

# MENDORONG PEMBANGUNAN BASIS DATA “LESSONS LEARNED” DALAM PEMBANGUNAN PROYEK INFRASTRUKTUR PELAYANAN PUBLIK

Anor Sihombing<sup>1</sup>, Sami'an<sup>2</sup>, Sarwono Hardjamuljadi<sup>3</sup>

<sup>1</sup>, Magister Student (Hukum Konstruksi, UNIKAL, Indonesia)

<sup>2,3</sup> Dosen, (Hukum Konstruksi, UNIKAL, Indonesia)

Email: [rui1996@yahoo.com.au](mailto:rui1996@yahoo.com.au), [dosen.samian@gmail.com](mailto:dosen.samian@gmail.com), [sarwono2@yahoo.co.id](mailto:sarwono2@yahoo.co.id)

Program Studi Magister, Hukum Konstruksi, Fakultas Hukum, Universitas

Pekalongan, Indonesia, NPM 1824000691 – Email: [rui1996@yahoo.com.au](mailto:rui1996@yahoo.com.au)

## ABSTRACT

Investment in sovereign projects is one of the government's key instruments in driving economic growth in the public sector. These sovereign projects often encounter issues due to a poorly defined scope provided in the contract document. Contractors found potential for ambiguous interpretation of clauses in general, particular conditions, specifications, technical drawings, and BOQ. In the contract implementation, several repetitive demands for variation orders and contract amendments were made due to the discrepancies in the site conditions. Disputes over strategic and high-value projects involving foreign entities and claims of millions of dollars may end up in the Singapore court, particularly those involving claims of millions of dollars. The relevant ministries need to build a database of lessons learned from various sectors to improve future project initiatives. A lesson learned is a source of knowledge about what works for the improvement of future contract documents.

**Keywords:** National Strategic Projects, contract claims, project evaluation, lessons learned.

## ABSTRAK

Investasi dalam pembangunan proyek pemerintah adalah salah satu instrumen kunci dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi dalam sektor pelayanan publik. Proyek-proyek pemerintah ini sering sering diterpa berbagai isu yang disebabkan oleh tidak rincinya definisi lingkup pekerjaan yang tertera didalam dokumen kontrak. Kontraktor menemukan potensi adanya interpretasi yang ambigu antara syarat umum, syarat khusus kontrak, spesifikasi, gambar teknis dan BOQ. Dalam satu pelaksanaan kontrak, acap kali terjadi variation order dan amandemen yang berulang-ulang karena ketidaksesuaian kondisi lapangan. Sengketa proyek strategis nasional dengan nilai klaim dalam hitungan jutaan dollar dapat berakhir dipengadilan internasional. Kementerian yang terkait perlu membangun sebuah basis data tentang lessons-learned dari berbagai sektor untuk memperbaiki inisiatif proyek dimasa mendatang.

**Kata Kunci:** Proyek strategis nasional, klaim kontrak, evaluasi proyek, lessons-learned.

## PENDAHULUAN

**Latar belakang** - Investasi untuk proyek pemerintah, termasuk kategori proyek strategis nasional (untuk selanjutnya disebut PSN), berperan sebagai salah satu mekanisme utama

untuk mempertahankan, dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. PSN dapat berupa pekerjaan konstruksi jalan tol, sistem transportasi berbasis rel, pelabuhan laut dan udara, pengembangan kawasan industri strategis, dan digitalisasi. Proyek tersebut diyakini meningkatkan kesempatan kerja dan usaha baru. PSN akan mendorong peningkatan besaran produksi, distribusi dan konsumsi.<sup>1</sup> Pemerintah perlu mengedepankan azas pemerataan untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah dan ketimpangan sosial. Dalam jangka panjang akan meningkatkan produktifitas nasional dan mendorong terjadinya stabilitas ekonomi.

