RECHT: JOURNAL OF LEGAL STUDIES
Volume 01 No.02, Oktober 2026
e-ISSN No. 3163-3250
Lembaga Penelitian dan Kajian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Trisakti
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

REKONSTRUKSI PENGATURAN STANDAR KEWAJARAN HARGA JASA DALAM PENGADAAN PEMERINTAH SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN ANGGARAN

M. Tajudin Nur[1], Fryandi Simanullang[2], Norma Yulita Sari[3]

[1]Universitas Pamulang
mtajudinno3r@gmail.com
[2]Universitas Pamulang
fryandi31@gmail.com
[3]Universitas Islam Riau
normayulita89@gmail.com

Abstrak

Pengadaan jasa pemerintah memiliki karakteristik tidak berwujud (intangible) dan rentan terhadap ketimpangan informasi (asymmetric information), sehingga menuntut instrumen pengujian harga yang terukur. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kecukupan pengaturan standar kewajaran harga jasa pasca-berlakunya Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 serta merumuskan rekonstruksi hukum pengaturannya. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan existing belum memadai karena Pasal 26 pada regulasi tersebut masih berupa norma terbuka tanpa batasan operasional, sehingga gagal menyediakan standar kewajaran yang objektif, terukur, dapat diverifikasi, dan dapat diaudit. Kekosongan metodologis ini secara simultan memperlebar celah penyalahgunaan anggaran di tahap perencanaan dan mengaburkan demarkasi antara kesalahan administratif dengan tindak pidana korupsi. Sebagai kebaruan (novelty), penelitian ini mengusulkan rekonstruksi dari pendekatan HPS-centric menuju evidentiary-based analysis yang ditopang oleh lima pilar utama: pelembagaan definisi operasional berbasis kinerja, penerapan hierarki pembuktian data (hierarchy of evidence), pengakuan rentang kewajaran harga (reasonable price range), kewajiban rekam jejak pemeriksaan (audit trail) elektronik, serta pelembagaan perlindungan administratif bersyarat (conditional safe harbour) bagi pejabat pengadaan. Implikasi dari rekonstruksi ini adalah tertutupnya celah penyalahgunaan anggaran sekaligus terjaminnya kepastian hukum dan perlindungan bagi aparatur pemerintah.

Kata Kunci: kewajaran harga; pengadaan jasa; kepastian hukum; audit trail.

Abstract

Government service procurement is characterized by its intangible nature and vulnerability to asymmetric information, thus requiring measurable price-testing instruments. This study aims to analyze the adequacy of the price-reasonableness standards following the enactment of Presidential Regulation Number 46 of 2025 and to formulate its regulatory reconstruction. This normative legal research employs statutory and conceptual approaches. The results indicate that the current regulation is inadequate as Article 26 relies on open norms without operational boundaries, failing to provide objective, measurable, verifiable, and auditable standards. This methodological vacuum simultaneously widens the loopholes for budget leakage at the planning stage and blurs the demarcation between administrative errors and acts of corruption. As a novelty, this study proposes a reconstruction from an

HPS-centric approach to an evidentiary-based analysis supported by five main pillars: the institutionalization of performance-based operational definitions, the application of a hierarchy of evidence, the recognition of a reasonable price range, mandatory electronic audit trails, and the establishment of a conditional safe harbour for procurement officials. The implication of this reconstruction is the closure of budget leakage loopholes while ensuring legal certainty and protection for the government apparatus.

Keywords*:* *price reasonableness; service procurement, legal certainty; audit trail.*

I. Pendahuluan

Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan instrumen fiskal yang sangat vital dan strategis dalam menggerakkan roda pemerintahan dan pembangunan. Secara yuridis-konstitusional, pengadaan bukan sekadar proses transaksi komersial atau rutinitas administrasi kerumahtanggaan negara, melainkan manifestasi langsung dari pengelolaan keuangan negara yang wajib diselenggarakan secara efisien, transparan, dan akuntabel sesuai amanat Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Secara makroekonomi, data dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) secara konsisten menunjukkan bahwa tidak kurang dari Rp1.200 triliun angka yang merepresentasikan sekitar 30% hingga 40% dari total postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengalir melalui pembuluh darah pengadaan publik setiap tahunnya. Besarnya volume kapital ini menegaskan bahwa dalam bingkai doktrin hukum administrasi, setiap rupiah yang dikeluarkan harus merefleksikan prinsip *value for money*. Postulat ini menuntut bukan hanya harga terendah, melainkan keselarasan yang proporsional antara biaya yang dikeluarkan dengan mutu keluaran, alokasi risiko, dan nilai manfaat bagi pelayanan publik.[1] Namun demikian, di atas kertas prinsip ini terlihat sangat ideal, sementara dalam realitas empiris, tantangan terbesar bagi penyelenggara negara justru terletak pada penentuan batas dan standar "kewajaran harga" (*price reasonableness*).

Eksistensi Harga Perkiraan Sendiri (HPS) sebagai instrumen utama evaluasi harga yang diatur dalam Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, sejatinya merupakan langkah maju dalam tata kelola administratif. Namun, jika dibedah menggunakan pisau analisis perundang-undangan, regulasi tersebut masih menyisakan ruang kosong normatif yang sangat berbahaya. Frasa yang menyatakan bahwa HPS "dihitung secara keahlian" dan "menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan" merupakan norma terbuka (*open norms*) yang rentan diterjemahkan secara sangat subjektif. Ketiadaan standar minimum metodologi ini, sebagaimana diperingatkan oleh Maria Farida Indrati, berpotensi melahirkan anarki interpretasi yang justru bermuara pada tindakan maladministrasi.[2] Akibatnya, ketidakseragaman metode dalam menormalisasi data historis dan menentukan rentang harga kerap menyebabkan disparitas estimasi yang ekstrem untuk jenis pekerjaan serupa di berbagai instansi pemerintah.[3]

Permasalahan kekosongan metodologis ini menjadi kian kompleks dan rumit ketika dihadapkan pada objek pengadaan jasa, baik Jasa Konsultansi maupun Jasa Lainnya. Berbeda secara diametral dengan pengadaan barang atau pekerjaan konstruksi yang memiliki spesifikasi teknis fisik kaku dan harga pasar yang relatif mudah diverifikasi, pengadaan jasa bersifat tidak berwujud (*intangible*) dan memiliki karakteristik ketidakseimbangan informasi (*asymmetric*

[1] Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), hlm. 67

[2] Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 55.

[3] Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara dan Kebijakan Publik (Malang: Setara Press, 2023), hlm. 92.

information). Harga sebuah jasa sangat bergantung pada variabel-variabel kualitatif yang sulit dikuantifikasi secara matematis, seperti tingkat kompetensi tenaga ahli, kerumitan metodologi kerja, inovasi intelektual, hingga beban alokasi risiko profesional yang dipikul penyedia.[4] Ketidakmampuan regulasi dalam menyediakan standar "uji kewajaran" (*reasonableness test*) yang objektif bagi variabel-variabel kualitatif inilah yang memicu terjadinya krisis kepastian hukum yang akut.

