

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dengan tujuan menyejahterakan masyarakat, pemerintah ingin mendorong sektor jasa konstruksi sebagai sarana untuk perkembangan dan pertumbuhan ekonomi nasional maupun daerah. Pemimpin nasional telah memilih untuk “lebih fokus pada upaya membangun infrastruktur ... sebagai salah satu prioritas utama dalam meningkatkan daya saing Indonesia sekaligus untuk mengejar ketertinggalan”¹. Bisa dianggap cukup jelas bahwa sektor konstruksi dan infrastruktur sangat membantu dalam perkembangan ekonomi.

Wirahadikusumah menambahkan bahwa investasi pada infrastruktur dalam negeri punya efektivitas yang lebih tinggi di Indonesia, dibandingkan negara-negara lain, karena Indonesia adalah negara yang masih berkembang. Proses peningkatan sektor konstruksi harus dikelola secara efektif. Ada aspek-aspek pengelolaan sektor konstruksi yang diidentifikasi dari tahap siklus proyek, yaitu keputusan investasi awal, perencanaan, konstruksi, penggunaan, dan pemeliharaan.² Karena aspek-aspek ini terlalu luas untuk dipelajari semuanya, penelitian ini akan lebih berfokus pada kontrak kerja konstruksi, yang disiapkan pada tahap perencanaan dan digunakan sebagai referensi pada tahap konstruksi, penggunaan, dan pemeliharaan.

¹ Reini Wirahadikusumah, “Era Baru Konstruksi: Berkarya Menuju Indonesia Maju,” in *Buku Konstruksi 2021 Buku 1* (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2022), 16, accessed March 12, 2023, https://binakonstruksi.pu.go.id/storage/Buku_Konstruksi_2021_1-compress.pdf.

² Ibid.

Selain pentingnya sektor konstruksi sebagai penyedia infrastruktur, sektor konstruksi juga penting karena sektor kerja yang besar, urutan kelima dari sektor-sektor ekonomi, dan menyumbang 9.45 persen pada Produk Domestik Bruto untuk Triwulan III tahun 2022.³ Indeks konstruksi maupun indeks kondisi dan prospek bisnis menunjukkan pertumbuhan sektor konstruksi dari masa lalu, maupun prospek tetap bertumbuh pada masa depan.⁴ Pertumbuhan dan perkembangan sektor konstruksi perlu dikelola secara baik agar dapat berkembang secara efisien dan berkelanjutan.

Ada beberapa hal di sektor konstruksi yang perlu dikelola dengan baik agar dapat bertumbuh. “[I]su utama yang dibahas [di publik] adalah pendanaan, lingkungan, sosial/dukungan publik, bahkan politik; bukan tentang aspek rekayasa dan teknologinya”⁵. Sektor konstruksi sangat terintegrasi dengan sektor-sektor lainnya, dan masalah yang paling besar bersifat sosial/lingkungan/bisnis, bukan masalah teknis pembangunan. Diperkirakan bahwa “95% urusan infrastruktur bersifat non-teknis”⁶ sehingga Wirahadikusumah menyarankan masalah sosial adalah “tugas-tugas yang harus dituntaskan terlebih dahulu”⁷. Penulis setuju bahwa masalah sosial perlu diperhatikan, tetapi tidak bersifat prakondisi yang erat bagi perkembangan sektor konstruksi; masalah sosial terkait konstruksi dapat diperbaiki secara simultan dengan perkembangan sektor konstruksi.

Ada beberapa contoh kemajuan-kemajuan di bidang konstruksi, seperti di jenis konstruksi yang makin lama makin kompleks. Pekerjaan konstruksi dibuat

³ Direktorat Statistik Industri, *Indikator Konstruksi Triwulan III-2022* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2023), v, accessed March 12, 2023, <https://www.bps.go.id/publication/2023/01/31/f2f7efa952de46f4482d83a5/indikator-konstruksi-triwulanan-iii-2022.html>.

