

Instrumen Hukum Penyelenggaraan Kerja Sama Pemerintah Daerah dalam Pembangunan di Bidang Jasa Konstruksi

Reynaldi Hizkia Pessak*, J. Ronald Mawuntu, Donna O. Setiabudhi

Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Indonesia.

* E-mail: hizkiapessak@gmail.com

Abstract:

This study aims to determine the legal instrument for managing the implementation of cooperation between local governments and contractors in developing construction services. This research is normative legal research that is supported by empirical data. The research approach uses a statutory approach, a case approach, and a conceptual approach. The collection of secondary legal materials is carried out at the regional government of North Sulawesi Province. The results show that the legal aspects of the government cooperation agreement in construction services in North Sulawesi Province have not run optimally. Both the government and the private sector have not implemented the agreement consistently, which has led to several conditions; namely, delays in payments for service providers and delays in development create inefficiencies for service users. Legal evaluation of the implementation of the construction service agreement on the occurrence of default in the cooperation agreement from both the construction service provider and the construction service user is carried out through a settlement mechanism by litigation and non-litigation.

Keywords: Agreement; Construction; Contract Law; Local Government; Public Contract

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui instrumen hukum pengelolaan penyelenggaraan kerja sama antara pemerintah daerah dengan kontraktor dalam pembangunan di bidang jasa konstruksi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan data empirik. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute), pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Pengambilan bahan hukum sekunder dilakukan pada pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aspek hukum perjanjian kerja sama antara pemerintah dalam jasa konstruksi di Provinsi Sulawesi Utara belum berjalan optimal disebabkan kedua belah pihak baik pemerintah maupun swasta belum melaksanakan perjanjian secara konsisten yang menimbulkan terjadinya beberapa kondisi yaitu keterlambatan pembayaran bagi pihak penyedia jasa dan keterlambatan pembangunan yang menimbulkan inefisiensi bagi pihak pengguna jasa. Evaluasi hukum terhadap pelaksanaan perjanjian jasa konstruksi atas terjadinya wanprestasi dalam perjanjian kerja sama baik dari pihak penyedia jasa konstruksi maupun pihak pengguna jasa konstruksi dilakukan melalui mekanisme penyelesaian dengan cara litigasi dan non-litigasi.

Kata Kunci: Kontrak Publik; Konstruksi; Hukum Kontrak; Pemerintah Daerah; Perjanjian

1. Pendahuluan

Konsepsi desentralisasi pemerintahan di era otonomi daerah, menjadikan daerah merupakan satuan wilayah yang perlu dikelola sebagai pusat pertumbuhan nilai tambah guna menjadi sumber kelangsungan hidup ekonomi suatu wilayah.¹

¹ Faizal Kurniawan dan Shintarini Kristine Setyobudi. (2013). "Klausula Tipping Fee Dalam Kontrak Kerjasama Pemerintah Dengan Swasta (Public-Private Partnership) Pengelolaan Persampahan." *ADIL: Jurnal Hukum* 4, no. 1: 24-48.

Pertumbuhan ekonomi di suatu daerah dapat mengalami kemajuan bila laju pertumbuhannya positif dan meningkat.²

Optimalisasi pertumbuhan pembangunan infrastruktur di bidang jasa konstruksi perlu dilakukan kerja sama sinergis antara pemerintah daerah dengan pihak swasta (kontraktor) dalam pelaksanaan pembangunan dan kerja sama dalam pendanaan tentu perlu kerja sama dengan investor. Penelusuran perkembangan dinamika penyelenggaraan pelaksanaan otonomi daerah di era pembangunan Indonesia maju menunjukkan pemerintah daerah memiliki peluang yang sangat besar untuk melaksanakan kerja sama dengan pihak ketiga sebagaimana dijamin dalam Pasal 195 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perjanjian antara pemerintah daerah dengan pihak swasta dimungkinkan sepanjang yang menyangkut *public services* atau pelayanan publik. *Public services* dicirikan dengan dua ciri, yaitu: (1) *Non excludability*, yaitu orang-orang yang membayar diharapkan dapat menikmati barang itu dan tidak dapat dipisahkan dengan orang-orang yang tidak membayar tetapi menikmati juga barang tersebut; (2) *Non rivalry consumption*, yaitu seorang yang mengonsumsi barang itu, dan orang lain mengonsumsinya pula. Berhubung pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menghasilkan barang *public services* yang akan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat di atas maka pemerintah harus menyediakannya agar kesejahteraan seluruh masyarakat dapat ditingkatkan.³