Fenomena kasus di lapangan memotret secara benderang betapa fatalnya kekosongan norma tersebut. Dalam berbagai praktik pengadaan khususnya pada Jasa Konsultansi kajian teknis dan pengembangan sistem teknologi informasi (IT) manipulasi kewajaran harga kerap menjadi modus operandi kejahatan kerah putih yang paling rapi. Sebagai contoh empiris yang dapat dipertanggungjawabkan, publik dikejutkan oleh mega-korupsi pengadaan infrastruktur dan jasa layanan BTS 4G BAKTI Kominfo yang merugikan negara hingga Rp8,03 triliun. Dalam fakta persidangan yang telah berkekuatan hukum, terungkap bahwa Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menyusun Harga Perkiraan Sendiri (HPS) tanpa melakukan kajian kewajaran harga yang independen. HPS untuk jasa integrasi sistem dan kajian teknis disusun murni dengan mengadopsi usulan harga dari konsorsium penyedia yang telah dikondisikan (kartel), tanpa adanya verifikasi pembanding yang objektif.

Fenomena serupa terkait abstraknya nilai sebuah jasa juga terkonfirmasi secara nyata dalam perkara tindak pidana korupsi Pengadaan Jasa Konsultan Pemasaran Fiktif di PT Dirgantara Indonesia (PT DI) periode 2007–2017 yang perkaranya telah diputus oleh Pengadilan Tipikor pada tahun 2021. Akibat sifat jasa konsultansi yang tidak berwujud (*intangible*), oknum direksi dan pejabat terkait dapat dengan mudah mencairkan triliunan rupiah dengan kedok "pembayaran *fee* jasa konsultan" tanpa adanya parameter yang jelas mengenai standar kewajaran harga *billing rate* maupun pembuktian *output* kinerja konsultansi tersebut. Begitu pula pada ranah pemerintah daerah, terkuaknya Kasus Suap Pengadaan Jasa Layanan Internet (*Internet Service Provider*/ISP) dan CCTV pada program Bandung Smart City yang menjerat Wali Kota Bandung pada tahun 2023, membuktikan bahwa ketiadaan standar harga yang baku untuk jasa teknologi informasi sangat rentan disiasati melalui *mark-up* yang dibungkus dengan kesepakatan *fee* proyek (suap) sejak tahap perencanaan HPS.

Sebagai imbas sistemik dari fenomena kasus-kasus tersebut, birokrasi pengadaan kini terjebak pada paradoks prosedural. Di satu sisi, ketiadaan metode analisis harga ini terus dieksploitasi oleh para pemburu renten (*rent-seekers*). Namun di sisi lain, para PPK dan Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan yang sebenarnya beritikad baik justru menjadi sangat defensif. Mereka sering kali berlindung di balik formalitas "memenangkan harga termurah semata" demi mengamankan diri dari temuan audit. Keputusan diskresioner (*freies Ermessen*) yang seharusnya menjadi hak prerogatif PPK untuk memilih penawaran jasa dengan nilai manfaat terbaik, akhirnya lumpuh oleh teror ketakutan akan ancaman pemeriksaan.[5] Situasi defensif ini diperparah dengan kekeliruan struktural birokrasi yang memaksakan instrumen Standar Biaya Masukan (SBM) atau Standar Harga Satuan Regional (SHSR) sebagai harga pasar mutlak untuk jasa keahlian. Padahal, instrumen SBM secara legal murni berfungsi sebagai batas pagu penganggaran fiskal (*budgetary constraints*), bukan metrik yang merepresentasikan ekuilibrium nilai kontrak di pasar nyata.[6]

Data empiris memperkuat urgensi krisis ini secara absolut. Hasil Survei Penilaian Integritas (SPI) KPK 2024 mengungkap fakta mengejutkan: 56% responden menyadari kualitas barang/jasa tidak sesuai dengan harga yang dibayarkan, dan 38% lainnya menilai hasil pengadaan gagal memberikan manfaat substantif. Bahkan, kerentanan penyalahgunaan

[4] Muh. Al Gaffar, Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Publik (Yogyakarta: Deepublish, 2022), hlm. 104.

[5] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 112.

[6] Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia tentang Standar Biaya Masukan (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2025).

pengadaan bertengger di angka raksasa, yakni 97% pada kementerian/lembaga dan 99% pada tingkat pemerintah daerah.[7] Potret buram ini terkonfirmasi dari postur temuan audit negara. Dalam berbagai laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) periode 2024 hingga awal 2025, kasus kemahalan harga (*mark-up*) dan ketidaksesuaian spesifikasi mutu jasa mendominasi temuan kepatuhan, yang menyumbang kebocoran keuangan negara secara masif.

Pada ranah penegakan hukum pidana, statistik penindakan KPK yang dimutakhirkan hingga Triwulan I tahun 2026 terus merekam jejak kelam tersebut. KPK mencatat terdapat 68 perkara tindak pidana korupsi yang murni berasal dari sektor pengadaan pada tahun 2024, disusul oleh 39 perkara pada tahun 2025, dan 4 perkara baru di awal tahun 2026.[8] Ratusan triliun rupiah yang menguap dari perkara-perkara ini membuktikan bahwa sistem pengadaan kita lebih banyak mengandalkan kontrol administratif retrospektif yang bersifat menghukum setelah kontrak hancur, daripada mencegah penyimpangan melalui instrumen kewajaran harga yang solid sejak tahap perencanaan. Hal ini sejalan dengan postulat riset Nathan (2024), yang menegaskan bahwa kewajiban pembuktian harga wajar harus dibangun sebagai proses argumentatif yang sistematis, bukan sekadar pemenuhan formalitas ketersediaan angka.[9]

Lebih jauh lagi, kegagalan negara dalam membangun tata kelola data (*Data Governance*) menjadi hambatan struktural tersendiri. Meskipun digitalisasi masif melalui sistem *e-Procurement* telah mencatat jutaan transaksi setiap tahunnya, ekosistem digital saat ini lebih banyak berfungsi sebatas "infrastruktur transaksi" ketimbang "infrastruktur intelijen harga". Data kontrak historis dibiarkan berserakan tanpa disertai metadata mengenai kualifikasi mutu, tingkat kerumitan, atau letak geografis. Tanpa adanya kewajiban normalisasi data yang memadai, penggunaan harga historis sebagai alat pembanding hanyalah bentuk pemeliharaan ketidakteraturan. Abdou et al. (2022) mengingatkan bahwa sistem pengadaan yang gagal mengintegrasikan rekam jejak historis secara terkalibrasi, secara otomatis menyediakan celah bagi praktik persekongkolan tender.[10]

Berangkat dari besarnya magnitud kapital yang dipertaruhkan dan munculnya fenomena kasus serta kerentanan hukum di lapangan, penelitian ini hadir bukan sekadar untuk mendeskripsikan problematika maladministrasi, melainkan untuk menawarkan rekonstruksi pengaturan yang preskriptif. Tata kelola standar kewajaran harga jasa harus segera direformasi dari sekadar pendekatan yang *HPS-sentris* menuju kerangka kerja analisis berbasis pembuktian (*evidentiary-based analysis*). Kebaruan (*novelty*) kajian ini diletakkan pada usulan rancang bangun kerangka hukum yang memisahkan secara tegas antara "kesalahan prosedur administrasi murni" dengan "penyalahgunaan wewenang berdampak koruptif". Rekonstruksi ini diharapkan mampu menjadi katup pengaman (*safety valve*) guna mencegah kebocoran anggaran negara, sekaligus memberikan perisai perlindungan hukum (*legal protection*) yang berkeadilan bagi para pengambil keputusan teknis.

