Jurnal Penelitian Inovatif (JUPIN)
Vol. 6, No. 5, November 2026, Hal. 3997-4014
https://jurnal-id.com/index.php/jupin

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

Kewenangan Gubernur dalam Rancangan Peraturan Gubernur Lampung tentang Kebijakan Khusus Pengadaan Jasa Konstruksi: Kajian Yuridis Normatif

Benny Arby Umran[1], Fathoni[2]

[1] Program Profesi Insinyur, Institut Teknologi Indonesia, Indonesia
[2] Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Lampung, Indonesia
Email: [1]bennyarby.umran84@gmail.com, [2]fathoni@fh.unila.ac.id

Abstrak

Rancangan Peraturan Gubernur (Rapergub) Lampung tentang Kebijakan Khusus Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi disiapkan untuk mewajibkan Kerja Sama Operasi (KSO) dan penggunaan subpenyedia daerah. Penelitian ini menganalisis dasar dan batas kewenangan gubernur dalam membentuk Rapergub tersebut, keselarasannya dengan rezim pengadaan nasional dan hukum persaingan usaha, serta desain normanya. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan terhadap Peraturan Gubernur Jambi Nomor 4 Tahun 2023 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 46 Tahun 2023, didukung data Badan Pusat Statistik dan laporan pengadaan yang terbuka untuk publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 112 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 hanya mendelegasikan pengaturan KSO atau kemitraan dan subpenyedia daerah untuk pekerjaan berpendanaan APBD yang berisiko, berteknologi, dan berbiaya kecil sampai sedang. Data paket jalan Provinsi Lampung memperlihatkan bahwa pemenang tender didominasi badan usaha beralamat di Lampung, misalnya 17 dari 18 paket tahun 2026, sehingga persoalan yang lebih menonjol adalah konsentrasi pemenang, pinjam bendera, alamat fiktif, dan subkontrak tidak resmi. Perbandingan menunjukkan bahwa Pergub Jambi tidak mendefinisikan penyedia daerah, sedangkan Pergub Jambi dan Pergub Kalimantan Timur sama-sama tidak menetapkan porsi minimal pekerjaan mitra daerah. Penelitian ini merekomendasikan agar Rapergub memuat definisi penyedia daerah yang proporsional, KSO nonadministratif dengan porsi pekerjaan terukur, klausul pengecualian ketika mitra daerah yang mampu tidak tersedia, pengawasan melalui dokumen kontrak, dan sanksi yang bertumpu pada rezim pengadaan. Efektivitas kebijakan ini belum dapat dinilai sebelum diuji secara empiris.

Kata kunci: *kebijakan khusus; kerja sama operasi; kewenangan gubernur; pengadaan jasa konstruksi; rancangan peraturan gubernur*

Abstract

The Lampung draft governor regulation on special policies for construction procurement is being prepared to require joint operations (Kerja Sama Operasi, KSO) and the use of regional subcontractors. This study analyses the basis and limits of the governor's authority to adopt the draft, its consistency with the national procurement regime and competition law, and its normative design. It uses normative juridical research with statutory, conceptual, and comparative approaches, comparing Jambi Governor Regulation Number 4 of 2023 and East Kalimantan Governor Regulation Number 46 of 2023, supported by Statistics Indonesia data and publicly available procurement reports. The findings show that Article 112 of Government Regulation Number 22 of 2020 delegates only the regulation of joint operations or partnerships and regional subcontractors for regionally funded works of low-to-medium risk, simple-to-intermediate technology, and small-to-medium cost. Data on Lampung provincial road packages show that tender winners are predominantly firms registered in Lampung (17 of 18 packages in 2026), so the more pressing problems are winner concentration, name-borrowing, fictitious addresses, and informal subcontracting. The comparison shows that the Jambi regulation does not define regional providers, while neither the Jambi nor the East Kalimantan regulation sets a minimum work share for regional partners. The study recommends that the draft include a proportionate definition of regional providers, substantive joint operations with a measurable work share, an exception clause where no capable regional partner is available, contract-based supervision, and sanctions grounded in procurement law. The policy's effectiveness cannot be assessed until it is tested empirically.

Keywords: *construction procurement; draft governor regulation; governor's authority; joint operation; special policy*

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

1. PENDAHULUAN

Sektor jasa konstruksi menempati posisi strategis dalam pembangunan daerah karena menjadi saluran utama realisasi belanja modal pemerintah sekaligus penyedia infrastruktur pelayanan publik. Perekonomian Provinsi Lampung tumbuh 4,55 persen pada tahun 2023, capaian tertinggi sejak pandemi (BPS Provinsi Lampung, 2024a). Dari 4.244 perusahaan konstruksi yang tercatat aktif di Lampung pada tahun 2023, sebanyak 3.764 perusahaan atau 88,69 persen berkualifikasi kecil, sedangkan perusahaan berkualifikasi besar hanya berjumlah 67 perusahaan (BPS Provinsi Lampung, 2024b). Struktur ini menunjukkan bahwa usaha kecil merupakan mayoritas pelaku usaha konstruksi daerah, tetapi jumlah perusahaan yang tercatat belum menggambarkan berapa banyak yang benar-benar berpartisipasi dan memenangkan pengadaan pemerintah.

Data pengadaan yang terbuka untuk publik memberikan gambaran yang lebih spesifik. Investigasi kolaboratif IndonesiaLeaks terhadap 1.001 paket pekerjaan jalan yang diumumkan melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Provinsi Lampung pada tahun 2020–2022, dengan nilai sekitar Rp1,9 triliun, menemukan bahwa paket-paket itu dimenangkan oleh 513 perusahaan (Tim IndonesiaLeaks, 2024). Jumlah tersebut setara dengan sekitar 12 persen dari 4.244 perusahaan yang dicatat BPS pada tahun 2023, walaupun kedua data tidak sepenuhnya sebanding karena berbeda periode dan cakupan. Investigasi yang sama menemukan konsentrasi kemenangan pada kelompok usaha tertentu, misalnya kelompok yang terkait dengan satu perusahaan memenangkan 17 paket senilai Rp586,3 miliar pada tahun 2020–2023, serta praktik peminjaman perusahaan dengan imbalan sekitar 1–2 persen dari nilai proyek. Dari sisi asal penyedia, 19 dari 20 badan usaha pemenang paket jalan provinsi tahun 2023 beralamat di Lampung dan hanya satu yang berasal dari Bengkulu (Redaksi Kupas Tuntas, 2023), sedangkan 17 dari 18 pemenang paket jalan Dinas Bina Marga dan Bina Konstruksi (BMBK) yang dibiayai pinjaman daerah pada tahun 2026 beralamat di Lampung dan satu berasal dari Palembang (Inilampung, 2026).

Data tersebut menunjukkan bahwa anggapan umum tentang dominasi penyedia luar daerah tidak terkonfirmasi, setidaknya untuk paket jalan berpendanaan anggaran provinsi. Persoalan yang lebih menonjol justru terletak pada mutu partisipasi lokal. Sejumlah pemenang tender tercatat beralamat di rumah tinggal yang tidak menunjukkan aktivitas perusahaan (Redaksi Kupas Tuntas, 2023; Tim detikSumbagsel, 2023), pekerja di lapangan mengaku tidak pernah berhubungan dengan kontraktor pemenang sehingga muncul dugaan subkontrak tidak resmi (Sahmen, 2025), dan pejabat Dinas BMBK menyatakan kesulitan menindak praktik pinjam bendera karena belum ada aturan yang tegas melarangnya (Tim IndonesiaLeaks, 2024). Kajian empiris juga menunjukkan bahwa pinjam bendera merupakan salah satu sumber penyimpangan dalam tender konstruksi pemerintah (Fahlefi et al., 2025), sementara persekongkolan tender terjadi baik secara horizontal maupun vertikal dan memenuhi unsur tindak pidana korupsi (Anggraini & Bangun, 2025; Arifin et al., 2024). Di sisi lain, usaha mikro, kecil, dan menengah menghadapi hambatan berupa keterbatasan tenaga ahli, modal, dan pengalaman (Fadillah & Hairudinor, 2022), sedangkan pembinaan jasa konstruksi di daerah terkendala keterbatasan anggaran, ketidakjelasan acuan teknis, dan tumpang-tindih kewenangan antartingkat pemerintahan (Sanjaya, 2021).

Menanggapi kondisi tersebut, Pemerintah Provinsi Lampung menyiapkan Rancangan Peraturan Gubernur (Rapergub) tentang Kebijakan Khusus Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi. Konsiderans rancangan tersebut secara eksplisit menempatkan pelindungan dan pemberdayaan usaha kecil dan menengah konstruksi lokal sebagai alasan pembentukannya, dengan instrumen utama berupa kewajiban KSO antara penyedia luar daerah dan penyedia daerah, penggunaan subpenyedia daerah, pengaturan porsi kerja lokal, serta mekanisme pengawasan dan sanksi. Pilihan instrumen ini memiliki preseden. Provinsi Jambi telah menetapkan Peraturan Gubernur Jambi Nomor 4 Tahun 2023 tentang Kebijakan Khusus Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi yang secara tegas bersandar pada Pasal 112 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, sedangkan Provinsi Kalimantan Timur menetapkan Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 46 Tahun 2023 tentang Kebijakan Khusus Penyelenggaraan Jasa Konstruksi

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

di Daerah. Provinsi Kalimantan Barat kemudian menempuh langkah serupa melalui Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 8 Tahun 2025 tentang Kebijakan Khusus Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.