⁴ *Ibid.*, 19–20.

⁵ Reini Wirahadikusumah, “Era Baru Konstruksi: Berkarya Menuju Indonesia Maju,” 17.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

lebih aman, lebih efisien, dan lebih teratur. Pekerjaan konstruksi tidak hanya dilihat dari pekerjaan fisiknya, tetapi dari prasarana yang mendukung pekerjaan tersebut, seperti teknologi *Building Information Management* (BIM) dan perangkat lunak lainnya yang mendukung pekerjaan, atau seperti peningkatan sumber daya manusia dengan mendukung pendidikan dan sertifikasi tenaga ahli maupun tenaga kontraktor. Ada juga prasarana lingkungan hukum (baik administratif maupun hukum kontrak privat ataupun hukum pidana) yang dapat mendukung pekerjaan konstruksi.

Direktorat Jenderal Bina Konstruksi menuliskan di Rencana Strategis 2020-2024 bahwa ada “kurangnya tertib penyelenggaraan jasa konstruksi”⁸, dan hal ini dapat terlihat dari kekurangan transparansi di pengadaan, kurang pembinaan penerapan standar kontrak kerja konstruksi, kurangnya penerapan sistem manajemen mutu dan sistem manajemen K3, dan peningkatan kecelakaan.⁹ Diharapkan bahwa dengan menambahkan ketertiban pihak-pihak yang terkait sektor konstruksi, pekerjaan konstruksi dapat dilakukan dengan lebih mudah dan efisien.

Agar pekerjaan konstruksi dapat berjalan dengan lebih tertib, pemerintah telah menetapkan di Undang-Undang Jasa Konstruksi bahwa semua perjanjian kerja konstruksi harus dituangkan di dalam suatu kontrak kerja konstruksi, dan kontrak kerja konstruksi rinci dan lengkap terkait pelaksanaan kerja konstruksi.¹⁰

⁸ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Rencana Strategis Direktorat Jenderal Bina Konstruksi 2020-2024* (Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, September 2020), 35, accessed March 12, 2023, https://binakonstruksi.pu.go.id/storage/Rencana_Strategis_DJBK_2020_2024_compressed.pdf.

⁹ Ibid.

¹⁰ *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (LN.2017/No.11, TLN No.6018)*, n.d.

Pasal 76 dari Peraturan Pelaksanaannya menjelaskan dengan lebih rinci syarat tentang hal-hal yang harus diatur dalam kontrak kerja konstruksi¹¹:

Pasal 76

Kontrak kerja Konstruksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) terdiri atas beberapa dokumen yang memuat paling sedikit meliputi:

a. surat perjanjian yang ditandatangani oleh Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa yang paling sedikit memuat:

1. uraian para pihak;
2. konsiderasi;
3. lingkup pekerjaan;
4. hal pokok seperti harga kontrak, jangka waktu pelaksanaan kontrak; dan
5. daftar dokumen yang mengikat beserta urutan hierarki.

b. syarat khusus kontrak yang berisi data informasi pekerjaan dan ketentuan perubahan yang diizinkan oleh syarat umum kontrak berdasarkan karakteristik khusus pekerjaan;

c. syarat umum kontrak yang berisi ketentuan umum yang mengatur perikatan berdasarkan sistem penyelenggaraan, lingkup pekerjaan, cara pembayaran dan sistem perhitungan hasil pekerjaan;

d. dokumen Pengguna Jasa yang merupakan bagian dari dokumen pemilihan yang menjadi dasar bagi Penyedia Jasa untuk menyusun penawaran, yang berisi lingkup tugas dan persyaratannya meliputi, persyaratan spesifikasi pekerjaan, gambar-gambar, daftar keluaran/ kuantitas dan harga;

e. usulan atau penawaran, yang disusun oleh Penyedia Jasa berdasarkan dokumen pemilihan yang berisi metode, harga penawaran, jadwal waktu, dan sumber daya;

