

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan hukum mengenai seluruh hak-hak yang melekat pada dirinya. Secara sederhana, perlindungan hukum merupakan upaya memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan atau diserobot oleh orang lain. Perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Perlindungan hukum juga dapat dimaknai sebagai berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Pandangan Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum dimaknai sebagai perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan. Ia juga mengelompokkan perlindungan hukum bagi rakyat menjadi dua kategori di antaranya:¹

- 1) Perlindungan hukum preventif artinya rakyat diberi kesempatan mengajukan pendapatnya sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.
- 2) Perlindungan hukum refrensif yang bertujuan menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh Negara kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan

¹ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Perdaban, Makassar, hlm. 9.

kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum.

Kegiatan pengadaan barang dan jasa merupakan suatu kegiatan dalam rancangan kerja untuk memenuhi kebutuhan bagi pengguna barang maupun jasa atau yang memberi pekerjaan. Barang yang dimaksud adalah setiap benda berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak yang merupakan kebutuhan pengguna barang tersebut. Sedangkan jasa yang dimaksud terdiri dari input, proses, dan/atau output. Jasa juga dapat diartikan sebagai yang dibutuhkan dalam proses pelaksanaan sesuai dengan kepentingan bagi pengguna barang dan jasa itu sendiri. Dalam pelaksanaan perjanjian pihak kedua tidak melaksanakan prestasi sesuai dengan isi perjanjian.

Ramli Samsul berpendapat bahwa Pengadaan barang dan jasa dimulai sejak perencanaan kebutuhan, penyusunan rencana pelaksanaan pengadaan, pemilihan penyedia, penandatanganan kontrak, pelaksanaan dan pengendalian kontrak, hingga diterimanya barang dan jasa.² Pengadaan bertujuan untuk mendapatkan barang atau benda. Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh pengguna barang. Jasa Terdiri dari Input, proses, dan/atau output.³

Pada Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi terdapat dua pihak yang mengikatkan diri dalam suatu Kontrak Kerja Konstruksi yaitu Pengguna jasa dan Penyedia jasa. Pengguna jasa ialah pemilik atau pemberi pekerjaan yang

² Ramli Samsul, 2008, *Buku Bacaan Wajib Sertifikasi Ahli Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Visimedia, Jakarta, hlm. 2

³*Ibid*, hlm. 6

menggunakan layanan jasa konstruksi sedangkan Penyedia jasa ialah pemberi layanan jasa konstruksi. Menurut Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Pengguna Jasa dan Penyedia jasa adalah orang perseorangan dan badan. Jenis jasa yang diberikan oleh Penyedia jasa dibedakan menjadi tiga jenis jasa yaitu jasa konsultasi konstruksi, jasa pekerjaan konstruksi, dan jasa pekerjaan konstruksi terintegrasi. Bentuk jasa yang diberikan dalam jasa konsultasi konstruksi antara lain; pengkajian, perencanaan, perancangan, pengawasan dan manajemen penyelenggaraan konstruksi, konsultasi ilmiah dan teknis, pengujian dan analisis ilmiah, survei, pengujian teknis, serta analisis. Bentuk jasa yang diberikan dalam jasa pekerjaan konstruksi antara lain; pembangunan, pemeliharaan, pembongkaran, serta pembangunan kembali. Bentuk jasa yang diberikan dalam jasa pekerjaan konstruksi terintegrasi antara lain; rancang bangun, dan perekayasa, pengadaan, pelaksanaan.

Prakteknya sebelum melakukan pekerjaan di bidang jasa konstruksi para pihak akan membuat suatu perjanjian konstruksi yang menjadi pengikat bagi para pihak. Perjanjian itu sering disebut dengan kontrak kerja konstruksi. Kontrak kerja konstruksi menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 adalah keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara Pengguna jasa dan Penyedia jasa dalam penyelenggaraan Jasa Konstruksi.