Kebijakan afirmatif berbasis wilayah dalam pengadaan publik senantiasa berada dalam ketegangan dengan prinsip pengadaan yang terbuka, bersaing, dan adil. Pengadaan publik telah lama diakui sebagai instrumen yang sah untuk mencapai tujuan sosial di luar efisiensi belanja (McCrudden, 2004), tetapi kebijakan yang ramah terhadap usaha kecil kerap gagal pada tataran pelaksanaan karena adanya kesenjangan antara rumusan kebijakan dan praktik pejabat pengadaan (Flynn, 2018). Studi atas sekitar 90.000 kontrak pemerintah daerah di Inggris Raya juga menunjukkan bahwa kecenderungan memilih pemasok dari wilayah sendiri sangat dipengaruhi konteks kelembagaan dan politik setempat (Eckersley et al., 2023). Dalam konteks hukum Indonesia, pertanyaan pokoknya bukan semata apakah afirmasi diperlukan, melainkan seberapa jauh gubernur berwenang menetapkannya melalui peraturan kepala daerah, dan bagaimana norma itu dirancang agar tidak melampaui kewenangan, tidak berbenturan dengan rezim pengadaan nasional, serta tidak berhenti sebagai formalitas.

Penelitian terdahulu telah membahas konstruksi hukum kontrak KSO dalam pengadaan barang/jasa pemerintah (Sujoko, 2020), hubungan hukum dan tanggung gugat anggota KSO (Lumbantobing & Cahyono, 2025; Putra et al., 2023), keabsahan perjanjian kemitraan jasa konstruksi (Arifin et al., 2023), instrumen hukum kerja sama pemerintah daerah di bidang jasa konstruksi (Pessak et al., 2021), daya saing UMKM dalam pengadaan (Fadillah & Hairudinor, 2022), partisipasi usaha kecil dalam tender konstruksi setelah Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 (Aprilia et al., 2024; Aprilia & Johantri, 2022), serta persaingan usaha tidak sehat dan praktik pinjam bendera dalam tender konstruksi (Arifin et al., 2024; Fahlefi et al., 2025). Namun, belum ada kajian yang secara khusus menguji batas delegasi Pasal 112 PP 22/2020 terhadap sebuah rancangan peraturan gubernur. Kebaruan artikel ini terletak pada tiga hal. Pertama, artikel ini menguji batas kewenangan gubernur secara operasional, termasuk menautkan kriteria "berbiaya kecil sampai sedang" dengan segmentasi nilai paket yang berlaku. Kedua, artikel ini menempatkan Rapergub Lampung dalam konteks data pengadaan Lampung yang terbuka untuk publik. Ketiga, artikel ini mengusulkan unsur yang tidak ditemukan dalam Pergub Jambi maupun Pergub Kalimantan Timur, yakni definisi penyedia daerah yang dapat diverifikasi, metode penetapan dan perhitungan porsi pekerjaan mitra daerah, klausul pengecualian berbasis reviu pasar, serta contoh rumusan pasal.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini bertujuan untuk (1) menganalisis dasar dan batas kewenangan Gubernur Lampung dalam membentuk kebijakan khusus pelaksanaan pengadaan jasa konstruksi; (2) menilai keselarasan kebijakan tersebut dengan rezim pengadaan barang/jasa pemerintah dan hukum persaingan usaha; serta (3) merumuskan desain norma Rapergub yang afirmatif terhadap penyedia jasa konstruksi daerah tanpa mengorbankan asas efisiensi dan akuntabilitas pengadaan. Sepanjang artikel, ketentuan hukum yang berlaku dibedakan secara tegas dari usulan penulis yang masih memerlukan pembahasan dalam proses pembentukan Rapergub.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang menempatkan norma hukum positif dan rancangan norma sebagai objek kajian (Marzuki, 2017). Tiga pendekatan digunakan secara bersamaan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah hierarki dan keterkaitan norma yang menjadi dasar kewenangan gubernur, mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021, hingga Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, serta Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 3 Tahun 2026. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membangun kerangka analisis

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

tentang sumber dan batas wewenang pemerintahan, kebijakan afirmatif dalam pengadaan publik, dan konsep KSO. Ketiga, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terhadap peraturan gubernur yang dibentuk berdasarkan delegasi yang sama.

Objek utama penelitian adalah naskah Rapergub Lampung tentang Kebijakan Khusus Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi versi Juli 2026 yang disusun oleh DPP INKINDO Lampung beserta kajian akademiknya (2026). Pada saat penelitian ini dilakukan, Rapergub berada pada tahap penyusunan. Bagian yang dianalisis meliputi konsiderans menimbang huruf c tentang alasan pelindungan usaha kecil dan menengah konstruksi lokal; ketentuan umum yang memuat definisi Daerah, Penyedia Jasa, Penyedia Jasa Konstruksi Daerah, Mitra KSO Daerah, Subpenyedia Jasa, dan usaha mikro dan kecil; Pasal 2 dan Pasal 3 tentang maksud dan tujuan; ketentuan tentang KSO atau kemitraan beserta porsi kerja dan biaya lokal; ketentuan tentang kewajiban penggunaan subpenyedia lokal; ketentuan tentang pengawasan dan sanksi; serta lampiran berupa contoh dokumen kerja sama dan surat pernyataan.

Pergub Jambi Nomor 4 Tahun 2023 dipilih sebagai pembanding utama karena memiliki judul dan objek yang identik dengan Rapergub Lampung, yakni kebijakan khusus pada tahap pengadaan; secara tegas merujuk Pasal 112 PP 22/2020; dan telah berlaku sejak Maret 2023 sehingga merupakan peraturan sejenis yang paling awal berlaku di antara pembanding yang ditelaah. Pergub Kalimantan Timur Nomor 46 Tahun 2023 digunakan sebagai pembanding pelengkap, bukan pembanding pasal demi pasal, karena objeknya lebih luas, yaitu penyelenggaraan jasa konstruksi yang mencakup pula pelatihan, sertifikasi, sistem informasi, dan fasilitasi pembinaan. Pergub Kalimantan Timur dianalisis pada unsur yang relevan bagi Rapergub Lampung, yaitu kriteria mitra daerah, pengecualian kewajiban KSO, pengutamaan subpenyedia lokal, dan jenis sanksi.

Analisis dilakukan dalam empat tahap. Tahap pertama mengidentifikasi dasar kewenangan dengan menelusuri rantai pemberian wewenang dari UUD 1945, UU 2/2017, PP 22/2020, hingga peraturan gubernur, serta menguji kesesuaiannya dengan Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011 dan Pasal 246 ayat (1) UU 23/2014. Tahap kedua memeriksa kesesuaian vertikal dan horizontal materi Rapergub dengan rezim pengadaan barang/jasa pemerintah, hukum UMKM, dan hukum persaingan usaha. Tahap ketiga membandingkan materi Rapergub dengan Pergub Jambi dan Pergub Kalimantan Timur untuk mengidentifikasi kelebihan, kekurangan, dan kekosongan pengaturan. Tahap keempat merumuskan rekomendasi norma beserta contoh rumusan pasal, yang secara eksplisit ditandai sebagai usulan penulis.

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan tersebut dan naskah Rapergub Lampung beserta kajian akademiknya. Bahan hukum sekunder meliputi artikel jurnal, buku, dan hasil penelitian yang relevan. Data sekunder nonhukum berupa statistik perusahaan konstruksi dan pertumbuhan ekonomi dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Lampung, serta laporan investigasi dan pemberitaan tentang hasil tender yang bersumber dari LPSE Provinsi Lampung, digunakan untuk menggambarkan realitas sosiologis yang melatarbelakangi kebijakan, bukan untuk pengujian statistik. Bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelusuran basis data peraturan resmi, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil analisis disajikan secara preskriptif dalam bentuk rumusan desain norma.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Struktur Usaha dan Kondisi Pengadaan Jasa Konstruksi di Lampung

Struktur usaha jasa konstruksi di Lampung disajikan pada Tabel 1. Data tersebut memperlihatkan piramida yang sangat timpang: hampir sembilan dari sepuluh perusahaan berkualifikasi kecil, sementara perusahaan berkualifikasi menengah dan besar secara bersama-sama hanya berjumlah 480 perusahaan atau 11,31 persen dari keseluruhan.

Kualifikasi usaha pada Tabel 1 perlu dibedakan dari dua ketentuan nilai paket yang sering tercampur dalam pembahasan afirmasi, sebagaimana diringkas pada Tabel 2. Ketentuan pertama adalah segmentasi pasar, yaitu batas nilai paket yang hanya boleh diikuti oleh kualifikasi tertentu. Peraturan LKPP Nomor 3 Tahun 2026 membagi paket pekerjaan konstruksi ke dalam kualifikasi kecil 1 (sampai dengan Rp2 miliar), kecil 2 (di atas Rp2 miliar sampai dengan Rp7,5 miliar), kecil 3 (di atas Rp7,5 miliar sampai dengan Rp15 miliar), menengah (di atas Rp15 miliar sampai dengan Rp50 miliar), besar

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

non-BUMN (di atas Rp50 miliar sampai dengan Rp100 miliar), dan besar (di atas Rp100 miliar) (Mustafa, 2026; Winarto, 2026).

Tabel 1. Jumlah Perusahaan Konstruksi di Provinsi Lampung menurut Kualifikasi Usaha, Tahun 2023

Kualifikasi Usaha	Jumlah Perusahaan	Persentase (%)
Kecil	3.764	88,69
Menengah	413	9,73
Besar	67	1,58
Jumlah	**4.244**	**100,00**

Sumber: BPS Provinsi Lampung (2024b), diolah; ketentuan nilai paket disajikan terpisah pada Tabel 2.