Sejak awal, PSN perlu ditentukan modalitas pengadaan sub-subkomponen proyek tersebut. Kelengkapan dokumen teknis dan kedalaman rincian lingkup pekerjaan untuk masing-masing pekerjaan perlu diperiksa dengan prinsip kehati-hatian. Jika pelaksanaan pembangunan telah rampung dan laporan akhir (project completion report, PCR) telah disampaikan, maka seyogianya instansi terkait melakukan evaluasi dan monitoring operasi sistem yang telah dibangun secara berkelanjutan.

Bank Pembangunan Asia (ADB) juga melakukan validasi atas sejumlah PCR. Mandat untuk melakukan validasi PCR diberikan kepada departemen yang disebut sebagai Independent Evaluation Department (IED).<sup>2</sup> Dari hasil validasi data akan dipetik pelajaran penting (lessons-learned), terutama untuk proyek yang sangat berhasil dan yang gagal. Lessons-Learned tersebut akan dikumpulkan kedalam basis data ADB dan menjadi domain publik. Para pemangku kepentingan diharapkan dapat memetik pelajaran dari pengalaman-pengalaman dimasa lalu sehingga terhindar dari kegagalan yang sama dimasa mendatang. Demikian sebaliknya untuk proyek yang masuk dalam kategori sangat berhasil.

---

<sup>1</sup> Disebutkan didalam pertimbangan penerbitan PPRI 109, 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional untuk memaksimalkan penciptakan lapangan kerja, dan pemulihan ekonomi nasional.

<sup>2</sup> Dikenal sebagai Project Completion Report (PCR)

**Tujuan artikel** ini adalah untuk mendorong kesadaran pentingnya membangun basis data hasil validasi laporan evaluasi penyelesaian proyek infrastruktur pelayanan publik demi perbaikan dimasa mendatang.

## **METODA PENELITIAN**

Penyebab utama sengketa proyek dalam suatu kontrak adalah tidak rincinya lingkup pekerjaan, item pekerjaan, gambar-gambar teknis, spesifikasi teknis didalam sebuah dokumen kontrak. Dalam implementasinya, selalu ditemukan ketidaksesuaian antara kondisi lapangan dengan dokumen kontrak, sehingga perlu dilakukan berbagai penyesuaian, redesain yang berimplikasi penambahan biaya. Fokus artikel ini bukan pada pembahasan klausul kondisi kontrak FIDIC, tetapi lebih jauh, bagaimana validasi laporan evaluasi akhir dari proyek-proyek pemerintah memberikan umpan balik bagi perbaikan kebijakan pengelolaan kontrak pembangunan pelayanan publik dimasa mendatang. Secara singkat disinggung juga pedoman standard ADB dalam melakukan evaluasi proyek (sumber primer). Dilihat juga negara lain yang memandang pentingnya mendokumentasikan lessons-learned. Sebagai tambahan, diberikan 2 contoh kasus tentang pengelolaan proyek bernilai tinggi yang sarat masalah dan kasus lain yang berpotensi bermasalah.

**Disclaimer:** Penulis tidak melakukan analisis mendalam, juga tidak membahas catatan dan keputusan pengadilan tentang sengketa proyek.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Proyek Strategis Nasional (PSN) yang mulai dikembangkan secara terpadu pada tahun 2016, bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pemertaan pembangunan.<sup>3</sup> Dari sejumlah proyek yang telah selesai, masing-masing instansi telah mendapatkan pengalaman berharga selama implementasi proyek. PCR dari masing-masing proyek umumnya telah ada dimasing-masing instansi terkait. Namun demikian, belum ada inisiatif

---

<sup>3</sup> Sebagaimana dijabarkan didalam Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2021 Pasal 1

pemerintah secara terpadu untuk membangun database tentang Pelajaran penting yang didokumentasikan menyangkut kesuksesan dan kegagalan sebuah proyek.

