

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Jasa konstruksi adalah sektor yang memegang peranan penting dalam pembangunan Indonesia untuk memenuhi kebutuhan bangunan. Pemerintahan masa reformasi membuat dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dengan substansi materi muatan yang berlandaskan pada perlindungan kepentingan masyarakat, baik sebagai penyedia dana pembangunan maupun pemanfaatan hasil pekerjaan jasa konstruksi yang memerlukan jaminan kehandalan penyedia jasa konstruksi yang disertai dengan kepastian hukum tentang usaha di bidang jasa konstruksi.<sup>1</sup> Disusul oleh peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Pentingnya peranan sektor jasa konstruksi dalam aktivitas ekonomi dalam perdagangan terutama untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri disebabkan oleh:<sup>2</sup>

1. Perubahan terhadap metode atau cara berproduksi yang serba otomatis dan telah menyebabkan semakin pentingnya kebutuhan jasa dalam berproduksi;

<sup>1</sup> LPJK Nasional, **Mengkaji Proses Pembinaan masyarakat Jasa Konstruksi untuk Peningkatan Daya Saing, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional**, Jakarta 2010, hlm 5.

<sup>2</sup> Joko Priyono, **Hukum Perdagangan Jasa (GATS/WTO) FILOSOFI, TEORI, DAN IMPLIK BAGI PROFESI HUKUM DI INDONESIA**, Universitas Diponegoro Press, Semarang, 2010, hlm 1.

2. Proses data yang serba modern dan teknologi komunikasi telah membuat jasa semakin dapat diperdagangkan;
3. Kebutuhan jasa semakin meningkat dan dapat diperdagangkannya jasa telah membuat skala ekonomi kemungkinan melalui spesialisasi yang secara bergilir telah menciptakan keuntungan dari perdagangan jasa;
4. Pertumbuhan perusahaan multinasional menyebabkan kebutuhan pemasok bisnis jasa semakin meningkat.

Percepatan pembangunan fisik yang dilakukan oleh pemerintah sebelum suatu bangunan dibangun atau dilakukan, pemerintah tidak luput melakukan pengadaan barang/jasa. Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan kerja perangkat daerah/institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.<sup>3</sup> Dari pengertian tersebut dapat ditarik suatu tujuan atau hakikat dari pengadaan barang/jasa adalah upaya untuk mendapatkan barang atau jasa yang diinginkannya dengan dilakukannya dengan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis, mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metode dan proses pengadaan yang baku.<sup>4</sup>

Sistem pengadaan jasa konstruksi yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pelaksana pembangunan sampai saat ini terus mengembangkan tipe pengadaan jasa konstruksi yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden

---

<sup>3</sup> pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, **Aspek Hukum Pengadaan Barang & jasa dan berbagai permasalahannya**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 5.

Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Jenis pengadaan yang biasa dilakukan oleh pemerintah adalah melalui pelelangan umum, pelelangan terbatas, pelelangan sederhana, pemilihan langsung, seleksi umum, seleksi sederhana, sayembara, kontes, penunjukan langsung, dan pengadaan langsung.<sup>5</sup>

Setelah terpilihnya penyedia jasa konstruksi untuk melakukan pembangunan terdapat kontrak jasa konstruksi dan kontrak pengadaan jasa konstruksi yang dibuat antara penyedia jasa dengan pengguna jasa. Kontrak menurut kamus bahasa memiliki makna suatu kesepakatan yang diperjanjikan di antara dua belah pihak atau lebih yang dapat memodifikasi atau menghilangkan hubungan hukum.<sup>6</sup> Kontrak memiliki makna yang sama dengan perjanjian menurut Subekti pengertian perjanjian adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau lebih berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu dari pihak yang lain dan pihak yang lain tersebut berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.<sup>7</sup> Sedangkan menurut pasal 1313 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata), perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Berdasarkan Perpres Nomor 70 Tahun 2012 pasal 1 butir 22, kontrak pengadaan barang/jasa adalah perjanjian tertulis antara Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola. Dalam kontrak konstruksi Pembuatannya secara khusus terdiri dari kontrak kerja jasa konstruksi untuk

---

<sup>5</sup> Ibid, pasal 1 butir 23-32.