Ketentuan kedua adalah pencadangan, yaitu kewajiban menyediakan paket bagi kelompok usaha tertentu. Pasal 65 Perpres 16/2018 sebagaimana terakhir diubah dengan Perpres 46/2025 mewajibkan kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah mengalokasikan paling sedikit 40 persen anggaran belanja barang/jasa untuk usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi, serta mencadangkan paket dengan pagu sampai dengan Rp15 miliar bagi kelompok tersebut, kecuali paket yang menuntut kemampuan teknis yang tidak dapat mereka penuhi.

Tabel 2. Perbedaan Segmentasi Nilai Paket, Pencadangan Usaha Kecil, dan Kriteria Biaya Pasal 112

Nilai paket pekerjaan konstruksi	Segmentasi kualifikasi (Pasal 4 Peraturan LKPP 3/2026)	Pencadangan (Pasal 65 Perpres 16/2018 jo. Perpres 46/2025)	Kriteria biaya Pasal 112 ayat (4) PP 22/2020 (tafsiran penulis)
s.d. Rp2 miliar	Kecil 1	Dicadangkan bagi usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi, kecuali menuntut kemampuan teknis yang tidak dapat dipenuhi	Berbiaya kecil (dalam jangkauan)
> Rp2 miliar s.d. Rp7,5 miliar	Kecil 2	Idem	Berbiaya kecil (dalam jangkauan)
> Rp7,5 miliar s.d. Rp15 miliar	Kecil 3	Idem	Berbiaya kecil (dalam jangkauan)
> Rp15 miliar s.d. Rp50 miliar	Menengah	Tidak dicadangkan	Berbiaya sedang (dalam jangkauan)
> Rp50 miliar s.d. Rp100 miliar	Besar non-BUMN	Tidak dicadangkan	Berbiaya besar (di luar jangkauan)
> Rp100 miliar	Besar	Tidak dicadangkan	Berbiaya besar (di luar jangkauan)

Sumber: Pasal 65 Perpres 16/2018 sebagaimana terakhir diubah dengan Perpres 46/2025; Pasal 34–37 dan Pasal 112 PP 22/2020; Pasal 4 Peraturan LKPP 3/2026 sebagaimana diuraikan Mustafa (2026) dan Winarto (2026). Kolom terakhir merupakan tafsiran penulis, berlaku sepanjang pekerjaan juga tidak berisiko tinggi atau berteknologi tinggi.

Dengan pembedaan tersebut, persoalan afirmasi di Lampung tidak terutama terletak pada paket sampai dengan Rp15 miliar, yang secara normatif telah dicadangkan bagi usaha kecil, melainkan pada paket menengah dan paket yang dikecualikan dari pencadangan karena tuntutan teknis. Pada segmen inilah 480 penyedia daerah berkualifikasi menengah dan besar harus bersaing dengan penyedia dari luar daerah. Akan tetapi, Tabel 3 menunjukkan bahwa data publik yang tersedia belum mendukung anggapan

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

bahwa penyedia luar daerah mendominasi segmen tersebut, setidaknya untuk paket jalan berpendanaan anggaran provinsi. Temuan yang lebih konsisten adalah konsentrasi pemenang, praktik pinjam bendera, alamat badan usaha yang tidak dapat diverifikasi, dan dugaan subkontrak tidak resmi.

Tabel 3. Indikasi Permasalahan Pengadaan Jasa Konstruksi di Lampung berdasarkan Sumber Publik

Sumber dan periode data	Temuan pokok	Relevansi bagi Rapergub
Tim IndonesiaLeaks (2024); paket jalan LPSE Provinsi Lampung 2020–2022	1.001 paket senilai sekitar Rp1,9 triliun dimenangkan 513 perusahaan; satu kelompok usaha terkait memenangkan 17 paket senilai Rp586,3 miliar (2020–2023); peminjaman perusahaan dengan imbalan sekitar 1–2 persen; pejabat Dinas BMBK menyatakan belum ada aturan tegas yang melarang pinjam bendera	Konsentrasi pemenang dan pinjam bendera; perlunya KSO substantif dan verifikasi
Redaksi Kupas Tuntas (2023); paket jalan provinsi 2023	20 badan usaha pemenang, 19 beralamat di Lampung (12 di Lampung Utara) dan 1 dari Bengkulu; tiga CV beralamat di rumah tinggal tanpa aktivitas kantor	Penyedia luar daerah minoritas; definisi penyedia daerah perlu verifikasi fisik
Tim detikSumbagsel (2023); paket jalan Tajab–Adijaya, Way Kanan	Pemenang paket dengan pagu sekitar Rp5 miliar beralamat di rumah warga yang menyatakan tidak pernah menyewakannya kepada perusahaan	Idem
Sahmen (2025); dua paket rekonstruksi jalan provinsi, Tulang Bawang Barat–Way Kanan	Dua kontrak senilai lebih dari Rp29 miliar; pekerja lapangan mengaku hanya berhubungan dengan perantara dan tidak mengenal kontraktor pemenang (dugaan subkontrak tidak resmi)	Kewajiban pencantuman dan persetujuan subpenyedia
Inilampung (2026); 18 paket jalan BMBK 2026 yang dibiayai pinjaman daerah	Total sekitar Rp960 miliar; 17 pemenang beralamat di Lampung dan 1 di Palembang; tidak ada pemenang KSO; 10 paket bernilai di atas Rp50 miliar	Jangkauan Pasal 112 terbatas karena sebagian besar nilai berada pada segmen berbiaya besar

Sumber: diolah penulis dari sumber yang disebutkan. Data berasal dari laporan investigasi dan pemberitaan sehingga diperlakukan sebagai indikasi, bukan data resmi yang lengkap.

Temuan pada Tabel 3 memiliki dua implikasi bagi Rapergub. Pertama, kewajiban KSO bagi penyedia luar daerah kemungkinan hanya akan mengenai sebagian kecil paket, sehingga manfaat terbesar Rapergub justru terletak pada ketentuan subpenyedia daerah dan pada persyaratan agar keterlibatan mitra daerah bersifat substantif. Kedua, karena sebagian pemenang beralamat di Lampung tetapi kantornya tidak dapat diverifikasi, definisi penyedia daerah tidak cukup bertumpu pada alamat administratif. Data tersebut memiliki keterbatasan karena berasal dari laporan investigasi dan pemberitaan, belum mencakup paket gedung, sumber daya air, dan konsultansi, serta belum mencakup proyek berpendanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Oleh karena itu, temuan ini diperlakukan sebagai indikasi, bukan sebagai gambaran menyeluruh.

Ketimpangan struktural itu diperberat oleh lemahnya kapasitas. Penelitian tentang daya saing UMKM dalam pengadaan pemerintah menemukan bahwa keterbatasan tenaga ahli dan staf teknologi informasi, keterbatasan modal, minimnya pengalaman, serta kolusi dengan oknum pejabat menjadi penghambat utama (Fadillah & Hairudinor, 2022). Di Lampung, pembinaan jasa konstruksi oleh pemerintah daerah belum optimal karena keterbatasan anggaran, belum jelasnya acuan teknis pembinaan, kurangnya perhatian pimpinan daerah, serta tumpang-tindih kewenangan antara pemerintah

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

pusat, provinsi, dan kabupaten (Sanjaya, 2021). Pengalaman nasional juga menunjukkan bahwa aturan afirmatif tidak otomatis menaikkan partisipasi. Jumlah peserta tender konstruksi kualifikasi kecil di Kementerian Keuangan meningkat signifikan setelah Perpres 12/2021 berlaku (Aprilia & Johantri, 2022), tetapi peningkatan serupa tidak terjadi pada tender konstruksi Provinsi Papua Barat karena hambatan geografis, sedikitnya jumlah usaha kecil, dan lemahnya ekosistem pengadaan setempat (Aprilia et al., 2024). Pelajaran ini relevan bagi Lampung: keberhasilan afirmasi bergantung pada kesiapan pelaku usaha dan ekosistem pengadaan, bukan semata pada rumusan norma.

Dari sudut pandang filosofis, kebijakan afirmatif ini berakar pada tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pada sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan dalam konteks ini bukan sekadar kesamaan perlakuan formal dalam tender, melainkan pemerataan kesempatan bagi pelaku usaha yang secara struktural berada pada posisi lemah. Gagasan ini sejalan dengan pandangan bahwa pengadaan publik dapat digunakan secara sah sebagai instrumen kebijakan sosial sepanjang dirancang secara transparan dan proporsional (McCrudden, 2004). Dalam kerangka otonomi daerah, Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain guna melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Namun, legitimasi filosofis dan sosiologis tidak dengan sendirinya melahirkan kewenangan. Kebijakan yang secara moral dapat dibenarkan tetap harus memiliki dasar wewenang yang sah dan tunduk pada batas-batas yang ditetapkan peraturan yang lebih tinggi.

3.2. Dasar dan Batas Kewenangan Gubernur menurut Pasal 112 PP 22/2020

Dalam hukum administrasi negara, setiap tindakan pemerintahan, termasuk pembentukan peraturan, harus bertumpu pada wewenang yang sah, yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat (Ridwan HR, 2018). Atribusi melahirkan wewenang baru yang bersumber langsung dari undang-undang, delegasi merupakan pelimpahan wewenang dari organ yang telah memilikinya kepada organ lain disertai beralihnya tanggung jawab, sedangkan mandat tidak mengalihkan tanggung jawab dari pemberi mandat. Delegasi mensyaratkan adanya wewenang atributif yang telah ada sebelumnya, dan peraturan gubernur sah terutama apabila diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk dalam lingkup kewenangan gubernur (Saidi & Sulistyowati, 2024). Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya menentukan bahwa peraturan di luar jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Frasa “dibentuk berdasarkan kewenangan” menuntut adanya pemberian wewenang yang tegas dari peraturan yang lebih tinggi, bukan sekadar kewenangan umum penyelenggaraan pemerintahan (Ubaiyana & Fitriah, 2021). Sejalan dengan itu, Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya menentukan bahwa kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan.