Intervensi privat dapat dimungkinkan kemampuan pemerintah terbatas maka tidak tertutup kemungkinan terjadinya *government failure*, sehingga kerjasama dengan sektor privat dimungkinkan dengan alasan (1) meningkatnya penduduk di perkotaan sementara sumber keuangan pemerintah terbatas; (2) pelayanan yang diberikan sektor privat/swasta dianggap lebih efisien; (3) banyak bidang pelayanan tidak ditangani pemerintah sehingga sektor swasta/privat dapat memenuhi kebutuhan yang belum ditangani tanpa mengambil alih tanggung jawab pemerintah; (4) akan terjadi persaingan dan mendorong pendekatan yang bersifat kewiraswastaan dalam pembangunan.⁴

Kerja sama pada dasarnya merupakan hakikat atau premis dari organisasi atau administrasi, yang sampai pada tataran kepentingan tertentu (sektor, sistem, waktu, dan wilayah) akan secara alamiah mampu menjadi sarana transmisi energi bagi segala upaya pencapaian tujuan organisasi. Pada tataran organisasi atau sistem yang besar, sering terjadi konflik kepentingan yang secara langsung atau tidak langsung akan menimbulkan degradasi aktivitas organisasi. Di sinilah muncul kebutuhan mengembangkan kerja sama antar persaingan kepentingan untuk tujuan bersama yang lebih besar.

Pada domain pemerintahan, yang organisasinya disusun pada domain-domain kepentingan, baik kepentingan hukum dan wilayah (pusat-daerah) maupun kepentingan sektor departemen, kantor wilayah, maupun dinas, tidak dipungkiri terjadi konflik kepentingan yang pada gilirannya akan menghalangi pencapaian tujuan secara daerah, regional maupun nasional. Oleh sebab itu, kemudian dilakukan berbagai upaya untuk menyamakan kepentingan antar pihak, yang diwujudkan dengan berbagai bentuk kerja sama antara pemerintah daerah dengan swasta privat

² Bintoro Tjokroamidjojo. 2001. *Reformasi Administrasi Publik*, Jakarta: MIA-Unkris, hal. 7.

³ Anshori Ilyas dkk. (2021). *Kontrak Publik*. Jakarta: Prenada Media, hlm. 16-17

⁴ *Ibid.*, hal. 38.

(kontraktor) dalam bidang jasa konstruksi, yang dilakukan baik dalam ruang lingkup lokal, regional, maupun nasional dalam berbagai bidang.

Pembangunan infrastruktur baik berupa jasa konstruksi, sarana dan prasarana, transportasi, pariwisata, pendidikan, pembinaan sumber air, pembinaan hasil produksi, pembinaan pemukiman penduduk di kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara perlu ditingkatkan untuk mengejar ketertinggalan. Hal ini akan lebih efektif dan efisien bila dilakukan melalui kerja sama antara swasta (kontraktor) dan investor.⁵ Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, dapat dikatakan bahwa kerja sama antar pemerintah daerah merupakan salah satu faktor penting dalam rangka mendukung keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah bahkan nasional di bidang jasa konstruksi. Dengan kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta (kontraktor) dalam bidang jasa konstruksi ini merupakan strategi yang penting untuk dilaksanakan, yang dapat diatasi dengan saling menguntungkan yang jelas mampu menunjang keberhasilan pembangunan jasa konstruksi di daerah khususnya daerah-daerah di Provinsi Sulawesi Utara. Di sini peran dari swasta (kontraktor) untuk membantu dan mendorong pemerintah daerah untuk melaksanakan hak otonomi daerahnya yang terkait dalam pembangunan infrastruktur di bidang jasa konstruksi.