ADB memberikan mandat kepada **Independent Evaluation Department (IED)** untuk membuat validasi PCR dan memperbaharui basis data sejak beberapa tahun yang lalu. Sesuai pedoman, IED akan membagi kriteria evaluasi menjadi (a) kriteria utama (core criteria) dan kriteria yang tidak utama (non-core criteria). Ada 4 kriteria utama, yaitu yang terkait aspek relevansi, efektifitas, efisiensi dan keberlangsungan (sustainability) sebuah proyek. Kriteria evaluasi yang bukan bersifat utama ada 3 bagian, yaitu dampak proyek terhadap pembangunan, kinerja negara peminjam dan kinerja lembaga penyedia dana.

Setiap kriteria akan diberi nilai bobot yang sama dan dinilai dengan skor numerik dari angka 3 (terbaik) hingga 0. Hasil akhir dari validasi laporan evaluasi tingkat kesuksesan sebuah proyek merupakan hasil rata-rata agregat dari 4 kriteria utama saja. Hasil akhir evaluasi tersebut menyimpulkan bahwa proyek tersebut "sangat sukses" atau sebaliknya, proyek dianggap gagal.<sup>4</sup> Efisiensi (ADB, 2016), merupakan ukuran pemanfaatan sumberdaya proyek dibandingkan terhadap pencapaian hasil yang diharapkan oleh negara dan masyarakat, jadi bukan dalam lingkup proyek yang sempit. Indikator efisiensi yang dapat digunakan antara lain parameter Economic Internal Rate of Return (EIRR), nilai Net Present Value (NPV), dan rasio Manfaat terhadap Biaya (Benefit-Cost Ratio), sejauh memungkinkan.<sup>5</sup>

**FIDIC Edisi 2, 2017 – Lesons-Learned.** Berbagai masalah yang menerpa para pihak yang berkontrak dalam pekerjaan konstruksi tidak lepas dari kejelasan pasal-pasal kontrak yang diadopsi. FIDIC Red Book Edisi 2 tahun 2017 melakukan berbagai revisi pasal-pasalnya dengan maksud untuk meminimalisir sengketa akibat multi-interpretasi.<sup>6</sup> Edisi

---

<sup>4</sup> Sebagaimana dirangkum dari ADB Guidelines for the Evaluation of Public Sector Operations, 2016.

<sup>5</sup> Ibid. Part C p.14 para 40.

<sup>6</sup> Randy Kesek & Sarwono menekankan "multi-interpretasi" pada bagian abstrak jurnal Analisis Red Clause Kontrak.

kedua tersebut sama sekali tidak merubah hierarki dokumen kontrak, yang antara lain adalah perjanjian kontrak, ketentuan khusus, ketentuan umum, spesifikasi teknis, gambar teknis, BOQ, jadwal dan dokumen tambahan lainnya.<sup>7</sup> Namun kewajiban para pihak diatur semakin ketat dari sisi limit waktu, pasal-pasal dibuat lebih rinci. Kewajiban para pihak terkait aspek lingkungan, social dan keselamatan dibuat lebih ketat. Resiko pelaksanaan proyek dibagi secara lebih adil diantara para pihak. Dalam hal terjadi perubahan lingkup pekerjaan, maka pengaturan untuk melakukan variasi kontrak juga disebutkan lebih jelas. Edisi terbaru kondisi kontrak FIDIC dipercaya akan meningkat biaya untuk memenuhi kompleksitas administrasi yang diatur didalam pasal-pasal yang mengikat para pihak. FIDIC perlu terus-menerus menguji terapan dokumen edisi terbaru untuk melihat tingkat suksesnya.