Kuasa peraturan perundang-undangan yang dimaksud ditemukan dalam Pasal 112 PP 22/2020 sebagaimana telah diubah dengan PP 14/2021. Ayat (1) menugaskan gubernur menyelenggarakan kebijakan pembinaan jasa konstruksi di tingkat provinsi, yang meliputi penyelenggaraan pelatihan tenaga ahli konstruksi dan sistem informasi jasa konstruksi cakupan provinsi. Ayat (2) membuka ruang bagi gubernur untuk menetapkan kebijakan khusus pembinaan jasa konstruksi di tingkat provinsi. Ayat (3) menentukan bentuk kebijakan khusus itu, yaitu KSO dan/atau kemitraan antara badan usaha jasa konstruksi dari luar daerah dengan badan usaha jasa konstruksi provinsi, dan/atau penggunaan subpenyedia jasa daerah. Ayat (4) mensyaratkan bahwa kebijakan khusus hanya dapat diberlakukan apabila pendanaannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan pekerjaan konstruksinya berisiko kecil sampai sedang, berteknologi sederhana sampai madya, serta berbiaya kecil sampai sedang. Ayat (5) menentukan bahwa kebijakan khusus ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah provinsi atau peraturan kepala daerah, dan ayat (6) mengharuskan pembentukannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konstruksi Pasal 112 memperlihatkan bahwa kewenangan gubernur dalam hal ini bersifat delegatif: peraturan pemerintah, sebagai pelaksana undang-undang, mendelegasikan kepada gubernur

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi tertentu melalui peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. Karena bersumber dari delegasi, kewenangan itu bersifat limitatif. Setidaknya terdapat empat batas yang dapat ditarik. Pertama, batas materi: kebijakan khusus hanya dapat berbentuk KSO atau kemitraan penyedia luar daerah dengan penyedia daerah dan penggunaan subpenyedia daerah, sehingga instrumen lain seperti larangan mutlak bagi penyedia luar daerah atau kuota pemenang berdasarkan domisili tidak memiliki pijakan. Kedua, batas sumber dana: hanya pekerjaan yang dibiayai APBD. Ketiga, batas karakteristik pekerjaan: hanya pekerjaan berisiko kecil sampai sedang, berteknologi sederhana sampai madya, dan berbiaya kecil sampai sedang, dan ketiga unsur ini bersifat kumulatif. Keempat, batas bentuk dan prosedur: kebijakan ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi atau peraturan kepala daerah melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Keempat batas ini merupakan ketentuan hukum yang berlaku dan menjadi kerangka uji bagi setiap usulan norma dalam artikel ini.

Batas ketiga memerlukan penjelasan karena PP 22/2020 tidak menyatakan kriteria biaya dalam nilai rupiah. Pasal 34 ayat (4) PP 22/2020 menentukan bahwa kriteria biaya ditetapkan berdasarkan besaran biaya pekerjaan yang diperlukan untuk penyelesaian pekerjaan, sedangkan Pasal 35 sampai dengan Pasal 37 menautkan segmen berbiaya kecil dengan kualifikasi kecil, segmen berbiaya sedang dengan kualifikasi menengah, dan segmen berbiaya besar dengan kualifikasi besar. Pasal 40 mendelegasikan pedoman penilaian kriteria risiko, teknologi, dan besaran biaya kepada menteri. Pada saat ini, kualifikasi badan usaha diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 6 Tahun 2025 yang membagi kualifikasi kecil menjadi kecil 1, kecil 2, dan kecil 3 (Winarto, 2026), sedangkan batas nilai paket untuk setiap kualifikasi dirumuskan dalam Pasal 4 Peraturan LKPP Nomor 3 Tahun 2026 (Tabel 2). Dengan membaca ketentuan-ketentuan tersebut secara sistematis, penulis menafsirkan bahwa "berbiaya kecil" setara dengan paket sampai dengan Rp15 miliar dan "berbiaya sedang" setara dengan paket di atas Rp15 miliar sampai dengan Rp50 miliar, sehingga paket di atas Rp50 miliar berada di luar jangkauan Pasal 112. Agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran, Rapergub sebaiknya merujuk secara dinamis pada peraturan menteri dan peraturan LKPP yang berlaku, bukan mencantumkan angka rupiah secara tetap, karena batas nilai tersebut telah beberapa kali berubah.

Tafsiran tersebut berdampak nyata. Dari 18 paket jalan BMBK tahun 2026 pada Tabel 3, 10 paket bernilai di atas Rp50 miliar, 7 paket berada pada rentang di atas Rp15 miliar sampai dengan Rp50 miliar, dan 1 paket bernilai Rp15 miliar (Inilampung, 2026). Apabila nilai tersebut mencerminkan pagu paket, lebih dari separuh paket itu berada di luar jangkauan kebijakan khusus karena tergolong berbiaya besar. Batas-batas lain juga relevan. Kajian akademik awal Rapergub mengidentifikasi masalah utama pada "paket pekerjaan besar atau kompleks" dan "proyek strategis daerah", padahal pekerjaan berisiko tinggi, berteknologi tinggi, atau berbiaya besar justru berada di luar jangkauan Pasal 112 ayat (4). Proyek konstruksi berpendanaan APBN di wilayah Lampung, termasuk yang dilaksanakan oleh unit vertikal kementerian, juga tidak dapat dijangkau oleh peraturan gubernur. Selain itu, karena peraturan gubernur hanya mengikat perangkat daerah provinsi selaku pengguna jasa, pengadaan yang dibiayai APBD kabupaten/kota berada di luar daya ikatnya, kecuali ditindaklanjuti oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Rumusan masalah dan sasaran Rapergub karenanya perlu dikalibrasi ulang ke paket APBD Provinsi segmen biaya kecil sampai sedang yang tidak berisiko tinggi.

Pasal 112 ayat (5) memberi pilihan antara peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pilihan bentuk ini bukan sekadar soal kecepatan prosedur. Peraturan kepala daerah dapat dibentuk lebih cepat dan lebih lentur untuk menyesuaikan dinamika pasar, tetapi daya jangkaunya dalam pengenaan sanksi terbatas. Pasal 15 ayat (1) UU 12/2011 membatasi materi muatan ketentuan pidana hanya pada undang-undang dan peraturan daerah, sementara pengenaan sanksi administratif yang membebani pelaku usaha, terutama denda, idealnya memiliki dasar yang tegas dalam peraturan yang lebih tinggi. Pasal 112 sendiri tidak memuat delegasi pengaturan sanksi. Oleh karena itu, apabila Lampung memilih bentuk peraturan gubernur, desain sanksinya sebaiknya bertumpu pada instrumen yang telah tersedia dalam rezim pengadaan dan kontrak, sebagaimana diuraikan pada Subbab 3.4. Selain itu, rancangan peraturan di daerah perlu melalui proses pengharmonisasian agar selaras dengan peraturan yang lebih tinggi (Pambudi et al., 2022).

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pembinaan Jasa Konstruksi tidak dapat dijadikan sandaran langsung bagi Rapergub. Perda tersebut ditetapkan pada 28 Desember 2016 dengan merujuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, yang telah dicabut oleh UU 2/2017, beserta peraturan pelaksanaannya pada masa itu. Materinya mencakup pemberdayaan usaha mikro dan kecil (Pasal 12 huruf c dan Pasal 16 huruf c), dorongan kemitraan fungsional (Pasal 13 huruf c), sistem informasi dan *e-monitoring* (Pasal 13 huruf d), Tim Pembina Jasa Konstruksi Provinsi dan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Provinsi, Forum Jasa Konstruksi (Pasal 21), serta sanksi administratif berupa teguran lisan, peringatan tertulis, larangan mengikuti lelang, dan pencantuman dalam daftar hitam (Pasal 31 ayat (2)). Karena Perda tersebut belum mengenal kebijakan khusus Pasal 112 dan sanksinya terkait dengan kewajiban yang dirumuskan berdasarkan rezim lama, penyesuaiannya menjadi agenda yang terpisah dari Rapergub.

3.3. Harmonisasi dengan Rezim Pengadaan Nasional dan Hukum Persaingan Usaha

Kebijakan khusus gubernur tidak berdiri di ruang hampa. Pengadaan jasa konstruksi oleh perangkat daerah tetap tunduk pada Perpres 16/2018 beserta perubahannya, termasuk prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Rezim ini sesungguhnya telah memuat afirmasi berbasis skala usaha. Selain alokasi 40 persen dan pencadangan paket sampai dengan Rp15 miliar, Perpres 12/2021 memperkenalkan kewajiban bagi penyedia usaha nonkecil untuk bekerja sama dengan usaha kecil dan/atau koperasi melalui kemitraan, subkontrak, atau bentuk kerja sama lain apabila terdapat usaha kecil yang memiliki kemampuan di bidang yang bersangkutan, dan kerja sama tersebut dicantumkan dalam dokumen pemilihan (Pasal 65 ayat (7) dan ayat (8) Perpres 12/2021). Perpres 46/2025 kemudian menata ulang susunan ayat Pasal 65. Di sisi lain, Pasal 60 ayat (6) PP 22/2020 telah mewajibkan penyedia yang tidak memiliki subklasifikasi pekerjaan spesialis untuk melakukan KSO atau menggunakan subpenyedia jasa yang dicalonkan pada saat pemilihan. Peraturan LKPP Nomor 3 Tahun 2026 juga secara tegas melarang penyedia meminjamkan atau menggunakan nama perusahaan pihak lain serta mengalihkan seluruh pekerjaan dan tanggung jawab kepada pihak lain (Mustafa, 2026; Winarto, 2026). Larangan ini menjawab keluhan pejabat Dinas BMBK mengenai ketiadaan aturan yang tegas (Tim IndonesiaLeaks, 2024), sehingga Rapergub tidak perlu mengulanginya dan cukup mengaitkannya dengan kewajiban KSO dan subpenyedia daerah.

