengguna jasa berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku serta fakta teknis penyebab keterlambatan proyek.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk dan Batas Pertanggungjawaban Hukum Kementerian PUPR atas Keterlambatan Penyelesaian Proyek Infrastruktur Publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi

Dalam penyelenggaraan jasa konstruksi, kedudukan pengguna jasa merupakan salah satu unsur utama yang menentukan keberhasilan pelaksanaan proyek. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi menempatkan pengguna jasa sebagai subjek hukum yang memiliki peran sentral dalam hubungan hukum konstruksi (Handayani, 2017). Berdasarkan Pasal 1 angka 5 undang-undang tersebut, pengguna jasa adalah pemilik pekerjaan atau pihak yang memanfaatkan layanan jasa konstruksi. Dalam konteks pembangunan infrastruktur publik, posisi tersebut dijalankan oleh Kementerian PUPR sebagai representasi negara yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah dalam pelaksanaan proyek-proyek strategis nasional (Prasetya, 2019).

Sebagai pengguna jasa, Kementerian PUPR tidak hanya memiliki hak untuk memperoleh hasil pekerjaan yang sesuai dengan spesifikasi teknis, mutu, waktu, dan biaya yang telah diperjanjikan dalam kontrak, tetapi juga dibebani sejumlah kewajiban hukum yang harus dipenuhi demi menjamin kelancaran pelaksanaan proyek (Hernoko, 2019a). Kewajiban tersebut meliputi penyediaan lahan yang telah siap dibangun dan bebas dari sengketa, menjamin ketersediaan anggaran proyek, menyediakan data dan dokumen perencanaan yang akurat, melaksanakan fungsi pengawasan secara efektif, serta melakukan pembayaran sesuai dengan jadwal dan ketentuan yang telah disepakati dalam kontrak kerja konstruksi.

Hubungan hukum antara Kementerian PUPR sebagai pengguna jasa dan kontraktor sebagai penyedia jasa pada dasarnya merupakan hubungan hukum keperdataan yang dilandasi oleh prinsip keseimbangan kontraktual (Khairandy, 2014). Prinsip ini menegaskan bahwa kedua belah pihak memiliki kedudukan yang setara di hadapan kontrak sehingga masing-masing terikat oleh hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik *(wederkerige rechten en verplichtingen)*. Oleh karena itu, hubungan hukum dalam kontrak kerja konstruksi tidak dapat dipahami sebagai hubungan yang bersifat hierarkis, di mana pemerintah berada pada posisi yang lebih tinggi dibandingkan penyedia jasa.

Di samping terikat oleh hukum kontrak, Kementerian PUPR sebagai organ pemerintahan juga tunduk pada ketentuan hukum administrasi negara. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mewajibkan setiap keputusan dan tindakan pejabat pemerintahan berlandaskan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dalam penyelenggaraan proyek infrastruktur, penerapan AUPB memiliki arti penting untuk menjamin bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintah dilakukan secara sah, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan (D. P. N. Simatupang, 2017). Asas kepastian hukum memberikan landasan bagi kejelasan prosedur dan legalitas kebijakan, asas kemanfaatan memastikan bahwa proyek yang dilaksanakan memberikan manfaat bagi masyarakat, asas kecermatan mengharuskan adanya ketelitian dalam setiap tahap perencanaan dan pelaksanaan proyek, sedangkan asas keterbukaan dan akuntabilitas menuntut transparansi serta pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran negara.

Penerapan AUPB dalam proyek infrastruktur mengharuskan Kementerian PUPR melakukan proses perencanaan yang matang sebelum pekerjaan konstruksi dimulai (Sutedi, 2016). Seluruh aspek yang berkaitan dengan kesiapan lahan, desain teknis, pembiayaan, dan dokumen pendukung lainnya harus diselesaikan terlebih dahulu agar pelaksanaan proyek dapat berjalan sesuai target. Berbagai permasalahan seperti keterlambatan akibat pembebasan lahan yang belum selesai, kesalahan perencanaan, perubahan desain yang berulang, maupun ketidaksiapan dokumen teknis tidak dapat

dipandang semata-mata sebagai hambatan teknis, dari perspektif hukum administrasi negara, kondisi tersebut dapat menunjukkan adanya pelanggaran terhadap asas kecermatan dan asas kepastian hukum.