Pada tataran praktis, kerja sama antara pemerintah daerah dan kontraktor adalah suatu tindakan, kegiatan atau usaha yang dilakukan bersama dalam rangka mencapai tujuan bersama yang masing-masing membawa keuntungan. Daerah-daerah dalam Provinsi Sulawesi Utara sedang melaksanakan pembangunan infrastruktur termasuk di bidang jasa konstruksi, secara fisik pembangunan terlihat pelaksanaan pembangunan di bidang transportasi jalan tol Manado-Bitung, di bidang pariwisata Likupang, pembangkit listrik tenaga panas bumi Lahendong, dan masih banyak lagi. Di sini diperlukan kerja sama antara pemerintah daerah dan pihak swasta (kontraktor) serta investor dengan harapan untuk dapat saling menguntungkan.

Dalam pembangunan infrastruktur peran swasta dilibatkan dalam skema *public-private partnership* (PPP) di Sulawesi Utara yang diharapkan meningkatkan daya saing investasi daerah. Konsekuensinya, peningkatan daya saing tersebut akan potensial menambah masuknya arus investasi, yang pada akhirnya akan mampu mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi daerah. Peningkatan daya saing tersebut akan potensial menambah masuknya arus investasi, yang pada akhirnya akan mampu mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan memperhatikan pentingnya pembangunan infrastruktur dalam meningkatkan daya saing investasi, maka kebijakan mendorong pembangunan infrastruktur dalam meningkatkan daya saing investasi, maka kebijakan mendorong pembangunan infrastruktur, dalam hal ini di bidang jasa konstruksi yang mengundang kerja sama publik dan privat dalam pelaksanaan proyek (kontraktor) adalah cepat. Dalam kerja sama antara daerah dan kontraktor tidak jarang mengalami keterbatasan.⁶

Keterbatasan yang dimiliki tersebut bersifat multidimensi, karena tidak hanya menyangkut masalah terbatasnya sumber pendanaan/pembiayaan, tetapi juga terbatasnya kemampuan sumber daya manusia, teknologi, dan bahkan manajemennya.⁷ Mengingat pemenuhan akan kebutuhan infrastruktur jasa konstruksi tersebut merupakan hal yang harus memperoleh prioritas penanganan, maka dalam

⁵ Bintoro Tjokroamidjojo, *Op.Cit.*, hal. 8.

⁶ LAN, *Kajian tentang Peraturan HAN dalam Penyelenggaraan Kerja Sama*, Jakarta, 2003, hal. 31.

⁷ LAN, *Ibid.*, hal. 31.

keadaan yang serba terbatas tersebut dibutuhkan upaya untuk mengatasinya. Salah satu upaya yang telah banyak dilakukan adalah dengan mengundang partisipasi kontraktor yang dapat bekerja sama saling menguntungkan.⁸

Kompleksitas aspek hukum yang berada dalam pelaksanaan perjanjian jasa konstruksi membutuhkan adanya suatu mekanisme yang benar-benar mampu untuk mengawasi dan mengendalikan sehingga seluruh proses pelaksanaan perjanjian jasa konstruksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Realitas menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur yang didasari perjanjian jasa konstruksi masih sering mengalami keterlambatan sehingga tidak sesuai dengan perjanjian. Sebagai contoh adalah keterlambatan pembangunan RSUD Kota Manado tahun 2020⁹, pembangunan Gedung oleh Dinas Pekerjaan Umum di Kota Manado¹⁰, pembangunan jalan di Sulawesi Utara.¹¹ Keterlambatan yang terjadi dalam penyelesaian proyek pembangunan dalam perjanjian jasa konstruksi merupakan salah satu realitas yang akan mempengaruhi efisiensi dan efektivitas dalam perjanjian jasa konstruksi dalam memiliki konsekuensi hukum baik administrasi, pidana maupun perdata. Dengan demikian, dalam pembangunan infrastruktur di bidang jasa konstruksi, diperlukan suatu mekanisme yang mampu meminimalkan kerugian-kerugian dan pelanggaran hukum, maka diperlukan suatu regulasi sebagai perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terkait.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan data empirik. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute*), pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual.¹² Pengambilan bahan hukum sekunder dilakukan pada pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Utara. Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan metode deskriptif analitis.