Perbedaan mendasar antara rezim nasional dan kebijakan khusus Pasal 112 terletak pada dasar afirmasinya. Rezim nasional berbasis skala usaha, yaitu usaha kecil berhadapan dengan usaha nonkecil, tanpa memandang asal daerah, sedangkan Pasal 112 memperkenalkan dimensi kewilayahan, yaitu penyedia daerah berhadapan dengan penyedia luar daerah. Kedua rezim ini dapat saling melengkapi. Kewajiban kemitraan dengan usaha kecil menurut Perpres dapat diarahkan agar dipenuhi melalui mitra KSO atau subpenyedia daerah, sehingga satu tindakan kepatuhan memenuhi dua tujuan sekaligus. Rapergub perlu merumuskan keterkaitan ini secara eksplisit agar kelompok kerja pemilihan dan pejabat pembuat komitmen (PPK) tidak menghadapi dua kewajiban yang tumpang-tindih.

Dimensi kewilayahan inilah yang paling rentan menimbulkan persoalan persaingan usaha, terutama melalui definisi penyedia daerah. Kriteria yang terlalu longgar, seperti alamat administratif, mudah dipenuhi oleh badan usaha yang alamatnya tidak dapat diverifikasi (Tabel 3). Sebaliknya, kriteria yang terlalu ketat dapat membatasi persaingan secara berlebihan. Pergub Kalimantan Timur, misalnya, mensyaratkan mitra konsultansi daerah berdomisili di daerah dan paling sedikit 51 persen sahamnya dimiliki penduduk ber-KTP setempat. Kriteria kepemilikan semacam ini sulit diverifikasi, dapat mendorong rekayasa kepemilikan, dan tidak berkaitan langsung dengan tujuan pembinaan, yaitu alih pengetahuan dan pengalaman. Pergub Jambi berada pada titik ekstrem lain karena sama sekali tidak mendefinisikan penyedia daerah. Penulis mengusulkan kriteria yang lebih proporsional: (a) kriteria kewilayahan hanya digunakan untuk menentukan mitra KSO dan subpenyedia, bukan untuk membatasi siapa yang boleh mengikuti tender; (b) penyedia daerah adalah badan usaha yang kantor pusatnya berkedudukan di Lampung sesuai Nomor Induk Berusaha paling singkat satu tahun sebelum pengumuman pemilihan dan kantornya dapat diverifikasi secara fisik; serta (c) kewajiban KSO dikecualikan apabila reviu pasar yang terdokumentasi menunjukkan tidak tersedia penyedia daerah yang memiliki subklasifikasi dan kualifikasi yang dipersyaratkan. Klausul pengecualian ini sejalan dengan

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

logika Pasal 65 ayat (7) Perpres 12/2021 yang hanya mewajibkan kerja sama "apabila ada" usaha kecil yang mampu, dan dengan Pergub Kalimantan Timur yang mengecualikan kewajiban KSO pada pemilihan ulang setelah tender gagal.

Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengecualikan perbuatan dan/atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, pengecualian ini tidak dapat diperlakukan sebagai perisai otomatis bagi Rapergub. Pertama, Peraturan KPPU Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Pasal 50 huruf a menafsirkan pengecualian ini secara sempit: perbuatan pelaku usaha harus melaksanakan undang-undang atau peraturan di bawah undang-undang yang memperoleh delegasi secara tegas dari undang-undang (Shidarta, 2023; Tania, 2023). Peraturan gubernur berada dua tingkat di bawah undang-undang dan menerima delegasi dari peraturan pemerintah, sehingga belum dapat dipastikan apakah KPPU akan menerimanya sebagai dasar pengecualian. Kedua, Pasal 50 huruf a melindungi perbuatan pelaku usaha yang melaksanakan peraturan, bukan kebijakan itu sendiri. Rapergub tetap dapat dinilai oleh KPPU melalui saran dan pertimbangan kepada pemerintah berdasarkan Pasal 35 huruf e UU 5/1999, dan dapat diuji oleh Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 9 ayat (2) UU 12/2011. Ketiga, pengecualian hanya menjangkau perbuatan yang diperintahkan peraturan. Pembentukan KSO untuk memenuhi Rapergub dapat dikecualikan, tetapi koordinasi harga atau pengaturan pemenang di antara anggota KSO tetap merupakan persekongkolan tender yang dilarang (Anggraini & Bangun, 2025; Arifin et al., 2024). Oleh karena itu, kepatuhan pada batas delegasi Pasal 112 merupakan syarat minimum, dan penyusun Rapergub sebaiknya berkonsultasi dengan KPPU serta mendokumentasikan alasan proporsionalitas setiap persyaratan kewilayahan.

Persoalan berikutnya adalah substansi KSO. Dalam praktik pengadaan, KSO tidak memiliki bentuk yang seragam dan kerap memadukan karakter KSO administratif, yang lebih menonjolkan penggabungan kualifikasi di atas kertas, dengan KSO nonadministratif yang menuntut pembagian pekerjaan dan tanggung jawab secara nyata (Sujoko, 2020). Kajian lain menunjukkan bahwa KSO tidak dengan sendirinya melahirkan tanggung jawab tanggung renteng di antara anggotanya, sehingga pembagian tanggung jawab sangat bergantung pada rumusan perjanjian KSO (Lumbantobing & Cahyono, 2025; Putra et al., 2023), dan bahwa KSO serta subkontrak merupakan bentuk kemitraan yang paling umum dalam jasa konstruksi sehingga perlu dituangkan secara tertulis dan berimbang (Arifin et al., 2023). Celah inilah yang dimanfaatkan dalam praktik KSO pinjam bendera, ketika penyedia daerah hanya menyumbangkan nama dan dokumen kualifikasi, sedangkan seluruh pekerjaan dikendalikan penyedia luar daerah. Penelitian berbasis data KPPU dan kuesioner menunjukkan bahwa praktik pinjam bendera berkontribusi sekitar 10,57 persen terhadap penyimpangan tender konstruksi pemerintah serta menimbulkan kerugian material dan imaterial bagi negara (Fahlefi et al., 2025), dan dalam perkara korupsi pengadaan konstruksi, korporasi kerap menjadi sarana kejahatan (Juniamalia et al., 2023). Rapergub Lampung perlu mensyaratkan KSO yang bersifat substantif, bukan sekadar administratif.

Desain norma yang baik pun belum menjamin keberhasilan. Studi tentang kebijakan pengadaan yang ramah usaha kecil menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan dan praktik: pejabat pengadaan cenderung memilih opsi yang dianggap paling aman dari sisi risiko dan beban administrasi, sehingga ketentuan afirmatif yang dirumuskan secara umum tidak dijalankan (Flynn, 2018). Tanpa pedoman operasional yang jelas, seperti format perjanjian KSO, cara menghitung porsi pekerjaan mitra daerah, dan daftar periksa evaluasi, PPK dan kelompok kerja pemilihan akan kesulitan menerapkan kewajiban KSO secara konsisten dan justru dapat terdorong untuk menghindarinya. Peningkatan pemahaman pelaku usaha kecil terhadap aturan dan sistem pengadaan elektronik melalui pendampingan juga terbukti membantu, walaupun memerlukan tindak lanjut (Probohudono et al., 2025).

3.4. Desain Norma Rapergub Lampung: Pembelajaran dari Pergub Jambi dan Pergub Kalimantan Timur

Pergub Jambi 4/2023 ditetapkan dan diundangkan pada 3 Maret 2023. Ruang lingkupnya meliputi pemberdayaan penyedia jasa kecil dan menengah daerah, pengawasan, sanksi, dan ketentuan peralihan (Pasal 4). Pasal 6 ayat (2) menentukan bahwa KSO wajib dilakukan dengan penyedia jasa pekerjaan konstruksi daerah, Pasal 7 ayat (2) mengatur hal serupa untuk konsultansi konstruksi, dan Pasal 6 ayat

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

(3) serta Pasal 7 ayat (3) membatasinya pada kualifikasi dan kriteria risiko, teknologi, serta biaya tertentu. Pasal 8 dan Pasal 9 mengatur penggunaan subpenyedia daerah: pekerjaan utama yang bersifat spesialis diserahkan kepada penyedia spesialis, sedangkan pekerjaan bukan utama diserahkan kepada subpenyedia daerah berkualifikasi kecil, untuk paket kualifikasi kecil sampai menengah. Pengawasan dilakukan oleh tim yang dibentuk dengan keputusan gubernur (Pasal 10). Pasal 11 memuat sanksi berjenjang dari peringatan tertulis sampai rekomendasi daftar hitam serta pembekuan atau pencabutan perizinan usaha, tetapi sebagian besar jenis pelanggarannya mengulang pelanggaran yang telah dikenal dalam UU 2/2017, seperti standar keselamatan dan sertifikat kompetensi kerja, dan tidak secara eksplisit menyebut pelanggaran kewajiban KSO sebagai dasar pengenaan sanksi. Pergub Jambi juga tidak mendefinisikan penyedia daerah, tidak menetapkan porsi minimal pekerjaan mitra daerah, dan tidak memuat klausul pengecualian.