Meskipun demikian, pengaturan mengenai pertanggungjawaban pengguna jasa dalam Undang-Undang Jasa Konstruksi masih menyisakan persoalan normatif (Simamora, 2017). Undang-undang tersebut cenderung lebih banyak mengatur kewajiban dan sanksi yang ditujukan kepada penyedia jasa apabila terjadi keterlambatan, kegagalan bangunan, atau pelanggaran kontrak. Sebaliknya, ketentuan yang secara khusus mengatur mekanisme pertanggungjawaban pengguna jasa ketika keterlambatan atau kegagalan proyek disebabkan oleh kelalaian pemerintah masih belum dirumuskan secara jelas (Djatmiati, 2015). Akibatnya, muncul kekosongan norma *(normative gap)* mengenai bentuk sanksi, mekanisme ganti rugi, maupun konsekuensi hukum yang dapat dikenakan kepada instansi pemerintah apabila tidak melaksanakan kewajiban kontraktual dan administratifnya secara tepat (Indroharto, 2014).

Kekosongan pengaturan tersebut menunjukkan bahwa sistem pertanggungjawaban pengguna jasa dalam sektor jasa konstruksi masih belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keadilan dan keseimbangan hukum. Oleh karena itu, diperlukan upaya harmonisasi antara ketentuan dalam Undang-Undang Jasa Konstruksi dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Harmonisasi tersebut penting untuk membangun sistem pertanggungjawaban yang lebih komprehensif, memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat, serta menjamin adanya perlindungan hukum yang seimbang bagi pemerintah sebagai pengguna jasa, penyedia jasa sebagai pelaksana pekerjaan konstruksi, dan masyarakat sebagai pihak yang menikmati manfaat dari pembangunan infrastruktur nasional.

Hubungan antara *Critical Path Method* (CPM) dengan Pertanggungjawaban Hukum Kementerian PUPR sebagai Pengguna Jasa dalam Proyek Infrastruktur Publik menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi

Penetapan pertanggungjawaban hukum atas keterlambatan proyek mensyaratkan adanya identifikasi kausal yang objektif antara tindakan atau kelalaian suatu pihak dengan dampak keterlambatan yang terjadi. Dari perspektif teknik sipil dan manajemen konstruksi, instrumen analisis yang lazim digunakan untuk tujuan tersebut adalah *Critical Path Method* (CPM). CPM merupakan metode analisis jadwal yang memetakan seluruh rangkaian aktivitas proyek dan mengidentifikasi jalur kritis, yakni rangkaian kegiatan yang apabila terlambat akan langsung berdampak pada keterlambatan penyelesaian proyek secara keseluruhan (Hariyadi & Nugrahaeni, 2020).

Relevansi CPM bagi penentuan pertanggungjawaban hukum terletak pada kemampuannya untuk memisahkan keterlambatan yang disebabkan oleh tindakan pengguna jasa dari keterlambatan yang bersumber dari kelalaian penyedia jasa maupun faktor eksternal (Yasin, 2014). Apabila hasil analisis CPM menunjukkan bahwa aktivitas kritis terhambat akibat keterlambatan pembebasan lahan, perubahan desain yang tidak terencana, atau keterlambatan pembayaran termin oleh pengguna jasa, maka secara hukum keterlambatan tersebut dapat menjadi dasar pertanggungjawaban Kementerian PUPR. Sebaliknya, apabila CPM menunjukkan bahwa jalur kritis terganggu akibat ketidakmampuan teknis penyedia jasa, maka beban pertanggungjawaban beralih kepada kontraktor.

Dalam aspek kontraktual, keterlambatan proyek yang disebabkan oleh tindakan atau kelalaian pemerintah dapat dikualifikasikan sebagai wanprestasi (Philipus M. Hadjon et al., 2019). Sebagai pihak pengguna jasa dalam kontrak kerja konstruksi, pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin tersedianya kondisi yang memungkinkan penyedia jasa melaksanakan pekerjaan sesuai jadwal yang telah disepakati (Hernoko, 2019b). Apabila pemerintah tidak mampu memenuhi kewajiban tersebut, misalnya karena keterlambatan pembebasan lahan, perubahan desain yang signifikan tanpa perencanaan yang memadai, atau keterlambatan pembayaran termin pekerjaan, penyedia jasa berhak memperoleh upaya pemulihan berupa perpanjangan waktu pelaksanaan pekerjaan *(extension of time),* kompensasi atas peningkatan biaya yang timbul akibat penundaan, serta penyelesaian sengketa melalui mekanisme yang disepakati dalam kontrak (Yasin, 2014).

Mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh meliputi arbitrase, dewan sengketa, maupun pengadilan sesuai ketentuan kontrak (Perpres 16/2018). Dengan demikian, pertanggungjawaban perdata pemerintah tidak selalu diwujudkan dalam bentuk pembayaran ganti

rugi, tetapi dapat pula berupa penyesuaian jadwal pelaksanaan dan perubahan nilai kontrak sesuai kondisi yang terjadi.

Selain aspek keperdataan, keterlambatan proyek juga dapat ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara. Keterlambatan yang bersumber dari lemahnya perencanaan, koordinasi, dan pengawasan oleh instansi pemerintah berpotensi dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi. Berdasarkan AUPB, setiap pejabat pemerintahan wajib melaksanakan kewenangannya secara cermat, profesional, dan akuntabel (Sibuea, 2020). Tindakan menandatangani kontrak konstruksi ketika status lahan belum clean and clear atau ketika kepastian pendanaan belum tersedia dapat dipandang sebagai bentuk pengabaian terhadap prinsip kehati-hatian dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Dari perspektif hukum keuangan negara, keterlambatan proyek infrastruktur berpotensi menimbulkan inefisiensi penggunaan anggaran negara (Minarno, 2016). Penundaan penyelesaian proyek sering kali menyebabkan terjadinya pembengkakan biaya *(cost overrun)* akibat kenaikan harga material, bertambahnya biaya pengawasan, serta meningkatnya biaya operasional selama masa pelaksanaan pekerjaan. Apabila keterlambatan tersebut terbukti disebabkan oleh kelalaian pejabat yang bertanggung jawab dalam pengelolaan proyek, seperti Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau Pengguna Anggaran, maka pejabat yang bersangkutan dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan negara (D. P. Simatupang, 2021).

Meskipun demikian, pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR tidak bersifat mutlak. Pengenaan tanggung jawab harus didasarkan pada adanya hubungan sebab akibat yang jelas antara tindakan atau kelalaian pemerintah dengan keterlambatan yang terjadi (Karianga, 2021). Tanggung jawab hukum tidak dapat dibebankan kepada Kementerian PUPR apabila keterlambatan disebabkan oleh keadaan kahar *(force majeure),* seperti bencana alam atau kondisi darurat yang berada di luar kendali para pihak, perubahan kebijakan strategis nasional yang tidak dapat diprediksi, maupun kelalaian dan ketidakmampuan teknis penyedia jasa dalam melaksanakan pekerjaan sesuai kontrak.

Relevansi CPM sebagai instrumen pembuktian kausal semakin nyata dalam konteks proyek IKN. Hambatan pada aktivitas pembebasan lahan dan penerbitan HPL yang merupakan kewenangan pemerintah secara langsung menunda aktivitas kritis konstruksi (Badan Otorita Ibu Kota Nusantara, 2023). Analisis CPM atas kasus ini akan memperlihatkan secara kuanti tatif berapa hari keterlambatan yang dapat diatribusikan kepada tindakan pengguna jasa, sehingga klaim perpanjangan waktu dan kompensasi oleh penyedia jasa memiliki landasan pembuktian yang lebih kuat (Simamora, 2017). Dengan demikian, CPM bukan hanya instrumen manajemen proyek, melainkan juga alat bukti yang relevan dalam penyelesaian sengketa konstruksi dan penentuan batas pertanggungjawaban hukum pengguna jasa berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.

Integrasi analisis CPM ke dalam proses penentuan pertanggungjawaban hukum ini menciptakan apa yang dapat disebut sebagai pertanggungjawaban hukum berbasis bukti teknis merupakan suatu pendekatan yang tidak hanya bertanya "siapa yang bertanggung jawab," melainkan juga "bagaimana membuktikan secara objektif siapa yang bertanggung jawab." Pendekatan ini merupakan kontribusi kebaruan penelitian ini yang tidak ditemukan dalam kajian-kajian hukum konstruksi sebelumnya.