3. Aspek Hukum Penyelenggaraan Jasa Konstruksi antara Pemerintah Daerah dengan Kontraktor

Suatu kenyataan selama ini bahwa pembangunan nasional belum terlaksana sebagaimana mestinya sesuai dengan tujuan nasional, hal ini disebabkan oleh berbagai hal yang cukup kompleks terutama aspek penegakan hukum (*law enforcement*) yang lemah, masih tumbuh subur budaya korupsi. Semua kompleksitas masalah itu berpengaruh besar terhadap tercapainya tujuan nasional. Pada bidang jasa konstruksi juga tidak kalah penting turut melahirkan fenomena-fenomena hukum dan sosial,

⁸ Bisnis Indonesia, *Insentif Infrastruktur Serap 2,5 Juta Pekerja*, 19 Januari 2009.

⁹ Richard Wempie Vicki Ugu. 2020. Analisis Faktor Keterlambatan Pembangunan Proyek RSUD Kota Manado. *Jurnal Realtech*, Volume 16 No. 2 Oktober 2020, hlm. 80

¹⁰ Mickson Pinory, 2015, Analisis Faktor Keterlambatan Pembangunan Proyek KOnstruksi Gedung terhadap Mutu, Biaya, dan waktu di Dinas Pekerjaan Umum Kota Manado, *Jurnal Ilmiah Media Engineering*, Vol. 5 No. 2, September 2015, hlm. 401

¹¹ Yohanes Ranjed Palulun, (2017), Analisis Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Keterlambatan Pada Proyek Jalan Di (Provinsi Sulawesi Utara), *Jurnal Sipil Statik*, Vol.5 No.7: 451

¹² Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm 106

walaupun telah terjadi perubahan paradigma perangkat hukum, namun dalam praktik masih terlihat nyata belum terlaksana sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Jasa konstruksi merupakan salah satu kegiatan dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang mempunyai peranan penting dalam pencapaian berbagai sarana guna menunjang terwujudnya tujuan pembangunan nasional. Melalui sektor inilah, secara fisik kemajuan pembangunan Indonesia dapat dilihat langsung dari adanya keberadaan gedung-gedung yang tinggi, jembatan, infrastruktur seperti jalan tol, sarana telekomunikasi, merupakan hal-hal aktual yang menandakan denyut ekonomi Indonesia tengah berlangsung.¹³

Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) dibentuk dengan tujuan untuk dapat membina dan mengembangkan kegiatan jasa konstruksi, untuk mewujudkan tujuan pembentukan LPJK tersebut maka dibentuklah LPJK di setiap daerah yang berkedudukan di ibu kota provinsi yang bersengketa. Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Daerah Provinsi yang disingkat menjadi LPJK Daerah disertai nama daerah yang bersangkutan.¹⁴ Ketentuan mengenai kontrak jasa konstruksi dalam Pasal 46 UU No. 2 Tahun 2017 menegaskan bahwa pengaturan hubungan kerja antara pengguna Jasa dan Penyedia Jasa harus dituangkan dalam Kontrak Kerja Konstruksi. Bentuk Kontrak Kerja Konstruksi dapat mengikuti perkembangan kebutuhan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bidang usaha kontraktor sebenarnya sangat luas dan setiap kontraktor memiliki fokus usaha dan spesialisasi di bidangnya masing-masing, salah satunya kontraktor bidang konstruksi atau dikenal dengan istilah kontraktor bangunan atau penyedia jasa konstruksi. Selain itu, untuk pekerjaan konstruksi milik pemerintah secara umum diatur juga dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dalam pelaksanaan jasa konstruksi yang bekerja sama dengan instansi/lembaga pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) selaku pejabat yang akan bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang akan dilakukan dengan penyedia jasa konstruksi (kontraktor). Rancangan kontrak yang disusun oleh PPK meliputi Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK), pelaksanaan kontrak, penyelesaian kontrak, addendum kontrak, pemutusan kontrak, hak dan kewajiban para pihak, personil dan/atau peralatan penyedia, pembayaran kepada penyedia, pengawasan mutu, serta Syarat-Syarat Khusus Kontrak (SSKK). Semua rancangan ini disusun berdasarkan Peraturan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