Suatu kontrak kerja konstruksi terdapat beberapa aspek di dalamnya seperti aspek teknis, hukum, administrasi, keuangan, perpajakan, serta sosial ekonomi. Pada umumnya para pihak baik pengguna jasa maupun penyedia jasa lebih mementingkan aspek teknis saja dan kurang memperhatikan aspek-aspek

lainnya terutama aspek hukum. Para pihak baru memperhatikan aspek hukum ketika dalam pelaksanaan kontrak terjadi perselisihan atau perbedaan pendapat di antara mereka. Kontrak kerja Konstruksi mengakibatkan para pihak yang telah mengikatkan dirinya pada kontrak tersebut harus melaksanakan kewajibannya dengan sebaik-baiknya. Dalam tahap pelaksanaan kontrak baik Pengguna jasa maupun Penyedia jasa diwajibkan menjalankan kewajibannya dengan itikad baik serta tidak melanggar apa yang telah ditentukan di dalam kontrak, tetapi terkadang terjadi keadaan tertentu yang di luar kendali dari para pihak yang dapat membuat para pihak tidak dapat memenuhi kewajibannya dengan baik. Hal ini dapat menyebabkan terjadi konflik diantara mereka, keadaan tersebut adalah keadaan kahar.

Keadaan kahar menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah adalah suatu keadaan yang terjadi di luar kehendak para pihak dalam kontrak dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya, sehingga kewajiban yang ditentukan dalam kontrak menjadi tidak dapat dipenuhi. Akibat dari tidak terpenuhinya kewajiban yang ditentukan dalam kontrak akibat keadaan kahar ini tentu menimbulkan kerugian bagi para pihak. Pada prakteknya keadaan kahar sering terjadi dalam tahap pelaksanaan proyek konstruksi.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh APBN/ APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Pengadaan barang dan jasa hanya merupakan salah satu siklus dalam pengelolaan barang milik negara/daerah. Pengelolaan barang milik negara meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian,

pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian, lingkup pengelolaan.⁴

Telah banyak perubahan-perubahan terkait aturan pengadaan barang dan jasa konstruksi pemerintah, namun hanya terlihat pada bentuk aturan yang bersifat khusus dan terpisah-pisah. Sejak di terbitkannya aturan mengenai pengadaan Barang dan Jasa konstruksi pemerintah, Peraturan yang di pakai pernah memiliki Legal Standing yang kuat berupa adanya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 Tentang Jasa Konstruksi. Akan tetapi saat ini Legal Standing mengenai hukum pengadaan barang dan jasa berubah menjadi hanya sebatas Keputusan Presiden (Keppres). Kekuatan Hukum pengadaan-pun baru mulai terganti dengan perubahan di tahun 2010, di mana Keppres yang sebelumnya terbit menggantikan Keppres pengadaan barang dan jasa konstruksi pemerintah dalam kurun waktu 2003-2010, baru muncul jenis hukum yang lebih kuat dan mengikat dari Keppres yaitu Peraturan Presiden tepatnya pada masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Padahal, melihat banyaknya perubahan isi dari peraturan tersebut sangat cocok diganti dengan jenis aturan yang secara hierarki perundang-undangan yang lebih tinggi dari sekedar Peraturan Presiden. Saat ini telah ada aturan terbaru mengenai hukum pengadaan barang dan jasa konstruksi pemerintah, yakni Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 tahun 2018. Dan yang paling terbaru ialah Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa konstruksi pemerintah.

⁴W Riawan Tjandra, 2019, *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm 3.

Industri konstruksi secara umum adalah segala kegiatan atau usaha yang berkaitan dengan penyiapan lahan dan proses konstruksi, perubahan, perbaikan terhadap bangunan, struktur, dan fasilitas terkait lainnya.⁵ Pengaturan mengenai jasa konstruksi diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi adalah layanan jasa konsultasi dan/atau pekerjaan konstruksi. Sedangkan pekerjaan konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan.