KESIMPULAN

Kementerian PUPR sebagai pengguna jasa konstruksi memiliki kedudukan hukum yang setara dengan penyedia jasa berdasarkan prinsip keseimbangan kontraktual, sekaligus tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) selaku organ pemerintahan. Namun, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi masih mengandung kekosongan norma karena lebih banyak mengatur kewajiban dan sanksi bagi penyedia jasa, sementara mekanisme pertanggungjawaban pengguna jasa atas kelalaiannya belum dirumuskan secara memadai. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara hukum jasa konstruksi dan hukum administrasi negara guna mewujudkan sistem pertanggungjawaban yang komprehensif, berkeadilan, dan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.

Pertanggungjawaban hukum Kementerian PUPR atas keterlambatan proyek infrastruktur bersifat multidimensional, meliputi aspek perdata, administrasi negara, dan keuangan negara. Namun,

tanggung jawab tersebut tidak bersifat mutlak dan hanya dapat dibebankan apabila terdapat hubungan kausal yang jelas antara tindakan pemerintah dan keterlambatan proyek. Dalam hal ini, Critical Path Method (CPM) berperan sebagai instrumen teknis yang memungkinkan pembuktian objektif atas hubungan kausal tersebut, sehingga menjadi jembatan antara analisis teknik sipil dan penentuan pertanggungjawaban hukum. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan hukum yang komprehensif dan interdisipliner guna mewujudkan pembangunan infrastruktur yang akuntabel, efisien, dan sesuai dengan prinsip *good governance*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan apresiasi sebesar-besarnya kepada diri sendiri dan rekan penyusun jurnal yang telah berjuang bersama dalam menghadapi berbagai tantangan selama proses penelitian dan penyusunan jurnal ini. Terima kasih atas kerja keras, kesabaran, komitmen, serta dukungan yang diberikan satu sama lain sehingga jurnal ini dapat diselesaikan dengan baik. Semoga segala usaha yang telah dilakukan menjadi pengalaman berharga dan memberikan manfaat di masa mendatang.

REFERENCES

Badan Otorita Ibu Kota Nusantara. (2023). *Laporan Kemajuan Pembangunan IKN Nusantara Triwulan III Tahun 2023*.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2024). *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2023*.

Djatmiati, T. S. (2015). Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi. *Jurnal Yustika*, *18*(2), 175–178.

Handayani, W. (2017). Kedudukan Hukum Pengguna Jasa Konstruksi dalam Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi. *Jurnal Hukum Bisnis*, *36*(2), 142–144.

Hariyadi, D., & Nugrahaeni, W. K. (2020). Analisis Faktor Penyebab Keterlambatan Proyek Infrastruktur Jalan di Indonesia. *Jurnal Teknik Sipil dan Lingkungan*, *5*(2), 88.

Hernoko, A. Y. (2019). *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial* (cetakan ke). Kencana Prenadamedia Group.

Indroharto. (2014). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (buku I). Pustaka Sinar Harapan.

Karianga, H. (2021). *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Kencana.

Khairandy, R. (2014). *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan*. FH UII Press.

Minarno, N. B. (2016). Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, *46*(2), 240–258.

Philipus M. Hadjon et al. (2019). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (12 ed.). Gadjah Mada University Press.

Prasetya, H. (2019). Kedudukan Hukum Pengguna Jasa dalam Kontrak Konstruksi berdasarkan UU Jasa Konstruksi 2017. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, *49*(3), 412.

Ridwan HR. (2016). *Hukum Administrasi Negara* (edisi revi). RajaGrafindo Persada.

Sibuea, H. P. (2020). *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Erlangga.

Simamora, Y. S. (2017). *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. LaksBang PRESSindo.

Simatupang, D. P. (2021). *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Pertimbangan Hakim Administrasi dan Implikasinya terhadap Keuangan Negara*. Badan Penerbit FHUI.

Simatupang, D. P. N. (2017). Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, *47*(1), 59–61.

Sumadilaga, D. H. (2024). *Proyek Masjid Negara IKN Bakal Molor, Jadinya Kelar Tahun Depan*. https://www.detik.com/properti/berita/d-7504868/proyek-masjid-negara-ikn-bakal-molor-jadinya-kelar-tahun-depan.

Sutedi, A. (2016). *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya* (edisi ke-3). Sinar Grafika.

Yasin, H. N. (2014). *Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama.

Yunita Afliana Messah dkk. (2013). Kajian Penyebab Keterlambatan Pelaksanaan Proyek Konstruksi Gedung di Kota Kupang. *Jurnal Teknik Sipil*, *II*(2), 157–168.