f. berita acara berisi kesepakatan yang terjadi antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa selama proses evaluasi usulan atau penawaran oleh Pengguna Jasa berupa klarifikasi atas hal yang menimbulkan keraguan;

g. surat pernyataan dari Pengguna Jasa yang menyatakan menerima atau menyetujui usulan atau penawaran dari Penyedia Jasa; dan

h. surat pernyataan dari Penyedia Jasa yang menyatakan kesanggupan untuk melaksanakan pekerjaan.¹²

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi (LN.2020/No.107, TLN No.6494), n.d., Pasal 76.

¹² Ibid.

Penjelasan umum dari PP Nomor 22 Tahun 2020 menjelaskan lebih rinci tentang isi minimal dari syarat khusus kontrak atau syarat umum kontrak¹³:

Huruf b

Isi minimal dari syarat khusus kontrak paling sedikit memuat: a. korespondensi; b. wakil sah para pihak; c. jenis kontrak; d. tanggal berlaku kontrak e. masa pelaksanaan; f. masa pemeliharaan; g. perbaikan cacat mutu; h. umur Konstruksi; i. pedoman pengoperasian dan perawatan/pemeliharaan; j. pembayaran tagihan; k. pencairan jaminan; l. tindakan penyedia yang mensyaratkan persetujuan PPK/pengawas pekerjaan; m. kepemilikan dokumen; n. fasilitas; o. peristiwa kompensasi; p. sumber pembiayaan; q. pembayaran uang muka; r. keselamatan dan kesehatan kerja; s. pembayaran prestasi pekerjaan; t. pembayaran peralatan dan/atau bahan; u. serah terima sebagian pekerjaan; v. penyesuaian harga (eskalasi/de-eskalasi); w. denda; x usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi kecil; dan y. penyelesaian perselisihan/sengketa.

Huruf c

Isi minimal dari syarat umum kontrak paling sedikit memuat: a. ketentuan umum; b. pelaksanaan, penyelesaian, adendum, dan pemutusan kontrak; c. hak dan kewajiban para pihak; d. personil inti dan/atau peralatan penyedia; e. kewajiban PPK; f. pembayaran kepada penyedia; g. pengawasan mutu; dan h. penyelesaian perselisihan.¹⁴

Pasal 46 dari Undang-Undang Jasa Konstruksi dan Pasal 76 dari Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 sudah mengatur tentang isi kontrak kerja konstruksi, dan mengatur bahwa kontrak kerja konstruksi harus mencakupi hal-hal yang cukup lengkap. Dengan kontrak yang cukup lengkap, diharapkan bahwa pengguna jasa konstruksi maupun penyedia jasa konstruksi dapat menikmati kepastian hukum kontrak dan mengantisipasi masalah-masalah yang sebelumnya muncul karena tidak dinegosiasikan dan disetujui sebelum persetujuan kontrak.

Penelitian ini terpicu dari situasi yang terjadi di tempat kerja penulis— ada pekerjaan konstruksi yang berjalan. Pihak pengguna jasa konstruksi maupun pihak

¹³ Ibid., Penjelasan Pasal 76.

¹⁴ Ibid.

penyedia jasa konstruksi telah setuju tentang pekerjaan yang ingin dilaksanakan, dan sudah membuat perjanjian kontrak. Namun, kontrak ini tidak memenuhi syarat-syarat minimal yang ditetapkan di Undang-Undang Jasa Konstruksi atau Peraturan Pelaksanaan UU Jasa Konstruksi. Ketertiban pengelolaan pekerjaan konstruksi masih kurang sempurna dibandingkan apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pemerintah.