Salah satu program pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa adalah jasa konstruksi, sesuai dengan Peraturan Presiden Pasal 1 ayat (1) Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa konstruksi pemerintah yang selanjutnya disebut pengadaan barang/jasa konstruksi pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh kementerian/ lembaga/ perangkat daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Sebelum pelaksanaan pekerjaan konstruksi antara pemerintah selaku pengguna jasa konstruksi dan badan usaha atau orang perorangan sebagai penyedia jasa, di dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa telah mengatur tentang metode pemilihan penyedia jasa yang akan melakukan pekerjaan konstruksi dibawah perjanjian dengan pengguna jasa yaitu dengan cara pengadaan langsung penunjukan langsung , tender serta tender cepat. Usaha jasa konstruksi dapat berbentuk perusahaan yang berbadan hukum ataupun tidak berbadan hukum karna

⁵ Seng Hasen, 2015, *Manajemen Kontrak Konstruksi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 3

sudah dijelaskan pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi berbunyi “Usaha jasa konstruksi berbentuk usaha orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum”.

Sebelum dimulainya suatu pekerjaan konstruksi, diharuskan untuk membuat kesepakatan kerja antara penyedia jasa dan pengguna jasa sesuai dengan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, yang berbunyi “pengaturan hubungan kerja antara pengguna jasa dan penyedia harus dituangkan dalam perjanjian kerja konstruksi”. Pada Pasal 1 ayat (8) menyatakan bahwa perjanjian kerja konstruksi adalah keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi. perjanjian adalah suatu kesepakatan yang diperjanjikan antara dua pihak atau lebih yang dapat memodifikasinya atau menghilangkan hubungan hukum yang dilaksanakan dalam bentuk tulisan.⁶

Dikatakan suatu perjanjian itu sah apabila telah memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian yang diatur pada Pasal 1320 KUHPerdata, dimana lahirnya hak dan kewajiban antara para pihak untuk memenuhi sebuah prestasi. Prestasi dalam hukum perjanjian dimaksudkan sebagai satu pelaksanaan hal-hal yang tertulis dalam suatu kontrak oleh pihak yang telah mengikatkan diri untuk itu, pelaksanaan mana sesuai dengan perjanjian yang bersangkutan.⁷ Pengaturan tersebut dapat diwujudkan dalam satu perjanjian yang mengikat para pihak dalam pekerjaan konstruksi seperti kontraktor, pengguna jasa konstruksi, pemerintah dan lain sebagainya.

Adanya perjanjian pengguna jasa dan penyedia jasa ini berfungsi untuk memberikan kepastian kepada masing masing pihak dan menggerakkan sumber

⁶ Muhammad Hasbi, 2012, *Perancangan Kontrak (Dalam Teori dan Implementasi)*, Suryani Indah, Padang, hlm.8

⁷ Subketi, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, RajawaliPers, Jakarta, hlm.120

daya dari nilai ekonomi dari yang lebih rendah menjadi nilai ekonomi yang lebih tinggi.⁸ Dalam pelaksanaan perjanjian kemungkinan tidak tercapainya tujuan perjanjian yang telah disepakati disebabkan kelalaian pihak atau biasa disebut wanprestasi. Wanprestasi adalah keadaan suatu pihak tidak memenuhi atau lalai melaksanakan kewajiban sebagaimana yang ditentukan dalam perjanjian yang dibuat kreditor dengan debitor.⁹ Apabila terjadi wanprestasi yang dilakukan oleh penyedia jasa atau pengguna jasa maka pihak yang menerima kerugian berhak mendapatkan kompensasi, penggantian biaya atau perpanjangan waktu atau pemberian ganti rugi serta pembatalan perjanjian serta peralihan resiko.