¹³ Nazarkhan Yasin, *Mengenal Klaim Konstruksi dan Penyelesaian Sengketa Konstruksi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004, hal. 226.

¹⁴ Pasal 3 Anggaran Rumah Tangga LPJK, Ketetapan Musyawarah Nasional LPJK Tahun 2008 Nomor: 01/TAP/MUNASUSLPJK/II/2008 tentang Penetapan dan Pengesahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga LPJK, Jakarta, 2008.

Substansi yang terkandung dalam kontrak pemerintah pada dasarnya adalah kemauan sepihak dari pemerintah. Syarat-syarat dalam kontrak telah disiapkan oleh pemerintah melalui perancang yang terampil dan berpengalaman. Pihak kontraktor atau pemasok hanya mempunyai dua pilihan, setuju atau tidak setuju. Sama sekali tertutup kemungkinan melakukan penawaran balik. Kontrak baku yang secara luas digunakan dalam praktik kontrak pemerintah dengan demikian hanya menyisakan sedikit hak bagi kontraktor, selebihnya adalah kewajiban yang harus dipatuhi.¹⁵

Dalam implementasi perjanjian kerja sama pemerintah, terdapat beberapa hal yang terjadi berdasarkan temuan penelitian di lapangan: *Pertama*, adanya kontrak baku ini menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan dalam kontrak kerja konstruksi tersebut karena ada beberapa klausula yang dianggap dapat merugikan pihak penyedia jasa konstruksi, salah satunya masalah pemenuhan prestasi. Penyedia jasa konstruksi yang memungkinkan melakukan wanprestasi dalam pelaksanaan pekerjaannya, bahkan pihak pengguna jasa konstruksi pun tidak jarang melakukan wanprestasi; *Kedua*, pihak penyedia jasa konstruksi terlambat menerima pembayaran berdasarkan tahapan penyelesaian pekerjaannya (*termijn*) dari pemerintah selaku pengguna jasa dengan alasan sedang tidak ada dana di kas daerah. Dengan adanya keterlambatan pembayaran ini, tentu akan mempengaruhi kinerja dari penyedia jasa konstruksi, misalnya dalam hal waktu penyelesaian pekerjaan yang sedang dikerjakan juga akan ikut mengalami keterlambatan. Tetapi di satu sisi, ketika penyedia jasa konstruksinya terlambat menyelesaikan pekerjaannya, penyedia jasa konstruksi tersebut tetap dikenakan denda keterlambatan, padahal keterlambatan ini juga terjadi dikarenakan adanya keterlambatan pembayaran *termijn* dari pihak pemerintah.

Dalam melaksanakan pekerjaan pembangunan dikenal dengan istilah kontrak. Kontrak di sini dikatakan bahwa suatu perjanjian (tertulis) di antara dua atau lebih orang (pihak) yang menciptakan (hak) dan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal khusus. Ciri kontrak yang utama adalah bahwa dia merupakan suatu tulisan yang memuat perjanjian para pihak, lengkap dengan ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat, serta yang berfungsi sebagai alat bukti apa adanya (seperangkat) kewajiban.¹⁶ Kesepakatan bersama ini bukan hanya merupakan karakteristik dalam pembuatan kontrak, tetapi hal itu penting sebagai suatu niat yang diungkapkan kepada pihak lain. Dalam kontrak yang baik akan diatur mekanisme yang efektif dan alat yang ampuh untuk menghadapi dan mengendalikan berbagai permasalahan dan kesulitan dalam proses pelaksanaan kegiatan proyek, sehingga terdapat perlindungan terhadap risiko.