Masalah yang penulis lihat secara langsung bukan masalah yang terisolasi – ada beberapa contoh lain yang menjelaskan bahwa manajemen kontrak kerja konstruksi tidak berjalan dengan baik. Ada contoh studi kasus Basworo dan Januardi yang memberi contoh kontraktor-kontraktor kualifikasi menengah di Purbalingga dan Banyumas yang menggunakan kontrak yang tidak memenuhi syarat-syarat UU jasa konstruksi.¹⁵ Kementerian PUPR menganalisis data kecelakaan konstruksi, dan menemukan bahwa penyebabnya, antara lain rencana keselamatan konstruksi tidak dibaca atau tidak disusun dengan baik dan rinci, tidak tertib, jadwal tidak disusun dengan produktivitas wajar, tidak membuat gambar-gambar lengkap ataupun penyusunan metoda pelaksanaan konstruksi yang lengkap, kekurangan SDM yang berkompentensi, tidak membuat dokumen subkontrak yang lengkap, material tidak diperiksa di lapangan sesuai spesifikasi teknis, dan lain-lain.¹⁶ Hal-hal ini adalah hal-hal yang seharusnya diatur di dalam kontrak kerja konstruksi, tetapi ternyata tidak diatur dalam kontrak kerja konstruksi atau tidak dilaksanakan di lapangan. Diharapkan bahwa kinerja

¹⁵ Handityo Basworo and Redityo Januardi, “Kajian Pelaksanaan Ketentuan Minimal Kontrak Antara Pengguna Dan Penyedia Jasa Konstruksi Berdasarkan UUJK 2/2017,” *Supremasi Hukum* 18, no. 01 (May 25, 2022): 1–10.

¹⁶ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, ed., *Buku Konstruksi 2021 Buku 1* (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2022), 94–96, accessed March 12, 2023, https://binakonstruksi.pu.go.id/storage/Buku_Konstruksi_2021_1-compress.pdf.

pekerjaan konstruksi dapat terus berkembang, sehingga terlihat keperluannya untuk membuat pekerjaannya lebih tertib dan lebih berkepastian dari segi hukum. Namun, sistem pengelolaan kontrak kerja konstruksi masih belum sepenuhnya mencapai standar minimal yang ditetapkan di Undang-Undang Jasa Konstruksi.

Penelitian ini juga terpicu karena penulis merasa bahwa ada syarat-syarat tentang isi minimal yang harus dimuat di kontrak kerja konstruksi di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan di Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 yang berdasarkan pengalaman penulis tidak cocok untuk pekerjaan konstruksi yang kecil, terutama pekerjaan swasta. Sebagai contoh, syarat khusus “b. Wakil sah para pihak”¹⁷ tidak perlu diatur bila masing-masing pihak berhadapan langsung, sehingga tidak diperlukan wakil. Syarat “v. Penyesuaian harga (eskalasi/de-eskalasi) lebih cocok untuk proyek yang bukan lump-sum, atau proyek yang jangka waktunya cukup panjang sehingga mitigasi ketidakpastian harga bahan baku harus dituangkan ke dalam kontrak; hal tersebut tidak perlu dituangkan dalam kontrak sederhana. Syarat khusus “x. Usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi kecil”¹⁸ juga tidak perlu diatur untuk proyek kecil. Maksud dari syarat ini adalah agar perusahaan kecil diberikan kesempatan (oleh pemerintah) untuk melaksanakan bagian-bagian dari proyek konstruksi pemerintah. Tapi dua perusahaan swasta seharusnya tidak punya kewajiban untuk menyediakan lapangan kerja bagi usaha mikro atau usaha kecil.

Selain masalah terkait manfaat syarat muatan minimal kontrak kerja konstruksi, ada masalah terkait kepastian hukum dalam penerapan syarat muatan

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi (LN.2020/No.107, TLN No.6494), Penjelasan Pasal 76 huruf b.

¹⁸ Ibid.

minimal kontrak kerja konstruksi. Apa saja akibat hukum bila ada kontrak kerja konstruksi yang tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan? Apakah kontrak yang tidak memenuhi syarat berlaku, atau batal demi hukum, atau dapat dibatalkan?