Pergub Kalimantan Timur 46/2023, yang ditetapkan pada 30 September 2023, berlaku untuk pekerjaan berpendanaan APBD Provinsi dengan risiko, teknologi, dan biaya kecil sampai sedang. Pergub ini mewajibkan penyedia luar daerah, baik konsultansi maupun pekerjaan konstruksi, untuk membentuk KSO dengan penyedia daerah, mengecualikan kewajiban tersebut pada pemilihan ulang setelah tender gagal, mewajibkan pengutamaan subpenyedia lokal, dan menetapkan sanksi berupa gugurnya penyedia luar daerah yang tidak memenuhi kewajiban KSO. Seperti Pergub Jambi, Pergub ini tidak menetapkan porsi minimal pekerjaan mitra daerah. Penulis tidak menemukan data publik tentang hasil penerapan kedua peraturan tersebut, misalnya jumlah paket yang dilaksanakan melalui KSO wajib atau perubahan pangsa penyedia daerah, sehingga perbandingan dalam artikel ini terbatas pada isi pengaturan. Perbandingan dan usulan desain norma Rapergub Lampung dirangkum pada Tabel 4.

Usulan pada Tabel 4 dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, ketentuan umum Rapergub perlu mendefinisikan penyedia jasa konstruksi daerah secara proporsional sebagaimana diuraikan pada Subbab 3.3, sehingga kriteria tersebut mencegah pemenuhan syarat secara artifisial tetapi tidak menutup akses penyedia luar daerah untuk mengikuti tender. Kedua, KSO yang diwajibkan harus berbentuk KSO nonadministratif. Perjanjian KSO perlu merinci tiga hal. Dari sisi pembagian pekerjaan, perjanjian menyebutkan item pekerjaan dalam daftar kuantitas dan harga yang dilaksanakan langsung oleh mitra daerah, beserta personel kunci dan peralatan yang disediakannya. Dari sisi tanggung jawab, perjanjian menegaskan tanggung renteng para anggota KSO terhadap pengguna jasa, karena tanggung renteng tidak lahir dengan sendirinya. Dari sisi pengawasan, perjanjian mewajibkan pelaporan realisasi pekerjaan setiap anggota pada setiap tahap pembayaran.

Ketiga, porsi pekerjaan mitra daerah perlu ditetapkan berdasarkan metode yang dapat dipertanggungjawabkan. Penulis tidak mengusulkan satu angka yang seragam untuk semua jenis pekerjaan, karena kapasitas penyedia daerah berbeda antarsubklasifikasi. Dasar penetapannya diusulkan sebagai berikut: (a) dinas memetakan kapasitas penyedia daerah per subklasifikasi dan kualifikasi menggunakan data sistem informasi jasa konstruksi; (b) untuk setiap jenis pekerjaan, seperti jalan, gedung, dan sumber daya air, ditentukan item pekerjaan yang berada dalam kemampuan penyedia daerah; dan (c) porsi minimal ditetapkan dalam lampiran per jenis pekerjaan, dengan batas atas agar pemimpin KSO tetap memikul porsi dan tanggung jawab terbesar, serta dievaluasi secara berkala. Perhitungan porsi dilakukan dengan rumus: porsi mitra daerah (%) = nilai item pekerjaan yang dilaksanakan langsung oleh mitra daerah ÷ nilai kontrak × 100. Porsi diverifikasi pada tiga titik, yaitu evaluasi penawaran berdasarkan perjanjian KSO dan pembagian item pekerjaan, setiap pembayaran prestasi berdasarkan laporan kemajuan per anggota, dan serah terima pekerjaan berdasarkan rekapitulasi realisasi. Perhitungan berdasarkan nilai item pekerjaan dipilih karena bagi hasil keuntungan tidak menunjukkan keterlibatan nyata dalam pelaksanaan.

Keempat, ketentuan subpenyedia daerah diarahkan pada pekerjaan bukan pekerjaan utama dan pekerjaan spesialis, dengan kewajiban mencantumkan subpenyedia dalam penawaran sebagaimana Pasal 60 ayat (6) PP 22/2020 dan persetujuan PPK atas setiap penggantian. Ketentuan ini sekaligus menjadi sarana pemenuhan kewajiban kerja sama dengan usaha kecil menurut Perpres 12/2021 dan menjawab dugaan subkontrak tidak resmi pada Tabel 3.

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

Tabel 4. Perbandingan Pergub Jambi 4/2023, Pergub Kalimantan Timur 46/2023, dan Usulan Desain Norma Rapergub Lampung

Komponen	Pergub Jambi 4/2023	Pergub Kalimantan Timur 46/2023	Usulan untuk Rapergub Lampung (usulan penulis)
Ruang lingkup	Pemberdayaan penyedia kecil dan menengah daerah, pengawasan, sanksi; KSO dibatasi pada kualifikasi serta kriteria risiko, teknologi, dan biaya tertentu (Pasal 4, Pasal 6 ayat (3), Pasal 7 ayat (3))	Pekerjaan berpendanaan APBD Provinsi dengan risiko, teknologi, dan biaya kecil sampai sedang; mencakup pula pelatihan, sertifikasi, dan sistem informasi	APBD Provinsi; kriteria risiko, teknologi, dan biaya merujuk secara dinamis pada peraturan menteri dan peraturan LKPP yang berlaku
Definisi penyedia daerah	Tidak didefinisikan	Untuk konsultansi: berdomisili di daerah dan paling sedikit 51% saham dimiliki penduduk ber-KTP setempat	Kantor pusat di Lampung sesuai NIB paling singkat 1 tahun sebelum pengumuman dan kantor dapat diverifikasi secara fisik; hanya untuk menentukan mitra KSO dan subpenyedia
KSO/kemitraan	KSO wajib dilakukan dengan penyedia daerah (Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (2))	Penyedia luar daerah wajib KSO dengan penyedia daerah, untuk konsultansi dan pekerjaan konstruksi	KSO nonadministratif; perjanjian merinci item pekerjaan, personel, peralatan, dan tanggung renteng
Porsi pekerjaan lokal	Tidak ditetapkan	Tidak ditetapkan	Porsi minimal per jenis pekerjaan berdasarkan pemetaan kapasitas; dihitung dari nilai item pekerjaan; diverifikasi saat evaluasi, pembayaran, dan serah terima
Pengecualian	Tidak ada	Tidak berlaku pada pemilihan ulang setelah tender gagal	Tidak berlaku bila reviu pasar terdokumentasi menunjukkan tidak ada penyedia daerah yang mampu, atau pada pemilihan ulang
Subpenyedia daerah	Pekerjaan spesialis kepada penyedia spesialis; pekerjaan bukan utama kepada subpenyedia daerah berkualifikasi kecil (Pasal 8–9)	Pengutamaan subpenyedia lokal	Dicantumkan dalam penawaran; penggantian dengan persetujuan PPK; dikaitkan dengan kewajiban kerja sama dengan usaha kecil

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

Komponen	Pergub Jambi 4/2023	Pergub Kalimantan Timur 46/2023	Usulan untuk Rapergub Lampung (usulan penulis)
Pengawasan	Tim yang dibentuk dengan keputusan gubernur (Pasal 10)	Tidak ditemukan pengaturan tim pengawas dalam naskah yang dapat diakses	Pengawasan melekat oleh PPK; pelaporan realisasi melalui sistem informasi jasa konstruksi provinsi; evaluasi berkala
Sanksi	Peringatan tertulis sampai rekomendasi daftar hitam dan pencabutan perizinan (Pasal 11); tidak secara eksplisit dikaitkan dengan kewajiban KSO	Gugurnya penyedia luar daerah yang tidak memenuhi kewajiban KSO	Tahap pemilihan: penawaran tidak memenuhi syarat; tahap pelaksanaan: cidera janji, pemutusan kontrak, usulan daftar hitam; tanpa denda baru

Sumber: Pergub Jambi Nomor 4 Tahun 2023; Pergub Kalimantan Timur Nomor 46 Tahun 2023 (naskah yang dapat diakses penulis); analisis penulis.

Kelima, pengawasan bertumpu pada pengawasan melekat oleh PPK dan pengawas pekerjaan, serta pelaporan realisasi KSO dan subkontrak melalui sistem informasi jasa konstruksi provinsi yang menjadi kewenangan gubernur berdasarkan Pasal 112 ayat (1). Keenam, sanksi dirumuskan pada dua tahap. Pada tahap pemilihan, penawaran yang tidak memenuhi kewajiban KSO atau pencantuman subpenyedia dinyatakan tidak memenuhi syarat, sebagaimana Pergub Kalimantan Timur. Pada tahap pelaksanaan, pelanggaran dikualifikasi sebagai cidera janji yang dapat berujung pada pemutusan kontrak dan usulan sanksi daftar hitam sesuai rezim pengadaan, disertai rekomendasi kepada instansi pemberi izin. Dengan cara ini, Rapergub tidak menciptakan jenis sanksi baru yang tidak didelegasikan. Contoh rumusan pasal untuk kewajiban KSO, porsi pekerjaan, pengecualian, subpenyedia, pengawasan, dan sanksi disajikan pada Tabel 5.

Selain itu, karena Pasal 112 menempatkan kebijakan khusus dalam kerangka pembinaan, Rapergub sebaiknya tidak dirancang sebagai instrumen proteksionisme, melainkan sebagai instrumen pembinaan yang terukur. Kewajiban KSO perlu dipasangkan dengan program peningkatan kapasitas, seperti pelatihan tenaga ahli konstruksi, percepatan sertifikasi tenaga kerja, pendampingan pemenuhan persyaratan kualifikasi, dan fasilitasi akses permodalan. Rapergub juga perlu memuat klausul evaluasi berkala dengan indikator yang jelas, misalnya proporsi nilai kontrak APBD Provinsi yang dikerjakan penyedia daerah, realisasi porsi pekerjaan mitra daerah dibandingkan dengan porsi dalam perjanjian KSO, jumlah penyedia daerah yang naik kualifikasi, dan jumlah temuan KSO formal, sehingga efektivitas kebijakan dapat diukur dan normanya dapat disesuaikan berdasarkan bukti.

