

PERBEDAAN INTERPRETASI KUANTITAS DALAM KONTRAK LUMP SUM PADA PROYEK KONSTRUKSI PEMERINTAH: TINJAUAN DARI SISI REGULASI HUKUM KONSTRUKSI DAN AUDIT KEUANGAN

Kodrat Insany Taqwim

Fakultas Hukum Universitas Pekalongan

Email: kodratoi@gmail.com

Informasi	Abstract
Volume : 3 Nomor : 2 Bulan : Februari Tahun : 2026 E-ISSN : 3062-9624	<p><i>Dengan melihat dari sudut pandang auditor keuangan negara dan kontraktor, penelitian ini membahas perbedaan interpretasi tentang kuantitas kontrak lump sum pada proyek konstruksi pemerintah, dengan menelaah pandangan dari dua perspektif utama—auditor keuangan negara dan kontraktor. Studi ini menemukan kesenjangan penting dalam pemahaman kedua belah pihak tentang konsep kuantitas dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Auditor keuangan negara cenderung berfokus pada kepatuhan ketat untuk menjamin akuntabilitas dan mencegah kerugian negara. Mereka cenderung menginterpretasikan kontrak dan regulasi secara literal. Profil Risiko, dll. Sebaliknya, kontraktor menghadapi risiko finansial yang terkait dengan kontrak lump sum, sehingga mereka sering mengajukan klaim atau perintah perubahan untuk mengatasi situasi tak terduga. Perbedaan interpretasi menyebabkan konflik, inefisiensi proyek, dan kemungkinan peningkatan biaya. Ini juga berdampak pada akuntabilitas keuangan negara. Kompleksitas ini diperparah oleh kesulitan untuk menyelaraskan undang-undang di Indonesia; tumpang tindih antara peraturan negara dan standar FIDIC. Studi ini menunjukkan bahwa upaya besar diperlukan untuk mengatasi perbedaan interpretasi dengan mengembangkan kontrak yang lebih rinci, mengstandardisasi prosedur penanganan variasi, dan mengharmonisasikan regulasi yang berkelanjutan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan transparansi hukum, efektivitas, dan akuntabilitas manajemen proyek konstruksi.</i></p> <p>Kata Kunci: Kontrak Lumpsum, Interpretasi Kuantitas, Harmoni Regulasi</p>

A. PENDAHULUAN

Sektor konstruksi Indonesia, seperti di banyak negara berkembang lainnya, menghadapi banyak masalah dengan manajemen proyek, terutama dalam hal kontrak lump sum. Karena perbedaan interpretasi kuantitas pekerjaan antara pihak-pihak terkait, kontrak ini sering menjadi sumber perselisihan meskipun dimaksudkan untuk memberikan kepastian biaya. Auditor memastikan kepatuhan dan akuntabilitas, dan regulator menetapkan standar, sementara kontraktor berusaha memenuhi lingkup pekerjaan dengan mempertimbangkan biaya dan risiko yang telah mereka tanggung. Kesalahan dalam memahami ketiga perspektif

ini menyebabkan klaim yang tidak perlu, inefisiensi, dan bahkan kerugian negara pada proyek pengadaan publik.

Di antara variasi dan klaim yang sering terjadi, ada perbedaan antara apa yang terjadi dan apa yang seharusnya terletak pada ekspektasi tentang kejelasan dan finalitas kontrak lump sum. Kontrak lump sum secara teoritis menetapkan harga tetap untuk lingkup pekerjaan yang jelas didefinisikan. Namun, dalam praktiknya, dokumentasi awal yang tidak lengkap, perubahan desain, atau kondisi lapangan yang tidak terduga sering menyebabkan valuasi ulang atau perintah perubahan. Hal ini menyebabkan area abu-abu di mana interpretasi kuantitas sangat bergantung pada sudut pandang regulator, auditor, dan kontraktor.

Studi Sebelumnya Terkait

Beberapa studi telah menyelidiki masalah kontrak lump sum dan perbedaan interpretasi kuantitas dari berbagai perspektif:

Isu Klaim dan Variasi Kontrak: Menurut penelitian, salah satu alasan utama konflik dalam manajemen konstruksi adalah perbedaan valuasi perintah perubahan, juga dikenal sebagai perintah variasi. Bergantung pada kondisi proyek, metode valuasi seperti jadwal harga, harga pasar wajar, hari kerja, dan negosiasi digunakan¹. Tidak adanya dokumentasi yang memadai pada kontrak lump sum juga sering menyebabkan klaim pekerjaan tambahan yang signifikan, hingga 16 persen dari nilai kontrak awal².