Pengadaan barang dan jasa publik di Indonesia menuntut tata kelola keuangan negara yang transparan, efektif, dan berorientasi pada nilai manfaat maksimal (*value for money*). Meskipun pemerintah telah berupaya memperkuat instrumen perencanaan melalui Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 yang menempatkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) sebagai alat evaluasi, realitas empiris dan penegakan hukum menunjukkan bahwa praktik pengadaan jasa, baik Jasa Konsultansi maupun Jasa Lainnya, masih diwarnai oleh kerentanan rekayasa harga dan ketidakpastian hukum. Persoalan ini berakar dari ketiadaan parameter operasional yang

---

[7] Komisi Pemberantasan Korupsi, Hasil Survei Penilaian Integritas (SPI) KPK (Jakarta: KPK RI, 2025).

[8] Komisi Pemberantasan Korupsi, Laporan Kinerja dan Statistik Penindakan Tindak Pidana Korupsi Triwulan I (Jakarta: KPK RI, 2026).

[9] R. Nathan, "Audit Trails and Accountability in Public Expenditure," Journal of Accounting Research 62, no. 3 (2024), hlm. 1410.

[10] A. Abdou et al., "Collusive Tendering and Pricing Methodologies in Public Procurement," Journal of Public Procurement 22, no. 1 (2022), hlm. 18.

jelas mengenai standar kewajaran harga di dalam regulasi *existing*, sehingga norma yang bersifat terbuka tersebut memicu disparitas penafsiran, membuka celah penyalahgunaan anggaran, sekaligus menjerumuskan para Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang beritikad baik ke dalam kerentanan kriminalisasi akibat audit retrospektif (*hindsight bias*).

Berdasarkan kompleksitas norma dan praktikal tersebut, pokok permasalahan penelitian ini dapat dinarasikan ke dalam dua rumusan utama: Bagaimana tingkat kecukupan pengaturan standar kewajaran harga jasa dalam sistem pengadaan pemerintah pasca-berlakunya Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 dalam memenuhi prinsip objektivitas, keterukuran, verifiabilitas, dan auditabilitas serta, bagaimana model rekonstruksi pengaturan standar kewajaran harga jasa yang ideal dan komprehensif guna mencegah penyalahgunaan anggaran sekaligus menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, dan perlindungan bagi pelaku pengadaan.

II. Bahan Hukum dan Metode Penelitian

Penelitian ini dikonstruksikan sebagai penelitian hukum normatif (normative legal research) yang bersifat kualitatif-preskriptif. Karakter utama penelitian ini tidak sekadar mendeskripsikan anomali regulasi atau praktik pengadaan di lapangan, melainkan secara spesifik diarahkan untuk memecahkan isu hukum dogmatis guna merumuskan konstruksi hukum yang diidealkan (ius constituendum). Sebagaimana ditegaskan oleh Marzuki (2021), penelitian hukum normatif pada hakikatnya merupakan suatu proses kognitif untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip, maupun doktrin guna menjawab isu hukum yang sedang dihadapi.[11] Oleh karenanya, objek kajian dalam penelitian ini berpusat pada penelusuran asas-asas, doktrin tata kelola pengadaan, serta koherensi sistem perundang-undangan di bidang keuangan negara.

Guna menghasilkan daya analisis yang tajam dan presisi, kerangka penelitian ini merajut tiga pendekatan secara kumulatif (*multiple approaches*). Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diterapkan untuk menelaah harmonisasi vertikal dan horizontal antara Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa, Undang-Undang Keuangan Negara, dan regulasi pemberantasan korupsi, mengingat koherensi antarperaturan adalah prasyarat mutlak dalam membangun kepastian hukum.[12] Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mendedusir batasan limitatif antara kewajaran harga, diskresi profesional, maladministrasi, dan tindak pidana kerugian negara. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*) membedah ratio decidendi Putusan Mahkamah Agung Nomor 2305 K/Pid.Sus/2016 dan Nomor 169 PK/Pid.Sus/2019 guna mengonfirmasi kriteria integritas pembuktian harga di mata peradilan.

Seluruh instrumen di atas dieksekusi melalui studi kepustakaan (*library research*) guna menginventarisasi bahan hukum primer otoritatif serta bahan hukum sekunder berupa literatur mutakhir dan pedoman kelembagaan. Keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dieksaminasi secara sistematis menggunakan metode analisis kualitatif-preskriptif melalui instrumen penalaran silogisme deduktif. Alur penalaran ini, meminjam postulat Mertokusumo (2014), bekerja dengan cara meletakkan asas perlindungan dan efisiensi keuangan negara sebagai premis mayor yang absolut, kemudian dibenturkan secara kritis dengan rumusan norma penetapan harga yang masih terbuka sebagai premis minor.[13] Melalui dialektika deduktif inilah, penelitian bermuara pada penemuan hukum yang menawarkan desain rekonstruksi pengaturan standar kewajaran harga jasa yang presisi, terukur, dan proporsional, guna mencegah penyalahgunaan anggaran sekaligus menjamin kepastian hukum bagi para pelaksananya.

---

[11] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, ed. rev. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021), hlm. 35.

[12] Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 300.

[13] Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 2014), hlm. 78.

III. Hasil dan Pembahasan

a. Pengaturan Standar Kewajaran Harga Jasa dalam Sistem Pengadaan Pemerintah Pasca-Perpres Nomor 46 Tahun 2025

Tata kelola pengadaan barang dan jasa publik di Indonesia merupakan manifestasi langsung dari mandat konstitusional Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menggariskan bahwa pengelolaan keuangan negara harus diselenggarakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengonfirmasi landasan ini, pakar hukum keuangan negara Atmadja (2018) menegaskan bahwa transformasi hukum perbendaharaan modern menuntut pergeseran dari sekadar pertanggungjawaban formal-kuitansi (*formal accountability*) menuju pertanggungjawaban material berbasis kinerja (*material accountability*).[14] Sejalan dengan itu, Tjandra (2014) mengonstruksikan bahwa pengelolaan keuangan negara menuntut adanya sistem yang rasional dan akuntabel guna mencegah inefisiensi alokasi anggaran.[15] Dalam rezim hukum positif saat ini, instrumen utama tata kelola tersebut bersandar pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang telah diubah terakhir kali melalui Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025. Perubahan ini membawa penyesuaian prosedural yang secara teleologis berorientasi pada pencapaian efisiensi, efektivitas, dan nilai manfaat maksimal (*value for money*).

Dalam kerangka doktrin hukum administrasi, tindakan pejabat tata usaha negara di bidang perbendaharaan tidak cukup hanya diukur melalui kepatuhan pada asas legalitas formal (*wetmatigheid*), tetapi secara imperatif harus memenuhi asas efisiensi dan kelayakan bertindak (*doelmatigheid*).[16] Guna mengoperasionalkan asas tersebut, perlu ditarik garis demarkasi yang tegas antara konsep "standar kewajaran harga" dengan "Harga Perkiraan Sendiri (HPS)". Standar kewajaran harga merupakan parameter, kriteria, atau metode pengujian hukum yang digunakan untuk menilai rasionalitas suatu nilai ekonomi. Sebaliknya, HPS adalah hasil estimasi nominal yang disusun oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagai wujud luaran dari penerapan standar tersebut. Pemahaman konseptual ini penting untuk mengonstruksikan hubungan hukum antara HPS, harga penawaran penyedia, dan harga kontrak. Ketiganya merupakan entitas yang berbeda dan tidak diwajibkan oleh hukum untuk bernilai sama persis; HPS merupakan estimasi batas kelayakan, penawaran adalah respons keekonomian riil dari pasar, dan kontrak adalah manifestasi kesepakatan akhir. Oleh karena itu, adanya selisih antara harga kontrak dengan HPS tidak otomatis dapat diartikan sebagai bentuk kerugian keuangan negara, melainkan bagian dari dinamika pasar yang wajar sepanjang prosesnya didasarkan pada metodologi pengujian yang sah.

