

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan yang merata pada setiap daerah adalah salah satu tujuan Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana yang berkualitas. Peran Pemerintah sebagai pengambil kebijakan dalam merumuskan arah pembangunan harus dapat menjamin bahwa pembangunan fisik yang akan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Prinsip dari pelaksanaan pembangunan bertujuan untuk meningkatkan ekonomi kerakyatan, mewujudkan keadilan sosial dan turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Sebagai negara yang menjunjung hukum, maka segala hal yang berkaitan dengan pembangunan fisik yang akan dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia harus berpedoman pada peraturan-peraturan hukum yang mengatur hal tersebut.

Bidang jasa konstruksi diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1999 Tentang Jasa Konstruksi, kemudian digantikan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UUJK). Lahirnya Undang-Undang ini mempunyai peranan yang sangat penting dalam mencapai pembangunan nasional yang berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹. Segala aspek dalam jasa konstruksi sudah diatur secara jelas pada Undang-Undang

¹ Suparyanto dan Rosad, *“Tanggung Jawab Hukum Terhadap Penyedia Dan Jasa Dalam Pelaksanaan Jasa Konstruksi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi”*. Lex Crimen, VI(3), hlm.126

tersebut serta peraturan pelaksanaannya. Dengan adanya pengaturan dalam bidang jasa konstruksi, akan memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan jasa konstruksi di Indonesia.

Jasa konstruksi merupakan bagian tak terpisahkan dari program pembangunan suatu daerah, karena jasa konstruksi adalah penghasil produk konstruksi dan penghubung antara pengguna jasa dan penyedia jasa². Jasa konstruksi menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang jasa konstruksi adalah layanan jasa konsultasi konstruksi dan/atau pekerjaan konstruksi.

Perkembangan industri jasa konstruksi terus mengalami peningkatan, hal ini dapat dilihat dari maraknya pembangunan yang sedang dilaksanakan tidak hanya berfokus pada kota-kota besar, namun pembangunan juga dilaksanakan sampai pelosok negeri. Dari lain sisi perkembangan ini juga dapat terlihat dengan semakin banyaknya perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam penyediaan layanan jasa konstruksi di Indonesia. Penyedia layanan jasa konstruksi inilah yang nantinya akan melaksanakan pekerjaan konstruksi sesuai dengan kompetensi dan kebutuhan dilapangan. Dalam Pelaksanaan suatu pembangunan proyek konstruksi Pemerintah maupun proyek konstruksi swasta akan melibatkan perusahaan penyedia jasa konstruksi seperti kontraktor bangunan, konsultan proyek, hingga manajemen konstruksi.

² Wulandari, "Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi Terhadap Klausula Penyelesaian Sengketa Pada Kontrak Kerja Konstruksi Di Indonesia (Studi Pada PT. Hutama Karya (Persero))". Fakultas Hukum Sebelas Maret, Jurnal Privat Law, Vol. VI No. 2 Juli- Desember 2018, hlm.196

Pada tahapan awal rencana pembangunan sebuah proyek konstruksi, pemilik proyek akan melaksanakan proses pelelangan atau tender. Proses pelelangan atau tender ini sangat penting untuk dilakukan guna memastikan pengadaan proyek konstruksi sudah mencakup aspek transparansi, efektif dan efisien. Pelelangan proyek konstruksi dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu pelelangan umum dan pelelangan terbatas. Jenis pelelangan umum ini maksudkan untuk memberi ruang seluas luasnya kepada seluruh perusahaan penyedia jasa konstruksi untuk bersaing secara terbuka dalam terhadap proyek konstruksi yang dilelangkan, Sementara pelelangan terbatas adalah jenis pelelangan yang hanya bisa diikuti oleh perusahaan penyedia jasa konstruksi dengan kualifikasi tertentu yang memiliki reputasi baik serta pengalaman yang relevan dengan proyek yang ditawarkan. Selain melalui mekanisme pelelangan atau tender, pada kondisi tertentu pemilik proyek konstruksi dapat menggunakan mekanisme penunjukan langsung calon penyedia jasa konstruksi dengan tetap mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Setelah perusahaan konstruksi didapatkan tahapan berikutnya adalah pengikatan para pihak. Pengikatan para pihak pada lingkup jasa konstruksi dituangkan dalam suatu dokumen yang disebut dengan kontrak kerja konstruksi. Kontrak kerja konstruksi memuat perjanjian kerja antara pemberi kerja dengan pelaksana pekerjaan yang umumnya berisikan hak dan kewajiban. Kontrak kerja konstruksi dibuat berdasarkan perjanjian pemborongan yang diatur dalam buku III KUHPdata pada Pasal 1601a-x Bab VII A tentang persetujuan untuk melakukan pekerjaan. Pengaturan kontrak kerja konstruksi diatur secara khusus melalui