Proyek ini yang memberikan tugas yaitu Pemerintah Daerah. Bentuk mekanisme untuk pemilik, antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Jaminan pelaksanaan (*performance bond*);
- b. Garansi dan pertanggunggunaan (*warranty*);
- c. Pembayaran berdasarkan kemajuan pekerjaan (*progress payment*);
- d. Hak untuk mengadakan inspeksi dan *testing*;

¹⁵ Yohannes S. Simamora, *Hukum Kontrak (Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia)*, Surabaya: Laksbang Justitia Surabaya, 2006, hal. 64.

¹⁶ Budiono Kusumohamidjojo, *Panduan untuk Merancang Kontrak*, Jakarta: PT Grasindo, 2001, hal. 6.

- e. Hak mendapatkan laporan berkala;
- f. Hak melaksanakan penjaminan mutu (*quality control*).¹⁷

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan fisik yang berwujud gedung-gedung pemerintah, jalan raya, pasar, dan sebagainya, pemerintah pada umumnya tidak mengerjakan sendiri, pemilik proyek biasanya melimpahkan pekerjaan bangunan tersebut kepada perusahaan jasa konstruksi yang melibatkan rekanan pemborong atau kontraktor bangunan, konsultan proyek yang semuanya banyak berperan dalam pembangunan.

Ketentuan khusus untuk kontrak Jasa Konsultansi di mana kewenangan anggota konsultan (penyedia jasa) adalah ketentuan yang mengatur mengenai apabila penyedia jasa yaitu sebuah *joint venture* yang beranggotakan lebih dari sebuah penyedia jasa, anggota *joint venture* tersebut memberi kuasa kepada salah satu anggota *joint venture* untuk bertindak dan mewakili hak-hak dan kewajiban anggota penyedia jasa lainnya terhadap pengguna jasa.¹⁸

Dalam usaha untuk mendapatkan suatu kontrak konstruksi, kontraktor harus mengikuti tender atau mengajukan penawaran harga kepada *owner*. Kontraktor harus menentukan besar *mark-up optimum* yang tetap akan memberinya keuntungan tetapi dengan harga akhir yang lebih rendah dari pesaing lain. Dijelaskan bahwa kontraktor adalah perusahaan-perusahaan yang bersifat perorangan yang berbadan hukum yang bergerak dalam bidang pemborongan bangunan. Implikasi/penyimpangan yang sering dilakukan oleh kontraktor di lapangan:

- a. Kontraktor tidak mau melaksanakan pekerjaan tertentu karena item pekerjaan tidak tercantum dalam *Bill of Quantity*;
- b. Kontraktor mengajukan perhitungan perubahan pekerjaan mengacu kepada volume *Bill of Quantity* yang ada;
- c. Kontraktor melaksanakan pekerjaan di lapangan sesuai volume yang tercantum dalam BQ.¹⁹

Kontrak dalam proyek konstruksi dikenal sebagai kontrak *engineering*. Suatu kontrak adalah dokumen yang memuat persetujuan bersama secara sukarela, yang mempunyai kekuatan hukum, di mana pihak pertama berjanji untuk memberikan jasa dan menyediakan material untuk membangun proyek bagi pihak kedua, sedangkan pihak kedua berjanji akan membayar sejumlah uang sebagai imbalan untuk jasa dan material yang telah disediakan oleh pihak pertama. Setiap kontrak harus bersikap adil untuk kedua belah pihak, dan tidak bermaksud untuk mengambil keuntungan secara sepihak dengan merugikan orang lain.²⁰

Kegagalan bangunan tidak hanya sebatas merugikan pemilik, namun mempunyai konsekuensi lain seperti perselisihan yang dapat menambah biaya-biaya dan waktu yang seharusnya tidak perlu. Tuntutan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi yang mensyaratkan kegagalan bangunan dimasukkan ke dalam kontrak adalah salah satu kemajuan dalam sistem penyelenggaraan konstruksi nasional khususnya untuk memenuhi asas keadilan.²¹

¹⁷ *Ibid.*, hal. 8.