Perbandingan Jenis Kontrak: Sebuah penelitian yang melakukan perbandingan risiko biaya antara kontrak satu kali jumlah dan kontrak satu kali harga menemukan bahwa kontrak satu kali jumlah memiliki risiko kerugian yang lebih tinggi bagi kontraktor³. Dalam pengadaan pemerintah, perbedaan harga rata-rata dalam kontrak unit lebih besar daripada kontrak lump sum⁴.

Peran Auditor: Untuk melindungi kepentingan pemilik, terutama dalam kontrak yang berdasarkan biaya aktual, Wyse dan Malik menekankan pentingnya ketentuan audit dan

¹ Zainordin, Z. M., Rahman, N. A. A., Sahamir, S. R., & Ali, A. S.. Methods of Valuing Construction Variation in Lump Sum Contract from the Public Client's Perspective (Zainordin et al., 2019).

² Ma'sun, A. M., & Mirnayani.. PERBANDINGAN KONTRAK LUMP SUM DAN UNIT PRICE PADA PELAKSANAAN PEKERJAAN PAGAR (Studi Kasus: Proyek PT. United Tractors Tbk – Jakarta) (Ma'sun & Mirnayani, 2024).

³ Suputra, I. G. N. O., & Wiranatha, A. A. K. A. C.. ANALISIS PERBANDINGAN RISIKO BIAYA KONTRAK LUMPSUM DAN KONTRAK UNIT PRICE DENGAN METODE AHP (Suputra & Wiranatha, 2009).

⁴ Mikowati, L., & Gultom, Y. M.. Price Gap Comparison in Unit Price and Lump Sum Contracts: A Transaction Cost Economic Approach (Mikowati & Gultom, 2023).

pelaporan biaya real-time dalam kontrak konstruksi⁵. Dalam proses audit di Indonesia, Prasetyo dan Fatima menyelidiki metode kuantifikasi klaim konstruksi. Pengalaman dan skeptisisme profesional auditor memengaruhi kualitas audit sendiri⁶.

Perbandingan Standar Nasional dan Internasional: Analisis dilakukan untuk membandingkan standar kontrak nasional, seperti Perpres dan Permen PUPR, dengan standar internasional, seperti FIDIC. Dianggap lebih efektif, dokumen FIDIC sering dianggap lebih baik karena menyediakan persyaratan yang adil bagi kontraktor dan menghindari sengketa di masa depan⁷. Dokumen FIDIC banyak diadaptasi, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi adalah referensi utama di Indonesia⁸.

Terlepas dari fakta bahwa penelitian-penelitian di atas telah menemukan banyak elemen yang berkaitan dengan kontrak lump sum, kebanyakan dari mereka belum melakukan analisis yang komprehensif dan komprehensif tentang perbedaan interpretasi kuantitas dari tiga perspektif utama—regulasi, auditor, dan kontraktor—dengan mengacu pada kerangka hukum Indonesia dan standar internasional. Penelitian sebelumnya biasanya berkonsentrasi pada satu aspek, perspektif, atau perbandingan jenis kontrak yang berbeda. Dengan melakukan analisis komparatif dan mendalam tentang bagaimana ketiga pihak ini memahami, menerapkan, dan menanggapi masalah kuantitas dalam kontrak lump sum, serta bagaimana regulasi, tugas audit, dan praktik kontraktor membentuk interpretasi kuantitas di proyek konstruksi Pemerintah, kesenjangan penelitian ini dimaksudkan untuk dipenuhi. Studi ini akan meningkatkan pemahaman kita tentang kompleksitas interpretasi kuantitas dan bagaimana hal itu berdampak pada akuntabilitas dan efisiensi proyek.

B. METODE PENELITIAN

Studi ini akan menerapkan metode hukum yuridis normatif. Metode ini digunakan karena fokus utama penelitian adalah menganalisis perbedaan interpretasi kuantitas dalam kontrak lump sum berdasarkan kerangka hukum dan peraturan yang berlaku, serta bagaimana auditor keuangan negara dan kontraktor seharusnya memahami dan menerapkan

⁵ Wyse, D. D., & Malik, S.. Audit Contract Provisions and Real-Time Cost Reporting in Construction Contracting (Wyse & Malik, 2005).

⁶ Sumartono, S., Ermawati, Y., & Rorong, T. M.. Influence of experience and professional skepticism on audit judgement of government external auditors (Sumartono et al., 2023).

⁷ Ilma, D., arif, F., Utoyo, B., & Marthini, A.. A Comparative Study of National and International Contracts Document refers to the FIDIC standard on Construction Projects in Indonesia (Ilma et al., 2021).