Adapun yang dimaksud dengan kontraktor dalam jasa konstruksi sama halnya dengan penyedia jasa, dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi yang dimaksud dengan penyedia jasa konstruksi adalah pihak yang memberikan layanan jasa konstruksi kepada pengguna jasa konstruksi. Penyedia jasa konstruksi adalah pihak perorangan atau badan usaha yang mendapat pekerjaan jasa konstruksi berkaitan dengan kemampuannya untuk menyediakan jasa kepada pengguna jasa konstruksi, penyedia jasa disini mencakup tiga pihak: perencana konstruksi, pengawas konstruksi, dan pelaksanaan konstruksi.¹⁰

Pengguna jasa adalah perorangan atau instansi pemerintah atau badan usaha swasta yang meyerahkan atau memberikan pekerjaan konstruksi pada pihak lain seperti penyedia jasa konstruksi. Biasanya pengguna jasa

⁸ Salim. H. Abdullah, Wiwiek Wahyuningsih, 2007, *Perancangan Kontrak & Memorendum of Understanding(MOU)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23

⁹ Salim HS, 2006, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm .180

¹⁰ Ir.Sulsistijo Sidarto Mulyono, M.T, 2018, *Proyek Infrastruktur Dan Sengketa Konstruksi*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 13

dalam kontrak jasa konstruksi telah memiliki program yang berkesinambungan untuk membangun proyek tersebut, yakni sejak dari studi , design, teknis, pelaksanaan , dan pengembangan fisik hingga pemeliharaan supaya proyek tersebut bermanfaat sesuai dengan maksud dan tujuannya.¹¹

Dalam penyediaan jasa konstruksi adanya layanan jasa konstruksi dan pekerjaan konstruksi, yang mana pekerjaan konstruksi itu dijelaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi yang menyebutkan pekerjaan konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran serta pembangunan kembali suatu bangunan.

Dalam kontrak pengadaan barang/jasa, kewenangan untuk menetapkan bentuk kontrak berada pada pemerintah menyesuaikan dengan kebutuhan pengadaan barang/jasa berdasarkan RUP. PPK menetapkan bentuk kontrak nilai kontrak, jenis barang/jasa, metode pemilihan penyedia dan/atau resiko pekerjaan sesuai ketentuan peraturan perundangan.¹² Bentuk kontrak terdiri atas bukti pembelian/pembyaran, kuitansi, surat perintah kerja (SPK), surat perjanjian, surat pesanan.¹³

Pengadaan barang/jasa untuk kepentingan pemerintah merupakan salah satu alat untuk menggerakkan roda perekonomian, oleh karenanya penyerapan anggaran melalui pengadaan barang/jasa ini menjadi sangat penting. Namun, tidak kalah penting dari itu adalah urgensi pelaksanaan pengadaan yang efektif dan efisien serta ekonomis untuk mendapatkan manfaat maksimal dari penggunaan anggaran.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah bagian penting dari upaya pemerintah untuk menjalankan tugasnya dalam menyediakan pelayanan publik

¹¹ *Ibid*, hlm.12.

¹² W Riawan Tjandra, *Op.Cit.* hlm 142.

¹³ *Ibid*, hlm 142-143.

yang efektif dan efisien. Namun, kompleksitas dan sifat transaksional dalam proses pengadaan sering kali menimbulkan berbagai persoalan hukum yang memerlukan perhatian khusus, terutama dalam melindungi hak dan kewajiban para pihak yang terlibat, baik pemerintah sebagai pengguna anggaran maupun penyedia barang/jasa.

Dalam pemenuhan kebutuhan pekerjaan konstruksi, pemerintah melibatkan diri ke dalam suatu hubungan kontraktual dengan pihak swasta, yakni dengan mengikatkan diri ke dalam kontrak pekerjaan konstruksi. Kontrak ini yang akan memberikan kepastian hukum bagi para pihak, menciptakan hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban pada masing-masing pihak yang membuat kontrak. Menurut R. Subekti yang dimaksud dengan perjanjian pekerjaan konstruksi yaitu suatu perjanjian para pihak, yaitu pihak pemberi pekerjaan dengan seseorang yang lain sebagai pihak penerima pekerjaan, pemberi pekerjaan memerlukan suatu hasil yang disanggupi oleh pihak penerima pekerjaan atas pembayaran sejumlah uang sebagai harga jasa konstruksi.¹⁴