Secara normatif, Pasal 26 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 46 Tahun 2025 memberikan mandat kepada PPK untuk menetapkan HPS dengan ketentuan bahwa nilai tersebut wajib *"dihitung secara keahlian dan menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan"*. Kedudukan HPS ini memiliki fungsi spesifik yang dibatasi oleh hukum. Simamora (2017), dalam kajiannya mengenai hukum kontrak pemerintah, mengingatkan bahwa penyusunan HPS berada dalam domain hukum publik (tata usaha negara) sebagai ranah persiapan, yang kelak menjembatani lahirnya kontrak di ranah hukum privat.[17] Berdasarkan Pasal 26 ayat (5)

---

[14] Arifin P. Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 45.

[15] W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2014), hlm. 73.

[16] Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), hlm. 67.

[17] Y. Sogar Simamora, Hukum Kontrak: Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia (Surabaya: LaksBang Justitia, 2017), hlm. 112.

peraturan tersebut, HPS difungsikan antara lain sebagai alat untuk menilai kewajaran harga penawaran, menetapkan batas tertinggi penawaran (untuk pengadaan jenis tertentu), serta menjadi dasar penetapan besaran nilai Jaminan Pelaksanaan bagi penawaran yang dinilai terlalu rendah (*abnormally low tender*). Guna melindungi diskresi perencanaan birokrasi, Pasal 26 ayat (7) memberikan perlindungan fungsional yang tegas bahwa HPS tidak dapat dijadikan dasar tunggal untuk menghitung kerugian negara. Ketentuan ini menempatkan HPS murni sebagai *owner's estimate* untuk keperluan manajerial dan mitigasi risiko keekonomian.

Kendati demikian, pengaturan tersebut menghadapi tantangan dogmatis yang kompleks ketika objek yang ditransaksikan adalah jasa. Kekhususan harga jasa sangat berbeda secara diametral dengan pengadaan barang yang harganya dibentuk oleh wujud fisik dan standar pabrikan. Nilai keekonomian sebuah jasa sangat dipengaruhi oleh variabel kualitatif seperti kualitas mutu keluaran (*output*), tingkat kompetensi kepakaran, alokasi risiko pekerjaan, dan kerumitan metodologi. Selain itu, istilah "jasa" dalam ekosistem pengadaan tidaklah homogen. Harus ada pembedaan parameter pengujian yang tegas antara Jasa Konsultansi dan Jasa Lainnya. Pengadaan Jasa Konsultansi sangat bertumpu pada kualifikasi *intangible* (tidak berwujud) seperti tingkat pendidikan tenaga ahli, rekam jejak (*curriculum vitae*), *billing rate*, hingga kekayaan intelektual.[18] Sebaliknya, Jasa Lainnya (seperti jasa kebersihan atau layanan penyelenggaraan acara) memiliki struktur biaya yang lebih banyak didominasi oleh komponen fisik, upah minimum, dan operasional baku. Memaksakan satu metode kewajaran harga yang seragam untuk seluruh entitas jasa adalah sebuah anomali konseptual yang rentan mendistorsi penilaian.

Sejauh ini, Perpres Nomor 46 Tahun 2025 memang telah mengatur kewajiban penggunaan "keahlian" dan "data yang dapat dipertanggungjawabkan". Namun, pengaturan tersebut masih menyisakan ruang kosong yang fatal dalam bentuk kelemahan metodologis. *Pertama*, parameter "keahlian" belum terdefinisi secara objektif hukum belum memandu kualifikasi seperti apa yang dianggap memiliki keahlian dan bagaimana standar pembuktian keahlian tersebut diukur. *Kedua*, belum adanya pelembagaan mengenai hierarki sumber data (*hierarchy of evidence*). Regulasi belum menentukan bobot reliabilitas secara berjenjang antara data kontrak pemerintah masa lalu, hasil survei pasar independen, standar tarif profesi, maupun kedudukan Standar Biaya Masukan (SBM) sebagai instrumen fiskal. *Ketiga*, ketiadaan pedoman teknis metode pengujian harga, di mana regulasi belum mengatur mekanisme normalisasi data terhadap inflasi, tata cara rasionalisasi penawaran harga yang ekstrem, dan belum mengakomodasi konsep rentang kewajaran harga (*reasonable price range*) sebagai ganti dari titik angka tunggal absolut. *Keempat*, absennya konstruksi hukum mengenai *audit trail* (rekam jejak dokumentasi) dan kepastian waktu penilaian. Hukum positif belum secara eksplisit mengamanatkan bahwa rasionalitas kewajaran harga harus dinilai berdasarkan informasi keekonomian yang tersedia pada saat keputusan dibuat (*ex-ante*), bukan dihakimi secara mundur menggunakan informasi masa depan (*hindsight bias*), serta tidak mewajibkan format dokumentasi penalaran PPK secara komprehensif.

Benang merah dari seluruh penelaahan di atas bermuara pada satu konklusi: Perpres Nomor 46 Tahun 2025 sejatinya telah mengatur keberadaan instrumen HPS, namun regulasi tersebut belum berhasil membentuk standar kewajaran harga jasa yang terstruktur dan operasional. Oleh karena itu, persoalan hukum yang muncul dalam sistem pengadaan saat ini bukanlah pada kekosongan hukum pembentukan HPS secara absolut, melainkan pada kekosongan metodologis. Kekosongan metodologis inilah yang kemudian mengantarkan pada keharusan untuk menguji lebih dalam pada bagian berikutnya: apakah norma pengadaan saat ini telah menghadirkan instrumen perlindungan dan parameter yang objektif, terukur, dapat diverifikasi, dan dapat diaudit dalam menentukan kewajaran harga jasa.

[18] Richo Andi Wibowo, "The Complexity of Public Procurement of Services in Indonesia: An Asymmetric Information Perspective," Journal of Public Procurement 21, no. 2 (2021), hlm. 89.

b. Kecukupan Pengaturan Standar Kewajaran Harga Jasa dalam Menjamin Kepastian Hukum dan Akuntabilitas Pengadaan

Kecukupan pengaturan standar kewajaran harga jasa pasca Perpres Nomor 46 Tahun 2025 mutlak diuji menggunakan empat parameter esensial dalam hukum administrasi dan pengawasan keuangan, yakni: apakah pengaturan tersebut telah menghadirkan standar yang objektif, terukur, dapat diverifikasi, dan dapat diaudit. Pengujian ini bertumpu pada asas kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). Sebagaimana diajarkan oleh Gustav Radbruch dan dikonstruksikan lebih lanjut oleh Sudikno Mertokusumo (2019), kepastian hukum mensyaratkan adanya kejelasan norma dan prediktabilitas penerapannya guna mencegah kesewenang-wenangan aparatur.[19]

Pertama, terkait dengan parameter objektif dan terukur. Apabila diuji dari aspek kejelasan norma, frasa *"dihitung secara keahlian"* dan *"menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan"* sejatinya merupakan norma yang bersifat terbuka (*open norm*) dan belum dilengkapi parameter operasional. Pakar hukum administrasi negara, Ridwan (2020), menjelaskan bahwa perumusan norma terbuka sejatinya memberikan ruang diskresi (*freies ermessen*) bagi aparatur negara, namun diskresi tersebut harus dipagari oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).[20] Dalam kajian hukum tata negara, Lukman (2022) mengingatkan bahwa sifat terbuka tanpa pagar pembatas (*guardrails*) metodologis akan memperluas ruang diskresi birokrasi secara eksesif.[21] Diskresi yang terlampau luas tanpa instrumen pengendalian yang objektif akan meningkatkan risiko inkonsistensi perlakuan administrasi dan memperbesar kerentanan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Karena tidak adanya kerangka baku untuk mengukur alokasi risiko dan kompetensi jasa yang bersifat *intangible*, penentuan kewajaran harga murni beralih menjadi domain subjektivitas individual PPK, sehingga gagal memenuhi syarat keterukuran.