⁸ Simanjuntak, J. O., Bartholomeus, B., Simanjuntak, S., & Ginting, B.. ANALISA KONTRAK PROYEK KONSTRUKSI DI INDONESIA (Simanjuntak et al., 2021).

peraturan tersebut⁹. Menurut Wijayanto n.d., penelitian yuridis normatif sebagian besar berfokus pada analisis teks hukum, teori hukum, dan literatur untuk menentukan validitas korespondensi hukum¹⁰.

Secara khusus, penelitian ini akan menyelidiki standar hukum, prinsip-prinsip kontrak, dan peraturan yang berkaitan dengan keuangan negara dan jasa konstruksi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami bagaimana interpretasi kuantitas seharusnya dilakukan dan di mana potensi perbedaan interpretasi antara pihak-pihak yang terlibat dapat terjadi. Metode ini akan melibatkan menafsirkan berbagai peraturan undang-undang secara menyeluruh dan konseptual.

Bahan Hukum Primer:

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (misalnya Perpres No. 12 Tahun 2021 dan perubahannya).
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat terkait kontrak konstruksi.
- Standar Kontrak Internasional seperti FIDIC yang relevan dengan kontrak lump sum di Indonesia.

Bahan Hukum Sekunder:

- Buku-buku hukum, jurnal ilmiah di bidang hukum konstruksi, hukum administrasi negara, dan hukum keuangan negara.
- Hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan interpretasi kontrak, audit proyek konstruksi, dan kontrak lump sum.
- Dokumen resmi lainnya yang terkait seperti pedoman audit, putusan pengadilan yang relevan (jurisprudensi), serta pendapat pakar hukum.

Bahan Hukum Tersier:

- Kamus hukum dan ensiklopedia yang digunakan untuk memahami terminologi hukum.

Teknik Analisis Data

⁹ Khaidir, A., & Sutton, M.. Pengantar Analisis Kebijakan Publik dan Implementasinya dalam Bidang Pendidikan (Khaidir & Sutton, 2017).

¹⁰ Wijayanto, B. T. (t.t.). Pengecualian Pengenaan Tarif Passenger Service Charge Kepada Penumpang Transit dan Transfer Berdasarkan KP 12 Tahun 2015 Jo. KP 59 Tahun 2015: Analisis Berdasarkan Teori Keadilan (Wijayanto, n.d.).

Data yang telah dikumpulkan melalui studi kepustakaan akan dianalisis secara kualitatif-normatif menggunakan beberapa pendekatan analisis, yaitu:

Interpretasi Hukum: Menganalisis makna dan cakupan ketentuan hukum yang relevan, baik secara gramatikal, sistematis, historis, maupun teologis/teleologis, untuk memahami bagaimana norma-norma tersebut seharusnya diinterpretasikan terkait kuantitas dalam kontrak lump sum. Ini akan membantu mengidentifikasi potensi ambiguitas atau celah yang dapat menyebabkan perbedaan interpretasi.

Analisis Konseptual: Menganalisis konsep-konsep kunci seperti "kontrak lump sum", "kuantitas pekerjaan", "perubahan pekerjaan (variasi)", "tanggung jawab keuangan negara", dan "independensi auditor" untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang definisi, ruang lingkup, dan implikasinya dalam konteks regulasi dan praktik.

Sistematisasi Hukum: Membangun kerangka hukum yang koheren dari berbagai peraturan perundang-undangan untuk melihat hubungan antar norma dan prinsip hukum yang mengatur kontrak lump sum, audit keuangan negara, dan tanggung jawab kontraktor. Ini akan membantu mengidentifikasi konsistensi atau inkohorensi antar regulasi.

Komparasi Doktrin: Membandingkan pandangan-pandangan doktrinal dari berbagai ahli hukum mengenai isu-isu interpretasi kontrak, terutama dalam konteks perbedaan penafsiran antara auditor dan kontraktor.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Menurut Peraturan, Definisi Kuantitas dalam Kontrak Lump Sum

Secara normatif, kontrak lump sum adalah perjanjian di mana kontraktor melakukan seluruh pekerjaan yang tercantum dalam daftar kuantitas, gambar, dan spesifikasi dengan harga tetap. Harga yang disepakati ini meliputi semua biaya, overhead, risiko, dan keuntungan¹. Pada dasarnya, harga tetap dan pasti untuk seluruh lingkup pekerjaan yang ditetapkan awal.

Jenis kontrak berdasarkan pembayaran termasuk kontrak harga satuan dan lump sum, menurut Peraturan Presiden mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Indonesia¹¹. Dalam kontrak lump sum, harga yang pasti ditetapkan, penyedia barang atau jasa bertanggung jawab atas semua risiko yang mungkin terjadi selama pelaksanaan tugas. Penyesuaian lump sum dapat diizinkan oleh kondisi kontrak untuk variasi pekerjaan dan kondisi lain yang disepakati, terlepas dari harga yang telah ditetapkan sebelumnya¹.