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi. Pelaksanaan proyek pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah yang dilaksanakan secara kontraktual merupakan bagian tak terpisahkan dari hukum perjanjian.

Kontrak kerja konstruksi merupakan hal fundamental yang menimbulkan hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam layanan jasa konstruksi. Pengguna jasa dan penyedia jasa akan membuat kontrak kerja konstruksi yang secara umum isinya mengatur mengenai hubungan kerja. Kontrak kerja konstruksi dapat mengikuti perkembangan kebutuhan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Formulasi kontrak kerja konstruksi yang dibuat oleh para pihak, harus dibuat secara lengkap dan jelas. Merujuk pada Pasal 47 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi, kontrak kerja konstruksi setidaknya harus mencakup identitas para pihak, uraian pekerjaan, jangka waktu pelaksanaan, hak dan kewajiban yang setara, tenaga kerja yang bersertifikat, cara pembayaran, Wanprestasi, penyelesaian perselisihan, pemutusan kontrak, keadaan memaksa (*force majeure*), kegagalan bangunan, perlindungan pekerja, perlindungan terhadap pihak ketiga selain para pihak dan pekerja, aspek lingkungan, jaminan atas risiko akibat kegagalan bangunan dan pilihan penyelesaian sengketa. Adanya pihak lain lain yang terlibat dalam kontrak kerja konstruksi, menyebabkan pengaturan hak, kewajiban, tanggung jawab dan hubungan hukum diantara mereka menjadi semakin sulit. Hal ini menyebabkan kedudukan dan peranan dari suatu kontrak kerja

konstruksi yang komprehensif menjadi makin penting artinya³. Diperlukan pemahaman yang baik tentang jenis-jenis kontrak proyek konstruksi, baik bagi pemilik proyek selaku pengguna jasa maupun pelaksana konstruksi selaku penyedia jasa.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, telah diatur bahwa jenis kontrak untuk pengadaan barang/jasa harus menggunakan jenis kontrak yang sesuai dengan jenis pekerjaan yang dilaksanakan. Salah satu jenis pekerjaan dimaksud adalah pengadaan jasa konstruksi. Jenis kontrak yang ditetapkan untuk pengadaan jasa konstruksi adalah kontrak harga pasti (*fixed price*), kontrak harga menyeluruh (*fixed Lump Sump*), kontrak harga Satuan (*unit price*) dan kontrak atas dasar jumlah biaya dan upah (*Cost plus fee*). Pengguna jasa dan penyedia jasa serta pihak-pihak yang terlibat dalam kontrak konstruksi harus memahami jenis-jenis kontrak tersebut. Dalam pelaksanaannya Pemerintah kota Tanjungpinang khususnya Dinas pekerjaan umum dan penataan ruang cenderung menggunakan kontrak harga satuan (*unit Price*) untuk kontrak kerja konstruksi.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang jasa konstruksi, mendefinisikan “Kontrak Kerja Konstruksi adalah keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi”. Kontrak kerja

³ Fuady, Munir “Kontrak Pemborongan Mega Proyek”, Cet.1, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998). hlm. 5.