Sudah diketahui peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur sektor konstruksi. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang tertulis sudah cukup jelas menjelaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang syarat isi kontrak yang diwajibkan tertuang di dalam kontrak kerja konstruksi, yang dijelaskan di Pasal 46-51 di Undang-Undang Jasa Konstruksi¹⁹ dan yang dijelaskan di Pasal 75-79 di Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Jasa Konstruksi²⁰.

Juga sudah diketahui peraturan tentang kontrak secara lebih umum, yang ditetapkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Buku ketiga KUH Perdata mengatur tentang perikatan dan syarat-syarat sahnya suatu perikatan. Ada juga pengaturan tentang akibat-akibat hukum bila syarat kesahan perikatan tidak terpenuhi. Bila syarat subjektif tidak terpenuhi, perikatan dapat dibatalkan. Bila syarat objektif tidak terpenuhi, perikatan batal demi hukum.

Terakhir, diketahui bahwa ada kekosongan hukum. Tidak ada aturan yang secara tegas mengatur tentang sanksi bila kontrak kerja konstruksi tidak memenuhi syarat muatan minimal kontrak yang dijelaskan dalam Undang-Undang Jasa Konstruksi dan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaannya.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (LN.2017/No.11, TLN No.6018), Pasal 46-51.

²⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi (LN.2020/No.107, TLN No.6494), Pasal 75-79.

Hal yang tidak diketahui dan menjadi objek penelitian ini adalah akibat hukum dari kekosongan hukum tentang sanksi. Peraturan perundang-undangan tidak menjabarkan sanksi tentang syarat muatan minimal kontrak kerja konstruksi. Kalau ada kontrak kerja konstruksi yang tidak memenuhi syarat muatan minimal, maka apa konsekuensi dari kejadian sebut? Karena peraturan-perundang-undangan tidak memberi jawaban yang jelas, pertanyaan ini harus dianalisis lebih lanjut menggunakan teori hukum.

1.2 Rumusan Masalah

Ada dua masalah yang dipelajari dalam penelitian ini:

- 1) Bagaimana syarat muatan minimal kontrak kerja konstruksi diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia?
- 2) Bagaimana implementasi syarat muatan minimal kontrak kerja konstruksi di Indonesia ditinjau dari kepastian hukum?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mempelajari pengaturan syarat muatan minimal kontrak kerja konstruksi dalam peraturan-peraturan perundang-undangan Indonesia.
- 2) Untuk mengetahui implementasi syarat muatan minimal kontrak kerja konstruksi di Indonesia yang ditinjau dari kepastian hukum.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat secara teoretis:

Penelitian ini diharapkan mengembangkan pengetahuan tentang teori hukum kontrak konstruksi dan kepastian hukum di Indonesia.

Manfaat secara praktis:

Penelitian ini diharapkan memberi masukan bagi badan-badan legislatif untuk memodifikasi peraturan perundang-undangan terkait jasa konstruksi agar lebih mewujudkan kepastian hukum.

Penelitian ini juga diharapkan memberi masukan bagi pengguna maupun penyedia jasa konstruksi agar pekerjaan konstruksi punya lebih banyak kepastian hukum.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian ini dijelaskan berikut:

Bab I adalah pendahuluan yang memberi konteks tentang permasalahan yang ingin dipecah, kemudian mendefinisikan permasalahan yang ingin dipelajari.

Bab II adalah tinjauan pustaka yang menjelaskan teori hukum yang akan dipakai di penelitian ini, termasuk definisi-definisi istilah-istilah yang akan dipakai.

Bab III menjelaskan metodologi penelitian, yaitu penelitian hukum normatif.

Bab IV menjelaskan hasil analisis dari penelitian.

Bab V memberikan kesimpulan penelitian, maupun saran.