¹¹ Herawan, S., & Yorizal, Y. F. UNIT PRICE CONTRACT IN CONSTRUCTION WORK (Herawan & Yorizal, 2020).

Meskipun demikian, lingkup pekerjaan yang telah disepakati pada awalnya tetap menjadi referensi utama. Karena harga yang ditetapkan dalam kontrak lump sum tidak dapat diubah, pembeli (pengguna jasa) tidak dapat meminta pengurangan harga jika kualitas pekerjaan yang diterima lebih rendah dari standar. Sebaliknya, kontraktor tidak dapat meminta harga lebih tinggi jika kualitasnya lebih tinggi¹².

Perspektif Kuantitas dari Auditor Keuangan Negara

Auditor keuangan negara bertanggung jawab untuk menjamin akuntabilitas dan efektivitas pengeluaran pemerintah. Prinsip kepastian harga dan lingkup pekerjaan yang telah disepakati sangat memengaruhi perspektif auditor dalam kontrak lump sum¹. Sebagai dasar pemeriksaan, auditor akan menggunakan dokumen awal kontrak. Setiap perbedaan antara jumlah yang dilaporkan dalam dokumen kontrak dan jumlah yang sebenarnya dapat menjadi hasil audit, yang dapat menunjukkan kerugian negara atau ketidakefektifan¹³. Jika ditemukan kerugian keuangan negara, laporan audit juga dapat merekomendasikan pengembalian sejumlah uang atau pelaksanaan pekerjaan tertentu.

Studi menunjukkan bahwa pekerjaan struktural yang tidak memenuhi persyaratan teknis atau kuantitasnya seringkali menyebabkan kerugian negara dalam proyek konstruksi yang didanai pemerintah di Indonesia¹³. Ini menunjukkan pendekatan ketat auditor terhadap kesesuaian kuantitas dan kualitas yang diserahkan dengan yang tercantum dalam kontrak. Auditor biasanya menafsirkan kuantitas secara literal dari dokumen kontrak, dan setiap perubahan tanpa proses perubahan yang sah dalam kontrak dapat dianggap sebagai perubahan. Seringkali terjadi perselisihan karena perintah perubahan yang menyebabkan biaya tambahan dan memerlukan ketentuan kontrak yang jelas tentang bagaimana perubahan akan dilakukan¹. Audit konstruksi dianggap sebagai bagian kontrol penting yang dapat membantu meningkatkan kinerja proyek dan mencegah tindakan ilegal dan korup¹⁴.

Perspektif Kuantitas Kontraktor

Dalam kontrak lump sum, kontraktor mengambil risiko yang lebih besar terkait biaya proyek. Risiko ini termasuk peningkatan biaya karena situasi yang tidak menentu¹. Persepsi kuantitas kontraktor seringkali lebih sesuai dengan keadaan di lapangan. Kontraktor akan menafsirkan kuantitas berdasarkan apa yang secara praktis diperlukan untuk menyelesaikan

¹² Halim, S., & Buana, T. L.. Pengaruh Pembiayaan yang Tidak Dilaksanakan terhadap Strategi Pembiayaan dan Pengendalian serta Penanganan Bank Syariah Komersial (Halim & Langlang Buana, 2021).

¹³ Wahyono, H. L.. State Financial Losses in Public Procurement Construction Projects in Indonesia (Wahyono et al., 2019)

¹⁴ Okereke, R. A., Muhammed, U., & Eze, E. C.. Construction audit-an essential project control function (Okereke et al., 2022).

proyek sesuai dengan fungsi dan spesifikasi teknis, yang mungkin berbeda dari estimasi awal yang tercantum dalam dokumen penawaran.

Salah satu masalah utama bagi kontraktor yang bekerja dengan kontrak lump sum adalah ketidaklengkapan dokumentasi awal atau perubahan desain selama proyek berlangsung. Ini dapat menyebabkan banyak klaim pekerjaan, bahkan 16% dari nilai kontrak awal, dan penyimpangan biaya sebesar 22,19% dibandingkan dengan kontrak harga satuan². Tawaran yang tidak seimbang, perintah perubahan yang memerlukan biaya tambahan, perubahan dalam lingkup dan desain, dan kompensasi untuk penyelesaian lebih awal adalah beberapa masalah yang paling diperdebatkan¹. Sumber utama perselisihan dalam proyek konstruksi adalah perubahan, yang biasanya disebabkan oleh klien karena desain yang tidak lengkap atau perubahan kebutuhan¹⁵.