Seperti yang telah diuraikan di atas, kontrak pengadaan merupakan suatu kesatuan dari siklus pengadaan barang dan jasa pemerintah. Apabila kontrak terlaksana dengan baik, maka hal ini pun pasti berpengaruh terhadap kualitas pengadaan barang dan jasa. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi merupakan landasan yuridis dari aktivitas pengadaan barang/jasa pemerintah. Oleh karena itu tak bisa dipungkiri di setiap lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah pasti melakukan aktivitas

¹⁴R. Subekti, 1995, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, hlm.57.

pengadaan barang dan jasa. Pemerintah tidak selalu mampu untuk melakukan pengadaan barang dan jasa yang dibutuhkannya, oleh karenanya dia membutuhkan pihak ketiga atau penyedia. Hal inilah yang kemudian menjadi legitimasi perbuatan pemerintah dalam ranah keperdataan terkhususnya kontrak pengadaan jasa konstruksi.

Hal yang menjadi perhatian bahwa dalam prosedur pembuatan kontrak dan penyusunan substansi kontrak pekerjaan konstruksi salah satu pihaknya yaitu pemerintah yang bertindak atas nama jabatannya. Apabila pemerintah sebagai pengguna pekerjaan, pemerintah tetap berperan selaku penyelenggara negara yang menjalankan fungsi pemerintahan. Pemerintah bertindak sebagai penyelenggara urusan publik yang setiap tindakannya harus berdasarkan hukum publik dan tujuannya untuk kepentingan umum.

Sedangkan swasta bertindak selaku perorangan atau badan hukum privat. Hal tersebut bisa menggambarkan posisi antara pemerintah dan swasta dalam kontrak pekerjaan konstruksi. Di samping itu, setiap tindakan pemerintah dalam melakukan kontrak harus berdasarkan kewenangannya yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Semua perbuatan pemerintah dalam membuat kontrak bukan atas kemauan pribadi, tetapi atas kewenangannya dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Permasalahan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi menyebutkan bahwa dalam hal terjadi perubahan kontrak, perubahan tersebut harus disepakati oleh para pihak dan dituangkan secara tertulis. Perubahan kontrak tanpa persetujuan tertulis dianggap tidak sah, sehingga

berpotensi menimbulkan sengketa hukum. Pada Pasal ini tidak ada menjelaskan secara rinci apabila pihak pemerintah salah dalam menetapkan harga kontrak kerja konstruksi. Hal ini tentu saja merugikan bagi pihak penyedia jasa dalam hal ini kontraktor. Dalam kontrak kerja konstruksi, seringkali terjadi ketidakseimbangan antara pengguna jasa (pemerintah/swasta besar) dan penyedia jasa (kontraktor). Perlindungan hukum yang jelas dan prosedur penyelesaian yang efektif sangat diperlukan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak. Dampak kerugian finansial karena keterlambatan pembayaran oleh pemerintah kepada penyedia jasa konstruksi atau kegagalan penyedia dalam menyelesaikan proyek dapat menimbulkan kerugian finansial yang signifikan.

Perlindungan hukum diperlukan untuk memastikan bahwa setiap pihak yang dirugikan mendapatkan haknya sesuai dengan ketentuan kontrak. Berdasarkan masalah di atas, perlindungan hukum terhadap para pihak dalam kontrak pengadaan jasa konstruksi dengan pemerintah menjadi sangat penting untuk mencegah ketimpangan kekuasaan antara pemerintah dan penyedia barang/jasa, menjamin keadilan, kepastian hukum, dan transparansi dalam pelaksanaan kontrak, mengurangi potensi penyalahgunaan wewenang dan kriminalisasi tindakan administratif, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelesaian sengketa.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan proses vital dalam menunjang pelaksanaan tugas pemerintah untuk memberikan pelayanan publik. Namun, proses ini sering kali menghadapi berbagai permasalahan hukum dan

administratif yang berpotensi merugikan pihak-pihak yang terlibat, yaitu penyedia barang/jasa dan pemerintah sebagai pengguna anggaran.