**Lessons-learned dinegara bagian Queensland** - Semua negara bagian di Australia secara reguler melakukan evaluasi atas proyek-proyek pemerintah. Proyek yang terlambat dan nilai kontrak yang membengkak akan menjadi fokus penting dalam kegiatan audit. Hasil audit akan digunakan untuk mendokumentasikan lessons-learned, membuat rekomendasi, serta best practice. Sebagaimana dikutip dari Quensland Audit Office, 2022, berikut <sup>8</sup>:

---

*” In the past, poorly managed contracts for infrastructure projects have contributed to delays and unexpected costs. Effective contract management is fundamental to reducing the risk of cost and time overruns.....”*

---

Salah satu dari rekomendasi Quensland Independent Audit office, agar semua department pemerintah, setiap 3 tahun, me-review kebijakan internalnya, prosedur, dan pedoman dalam mengelola kontrak infrastruktur.<sup>9</sup> Ada dua kasus proyek konstruksi yang menggunakan FIDIC Conditions of Contract for Construction (Red Book). Kasus yang pertama terkait dengan sengketa antara Perusahaan Gas Negara (PGN) dengan konsorsium

---

<sup>7</sup> FIDIC Clause 1.5

<sup>8</sup> QLD Audit Office (17 May 2022), Report 16: 2021-22 Contract management for new infrastructure.

<sup>9</sup> Ibid. p.3 #11. Good Practice

CRW. Kasus kedua terkait dengan dana pinjaman lunak dari salah satu lembaga pendanaan internasional kepada salah satu negara dikawasan Asia Tenggara.

### **Kasus Pertama: PGN vs CRW – Proyek Pembangunan Pipa Gas di Indonesia.**

Pada tahun 2006, Perusahaan Gas Negara (PGN Persero) memberikan kontrak kepada konsorsium CRW untuk mengerjakan pembangunan pipa gas Grissik ke Pagardewa. Dalam pelaksanaannya, CRW mengajukan permintaan untuk melakukan variation order hingga berjumlah 13 buah dengan nilai total berkisar USD 17 juta. Alasan klasik, informasi awal yang terdapat didalam dokumen teknis tidak memadai sehingga perlu berbagai penyesuaian dan penambahan pekerjaan. PGN menolak permintaan tersebut, sehingga sengketa dilanjutkan dengan adjudikasi. Keputusan DAB adalah menerima klaim dari CRW, namun PGN merasa keberatan dan dengan segera menerbitkan Notification of Dissatisfaction (NOD). Sengketa tersebut akhirnya berlanjut hingga proses hukum dipengadilan Singapura selama beberapa tahun. Jika dipelajari dari analisis hukum yang ditulis oleh Frederic Gillion, Partner (2011), sesungguhnya kedua belah pihak yang bertikai telah mengikuti ketentuan termasuk subklausul FIDIC nomor 20.4 dan 20.6.<sup>10</sup> Pelajaran penting yang dipetik dari kasus tersebut agar dikemudian hari mempertimbangkan modalitas Design-Built yang telah dilengkapi dengan konsep disain yang memadai bagi kedua belah pihak.

### **Kasus Kedua: Proyek Air dan Sanitasi dibiayai IFI dengan Serapan Nol**

Pada tahun 2021, sebuah Lembaga Keuangan International (IFI) menandatangani perjanjian pinjaman Consessional Ordinary Lending (COL) dengan nilai USD 50 juta, termasuk dana hibah sebesar USD 3 juta. Perjanjian kepada salah satu negara di kawasan Asia Tenggara adlah untuk membangun proyek air bersih dan sanitasi perkotaan. Setelah berjalan empat tahun, masih belum ada penyerapan dana pinjaman (disbursement).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Informasi kasus diperoleh dari jurnal dan analisis sengketa antara PGN vs CRW, Frederic Gillion, Partner (2011).