Kontraktor akan mengajukan perintah perubahan ketika ada variasi dalam pekerjaan, seperti penambahan, pengurangan, atau perubahan. Metode penilaian untuk perintah variasi ini dapat bervariasi, termasuk jadwal harga, harga pasar wajar, hari kerja, dan negosiasi, yang bergantung pada keadaan dan karakteristik pekerjaan¹. Ini memungkinkan berbagai cara untuk memahami valuasi kuantitas yang berubah.

Peran Standar Kuantitas Internasional

Dalam proyek konstruksi, termasuk di Indonesia, standar kontrak internasional seperti FIDIC sering digunakan sebagai referensi. Kondisi kontrak dapat memungkinkan perubahan pekerjaan, meskipun kontrak lump sum memiliki harga yang tetap. FIDIC Red Book 1999 menjelaskan bagaimana harga kontrak dapat diubah (bertambah atau berkurang) dari "jumlah kontrak yang diterima" (jumlah kontrak yang diterima) menjadi "harga kontrak" akhir¹⁶. Ini menunjukkan bahwa standar kontrak internasional menawarkan mekanisme untuk mengatasi variasi sebagai perubahan jumlah.

FIDIC dan peraturan kontrak lainnya menyediakan prosedur formal untuk mengawasi perubahan atau modifikasi pekerjaan, yang mencakup klarifikasi kriteria untuk membedakan antara penyimpangan yang diizinkan dan pekerjaan tambahan yang memerlukan pembayaran terpisah¹⁷. Ketika salah satu pihak tidak setuju dengan penilaian pekerjaan yang dilakukan, penilaian perintah variasi biasanya menjadi sumber konflik¹. Meskipun standar internasional menyediakan kerangka kerja yang lengkap, pemahaman yang salah tentang

¹⁵ Hibberd, P. R.. Variations in construction contracts (Hibberd, 1986).

¹⁶ Hillig, J., Dan-Asabe, D., & Donyavi, S.. Fidic's Red Book 1999 edition: a study review (Hillig et al., 2010).

¹⁷ AL-Mustafa, E. R. M.. "Reevaluating Contractual Changes in Construction: The Legal Distinction Between Variations and Extra Work Under FIDIC Red Book 1999 and UAE Law" Submitted by (AL-Mustafa, 2025).

semangat kontrak, seperti dalam kontrak EPC/Turnkey yang dimodifikasi, dapat menyebabkan masalah yang lebih serius dalam praktiknya¹⁸.

Perbedaan dalam Interpretasi dan Konsekuensinya

Disebabkan perbedaan peran dan tanggung jawab masing-masing pihak, ada perbedaan besar dalam interpretasi kuantitas dalam kontrak lump sum:

Regulasi: Menegaskan kepastian harga dan lingkup pekerjaan yang telah ditetapkan sejak awal, dengan sedikit ruang untuk perubahan tanpa prosedur yang ketat. Pembayaran akhir didasarkan pada jumlah¹.

Auditor Keuangan Negara: Berkonsentrasi pada kepatuhan terhadap peraturan pengadaan dan kontrak. Interpretasi kuantitas dilakukan setelah peristiwa sebelumnya dan bertujuan untuk menemukan kesalahan yang dapat membahayakan keuangan negara¹³. Setiap peningkatan jumlah di luar batas awal akan menjadi tanggung jawab auditor¹.

Kontraktor: Menganggap kuantitas sebagai komponen yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan proyek dan situasi di lapangan. Mereka berpikir pragmatis dan proaktif, seringkali memberikan perintah perubahan untuk menjaga profitabilitas dan menyelesaikan proyek untuk membenarkan perubahan kuantitas¹.

Salah satu konsekuensi dari perbedaan interpretasi ini adalah sebagai berikut:

Konflik dan Sengketa Potensial: Perselisihan pemahaman ini sering menyebabkan konflik, klaim pekerjaan tambahan, dan sengketa antara kontraktor dan pemilik proyek (pemerintah)¹.

Kerugian Negara dan Pembengkakan Biaya: Jika auditor menemukan bahwa seseorang telah membayar sejumlah uang yang tidak terpenuhi atau tidak sesuai dengan kontrak, itu dapat dianggap sebagai kerugian negara¹³. Biaya juga dapat meningkat karena perbedaan estimasi kuantitas.

Inefisiensi Proyek: Perlambatan proyek dan peningkatan biaya tidak langsung dapat terjadi karena tanggapan yang lamban terhadap klaim atau alasan variasi¹⁵.

Kompleksitas Klaim: Studi menunjukkan bahwa kontrak lump sum dapat menyebabkan banyak klaim pekerjaan karena perubahan desain dan dokumentasi yang tidak lengkap².