Kedua, menyangkut parameter dapat diverifikasi (*verifiability*). Kelemahan objektivitas normatif di atas beririsan langsung dengan persoalan hierarki pembuktian data (*hierarchy of evidence*). Dalam bangunan hukum pembuktian administratif yang logis, sumber data penentu harga jasa memiliki tingkat reliabilitas yang berbeda—mulai dari data transaksi aktual sejenis yang telah teruji, data kontrak pemerintah masa lalu yang terkalibrasi, hasil survei pasar independen, hingga standar pagu pemerintah. Semakin rendah reliabilitas suatu data, hukum mensyaratkan justifikasi dan verifikasi yang lebih ketat.[22] Namun, ketiadaan konsep *hierarchy of evidence* dalam regulasi positif membuat birokrasi kerap mengambil jalan pintas dengan memosisikan Standar Biaya Masukan (SBM) terbitan Kementerian Keuangan sebagai representasi mutlak harga pasar jasa. Kajian empiris oleh Wibowo (2021) menunjukkan bahwa memposisikan SBM yang fungsi normatif spesifiknya hanyalah instrumen batas tertinggi penganggaran fiskal (*budgetary constraints*), secara otomatis sebagai representasi tunggal dari kewajaran harga pasar adalah kekeliruan metodologis yang fatal karena meminggirkan aspek penilaian terhadap kepakaran dan kualitas *output* penyedia.[23]

Ketiga, berkaitan dengan parameter dapat diaudit (*auditability*). Standar kewajaran yang baik tidak hanya bergantung pada hasil akhir sebuah angka, tetapi pada proses pembentukannya yang harus dapat dilacak dan dipertanggungjawabkan. Pengaturan saat ini belum mengatur kewajiban pembentukan rekam jejak pemeriksaan (*audit trail*) yang komprehensif. Idealnya,

---

[19] Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2019), hlm. 61.

[20] Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, ed. rev. (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 145.

[21] Marcus Lukman, "Eksistensi Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik," Jurnal Hukum dan Peradilan 11, no. 1 (2022), hlm. 112.

[22] Y. Sogar Simamora, Hukum Kontrak: Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia (Surabaya: LaksBang Justitia, 2017), hlm. 134.

[23] Richo Andi Wibowo, "The Complexity of Public Procurement of Services in Indonesia: An Asymmetric Information Perspective," Journal of Public Procurement 21, no. 2 (2021), hlm. 92.

konstruksi kewajaran harga mensyaratkan dokumentasi minimal yang menguraikan identifikasi jenis jasa, justifikasi pemilihan data pembanding, metode verifikasi penawaran, penyesuaian inflasi/risiko, dan alasan penolakan data tertentu. Sejalan dengan hal ini, Nathan (2024) dalam studinya menegaskan bahwa *audit trail* merupakan instrumen absolut untuk membuktikan kewajaran keputusan rasional aparatur dari kacamata akuntansi forensik.[24] Tanpa adanya kewajiban hukum yang mengatur elemen minimum dokumentasi ini, proses pengambilan keputusan PPK menjadi rentan dan mudah diruntuhkan argumentasinya pada saat berhadapan dengan aparat pengawasan retrospektif.

Pengalaman empiris dan *lesson learned* dari praktik peradilan memberikan penegasan atas signifikansi keempat parameter di atas. Merujuk pada fakta-fakta hukum yang secara umum terungkap dalam persidangan tindak pidana korupsi yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkrah*), seperti pada tipologi kasus Pengadaan Jasa Konsultan Pemasaran di PT Dirgantara Indonesia, maupun perkara infrastruktur dan jasa kajian teknis BTS 4G BAKTI Kominfo, teridentifikasi bahwa kerentanan utama pengadaan jasa bermula pada tahap perencanaan. Rahardjo (2021) dalam kajian hukum pidana korupsi mencatat bahwa ketiadaan parameter operasional mengenai cara menguji *output* jasa yang abstrak, lemahnya verifikasi tarif independen, dan nihilnya *audit trail* dalam menyusun HPS, telah membuka celah lebar bagi terjadinya rekayasa estimasi harga.[25] Meskipun tipologi penyimpangan tersebut terjadi sebelum berlakunya Perpres 46/2025, ketiadaan instrumen mitigasi berupa parameter verifikasi dalam regulasi saat ini menunjukkan bahwa celah struktural tersebut masih bermukim dan mutlak harus diantisipasi.

Pemahaman doktrinal terhadap kewajaran harga jasa juga harus digeser dari pendekatan angka tunggal menjadi rentang kelayakan harga (*reasonable price range*). Pendekatan rentang ini secara substansial lebih memadai dalam mengakomodasi fluktuasi kualitas, metodologi, dan kompleksitas *output*. Memaksakan harga terendah sebagai wujud efisiensi dalam pengadaan jasa justru mencederai esensi *value for money*. Bovis (2012) dalam kajiannya pada *Public Procurement Law Review* menyoroti bahwa efisiensi semu melalui harga terlampau rendah sering kali berkorelasi linier dengan risiko kegagalan hasil dan sengketa kontrak.[26] Hal ini didukung oleh Thai (2017) yang memformulasikan bahwa *value for money* dalam kontrak jasa menuntut adanya ekuilibrium yang proporsional antara Harga (*Price*), Kualitas (*Quality*), *Output*, Kompetensi (*Competence*), dan Risiko (*Risk*).[27]

Pada titik puncak konsekuensi hukumnya, ketiadaan parameter kewajaran harga ini bermuara pada melemahnya perlindungan hukum bagi pejabat pengadaan. Standar kewajaran harga yang terstandardisasi tidak hanya berfungsi sebagai tameng pelindung keuangan negara, tetapi juga perisai kepastian bagi PPK. Terkait kerentanan ini, Adji (2017) secara tajam mengingatkan bahaya kriminalisasi kebijakan; di mana ranah kesalahan administratif murni acapkali ditarik secara prematur menjadi tindak pidana korupsi.[28] Hal ini selaras dengan pandangam Atmasasmita (2018) yang memperingatkan agar hukum pidana tidak digunakan secara serampangan untuk menghukum maladministrasi.[29] Oleh karena itu, harus dibangun sebuah demarkasi normatif yang tegas: bahwa perbedaan antara harga kontrak aktual dengan

---

[24] R. Nathan, "Audit Trails and Accountability in Public Expenditure," Journal of Accounting Research 62, no. 3 (2024), hlm. 1410.

[25] Agus Rahardjo, Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa: Dimensi Hukum Pidana dan Administrasi (Yogyakarta: Genta Publishing, 2021), hlm. 88.