Proses pengadaan barang/jasa pemerintah secara garis besar terdiri dari dua tahapan yaitu tahap seleksi untuk memilih penyedia, dan tahap administrasi kontrak dimana para pihak menyepakati secara tertulis hak dan kewajiban masing-masing dalam rangka menghasilkan atau menyediakan barang/jasa yang diinginkan. Administrasi kontrak merupakan tahapan yang sangat penting namun relatif kurang mendapat perhatian dibandingkan proses pemilihan sehingga pada saat pelaksanaan kontrak sering terjadi masalah, dan bahkan dapat berujung pada sengketa kontrak yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi salah satu atau kedua belah pihak.¹⁵

Seperti halnya dalam kasus ketidakseimbangan kedudukan para pihak dimana pemerintah cenderung memiliki posisi dominan, yang dapat mempengaruhi perlindungan hak penyedia jasa konstruksi. Dalam putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor 28/Pdt.G/2017/PN.Jmb berkaitan dengan penetapan penyesuaian harga kontrak. PT. Jaya Konstruksi Manggala Pratama, Tbk selaku Penggugat, melakukan gugatan kepada Pemerintah Provinsi Jambi.

PT. Jaya Konstruksi Manggala Pratama, Tbk adalah pemenang lelang dari Dinas Pekerjaan Umum Provinsi untuk melaksanakan Paket Pekerjaan Pnk. Jalan Sp. Pulau Rengas - Ma. Siau – Dusun Tuo – Jangkat (Multy Years) pada tahun 2011. Untuk melaksanakan pekerjaan tersebut, Pemerintah Provinsi Jambi menilai

¹⁵ Robin Suryo dan Agita M. Ulfa, 2013, Teori Kontrak dan Implikasinya Terhadap Regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *Jurnal Pengadaan* Volume 3 Nomor 3, hlm. 2.

pekerjaan tersebut dengan nilai pekerjaan Rp. 201.176.824.000,- (dua ratus satu milyar serratus tujuh puluh enam juta delapan ratus dua puluh empat ribu rupiah).

Adanya Surat Tim Evaluasi Penyesuaian Harga Kontrak (Eskalasi) Kegiatan Konstruksi di Bidang Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jambi terjadi koreksi Harga Eskalasi dari Rp. 12.035.156.687,09 (Dua belas milyar tiga puluh lima juta seratus lima puluh enam ribu enam ratus delapan puluh tujuh koma sembilan rupiah) menjadi Rp. 11.996.727.605,86 (Sebelas milyar sembilan ratus sembilan puluh enam juta tujuh ratus dua puluh tujuh ribu enam ratus lima koma delapan puluh enam rupiah). PT. Jaya Konstruksi Manggala Pratama, Tbk tidak melakukan penarikan/pencairan pemenuhan Eskalasi atas Paket Peningkatan Jalan Kegiatan Pembangunan karena hasil perhitungan Audit BPKP belum final. Terdapatnya koreksi audit disebabkan tidak terdapat koefisien komponennya tidak terdapat dalam surat Penetapan Indeks Harga/Koefisien Komponen Kontrak Pekerjaan.

Minimnya perlindungan bagi para pihak penyedia barang dan jasa dalam beberapa kasus, penyedia jasa merasa kurang terlindungi ketika terjadi perselisihan, karena pemerintah memiliki posisi yang lebih dominan, baik dari segi wewenang maupun akses hukum. Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi adalah menegaskan kewajiban para pihak yang terlibat dalam kontrak kerja konstruksi, yaitu Pengguna Jasa (pemberi pekerjaan) dan Penyedia Jasa (kontraktor), untuk memenuhi hak dan kewajiban para pihak wajib melaksanakan hak dan kewajiban sebagaimana telah disepakati dalam kontrak kerja konstruksi. Segala hal yang menyangkut pelaksanaan

pekerjaan, pembayaran, kualitas hasil kerja, dan tanggung jawab hukum harus dilakukan sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam perjanjian kontrak kerja konstruksi.