3.5. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, data pengadaan diperoleh dari laporan investigasi dan pemberitaan yang bersumber dari LPSE Provinsi Lampung, bukan dari pengolahan langsung data tender pada sistem pengadaan elektronik, sehingga belum mencakup seluruh jenis pekerjaan, paket konsultansi, dan proyek berpendanaan APBN. Kedua, penelitian ini belum menghimpun pengalaman penyedia jasa konstruksi, pengguna jasa, dan asosiasi badan usaha di Lampung melalui wawancara. Ketiga, analisis didasarkan pada naskah Rapergub versi Juli 2026 yang masih dapat berubah. Keempat, naskah Pergub Kalimantan Timur yang dapat diakses penulis belum lengkap pada bagian ketentuan umum dan konsiderans, dan tidak ditemukan data publik tentang hasil penerapan Pergub Jambi maupun Pergub Kalimantan Timur. Kelima, segmentasi nilai paket dalam Peraturan LKPP Nomor 3 Tahun 2026 merupakan ketentuan baru yang penerapannya masih memerlukan penjelasan resmi. Oleh karena itu, usulan norma dalam artikel ini perlu diuji lebih lanjut secara empiris.

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

Tabel 5. Contoh Rumusan Pasal Usulan untuk Rapergub Lampung

Materi	Rumusan Pasal Usulan
Definisi penyedia daerah	Penyedia Jasa Konstruksi Daerah adalah badan usaha jasa konstruksi yang kantor pusatnya berkedudukan di Daerah sebagaimana tercantum dalam Nomor Induk Berusaha paling singkat 1 (satu) tahun sebelum tanggal pengumuman pemilihan dan memiliki kantor yang dapat diverifikasi secara fisik.
Kewajiban KSO	(1) Penyedia Jasa dari luar Daerah yang mengikuti pemilihan Pekerjaan Konstruksi yang dibiayai APBD Provinsi dengan kriteria berisiko kecil sampai sedang, berteknologi sederhana sampai madya, dan berbiaya kecil sampai sedang wajib membentuk KSO dengan paling sedikit 1 (satu) Penyedia Jasa Konstruksi Daerah. (2) Perjanjian KSO sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat item pekerjaan, personel, dan peralatan yang menjadi bagian setiap anggota serta tanggung jawab tanggung renteng para anggota terhadap Pengguna Jasa.
Porsi pekerjaan	(1) Porsi pekerjaan Mitra KSO Daerah paling sedikit sebesar persentase yang ditetapkan untuk setiap jenis pekerjaan sebagaimana tercantum dalam Lampiran. (2) Porsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan nilai item pekerjaan dalam daftar kuantitas dan harga yang dilaksanakan langsung oleh Mitra KSO Daerah dibagi nilai kontrak. (3) Lampiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dievaluasi paling lama setiap 2 (dua) tahun.
Pengecualian	Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal [..] tidak berlaku dalam hal: a. hasil reviu pasar yang terdokumentasi menunjukkan tidak terdapat Penyedia Jasa Konstruksi Daerah yang memiliki subklasifikasi dan kualifikasi yang dipersyaratkan; atau b. pemilihan ulang setelah pemilihan dinyatakan gagal.
Subpenyedia daerah	Penyedia Jasa yang menyerahkan pekerjaan bukan pekerjaan utama kepada Subpenyedia Jasa wajib mengutamakan Subpenyedia Jasa Daerah berkualifikasi kecil yang dicantumkan dalam dokumen penawaran, dan penggantiannya hanya dapat dilakukan dengan persetujuan PPK.
Pengawasan	PPK memverifikasi realisasi porsi pekerjaan Mitra KSO Daerah dan Subpenyedia Jasa Daerah pada setiap pembayaran prestasi pekerjaan dan melaporkannya melalui sistem informasi jasa konstruksi provinsi.
Sanksi	(1) Penawaran yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal [..] dinyatakan tidak memenuhi syarat. (2) Pelanggaran kewajiban KSO atau penggunaan Subpenyedia Jasa Daerah dalam pelaksanaan kontrak merupakan cidera janji yang dikenai sanksi sesuai syarat-syarat kontrak, termasuk pemutusan kontrak dan pengusulan sanksi daftar hitam sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah.

Sumber: rumusan penulis. Nomor pasal dibiarkan kosong karena menyesuaikan dengan sistematika Rapergub.

4. KESIMPULAN

Kesimpulan penelitian ini membedakan antara ketentuan yang telah berlaku dan usulan penulis. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, Gubernur Lampung berwenang membentuk kebijakan khusus pelaksanaan pengadaan jasa konstruksi berdasarkan delegasi Pasal 112 PP 22/2020 sebagaimana telah diubah dengan PP 14/2021, yang dikuatkan oleh Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011 dan Pasal 246 ayat (1) UU 23/2014. Kewenangan tersebut bersifat limitatif: materinya terbatas pada KSO atau kemitraan penyedia luar daerah dengan penyedia daerah dan penggunaan subpenyedia daerah, objeknya terbatas pada pekerjaan berpendanaan APBD yang berisiko, berteknologi, dan berbiaya kecil sampai sedang,

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

dan bentuknya terbatas pada peraturan daerah provinsi atau peraturan kepala daerah. Rapergub tidak dapat menjangkau proyek berpendanaan APBN, pengadaan berpendanaan APBD kabupaten/kota, maupun pekerjaan berisiko tinggi. Data publik tentang paket jalan provinsi menunjukkan bahwa pemenang tender didominasi badan usaha beralamat di Lampung, sehingga nilai tambah Rapergub lebih terletak pada jaminan keterlibatan mitra daerah yang substantif dan pengaturan subpenyedia daripada pada pembatasan penyedia luar daerah.

Usulan penulis, yang masih memerlukan pembahasan dalam proses pembentukan Rapergub, meliputi: tafsiran bahwa "berbiaya kecil sampai sedang" setara dengan paket sampai dengan Rp50 miliar menurut segmentasi yang berlaku; definisi penyedia daerah berbasis kantor pusat yang dapat diverifikasi; klausul pengecualian berbasis reviu pasar; dan KSO nonadministratif. KSO nonadministratif yang diusulkan menuntut pembagian pekerjaan berdasarkan item pekerjaan dalam daftar kuantitas dan harga, tanggung jawab tanggung renteng yang dinyatakan secara tegas dalam perjanjian KSO, serta pengawasan realisasi porsi mitra daerah oleh PPK pada setiap tahap pembayaran dan melalui sistem informasi jasa konstruksi provinsi. Porsi minimal mitra daerah diusulkan ditetapkan per jenis pekerjaan berdasarkan pemetaan kapasitas, dan sanksi diusulkan bertumpu pada syarat kontrak dan rezim pengadaan. Pasal 50 huruf a UU 5/1999 tidak dapat dianggap sebagai perlindungan otomatis, sehingga kepatuhan pada batas delegasi dan konsultasi dengan KPPU diperlukan.

Penelitian ini juga menyarankan penyesuaian Perda Provinsi Lampung Nomor 10 Tahun 2016 sebagai agenda jangka menengah, khususnya pada lima aspek: (a) dasar hukum dan peristilahan yang masih merujuk UU 18/1999; (b) kelembagaan pembinaan, yaitu Tim Pembina Jasa Konstruksi Provinsi dan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Provinsi, agar selaras dengan kelembagaan menurut UU 2/2017 dan PP 22/2020; (c) pengaturan kebijakan khusus Pasal 112, sehingga kewajiban KSO dan subpenyedia daerah memperoleh dasar dalam peraturan daerah; (d) sanksi administratif dalam Pasal 31 agar dapat dikenakan atas pelanggaran kewajiban KSO dan subpenyedia daerah serta selaras dengan sanksi dalam rezim pengadaan; dan (e) integrasi sistem informasi pada Pasal 13 huruf d dengan sistem informasi jasa konstruksi nasional. Penelitian ini tidak menilai efektivitas kebijakan karena Rapergub belum diberlakukan. Penelitian lanjutan perlu menguji dampaknya secara empiris melalui data tender pada sistem pengadaan elektronik serta wawancara dengan Dinas BMBK Provinsi Lampung, asosiasi badan usaha jasa konstruksi, dan penyedia jasa di Lampung.