Secara keseluruhan, analisis normatif menunjukkan bahwa meskipun peraturan kontrak lump sum bertujuan untuk memberikan kepastian, ada perbedaan dalam cara menginterpretasikan kuantitas dari perspektif auditor keuangan negara yang berfokus pada

¹⁸ Hardjomuljadi, S.. EPC/TURNKEY CONTRACT, LUMPSUM FIXED PRICE SUBJECT TO ADJUSTMENTS (Hardjomuljadi, 2015).

kepatuhan ketat dan kontraktor yang berfokus pada adaptasi lapangan. Peraturan perundang-undangan dan standar kontrak internasional berusaha menjembatani perbedaan ini dengan mekanisme penyesuaian, tetapi penerapan praktiknya masih sulit.

Harmonisasi Peraturan dan Kendala Implementasi

Dalam konteks proyek konstruksi, terutama kontrak lump sum, harmonisasi regulasi berarti upaya untuk menyelaraskan berbagai peraturan, standar, dan pedoman yang berlaku agar konsisten dan mudah dipahami. Tujuan utamanya adalah untuk menghindari perselisihan hukum dan memastikan bahwa prinsip-prinsip dasar hukum nasional dan internasional selaras. Hal ini sangat penting untuk Indonesia karena kerangka hukum yang kompleks yang terdiri dari Undang-Undang Jasa Konstruksi, Undang-Undang Keuangan Negara, dan berbagai peraturan pelaksana.

Indonesia telah berusaha untuk mengadopsi standar internasional dalam kontrak konstruksi dengan dokumen FIDIC. Di Indonesia, dokumen FIDIC banyak digunakan untuk proyek pemerintah dan swasta, dan telah lama diakui secara internasional⁸. Ada banyak kesamaan dalam peraturan item kontrak jika kita membandingkan standar kontrak nasional, seperti Peraturan Presiden, dengan standar FIDIC internasional. Dianggap lebih baik daripada beberapa dokumen kontrak kementerian di Indonesia, adopsi FIDIC membantu kontraktor mendapatkan persyaratan yang adil dan adil⁷.

Meskipun standar internasional telah diadopsi, masih ada banyak masalah untuk mengharmonisasi peraturan. Salah satu masalah utama adalah ketidaksesuaian antara peraturan di tingkat pusat dan daerah serta banyaknya peraturan yang tumpang tindih. Situasi seperti ini menimbulkan ketidakpastian hukum, yang dapat memperburuk perbedaan interpretasi kuantitas dalam kontrak lump sum. Misalnya, bahkan ketika menggunakan FIDIC yang telah dimodifikasi, pemahaman yang salah tentang semangat kontrak EPC/Turnkey, yang seringkali berbentuk uang tunai, dapat menyebabkan masalah yang lebih signifikan dalam praktiknya¹⁸.

Karena ketidakjelasan ini, interpretasi yang berbeda antara kontraktor dan auditor keuangan negara sangat berbeda. Auditor, yang sangat mengikuti peraturan nasional, mungkin menemukan perbedaan dalam praktik atau klaim kontraktor. Ini mungkin karena semangat FIDIC yang lebih fleksibel atau interpretasi yang belum sepenuhnya diterapkan dalam kerangka hukum nasional atau pedoman audit. Misalnya, tidak ada ketentuan yang jelas tentang klausul tertentu, seperti hak untuk melakukan langkah-langkah dalam kontrak

pembiayaan proyek, yang menunjukkan bahwa masih ada ketidaksepakatan dalam undang-undang yang memerlukan penyesuaian lebih lanjut.

Oleh karena itu, harmonisasi regulasi bukan hanya berarti mengadopsi standar; itu juga berarti memastikan bahwa implementasi dan interpretasi yang konsisten terjadi di semua tingkatan, mulai dari perumusan kebijakan hingga pelaksanaan proyek oleh kontraktor dan auditor keuangan negara. Untuk mencapai kejelasan yang diperlukan dalam kontrak lump sum, pembuat kebijakan, praktisi industri, dan lembaga pengawas harus terus berkolaborasi dan berbicara satu sama lain.

D. KESIMPULAN

Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini menyelidiki bagaimana auditor keuangan negara dan kontraktor berbeda menginterpretasikan kuantitas dalam kontrak lump sum proyek konstruksi pemerintah. Hasil menunjukkan bahwa ada perbedaan signifikan antara kedua pihak dalam cara mereka menggunakan dan memahami konsep kuantitas dalam kontrak lump sum.

Menurut auditor keuangan negara, interpretasi kuantitas sangat tergantung pada prinsip kepatuhan terhadap regulasi dan kontrak. Untuk memastikan akuntabilitas dan mengurangi kemungkinan kerugian negara, auditor memeriksa kesesuaian antara jumlah pekerjaan yang dilakukan dan yang tercantum dalam dokumen kontrak. Setiap ketidaksesuaian dengan jumlah yang ditetapkan dalam kontrak tanpa proses perubahan yang sah dapat menjadi hasil audit, yang membutuhkan kemandirian total untuk membuat keputusan yang adil¹⁹.