[26] Christopher Bovis, EU Public Procurement Law (UK: Cheltenham Edward Elgar Publishing, 2012), hlm. 45.

[27] Khi V. Thai, International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing (Switzerland: Springer, 2017), hlm. 62.

[28] Indriyanto Seno Adji, Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara, dan Hukum Pidana, ed. rev. (Jakarta: Diadit Media, 2017), hlm. 215.

[29] Romli Atmasasmita, Hukum Kejahatan Bisnis: Teori dan Praktik di Era Globalisasi (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 102.

ekspektasi HPS di kemudian hari tidak otomatis membuktikan harga tersebut tidak wajar; harga yang dinilai tidak wajar akibat dinamika pasar tidak selalu identik dengan kerugian negara; dan kelemahan administratif tidak dapat ditarik ke ranah pidana tanpa pembuktian mutlak adanya niat jahat (*mens rea*) dan perbuatan manipulatif (*actus reus*). Demarkasi pemisahan ini hanya mungkin diwujudkan apabila sistem hukum administrasi memiliki instrumen pengujian harga yang terukur secara metodologis.

Berdasarkan seluruh eksaminasi analisis kesenjangan (*gap analysis*) terhadap norma, doktrin, dan realitas empiris di atas, penelitian ini mengonstruksikan kesimpulan yang secara tegas menjawab rumusan masalah pertama: Pengaturan standar kewajaran harga jasa dalam sistem pengadaan pemerintah pasca-Perpres Nomor 46 Tahun 2025 belum sepenuhnya memadai. Ketidakcukupan ini terjadi karena norma yang ada masih bersifat terbuka dan belum dilengkapi parameter operasional. Akibatnya, regulasi hukum positif saat ini belum mampu menyediakan standar kewajaran harga jasa yang objektif, terukur, dapat diverifikasi, dan dapat diaudit. Kekosongan metodologis ini pada akhirnya secara simultan memperlebar kerentanan terhadap kebocoran anggaran negara, sekaligus meruntuhkan kepastian hukum atas diskresi yang diambil oleh pejabat pengadaan.

c. Problematika Penerapan Standar Kewajaran Harga Jasa dan Implikasinya terhadap Pertanggungjawaban Pelaku Pengadaan

Ketidakcukupan parameter operasional dalam regulasi pengadaan sebagaimana diuraikan sebelumnya bukanlah sekadar kelemahan teoretis normatif, melainkan telah bermetamorfosis menjadi problematika sistemik dalam praktik penegakan hukum di lapangan. Problematika mendasar yang pertama kali muncul adalah penyederhanaan (simplifikasi) pembacaan terhadap variasi harga jasa. Berbeda dengan komoditas barang fabrikasi yang memiliki wujud dan harga eceran pasti di pasar, nilai keekonomian pengadaan jasa sangat bergantung pada Kerangka Acuan Kerja (KAK) dan spesifikasi teknis kualitatif.[30] Akibat ketiadaan parameter yang jelas mengenai batas variasi harga yang wajar, aparat pengawasan intern dan penegak hukum sering kali terjebak pada asumsi simplifikasi: menganggap bahwa setiap perbedaan harga (*price disparity*) dengan angka pembanding terendah yang ditemukan pasca-pekerjaan adalah manifestasi mutlak dari "kemahalan harga" yang merugikan keuangan negara.[31]

Kegagalan sistem hukum administratif dalam menyediakan garis demarkasi antara variasi harga rasional dengan manipulasi harga melahirkan risiko ganda yang sama-sama destruktif. Pada satu sisi, ketiadaan pedoman metodologis yang ketat membuka celah bagi pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk mengeksploitasi anggaran negara. Tanpa adanya kewajiban verifikasi data yang rigid, oknum pejabat dapat dengan mudah menyepakati harga yang telah dimanipulasi (*mark-up*) menggunakan data pembanding fiktif. Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara konsisten memotret anomali ini, di mana kebocoran uang negara dalam paket pengadaan jasa acapkali terjadi karena nilai HPS disusun semata-mata untuk membenarkan pagu anggaran, bukan berdasarkan analisis keekonomian riil.[32] Kajian empiris dalam literatur pengadaan internasional mengonfirmasi bahwa kelemahan metodologi penetapan harga berkorelasi eksponensial dengan tingginya probabilitas persekongkolan tender.[33]

---

[30] Richo Andi Wibowo, "The Complexity of Public Procurement of Services in Indonesia: An Asymmetric Information Perspective," Journal of Public Procurement 21, no. 2 (2021), hlm. 91.

[31] Adrian Sutedi, Aspek Hukum Pengadaan Barang/Jasa dan Berbagai Permasalahannya (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hlm. 154.

[32] Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) (Jakarta: BPK RI, 2025).

[33] A. Abdou et al., "Collusive Tendering and Pricing Methodologies in Public Procurement," Journal of Public Procurement 22, no. 1 (2022), hlm. 18.

Pada sisi lain, ketidakpastian standar hukum ini menciptakan efek gentar (*chilling effect*) bagi para Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan yang sesungguhnya bertindak dengan itikad baik. Karena regulasi tidak memberikan kepastian parameter mengenai kapan suatu instrumen harga dianggap sah secara hukum, aparatur pengadaan cenderung bersikap defensif. Mereka kerap memilih harga penawaran penyedia yang paling rendah tanpa mempertimbangkan kualitas luaran secara komprehensif, semata-mata guna menghindari temuan audit. Lebih krusial lagi, dalam kerangka pertanggungjawaban pidana, sering terjadi penyamarataan antara kelemahan administratif—akibat ketidakakuratan survei—dengan tindak pidana korupsi. Pakar hukum pidana Indriyanto Seno Adji memperingatkan agar aparat tidak menarik ranah administrasi murni ke dalam ranah pidana, sebab doktrin hukum pidana secara imperatif mensyaratkan pembuktian *mens rea* (niat jahat) dan kesengajaan untuk menguntungkan diri sendiri atau pihak lain secara melawan hukum, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.[34]

Ketegangan dogmatis antara objektivitas penilaian harga administratif dan pertanggungjawaban pidana ini sejatinya telah mendapatkan koridor yurisprudensial dari Mahkamah Agung. Untuk memahami batas pertanggungjawaban PPK, relevan untuk menelaah *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Agung Nomor 2305 K/Pid.Sus/2016. Dalam perkara tersebut, pemidanaan terhadap seorang PPK dijatuhkan bukan semata-mata karena HPS-nya terbukti memiliki selisih kemahalan, melainkan karena perbuatannya melanggar esensi kemandirian perencanaan sebagaimana diamanatkan aturan pengadaan. Fakta hukum di persidangan mengungkap bahwa PPK sama sekali tidak melakukan survei pasar mandiri, melainkan sekadar mengadopsi struktur harga yang disodorkan oleh calon penyedia. Melalui putusan ini, Mahkamah Agung menancapkan kaidah yurisprudensial bahwa HPS kehilangan legalitasnya sebagai instrumen pengadaan yang sah apabila proses penyusunannya terbukti dihilangkan independensinya dan terkooptasi oleh konflik kepentingan.[35]

Sebaliknya, perlindungan hukum yang objektif bagi pejabat pengadaan yang bertindak sesuai prosedur administratif ditegaskan dalam *ratio decidendi* Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 169 PK/Pid.Sus/2019. Kasus ini menyoroti problematika reviu retrospektif, di mana auditor menghitung kerugian negara menggunakan data "harga diskon khusus" yang baru diketahui setelah proyek selesai, untuk menghakimi HPS yang disusun PPK satu tahun sebelumnya. Majelis Hakim Agung membatalkan pemidanaan tersebut dengan pertimbangan bahwa selisih harga yang dihitung secara mundur (*hindsight bias*) menggunakan data di luar jangkauan rasional pada saat perencanaan, tidak dapat membatalkan keabsahan HPS yang disusun secara *ex-ante*. Mahkamah Agung menegaskan bahwa selama tidak ada alat bukti yang menunjukkan *mens rea* atau persekongkolan tender sejak awal, perbedaan nilai tersebut murni merupakan dinamika keekonomian pasar dan bukan merupakan bentuk tindak pidana korupsi.[36] Yurisprudensi ini menegaskan larangan bagi penegak hukum untuk memidana pejabat negara dengan menggunakan instrumen evaluasi masa depan yang tidak relevan dengan ketersediaan data pada saat keputusan diambil.