konstruksi mengatur kewajiban dari penyedia jasa untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan dalam kontrak, sedangkan hak penyedia jasa adalah mendapatkan biaya jasa konstruksi sesuai dengan kesepakatan dalam kontrak kerja konstruksi. Sementara, kewajiban pengguna jasa adalah membayar biaya jasa konstruksi kepada penyedia jasa. Sedangkan, hak bagi pengguna jasa adalah mendapatkan hasil pembangunan pekerjaan konstruksi yang sesuai dengan spesifikasi sebagaimana termuat dalam kontrak kerja konstruksi. Meskipun telah diatur secara jelas dan rinci, namun pada pelaksanaannya masih banyak terjadi permasalahan serta penyimpangan yang dilakukan oleh penyedia jasa maupun pengguna jasa.⁴

Pada saat pelaksanaan suatu pekerjaan konstruksi tidak selalu berjalan seperti yang diharapkan, sangat dimungkinkan timbulnya permasalahan. Permasalahan dalam konstruksi sering melibatkan sektor hukum lainnya, seperti sektor hukum bidang ketenagakerjaan dan bahkan hukum pidana⁵. Permasalahan-permasalahan yang harus dihadapi oleh para pihak misalnya saja keterlambatan pembayaran, pekerjaan tidak selesai tepat waktu, kegagalan bangunan dan lain sebagainya. Namun, permasalahan yang paling sering terjadi adalah keterlambatan pembayaran.

Keterlambatan pembayaran atau lebih dikenal dengan istilah tunda bayar pada proyek Pemerintah dapat diartikan sebagai tidak terpenuhinya termin waktu

⁴ Trianggara, *"Penyimpangan Kontrak Jasa Konstruksi Dalam hal Serah Terima Bangunan Antara Pengembang dengan Kontraktor"*,... hlm.6

⁵(Rawung et al., 2023),*"Sanksi Hukum Pidana Terhadap Kelalaian Dalam Pekerjaan Konstruksi Bangunan Menurut Undang-Undang Cipta Kerja"* (Rawung et al., 2023), 2023 Vol. 12. Hlm. 6

pembayaran yang telah direncanakan dan disepakati oleh pengguna jasa kepada penyedia jasa. Fenomena tunda bayar pada proyek konstruksi terus terjadi di Pemerintah Kota Tanjungpinang khususnya proyek konstruksi pada Dinas pekerjaan umum dan penataan ruang (PUPR) kota Tanjungpinang. Tunda bayar pada proyek Pemerintah tentunya menimbulkan dampak negatif dan kerugian bagi penyedia jasa. Data yang diperoleh terkait tunda bayar paket pekerjaan konstruksi tiga tahun terakhir sejak tahun 2022 hingga tahun 2024 pada Dinas Pekerjaan umum dan penataan ruang kota Tanjungpinang, sebagai berikut :

Tabel 1. 1 Data Paket Pekerjaan Konstruksi Dinas PUPR Tahun Anggaran 2022-2024

No	Uraian Pekerjaan Konstruksi Tahun anggaran 2022			
1	Jenis Paket	Jumlah Paket	Paket dibayar	Paket tunda bayar
2	Tender	15 Paket	12 Paket	3 Paket
3	Non Tender	293 Paket	278 Paket	15 Paket
4	Jumlah	308 paket	290 paket	18 Paket
No	Uraian Pekerjaan Konstruksi Tahun anggaran 2023			
1	Jenis Paket	Jumlah Paket	Paket dibayar	Paket tunda bayar
2	Tender	21 Paket	19 Paket	2 Paket
3	Non Tender	193 Paket	89 Paket	104 Paket
4	Jumlah	214 paket	108 Paket	106 Paket
No	Uraian Pekerjaan Konstruksi Tahun anggaran 2024			
1	Jenis Paket	Jumlah Paket	Paket dibayar	Paket tunda bayar
2	Tender	19 Paket	17 Paket	2 Paket
3	Non Tender	222 Paket	89 Paket	98 Paket
4	Jumlah	241 paket	123 Paket	101 Paket

Sumber : Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Tanjungpinang (telah diolah kembali)

Berdasarkan tabel diatas, pada tahun anggaran 2022 terdapat 308 proyek pekerjaan konstruksi yang dilaksanakan terdapat 18 proyek pekerjaan konstruksi yang terdampak tunda bayar. Kemudian pada tahun anggaran 2023 dari total 214 proyek pekerjaan konstruksi terdapat 106 proyek pekerjaan konstruksi yang

terdampak tunda bayar. Selanjutnya, fenomena tunda tunda bayar terjadi lagi di tahun anggaran 2024, dari total 241 proyek pekerjaan konstruksi yang dilaksanakan pada Dinas pekerjaan umum dan penataan ruang kota Tanjungpinang sebanyak 101 proyek pekerjaan konstruksi terdampak tunda bayar. Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa pada tahun 2023 menjadi tahun dengan fenomena tunda bayar terbanyak dalam kurun waktu 3 tahun terakhir.