<sup>6</sup> Munir Fuady, **Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)**, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm 4.

<sup>7</sup> Subekti, **Hukum Perjanjian**, PT Intermedia, Jakarta, 1987, hlm 1.

pekerjaan perencanaan, kontrak kerja konstruksi untuk pekerjaan pelaksanaan dan kontrak kerja konstruksi untuk pekerjaan pengawasan.<sup>8</sup> Kontrak jasa konstruksi secara keseluruhan harus berlandaskan dan memenuhi pasal 1320 KUHPerdara yang berisikan memenuhi kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan kausa yang halal. Para pihak diberikan kebebasan secara hukum yang tidak melanggar undang-undang, kebiasaan, dan ketertiban umum oleh KUHPerdara dalam melakukan perjanjian baik secara lisan maupun tulisan.

Pelaksanaan pembangunan proyek pengadaan barang jasa konstruksi dilakukan setelah adanya suatu kontrak atau perjanjian antara pengguna jasa konstruksi dengan penyedia jasa konstruksi. Kontrak tersebut dibuat berdasarkan kesepakatan para pihak yang memiliki hak dan kewajiban serta timbal balik keuntungan masing-masing pihak antara pengguna jasa dengan penyedia jasa. Berdasarkan pada pasal 1338 KUHPerdara perjanjian yang dibuat oleh kedua belah pihak antara pengguna jasa dengan penyedia jasa berlaku sebagai undang-undang bagi kedua belah pihak dan tidak dapat diubah secara sepihak.<sup>9</sup> Kontrak jasa konstruksi yang dapat dilakukan oleh pihak penyedia maupun pengguna jasa dapat berupa bentuk imbalan:<sup>10</sup>

1. *Lump Sum*
2. Harga satuan
3. Biaya tambahan imbalan jasa

<sup>8</sup> Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan jasa konstruksi.

<sup>9</sup> Pasal 1338 KUHPerdara yang berbunyi “Semua persetujuan yang dibuat dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh Undang-Undang. Persetujuan harus dilakukan dengan itikad baik. Di download dari **Undang-Undang Kolonial KUHPerdara (online)**, hukum.unsrat.ac.id/, (7 Juli 2013).

<sup>10</sup> Diambil dari pasal 20 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.

4. Gabungan *Lump Sum* dengan harga satuan
5. *Aliansi*

Kontrak yang telah disepakati oleh penyedia dan pengguna jasa digunakan sebagai acuan atau dasar pelaksanaan konstruksi. Pada pelaksanaan kontrak jasa konstruksi atau proses konstruksi tidak luput dari masalah atau sengketa. Permasalahan tersebut menurut Priyatna Abdurrasyid disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Informasi desain yang tidak tepat;
2. Informasi desain yang tidak sempurna;
3. Investigasi lokasi yang tidak sempurna;
4. Reaksi klien yang lambat;
5. Komunikasi yang buruk;
6. Sasaran waktu yang tidak realistis;
7. Administrasi kontrak yang tidak sempurna;
8. Kejadian eksternal yang tidak terkendali;
9. Informasi tender yang tidak lengkap;
10. Alokasi resiko yang tidak jelas;
11. Keterlambatan pembayaran.

PT Petrokimia Gresik sebuah perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dalam bidang produksi pupuk mengembangkan sarana prasarana di Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya yang digunakan sebagai penunjang kegiatan bongkar muat. Pembangunan pengembangan sarana prasarana tersebut dimenangkan dan dikerjakan oleh industri jasa Konstruksi PT Utama Karya (Persero) dengan penawaran harga yang murah dan berkualitas baik. PT Utama Karya (Persero) melaksanakan pembangunan menggunakan sistem kontrak *design and build* (penggabungan perencanaan dan pembangunan), *Engineering Procure Construct* (EPC) atau model pengintegrasian fungsi yang dimiliki penyedia

---

<sup>11</sup> Satwarnirat,monika Natalia, **Klaim Konstruksi yang Diajukan oleh Kontraktor**. 2010, hlm 14.

jasa dalam bentuk perencanaan, pengadaan, dan pembangunan.<sup>12</sup> Kontrak EPC dibuat antara kedua belah pihak pada tanggal 7 November 2011 dengan Surat Perjanjian Nomor:1575/TU.04.04/28/SP/2011 dengan nama pekerjaan Proyek EPC Pengembangan Pelabuhan PT. Petrokimia Gresik.