Dari rentetan problematika empiris dan yurisprudensial di atas, dapat ditarik sebuah benang merah argumentasi yang sangat tegas: ketiadaan standar operasional yang jelas terkait kewajaran harga jasa secara otomatis membuka celah terjadinya penyalahgunaan anggaran oleh pihak yang tidak bertanggung jawab; namun pada waktu yang bersamaan, ketidakjelasan norma tersebut merampas kepastian hukum bagi PPK yang bekerja dengan itikad baik. Oleh karena itu, sistem hukum pengadaan dan perbendaharaan negara mutlak membutuhkan kriteria

[34] Indriyanto Seno Adji, Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara, dan Hukum Pidana, ed. rev. (Jakarta: Diadit Media, 2017), hlm. 215.

[35] Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Nomor 2305 K/Pid.Sus/2016 (2017).

[36] Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 169 PK/Pid.Sus/2019 (2019).

pembuktian metodologis yang ajeg guna membedakan secara rigid antara: (1) kesalahan administratif akibat kelemahan manajerial; (2) ketidakwajaran harga akibat dinamika pasar; (3) kerugian keuangan negara secara materiil; dan (4) tindak pidana korupsi yang dilandasi niat jahat. Demarkasi inilah yang selanjutnya menuntut adanya upaya rekonstruksi ke dalam instrumen hukum positif.

d. Rekonstruksi Standar Kewajaran Harga Jasa dalam Mencegah Penyalahgunaan Anggaran dan Menjamin Kepastian Hukum

Guna mengurai problematika sistemik di atas, regulasi pengadaan pemerintah mutlak membutuhkan rekonstruksi normatif (*ius constituendum*). Rekonstruksi ini tidak mengharuskan perombakan total pada arsitektur Peraturan Presiden, melainkan dapat diinjeksikan secara presisi melalui instrumen Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Transformasi yang diusulkan adalah pergeseran dari pendekatan berbasis estimasi diskresioner menuju kerangka kerja analisis berbasis pembuktian (*evidentiary-based analysis*). Rancang bangun rekonstruksi ini ditopang oleh lima pilar utama:

Pertama, Perumusan Definisi Operasional Berbasis Kinerja. Hukum positif harus menetapkan secara definitif bahwa kewajaran harga jasa tidak identik dengan harga terendah maupun ketersediaan pagu anggaran. Harga wajar jasa harus didefinisikan sebagai nilai keekonomian rasional yang dihitung berdasarkan korelasi proporsional antara Kerangka Acuan Kerja (KAK), kompleksitas metodologi, kualifikasi kepakaran, dan alokasi risiko pekerjaan.[37] Formulasi ini mewajibkan instansi pemeriksa untuk tidak menganalisis nominal harga tanpa konteks, melainkan menyandingkannya dengan beban *output* yang disyaratkan dalam kontrak.

Kedua, Pelembagaan Hierarki Pembuktian Data (*Hierarchy of Evidence*). Pengumpulan data dasar HPS tidak boleh lagi diserahkan pada kebebasan metode yang acak. Regulasi harus menetapkan tata urut prioritas data yang mengikat secara hukum. Prioritas utama adalah nilai kontrak pemerintah masa lalu yang telah disesuaikan dengan inflasi (*adjusted historical data*); disusul oleh indeks tarif resmi asosiasi profesi; dan prioritas terakhir adalah informasi survei pasar yang telah diverifikasi silang. Hukum juga harus mengakomodasi metode *cost build-up* (pembentukan biaya) sebagai solusi hukum (*legal way out*) apabila data pembanding absolut tidak tersedia. Dalam metode ini, kewajaran harga dibedah dari struktur dasarnya, yang meliputi biaya langsung personel, biaya operasional non-personel, *overhead*, dan margin keuntungan rasional penyedia yang dibatasi oleh aturan fiscal.[38]

Ketiga, pengakuan atas rentang kewajaran harga (*reasonable price range*). Mengingat fluktuasi dan variasi harga dalam produk jasa adalah sebuah keniscayaan ekonomi, justifikasi hukum yang memaksakan kewajaran pada satu titik angka absolut (*single point estimate*) merupakan kekeliruan metodologis. Sebagaimana dikonstruksikan dalam pembatasan hukum publik melalui teori *margin of appreciation* oleh Aharon Barak, hukum administrasi harus mengakomodasi ruang bagi PPK untuk menetapkan rentang batas kewajaran atas dan bawah—sebagai model pendekatan, deviasi kewajaran dihitung pada rentang persentase tertentu dari titik ekuilibrium, bergantung pada analisis kompleksitas. [39] Toleransi diskresi semacam ini diakui sah secara hukum selama argumentasi teknisnya dapat dipertanggungjawabkan secara rasional.[40] Selama penawaran penyedia jatuh di dalam rentang statistik tersebut, hukum harus mengakuinya sebagai harga yang wajar.

---

[37] R. Nathan, "Audit Trails and Accountability in Public Expenditure," Journal of Accounting Research 62, no. 3 (2024), hlm. 1412.

[38] Khi V. Thai, International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing (Switzerland: Springer, 2017), hlm. 61.

[39] Aharon Barak, Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations (UK: Cambridge University Press, 2012), hlm. 89.

[40] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 134.

Keempat, Kewajiban Dokumentasi Elektronik (*Audit Trail*). Lemahnya rekam jejak pemeriksaan merupakan salah satu celah terbesar dalam pengawasan birokrasi. Mekanisme pengadaan yang baru wajib mengharuskan PPK untuk menyusun dan mengunggah Lembar Kerja Analisis Harga ke dalam sistem *e-Procurement*. Dokumen ini tidak sekadar berisi rincian angka, tetapi wajib memuat penalaran hukum dan ekonomis (*legal and economic reasoning*): rasionalisasi pemilihan sumber data tertentu, alasan penolakan data pembanding lainnya, serta formulasi penyesuaian risikonya.[41] Rekam jejak digital yang terkunci dengan penanda waktu (*time-stamped*) ini akan berfungsi sebagai alat bukti surat yang sah, mencegah rekayasa dokumen secara mundur saat terjadi audit di masa depan.