Pasal ini menempatkan kontrak kerja konstruksi sebagai dokumen hukum yang mengikat dan menjadi pedoman utama dalam pelaksanaan hubungan antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa. Menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan proyek konstruksi dan melindungi kepentingan kedua belah pihak agar tidak ada pihak yang dirugikan. Akan tetapi dalam pasal tersebut tidak secara rinci mengatur perlindungan hukum penyedia jasa yang dirugikan oleh pengguna jasa apabila kontrak yang sudah dibuat, isi kontrak tidak sesuai dengan pelaksanaan yang telah disepakati sehingga menimbulkan *multitafsir* terutama mengenai perlindungan hukum bagi para pihak yang merasa dirugikan karena nilai harga jasa yang berubah-ubah.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut terkait dengan kekaburan norma mengenai perlindungan hukum terhadap para pihak yang merasa dirugikan dalam kontrak pengadaan jasa konstruksi pemerintah. Yang kemudian penulis akan menuangkannya dalam suatu karya ilmiah berbentuk Tesis dengan judul **Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak Dalam Kontrak Pengadaan Jasa Konstruksi Milik Pemerintah.**

B. Rumusan Masalah

Untuk memperjelas masalah tersebut agar lebih terarah dan sesuai dengan sasaran yang diharapkan maka perlu kiranya penulis dalam menyusun perumusan

suatu masalah, berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan di telaah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan perlindungan hukum terhadap para pihak dalam kontrak pengadaan jasa konstruksi milik pemerintah?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa dalam kontrak jasa konstruksi milik pemerintah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan jalan menuju apa yang hendak dicapai dalam penelitian ini, maka dari itu harus sesuai dengan rumusan masalah penelitian yang dirumuskan dalam pertanyaan :

1. Untuk menganalisis serta mengkritisi pengaturan perlindungan hukum terhadap para pihak dalam kontrak pengadaan barang dan jasa konstruksi milik pemerintah.
2. Untuk menganalisis serta mengkritisi penyelesaian sengketa dalam kontrak jasa konstruksi milik pemerintah.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini pada dasarnya dapat di manfaatkan untuk 2 hal, yaitu manfaat bagi pengembangan hukum ilmu pengetahuan atau manfaat akademis dan manfaat bagi pemecahan hukum dan kemasyarakatan atau disebut dengan manfaat praktis. Sehingga dapat dikemukakan 2 manfaat yang dapat diperoleh dari ini yaitu:

- a) Dari segi Akademis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu bahan perbandingan dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan perlindungan hukum

terhadap para pihak dalam kontrak pengadaan jasa konstruksi milik pemerintah.

b) Dari segi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan masukan dan perbandingan dalam penelitian hukum yang berhubungan perlindungan hukum terhadap para pihak dalam kontrak pengadaan jasa konstruksi milik pemerintah.

E. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam memahami makna yang terkandung pada judul penelitian ini maka, kiranya penulis perlu membuat batasan-batasan dan pengertian dari istilah-istilah yang nantinya akan dipakai dalam penulisan tesis ini yaitu sebagai berikut:

1. Perlindungan Hukum

Secara terminologi, perlindungan hukum dapat diartikan dari gabungan dua definisi, yakni “perlindungan” dan “hukum”. KBBI mengartikan perlindungan sebagai hal atau perbuatan yang melindungi. Lalu, hukum dapat diartikan sebagai peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah. Merujuk definisi tersebut, perlindungan hukum dapat diartikan dengan upaya melindungi yang dilakukan pemerintah atau penguasa dengan sejumlah peraturan yang ada. Singkatnya, perlindungan hukum adalah fungsi dari hukum itu sendiri; memberikan perlindungan. Beranjak dari definisi sederhana tersebut, Kamus Hukum mengartikan perlindungan hukum

sebagai peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat. Peraturan ini dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib dan pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tersebut akan menyebabkan pengambilan tindakan.