Peristiwa tunda bayar yang terjadi membuktikan bahwa pengguna jasa tidak mempunyai kemampuan untuk membayar hasil layanan jasa konstruksi secara tepat jumlah dan tepat waktu. Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang jasa konstruksi menyebutkan bahwa “dalam hal tanggung jawab atas biaya jasa konstruksi dibuktikan dengan kemampuan membayar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (3) huruf a, pengguna jasa wajib melaksanakan pembayaran atas penyerahan hasil pekerjaan penyedia jasa secara tepat jumlah dan tepat waktu”. Dalam hal salah satu pihak tidak dapat memenuhi kewajiban karena keadaan pada dirinya, maka pihak tersebut dikatakan telah melakukan ingkar janji (Wanprestasi). Tentunya, Wanprestasi tersebut merugikan salah satu pihak, sehingga pihak yang melakukan Wanprestasi harus mempertanggung jawabkan tindakannya.

Pada penelitian hukum ini, penulis membatasi fokus penelitian pada bentuk tanggung jawab pengguna jasa ketika terjadi tunda bayar terhadap kontrak kerja konstruksi yang telah dinyatakan selesai oleh Tim PHO (*Provisional Hand Over*). Keterlambatan pembayaran pada proyek umumnya diposisikan sebagai kelalaian dan tanggung jawab penyedia jasa semata, misalnya pekerjaan yang dilaksanakan

tidak sesuai spesifikasi yang disepakati, cacat mutu pekerjaan, melewati batas waktu kontrak, lambatnya pengajuan pembayaran serta kurangnya pengalaman penyedia jasa dalam melaksanakan pembangunan. Sementara pengguna jasa hampir tidak ada dibebankan tanggung jawab apabila terjadi keterlambatan pembayaran atau tunda bayar.

Pasal 47 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang jasa konstruksi menyebutkan bahwa “hak dan kewajiban yang setara, memuat hak pengguna jasa untuk memperoleh hasil jasa konstruksi dan kewajibannya untuk memenuhi ketentuan yang diperjanjikan, serta hak penyedia jasa untuk memperoleh informasi dan imbalan jasa serta kewajibannya melaksanakan layanan jasa konstruksi”. Melihat fenomena tersebut maka terdapat ketidaksesuaian antara apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang dengan praktek yang terjadi dilapangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas penulis tertarik untuk meneliti serta menganalisis bentuk tanggung jawab pengguna jasa ketika terjadi Wanprestasi berupa tunda bayar. Sehingga penulis memberi judul skripsi ini **“Analisis Tanggung jawab Pengguna Jasa Atas Terjadinya Wanprestasi Yang Timbul Dari Kontrak Kerja Konstruksi (Studi Tunda Bayar pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang kota Tanjungpinang)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah bagaimana bentuk tanggung jawab Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Tanjungpinang selaku pengguna jasa ketika terjadi Wanprestasi berupa tunda bayar?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk tanggung jawab Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang kota Tanjungpinang selaku pengguna jasa manakala terjadi Wanprestasi berupa Tunda bayar.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi ilmu hukum bisnis, khususnya dalam bidang hukum kontrak yang berkaitan dengan kontrak kerja konstruksi, serta penelitian ini juga diharafkan dapat meningkatkan pengetahuan tentang tanggung jawab hukum para pihak dalam kontrak kerja konstruksi.

1.4.2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi pengguna jasa, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi dalam penyusunan kontrak kerja konstruksi dimasa yang akan datang yang sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- b. Bagi penyedia jasa, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi terkait penyusunan dan pelaksanaan kontrak kerja konstruksi;
- c. Bagi mahasiswa, penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya.