Kelima, Pelembagaan Perlindungan Administratif Bersyarat (*Conditional Safe Harbour*). Pilar terakhir ini ditujukan untuk memberikan kepastian hukum yang hakiki bagi aparatur negara. Merujuk pada asas keabsahan tindakan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, regulasi pengadaan mutlak memerlukan klausul perlindungan (*safe harbour*).[42] Klausul ini memformulasikan jaminan bahwa: Pejabat Pembuat Komitmen dan/atau Kelompok Kerja Pemilihan yang telah menetapkan harga berdasarkan hierarki tata urut data yang relevan dan mendokumentasikan *audit trail* secara utuh, diasumsikan bertindak dengan itikad baik sehingga tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana semata-mata karena perbedaan tafsir keekonomian pasca-pelaksanaan kontrak. Namun, jaminan administratif ini bersifat *conditional* (bersyarat); perlindungan tersebut serta-merta batal demi hukum (*exception clause*) apabila di kemudian hari aparat penegak hukum dapat membuktikan secara sah dan meyakinkan adanya *mens rea* berupa suap, gratifikasi, persekongkolan tender, atau manipulasi rekayasa data.

Melalui model rekonstruksi dogmatis yang komprehensif ini, standar kewajaran harga jasa tidak lagi sekadar menjadi pedoman teknis, melainkan bertransformasi menjadi perisai ganda: sebagai saringan metodologis yang ampuh mencegah penyalahgunaan uang negara, sekaligus sebagai payung kepastian hukum yang melindungi aparatur pengadaan dalam mengeksekusi mandat pembangunan.

IV. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan seluruh uraian analitis, eksaminasi normatif, serta pengujian doktrinal dan yurisprudensial yang telah dijabarkan, dapat ditarik benang merah konklusi bahwa pengaturan standar kewajaran harga jasa dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah pasca-berlakunya Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 belum sepenuhnya memadai. Meskipun regulasi existing telah menempatkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) sebagai instrumen estimasi, hukum positif belum menyediakan rumusan metodologi operasional untuk menguji kewajaran harga jasa itu sendiri. Frasa "dihitung secara keahlian" dan "menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan" merupakan norma terbuka yang belum dilengkapi parameter teknis, sehingga gagal memenuhi standar yang objektif, terukur, dapat diverifikasi, dan dapat diaudit. Kekosongan metodologis ini secara simultan memperlebar celah penyalahgunaan anggaran sejak tahap perencanaan, sekaligus meruntuhkan kepastian hukum dan perlindungan bagi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK).

Guna mengatasi persoalan sistemik tersebut, sistem pengadaan nasional mutlak memerlukan rekonstruksi hukum (ius constituendum) yang menggeser pendekatan diskresioner yang bersifat HPS-centric menuju kerangka kerja analisis berbasis pembuktian (evidentiary-based analysis). Model rekonstruksi ini diintegrasikan melalui Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) yang ditopang oleh lima pilar utama, yakni: pelembagaan definisi operasional berbasis kinerja dan kompleksitas output jasa; penerapan tata

[41] Zainal Mutaqin, Akuntabilitas dan Tata Kelola Keuangan Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2023), hlm. 119.

[42] Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), hlm. 142.

urut pembuktian data (hierarchy of evidence) yang mengikat; pengakuan atas rentang kelayakan harga (reasonable price range) untuk menghindari kekakuan titik angka tunggal; kewajiban penyusunan rekam jejak pemeriksaan (audit trail) elektronik dalam sistem e-Procurement; serta pelembagaan jaminan perlindungan administratif bersyarat (conditional safe harbour).

Sebagai implikasi strategis dari rekonstruksi ini, diajukan beberapa rekomendasi bagi para pemangku kepentingan. Pertama, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) disarankan segera menerbitkan pedoman teknis operasional yang merinci tata urut sumber data, normalisasi, dan format audit trail khusus untuk pengadaan jasa. Kedua, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan aparat penegak hukum dalam melakukan pemeriksaan wajib berpedoman pada asas penilaian berdasarkan waktu kejadian (ex-ante assessment) serta menolak logika penilaian mundur (hindsight bias), guna menegakkan demarkasi yang tegas antara kesalahan administratif manajerial, dinamika fluktuasi pasar, kerugian keuangan negara secara materiil, dan tindak pidana korupsi yang dilandasi niat jahat (mens rea). Ketiga, bagi dunia akademik, rekonstruksi ini diharapkan dapat membuka ruang riset lanjutan guna menguji efektivitas penerapan parameter pembuktian harga di berbagai instansi pemerintahan. Melalui kerangka tersebut, tata kelola pengadaan jasa diharapkan mampu menutup celah kebocoran keuangan negara secara presisi sekaligus memberikan payung kepastian hukum yang berkeadilan bagi aparatur negara.

Referensi

Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

Abdou, A., et al. “Collusive Tendering and Pricing Methodologies in Public Procurement.” Journal of Public Procurement 22, no. 1 (2022): 15–32.

Atmasasmita, Romli, Hukum Kejahatan Bisnis: Teori dan Praktik di Era Globalisasi (Jakarta: Kencana, 2018).

Barak, Aharon, Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations (UK: Cambridge University Press, 2012).

Bovis, Christopher, EU Public Procurement Law (UK: Cheltenham Edward Elgar Publishing, 2012).

Gaffar, Muh. Al, Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Publik (Yogyakarta: Deepublish, 2022).

Hadjon, Philipus, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019).

Huda, Ni’matul, Hukum Tata Negara dan Kebijakan Publik (Malang: Setara Press, 2023).

Ibrahim, Johnny, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif (Malang: Bayumedia Publishing, 2006).

Indrati, Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Yogyakarta: Kanisius, 2020).

Lukman, Marcus. “Eksistensi Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik.” Jurnal Hukum dan Peradilan 11, no. 1 (2022): 110–128.

Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum Edisi revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021).

Mertokusumo, Sudikno, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 2014).

———, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2019).

Mutaqin, Zainal, Akuntabilitas dan Tata Kelola Keuangan Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2023).

Nathan, R. "Audit Trails and Accountability in Public Expenditure." Journal of Accounting Research 62, no. 3 (2024): 1405–1430.

Rahardjo, Agus, Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa: Dimensi Hukum Pidana dan Administrasi (Yogyakarta: Genta Publishing, 2021).

Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara. Edisi revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

Seno Adji, Indriyanto, Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara, dan Hukum Pidana. Edisi revisi (Jakarta: Diadit Media, 2017).

Simamora, Y. Sogar, Hukum Kontrak: Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia (Surabaya: LaksBang Justitia, 2017).

Soeria Atmadja, Arifin P, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik (Jakarta: Rajawali Pers, 2018).

Sutedi, Adrian, Aspek Hukum Pengadaan Barang/Jasa dan Berbagai Permasalahannya (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

Thai, Khi V, International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing (Switzerland: Springer, 2017).

Tjandra, W. Riawan, Hukum Keuangan Negara (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2014).

Wibowo, Richo Andi. "The Complexity of Public Procurement of Services in Indonesia: An Asymmetric Information Perspective." Journal of Public Procurement 21, no. 2 (2021): 85–104.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) (Jakarta: BPK RI, 2025).

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2025 tentang Standar Biaya Masukan.

Komisi Pemberantasan Korupsi, Hasil Survei Penilaian Integritas (SPI) KPK (Jakarta: KPK RI, 2025).

———, Laporan Kinerja dan Statistik Penindakan Tindak Pidana Korupsi Triwulan I (Jakarta: KPK RI, 2026).

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2305 K/Pid.Sus/2016. 2017.

Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 169 PK/Pid.Sus/2019. 2019.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

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

Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. 2025.