2. Para Pihak

Para pihak dalam kontrak pengadaan jasa konstruksi pemerintah yaitu: Pengguna Jasa (Instansi Pemerintah berupa kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah yang menjadi pihak yang mengadakan pekerjaan konstruksi), Penyedia Jasa (Kontraktor atau Perusahaan atau individu yang menyediakan jasa konstruksi sesuai kontrak. Penyedia jasa ini wajib memiliki izin usaha jasa konstruksi yang sah sesuai ketentuan hukum yang berlaku), Konsultan Pengawas (Pihak ketiga yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pekerjaan konstruksi, memastikan pelaksanaan sesuai spesifikasi teknis, anggaran, dan waktu yang disepakati) dan Pengguna Akhir (Pihak yang akan menggunakan hasil pekerjaan konstruksi tersebut, biasanya berasal dari instansi pemerintah atau masyarakat luas).

3. Kontrak

Kontrak pengadaan barang/jasa yang selanjutnya disebut kontrak adalah perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola. Kontrak adalah suatu persetujuan antara dua orang atau lebih yang menimbulkan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan secara sebagian. Kontrak dilakukan oleh pihak-pihak yang berkompeten dalam kesepakatan yang saling menguntungkan.

Kontrak tertuang dalam dokumen yang tertulis yang berisi persetujuan dari para pihak, dengan syarat dan ketentuan sebagai bukti dari segala kewajiban. (*Blacks Law Dictionary*).¹⁶

4. Pemerintah

Pemerintah adalah badan tertinggi yang memerintah suatu negara.¹⁷ Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pengertian pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi dari pemerintah.¹⁸ Istilah pemerintah dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif. Pemerintah dalam arti luas ialah semua organ negara yang termasuk DPR.¹⁹ Berdasarkan ketentuan UUD Tahun 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh para menteri. Hal ini tentu saja mengandung muatan pengertian pemerintah dalam lingkup sempit. Yang menjadi batasan konsep dalam penulisan hukum ini adalah pemerintah dalam arti sempit yaitu pemerintahan eksekutif.

Bachan Mustofa mengatakan bahwa dalam hukum administrasi Negara, terdapat perbedaan subjek hukum dimana terdapat subjek yang memerintah dan subjek yang lainnya yaitu warga negara merupakan subjek yang diperintah, misalnya peraturan

¹⁶ <https://www.pengadan.web.id/2016/10/jenis-jeniskontrak-dalam-pengadaan-barangjasa.html/m=1> diakses pada 26 November 2024 pada pukul 10.00 WIB.

¹⁷ <https://kbbi.web.id/pemerintah>. Diakses pada 26 November 2024 pada pukul 10.16 WIB

¹⁸ C.S.T Kansil, 1983, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, hlm 21.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 21 – 22.

tentang pemungutan pajak, administrasi negara memerintahkan kepada si wajib pajak untuk membayar pajak dibebankan kepadanya, jadi, hubungan hukum istimewa terdapat dalam hukum administrasi negara sebagai bagian dari hukum publik.²⁰

Bestuurszorg, yakni penyelenggara kesejahteraan umum itu hanya diserahkan kepada Administrasi Negara, maka dalam menyelenggarakan yaitu Administrasi Negara harus mempunyai wewenang, dan wewenang itu diperoleh dari Hukum Tata Negara. Dalam rangka penyelenggaraan *Bestuurszorg* ini, kepada administrasi negara diberikan wewenang istimewa yang tidak diberikan kepada lembaga-lembaga swasta, karena dalam menjalankan hukum biasa belum tentu seluruh penduduk cenderung untuk dengan suka rela mau tunduk kepada peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara.²¹ Dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyatnya maka, dilakukanlah berbagai tugas pemerintahan yang biasa dikenal dengan perbuatan Administrasi. Menurut Hukum perbuatan tersebut dibagi atas perbuatan menurut hukum privat dan perbuatan hukum menurut hukum publik.²²

F. Landasan Teoretis

Teori yang digunakan pada penulisan tesis ini adalah sebagai pisau analisis atau arah/petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, adapun teori yang dipakai dalam melakukan penulisan ini, ada empat teori yang berkaitan dengan

²⁰Victor Situmorang, 1989, *Dasar Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta. hlm. 18

²¹*Ibid*, hlm. 18 – 19

²²*Ibid*, hlm. 104 – 106.