DAFTAR PUSTAKA

Anggraini, S. P., & Bangun, A. R. (2025). Analisis modus persekongkolan tender dalam tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah. *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora*, *2*(4), 186–198. https://doi.org/10.62383/progres.v2i4.2728

Aprilia, R., & Johantri, B. (2022). Partisipasi pelaku usaha kecil dalam pekerjaan konstruksi pemerintah di Kementerian Keuangan. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, *6*(1), 50–63. https://jurnal.pknstan.ac.id/index.php/JMKP/article/view/1647

Aprilia, R., Johantri, B., & Sopian. (2024). Partisipasi usaha kecil dalam pengadaan: Studi empiris tender pekerjaan konstruksi Pemerintah Provinsi Papua Barat. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, *8*(1), 31–41. https://jurnal.pknstan.ac.id/index.php/JMKP/article/view/2679

Arifin, Z., Amirullah, M., & Nugroho, T. (2024). Praktik persaingan usaha tidak sehat dalam pengadaan barang/jasa pemerintah di sektor jasa konstruksi. *Jurnal USM Law Review*, *7*(2), 757–766. https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/8368

Arifin, Z., Sulistiyani, D., Hendristianto, R., & Arifin, M. (2023). Keabsahan dan perlindungan hukum perjanjian kemitraan jasa konstruksi. *Jurnal USM Law Review*, *6*(1), 65–78. https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/6095

BPS Provinsi Lampung. (2024a, Februari 5). *Lampung economy grows 4.55 percent in 2023, highest post-pandemic* [Berita]. https://lampung.bps.go.id/en/news/2024/02/05/254/lampung-economy-grows-4-55-persen-in-2023--highest-post-pandemic.html

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

BPS Provinsi Lampung. (2024b, April 25). *Perusahaan konstruksi di Provinsi Lampung tahun 2023 tercatat sebanyak 4.244 perusahaan* [Berita]. https://lampung.bps.go.id/id/news/2024/04/25/321/perusahaan-konstruksi-di-provinsi-lampung-tahun-2023-tercatat-sebanyak-4-244-perusahaan-.html

Eckersley, P., Flynn, A., Lakoma, K., & Ferry, L. (2023). Public procurement as a policy tool: The territorial dimension. *Regional Studies*, *57*(10), 2087–2101. https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2134850

Fadillah, H., & Hairudinor. (2022). Daya saing UMKM untuk mengikuti pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Hulu Sungai Utara. *Jurnal Bisnis dan Pembangunan*, *11*(2), 30–38. https://doi.org/10.20527/jbp.v11i2.14991

Fahlefi, E., Pratama, C. A., Palsamu, A. P., & Fikri, A. (2025). Evaluasi praktik pinjam bendera dalam sistem pengadaan proyek konstruksi pemerintah di Indonesia. *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik*, *2*(5), 526–534. https://ejurnal.kampusakademik.co.id/index.php/jmia/article/view/7995

Flynn, A. (2018). Investigating the implementation of SME-friendly policy in public procurement. *Policy Studies*, *39*(4), 422–443. https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1478406

Inilampung. (2026, Juni 5). *Ini pemenang tender 18 proyek BMBK Lampung berdana pinjaman Rp1 triliun dari BJB*. https://www.inilampung.com/2026/06/ini-pemenang-tender-18-proyek-bmbk.html

Juniamalia, A., Faridah, H., & Apriyanti. (2023). Strategi pemberantasan tindak pidana korporasi dalam kasus korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah di bidang konstruksi. *De Juncto Delicti: Journal of Law*, *3*(1), 12–22. https://doi.org/10.35706/djd.v3i1.7835

Lumbantobing, R. T. N., & Cahyono, A. B. (2025). Kedudukan perjanjian kerja sama operasi (KSO) dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dan pertanggungjawaban para pihak KSO terhadap pihak ketiga. *Lex Patrimonium*, *4*(1), Artikel 10. https://scholarhub.ui.ac.id/lexpatri/vol4/iss1/10

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, *28*(4), 257–267. https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x

Mustafa, K. (2026, Oktober 29). *Peraturan LKPP Nomor 3 Tahun 2026: Apa saja yang berubah?* https://www.khalidmustafa.info/2026/10/29/peraturan-lkpp-nomor-3-tahun-2026-apa-saja-yang-berubah.php

Pambudi S., R., Putri, C. S., & Sucipta, P. R. (2022). Eksistensi lembaga khusus regulasi dalam pengharmonisasian peraturan daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *19*(4), 518–531. https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/970

Pessak, R. H., Mawuntu, J. R., & Setiabudhi, D. O. (2021). Instrumen hukum penyelenggaraan kerja sama pemerintah daerah dalam pembangunan di bidang jasa konstruksi. *Amanna Gappa*, *29*(2), 91–105. https://doi.org/10.20956/ag.v29i2.18709

Probohudono, A. N., Suhardjanto, D., Bandi, & Winarna, J. (2025). Go digital: Enhancing the capacity of cultural sector SMEs through socialization of government procurement regulations. *Community Empowerment*, *10*(7), 1507–1515. https://doi.org/10.31603/ce.12614

Putra, K. B. M. S., Puspitasari, D., Rai, I. P. A. P. S., Lukito, H., & Cahyautama, B. R. (2023). Hubungan hukum dan tanggung gugat anggota konsorsium dalam perjanjian kerja sama operasi (KSO). *UNES Law Review*, *6*(1), 2055–2065. https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.931

Redaksi Kupas Tuntas. (2023, Mei 24). *Kontraktor proyek jalan di Lampung diduga pakai alamat kantor fiktif, KPK: Ada ketidakberesan*. Kupas Tuntas. https://kupastuntas.co/2023/05/24/kontraktor-proyek-jalan-di-lampung-diduga-pakai-alamat-kantor-fiktif-kpk-ada-ketidakberesan

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

Ridwan HR. (2018). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Rajawali Pers.

Sahmen. (2025, Agustus 13). *Proyek jalan Rp29 miliar di Tubaba–Way Kanan diduga disubkontrak ilegal, pekerja lapangan tak kenal kontraktor pemenang tender*. RMOL Lampung. https://www.rmollampung.id/proyek-jalan-rp29-miliar-di-tubababaway-kanan-diduga-disubkontrak-ilegal-pekerja-lapangan-tak-kenal-kontraktor-pemenang-tender

Saidi, S. M. Y., & Sulistyowati, T. (2024). Analisis kewenangan Gubernur DKI Jakarta dalam menetapkan keputusan upah minimum provinsi tahun 2022. *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, *6*(2), 862–873. https://doi.org/10.25105/refor.v6i2.19988

Sanjaya, B. A. (2021). Design pembinaan jasa konstruksi di daerah dengan pendekatan *performance prism* (studi kasus Lampung Selatan). *Jurnal Profesi Insinyur*, *2*(2), 1–5. https://jpi.eng.unila.ac.id/index.php/ojs/article/view/58

Shidarta. (2023, April 14). *Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*. Business Law BINUS University. https://business-law.binus.ac.id/2023/04/14/pasal-50-huruf-a-undang-undang-nomor-5-tahun-1999/

Sujoko, A. (2020). Teori dan praktik berkontrak dengan penyedia kerja sama operasi (KSO) dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. *Administrative Law and Governance Journal*, *3*(1), 35–53. https://doi.org/10.14710/alj.v3i1.35-53

Tania, W. (2023). Pengalihan saham mayoritas badan usaha pelaksana pada proyek KPBU ditinjau dari aspek persaingan usaha (studi kasus: Proyek KPBU TPPAS Lulut Nambo). *UNES Law Review*, *6*(1), 3995–4005. https://review-unes.com/law/article/view/1227

Tim detikSumbagsel. (2023, Mei 27). *Tentang rumah yang jadi pemenang tender proyek jalan Rp 5 M di Lampung*. detikSumbagsel. https://www.detik.com/sumbagsel/berita/d-6741364/tentang-rumah-yang-jadi-pemenang-tender-proyek-jalan-rp-5-m-di-lampung

Tim IndonesiaLeaks. (2024, April 2). *Patgulipat proyek jalan di Lampung*. Jaring.id. https://jaring.id/patgulipat-proyek-jalan-di-lampung/

Ubaiyana, & Fitriah, M. (2021). Kedudukan peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan berdasarkan UU 12/2011. *Mimbar Hukum*, *33*(2), 599–622. https://journal.ugm.ac.id/v3/MH/article/view/2322

Winarto, Y. (2026, Oktober 14). Gapensi soroti peluang kontraktor lokal dari aturan baru proyek pemerintah. *Kontan*. https://industri.kontan.co.id/news/gapensi-soroti-peluang-kontraktor-lokal-dari-aturan-baru-proyek-pemerintah

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. https://peraturan.bpk.go.id/Details/101646/uud-no--

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. https://peraturan.bpk.go.id/Details/45280/uu-no-5-tahun-1999

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. https://peraturan.bpk.go.id/Details/39653/uu-no-20-tahun-2008

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011; https://peraturan.bpk.go.id/Download/218051/uu13-2022.pdf

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya. https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. https://peraturan.bpk.go.id/Details/37637/uu-no-2-tahun-2017

DOI: https://doi.org/10.54082/jupin.2943
p-ISSN: 2808-148X
e-ISSN: 2808-1366

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. https://peraturan.bpk.go.id/Details/246523/uu-no-6-tahun-2023

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. https://peraturan.bpk.go.id/Details/137561/pp-no-22-tahun-2020

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. https://peraturan.bpk.go.id/Details/161837/pp-no-7-tahun-2021

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. https://peraturan.bpk.go.id/Details/161844/pp-no-14-tahun-2021

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. https://peraturan.bpk.go.id/Details/73586/perpres-no-16-tahun-2018

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. https://peraturan.bpk.go.id/Details/161828/perpres-no-12-tahun-2021

Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. https://peraturan.bpk.go.id/Details/318647/perpres-no-46-tahun-2025

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 6 Tahun 2025 tentang Standar Kegiatan Usaha dan/atau Standar Produk/Jasa, Pelaksanaan Pengawasan, dan Pengenaan Sanksi pada Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pekerjaan Umum.

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 3 Tahun 2026 tentang Pedoman Persiapan dan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 663).

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 Huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pembinaan Jasa Konstruksi. https://jdih.setwan-dprd.lampungprov.go.id/web/document/attachment/syscom5527.pdf

Peraturan Gubernur Jambi Nomor 4 Tahun 2023 tentang Kebijakan Khusus Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi. https://peraturan.bpk.go.id/Download/301141/PERGUB4TAHUN2023.pdf

Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 46 Tahun 2023 tentang Kebijakan Khusus Penyelenggaraan Jasa Konstruksi di Daerah. https://peraturan.bpk.go.id/Download/348687/Pergub%20Kaltim%2046-2023%20ttg%20Kebijakan%20Khusus%20Penyelenggaraan%20Jasa%20Kontruksi%20Di%20Daerah.pdf

Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 8 Tahun 2025 tentang Kebijakan Khusus Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.