Sebaliknya, kontraktor cenderung menafsirkan kuantitas dengan lebih fleksibel sesuai dengan situasi di lapangan dan kendala yang mungkin terjadi selama proyek dilaksanakan. Kontraktor menghadapi kemungkinan "perdebatan antara kualitas dan kuantitas objek" pekerjaan yang harus diselesaikan sebagai akibat dari risiko keuangan yang terkait dengan kontrak lump sum. Seringkali, interpretasi ini menghasilkan klaim atau perintah perubahan untuk mengakomodasi kondisi tak terduga atau ketidaklengkapan dalam dokumentasi awal.

Ada kemungkinan konflik dan inefisiensi karena perbedaan interpretasi ini. Jika tidak ada prosedur dan dokumentasi hukum yang memadai, auditor yang berfokus pada kepatuhan normatif mungkin menolak klaim variasi yang diajukan kontraktor. Sebaliknya, interpretasi

¹⁹ Kiswanti, H., Ryadin, T. R., Djaha, A., & Hermawati, E. (t.t.). PROPOSAL PENELITIAN Peran Komitmen Etis Auditor dan Budaya Organisasi dalam Penerapan Prinsip Good Corporate Governance: Investigasi terhadap Perilaku Menyimpang Auditor (Kiswanti et al., n.d.).

ketat ini mungkin menghambat kontraktor yang fokus pada penyelesaian pekerjaan di lapangan dan mengelola risiko finansial.

Problem harmonisasi regulasi memperparah fenomena ini. Meskipun Indonesia telah berusaha untuk menciptakan kerangka kontrak yang lebih adil dan seimbang dengan mengadopsi standar internasional seperti FIDIC, masih ada konflik dan ketidaksesuaian antara peraturan perundang-undangan nasional yang berbeda. Ketidakjelasan ini dapat menyebabkan kebingungan bagi auditor dan kontraktor dalam interpretasi dan penerapan. Ini juga dapat menyebabkan masalah lebih besar meskipun standar kontrak telah diubah. Perbedaan interpretasi ini dapat berdampak luas pada akuntabilitas keuangan negara²⁰. Ini dapat menyebabkan perdebatan yang panjang, biaya proyek yang lebih tinggi, atau bahkan mengganggu kredibilitas laporan keuangan publik.

Akibatnya, upaya besar diperlukan untuk mengatasi perbedaan interpretasi ini melalui:

Penyusunan kontrak yang lebih rinci dan menyeluruh: Mengurangi keraguan tentang definisi kuantitas dan cara mengatasi variasi.

Untuk memastikan bahwa proses perubahan kontrak jelas dan dapat diterima oleh semua pihak, prosedur penanganan variasi harus distandardisasi.

Harmonisasi regulasi yang berkelanjutan: memastikan bahwa interpretasi undang-undang nasional konsisten di seluruh tingkat pemerintahan dan industri serta menyesuaikannya dengan standar terbaik internasional.

Langkah-langkah ini sangat penting untuk menciptakan kejelasan hukum, meningkatkan efektivitas proyek, dan menjaga akuntabilitas keuangan negara dalam mengelola proyek konstruksi dengan kontrak lump sum. Selain itu, penting untuk meningkatkan kapasitas dan pemahaman kontraktor dan auditor tentang prinsip-prinsip kontrak lump sum, termasuk mekanisme penanganan risiko dan klaim. Ini dilakukan untuk mengurangi perselisihan yang disebabkan oleh perbedaan pendapat.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Alonso-Iglesias, G., Ortega Fernández, F., & Montequín, V. R.. The Relationship between Cost Overruns and Modifications for Construction Projects: Spanish Public Works and Their Legal Framework (Alonso-Iglesias et al., 2023).
- AL-Mustafa, E. R. M.. "Reevaluating Contractual Changes in Construction: The Legal Distinction

20 Stewart, E., & Connolly, C.. The govern(mentality) of financial reporting reform: lessons from UK central government (Stewart & Connolly, 2024).

Between Variations and Extra Work Under FIDIC Red Book 1999 and UAE Law"
Submitted by (AL-Mustafa, 2025).

Halim, S., & Buana, T. L.. Pengaruh Pembiayaan yang Tidak Dilaksanakan terhadap Strategi Pembiayaan dan Pengendalian serta Penanganan Bank Syariah Komersial (Halim & Langlang Buana, 2021).

Hardjomuljadi, S.. EPC/TURNKEY CONTRACT, LUMPSUM FIXED PRICE SUBJECT TO ADJUSTMENTS (Hardjomuljadi, 2015).