Pada proses pelaksanaan kontrak EPC antara kedua belah pihak tersebut, desain yang dituangkan dalam pembangunan secara riil dan detail tidak sesuai dengan kehendak pihak PT Petrokimia Gresik selaku pengguna jasa sehingga pada pelaksanaan konstruksi terjadi permintaan perubahan desain yang dianggap oleh pengguna jasa bahwa perubahan tersebut adalah resiko penyedia jasa. Perubahan desain tersebut mengakibatkan penambahan dan pengurangan pekerjaan.

Pada pelaksanaan kontrak jasa konstruksi dengan terjadinya permintaan perubahan desain maka pihak PT Hutama Karya (Persero) selaku penyedia jasa mengajukan klaim berupa penambahan biaya dan waktu, akan tetapi PT Petrokimia Gresik selaku pengguna jasa menolak atau tidak menyepakati karena perubahan desain tersebut adalah resiko penyedia jasa. PT Hutama Karya (Persero) tidak menyepakati atau tidak menyetujui bahwa perubahan tersebut adalah resiko atau tanggung jawab pengguna jasa yang tidak mendapatkan penambahan biaya dan waktu karena kontrak konstruksi yang dibuat oleh kedua belah pihak adalah kontrak konstruksi dengan bentuk imbalan *Lump Sum* yang memiliki pengertian kontrak jasa atas penyelesaian seluruh pekerjaan dalam jangka waktu tertentu dengan jumlah harga yang pasti dan tetap serta semua resiko yang

---

<sup>12</sup> Hasil Wawancara dengan salah satu bagian teknik PT Hutama Karya (Persero) pada tanggal 20 Juli 2013

mungkin terjadi dalam proses penyelesaian pekerjaan yang sepenuhnya ditanggung oleh penyedia jasa sepanjang gambar dan spesifikasi tidak berubah.<sup>13</sup> Mengacu pula pada pasal 8 angka 8.1 paragraf kedua Surat kontrak Nomor 1575/TU.04.04/28/SP/2011 tanggal 7 November 2011 yang berbunyi “Jika perubahan-perubahan menyebabkan penambahan atau pengurangan yang berarti dalam jumlah atau secara berarti mengubah sifat pekerjaan atau proyek, suatu penyesuaian yang pantas yang harus dibayar kepada kontraktor dan penyesuaian apapun atas jadwal dan jaminan-jaminan yang diperlukan sebagai akibat hal tersebut, jika ada, akan dibuat dalam perjanjian”.

Pihak PT Utama Karya (Persero) dan PT Petrokimia Gresik memiliki interpretasi yang berbeda antara kedua belah pihak atas klausul tentang perubahan-perubahan desain yang tertera pada pasal 8 Kontrak Jasa Konstruksi pekerjaan Proyek EPC Pengembangan Pelabuhan PT Petrokimia Gresik tersebut. Interpretasi yang dimiliki oleh PT Utama Karya (Persero) adalah pekerjaan sepenuhnya ditanggung oleh penyedia jasa sepanjang gambar atau disain dan spesifikasi tidak mengalami perubahan, sehingga dalam pengajuan klaim berhak mendapatkan tambahan biaya dan waktu. Interpretasi yang dimiliki oleh PT Petrokimia Gresik adalah pengguna jasa atau *owner* berhak melakukan perubahan-perubahan atas desain tanpa memberikan tambahan biaya dan waktu karena perubahan desain tersebut adalah resiko *engineering* atau penyedia jasa yaitu PT Utama Karya (Persero). Hal-hal tersebut termasuk sengketa segi teknis yang disebabkan