<sup>11</sup> The project title, the name of the IFI, and the borrower are not readily disclosed until the loan reevaluation is officially concluded,

Pihak IFI dan negara peminjam sepakat untuk melakukan reevaluasi dan renegotiasi. Negara peminjam meminta agak focus dana pinjaman hanya untuk membiayai sektor air serta lingkup pekerjaan akan dikurangi. Proses tender yang mengadopsi FIDIC Red Book Ed 2 2017 ini telah berlangsung selama setahun, harus diperlambat. Perusahaan yang mengajukan penawaran diminta untuk memperpanjang jaminan penawaran hingga dua kali. Nilai jaminan penawaran hingga USD 1.4 juta bukanlah jumlah yang sedikit, namun pasal-pasal didalam kondisi kontrak FIDIC tidak mengatur kompensasi atas permintaan perpanjangan jaminan penawaran. Didalam dokumen teknis juga terlihat persyaratan teknis yang kaku sehingga sulit mendapatkan peserta tender yang dapat memenuhi syarat. Menyadari lambannya implementasi proyek ini, maka dapat diperkirakan hasil akhir evaluasi proyek ini adalah jauh dari sukses, termasuk dalam kaitannya dengan kriteria utama "efisiensi".

## **SIMPULAN**

Mayoritas penyebab banyaknya variation orders dan sengketa yang terjadi pada proyek konstruksi adalah tidak lengkapnya berbagai details yang diperlukan, lemahnya definisi lingkup pekerjaan dan ketidaksesuaian kondisi lapangan. Pemerintah seharusnya membangun basis data dari berbagai hasil evaluasi penyelesaian kontrak konstruksi proyek pemerintah dimasa lalu, terutama proyek yang sangat sukses dan proyek yang gagal. Proyek yang sukses dikaitkan dengan relevansi, efektifitas, efisiensi dan tinggi potensi keberlangsungannya, sementara proyek gagal adalah sebaliknya. Penegakan hukum sulit diberlakukan terhadap keputusan yang berasal dari proses adjudikasi dan arbitase, namun ada sejumlah harapan agar suatu saat, keputusan tersebut dapat ditegakkan (enforceable).

Lessons-learned dapat menjadi pedoman, dan pilar bagi upaya pembelajaran. Membuat basis data lessons-learned perlu dilakukan sebagai rujukan dalam memperbaiki tingkat keberhasilan investasi sektor pelayanan publik dimasa depan. Lessons-learned hendaklah dipercayakan kepada badan yang memiliki independensi untuk menghindarkan bias dan kontroversi baru didalam ruang publik.

## REFERENCES

- ADB. (2016). Guidelines for the Evaluation of Public Sector Operations. Independent Evaluation Department, [https:// Guidelines for the Evaluation of Public Sector About Evaluation Lessons | Evaluation Lessons](https://Guidelines for the Evaluation of Public Sector About Evaluation Lessons | Evaluation Lessons)
- ADB website. (2025). Lessons Learned. <https://lessons.adb.org>.
- Frederic Gillion & Partner. (2011). Enforcement of DAB decisions under the 1999 FIDIC Conditions of Contract – A recent development: CRW Joint Operation v. PT Perusahaan Gas Negara (Persero) TBK [2011] SGCA 33 [https://\"Enforcement of DAB decisions under the 1999 FIDIC Conditions of Contract – A recent development: CRW Joint Operation v. PT Perusahaan Gas Negara \(Persero\) TBK \[2011\] SGCA 33\" | Fenwick Elliott](https://\)
- Hardjomuljadi, S. (2020). Use of Dispute Avoidance and Adjudication Boards. *Jakarta, Indonesia: ASCE*
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- Randy Kesek & Sarwono Hardjomuljadi. (2020). Analisis Red Clause Kontrak Konstruksi APBD dengan FIDIC Red Book 1999. *Jurnal Konstruksia/ Vol 11 Nomer 2/ Juli 2020*
- Queensland Audit Office. (17 February 2022). Contract management for new infrastructure. *Report 16: 2021-22*. [https://\"Contract management for new infrastructure | Queensland Audit Office](https://\)
- Saleh Jaber & Liam Hendry. (22 November 2024). A growing need for international enforcement of construction adjudication decisions. *IBANET*. <Https:// A growing need for international enforcement of construction adjudication decisions | International Bar Association>