Hatmoko, J. U. D., & Tamin, R. Z.. State Financial Losses in Public Procurement Construction Projects in Indonesia (Wahyono et al., 2019).

Herawan, S., & Yorizal, Y. F.. UNIT PRICE CONTRACT IN CONSTRUCTION WORK (Herawan & Yorizal, 2020).

Hibberd, P. R.. Variations in construction contracts (Hibberd, 1986).

Hillig, J., Dan-Asabe, D., & Donyavi, S.. Fidic's Red Book 1999 edition: a study review (Hillig et al., 2010).

Ilma, D., arif, F., Utoyo, B., & Marthini, A.. A Comparative Study of National and International Contracts Document refers to the FIDIC standard on Construction Projects in Indonesia (Ilma et al., 2021).

Khaidir, A., & Sutton, M.. Pengantar Analisis Kebijakan Publik dan Implementasinya dalam Bidang Pendidikan (Khaidir & Sutton, 2017).

Kiswanti, H., Ryadin, T. R., Djaha, A., & Hermawati, E. (t.t.). PROPOSAL PENELITIAN Peran Komitmen Etis Auditor dan Budaya Organisasi dalam Penerapan Prinsip Good Corporate Governance: Investigasi terhadap Perilaku Menyimpang Auditor (Kiswanti et al., n.d.).

Ma'sun, A. M., & Mirnayani.. PERBANDINGAN KONTRAK LUMP SUM DAN UNIT PRICE PADA PELAKSANAAN PEKERJAAN PAGAR (Studi Kasus: Proyek PT. United Tractors Tbk – Jakarta) (Ma'sun & Mirnayani, 2024).

Menteri Investasi dan Hilirisasi Badan Koordinasi Penanaman Modal.. KERANGKA ACUAN KERJA PENYUSUNAN ARSITEKTUR DAN PETA RENCANA PENGEMBANGAN SISTEM PERIZINAN BERUSAHA BERBASIS RISIKO TAHUN 2027-2031 (PERIZINAN et al., 2025).

Mikowati, L., & Gultom, Y. M.. Price Gap Comparison in Unit Price and Lump Sum Contracts: A Transaction Cost Economic Approach (Mikowati & Gultom, 2023).

Okereke, R. A., Muhammed, U., & Eze, E. C.. Construction audit-an essential project control function (Okereke et al., 2022).

- Prasetyo, R., & Fatima, E.. Quantification Methods of Construction Claims in the Audit Process: Evidence from Indonesia (Prasetyo & Fatima, 2022).
- Rashid, M. R.. Lump Sum Contracts in Construction: Benefits, Challenges, and Risk Allocation Strategies (Rashid, 2024).
- Simanjuntak, J. O., Bartholomeus, B., Simanjuntak, S., & Ginting, B.. ANALISA KONTRAK PROYEK KONSTRUKSI DI INDONESIA (Simanjuntak et al., 2021).
- Stewart, E., & Connolly, C.. The govern(mentality) of financial reporting reform: lessons from UK central government (Stewart & Connolly, 2024).
- Sumartono, S., Ermawati, Y., & Rorong, T. M.. Influence of experience and professional skepticism on audit judgement of government external auditors (Sumartono et al., 2023).
- Suputra, I. G. N. O., & Wiranatha, A. A. K. A. C.. ANALISIS PERBANDINGAN RISIKO BIAYA KONTRAK LUMPSUM DAN KONTRAK UNIT PRICE DENGAN METODE AHP (Suputra & Wiranatha, 2009).
- Wahyono, H. L.. State Financial Losses in Public Procurement Construction Projects in Indonesia (Wahyono et al., 2019).
- Waruwu, M., Pu`at, S. N., Utami, P. R., & Zendrato, J.. Metode Penelitian Kuantitatif: Konsep, Jenis, Tahapan dan Kelebihan (Waruwu et al., 2025).
- Wijayanti, E., & Adityawarman.. ANALISIS MANAJEMEN RISIKO PEMBIAYAAN PADA LEMBAGA KEUANGAN MIKRO SYARIAH (Studi Kasus pada Bank Wakaf Mikro Sunan Gunung Jati Ba'alawy) (Wijayanti, 2022).
- Willmore, C. S.. Resolution of Disputes Involving Variations in Estimated Quantities (Willmore, 2000).
- Wyse, D. D., & Malik, S.. Audit Contract Provisions and Real-Time Cost Reporting in Construction Contracting (Wyse & Malik, 2005).
- Zainordin, Z. M., Rahman, N. A. A., Sahamir, S. R., & Ali, A. S.. Methods of Valuing Construction Variation in Lump Sum Contract from the Public Client's Perspective (Zainordin et al., 2019).