---

<sup>13</sup> Pengertian kontrak kerja konstruksi dalam bentuk imbalan *Lump Sum* diambil dari pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa konstruksi.

oleh perbedaan interpretasi tingkat kesetaraan serta perbedaan pendapat *changes*, klaim biaya, dan waktu yang dapat diterima, harus diterima, atau dapat ditolak.<sup>14</sup> Dari perbedaan interpretasi tersebut maka menimbulkan suatu sengketa atau perselisihan antara kedua belah pihak yang harus diselesaikan melalui metode alternatif penyelesaian sengketa.

Maka berdasarkan permasalahan tersebut di atas, penting dikaji tentang faktor-faktor penghambat terhadap penyelesaian sengketa antara PT Hutama Karya (Persero) dengan PT Petrokimia Gresik dalam perbedaan interpretasi klausul kontrak tentang perubahan desain konstruksi bangunan dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dikemukakan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apa faktor-faktor penghambat penyelesaian sengketa antara PT Hutama Karya dengan PT Petrokimia Gresik dalam menginterpretasikan klausul tentang perubahan desain?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam proses penyelesaian sengketa?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang diinginkan dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan secara analitis tentang penyelesaian sengketa antara PT

---

<sup>14</sup> Hamid Shahab, **Aspek Hukum dalam Sengketa Bidang Konstruksi**, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm 7-8

Hutama Karya (Persero) dengan PT Petrokimia Gresik dalam hal perbedaan interpretasi klausul kontrak tentang perubahan desain konstruksi bangunan, dengan tujuan secara khusus adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi penghambat penyelesaian sengketa antara PT Hutama Karya (Persero) dengan PT Petrokimia Gresik dalam menginterpretasikan klausul tentang perubahan desain.
2. Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan yang terjadi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan akan melengkapi dan mengembangkan wawasan ilmu hukum ekonomi dan bisnis khususnya dalam hukum kontrak atau perjanjian, hukum jasa konstruksi, dan penyelesaian sengketa bisnis.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Industri Jasa Konstruksi**

Diharapkan agar hasil penelitian ini dapat dijadikan saran untuk membenahi dan penyempurnaan dalam pembuatan administrasi kontrak serta penyelesaian sengketa bisnis yang terkait dengan perbedaan interpretasi klausul kontrak.

###### **b. Bagi Pengguna dan Penyedia Jasa**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan untuk menyelesaikan sengketa dalam perbedaan interpretasi pada klausul kontrak konstruksi.

## **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

- Bab I : Pendahuluan, berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.
- Bab II : Kajian Pustaka, yang berisikan Kajian Tentang Penyelesaian Sengketa meliputi pengertian penyelesaian sengketa, karakteristik proses penyelesaian sengketa dan macam penyelesaian sengketa. Kajian Tentang Kontrak meliputi pengertian, asas-asas hukum kontrak, syarat sahnya perjanjian. Kajian Tentang Kontrak Kerja Konstruksi meliputi pengertian dan bentuk-bentuk kontrak konstruksi.
- Bab III : Metode Penelitian menguraikan cara pelaksanaan penelitian, mulai dari merumuskan pendekatan penelitian yang digunakan hingga bagaimana menganalisis hasil penelitian. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum empiris dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yang memuat tentang: lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, analisis data, dan definisi operasional.

Bab IV : Pada bab ke-empat atau pembahasan ini penulis menguraikan mengenai proses penyelesaian sengketa antara PT Utama Karya dengan PT Petrokimia Gresik dalam perbedaan interpretasi klausul kontrak tentang perubahan desain konstruksi bangunan dan faktor-faktor penghambat penyelesaian sengketa antara PT Utama Karya dengan PT Petrokimia Gresik serta upaya yang dilakukan untuk mengatasinya.

Bab V : Berisikan kesimpulan dan saran dari hasil analisis penulis mengenai permasalahan yang diteliti.

Daftar Pustaka