¹⁸ Herry Kamaroesid, *Tata Cara Penyusunan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Jakarta: Penerbit Mitra Wacana Media, 2009, hal. 17.

¹⁹ Herry Kamaroesid, *Ibid.*, hal. 19.

²⁰ Mayggie R. Bedje, et. al, *Jurnal Media Engineering* Vol. 1, No. 5, 2010.

²¹ *Op. cit.*, hal. 11-12.

Tidak dapat dipungkiri bahwa hal itu menyimpan potensi masalah yang kompleks jika ketersediaan perangkat pendukung bagi penerapan undang-undang tersebut, khususnya yang berhubungan dengan masalah kegagalan bangunan tidak segera dipenuhi. Kebutuhan yang berkaitan dengan sistem penjaminan produk konstruksi yang sesuai dengan pertumbuhan jasa konstruksi nasional dan kondisi-kondisi sosial budaya masyarakat di tanah air merupakan hal yang harus dipikirkan dan dikembangkan untuk memberi dukungan terhadap penerapan undang-undang tersebut sebagai kepastian hukum.²²

Kegagalan bangunan dan kegagalan konstruksi dapat disebabkan oleh faktor teknis maupun faktor non teknis. Faktor teknis karena adanya penyimpangan proses pelaksanaan yang tidak memenuhi spesifikasi teknis yang disepakati dalam kontrak, sedangkan faktor non teknis lebih disebabkan karena proses pra kontrak (*bidding*) maupun tidak kompetennya Badan Usaha, tenaga kerja, tidak profesionalnya tata kelola manajerial antara pihak-pihak yang terlibat dalam proyek konstruksi serta lemahnya pengawasan/supervisi.

Surat perjanjian atau kontrak membagi risiko secara adil sedemikian rupa, sehingga para pihak bersepakat. Kontrak merupakan proses distribusi risiko dari *owner*/pihak pengguna jasa ke pihak penyedia jasa. Kontrak harus dipahami dan disadari oleh para pihak agar tidak terjadi permasalahan di kemudian hari. Tujuan proyek terdapat empat target, yaitu biaya ekonomis, kualitas terpenuhi, waktu tak terlampaui, dan keselamatan kerja terpenuhi. Apabila salah satu tujuan proyek tak terpenuhi maka dapat diartikan bahwa proyek tersebut mengalami kegagalan. Kegagalan konstruksi maupun kegagalan bangunan merupakan proses panjang dari suatu proses pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh kontraktor karena tidak sesuai dengan kontrak.²³

Kegagalan konstruksi dan kegagalan bangunan disebabkan oleh indikator kinerja proyek yang tidak tercapai. Akibat kegagalan konstruksi yang dapat menyebabkan tidak berfungsi baik secara keseluruhan maupun sebagian, sehingga masyarakat tidak dapat memanfaatkan hasil pembangunan secara maksimal, sehingga hal tersebut mengakibatkan terganggunya pelayanan publik terhadap jasa konstruksi pembangunan fisik.

Kualitas pelayanan pada sektor publik saat ini menjadi kata kunci untuk membangkitkan kembali kepercayaan masyarakat pada pemerintah. Subarsono menyatakan ada tiga argumen bagi pemerintah untuk mempromosikan kebijakan kualitas dalam pelayanan publiknya. *Pertama*, kebijakan kualitas menguat di pemerintahan lokal disebabkan adanya desakan dari eksternal. *Kedua*, kebijakan kualitas akan memberikan kontribusi terhadap popularitas dan keberlangsungan dari pemerintah lokal. *Ketiga*, kebijakan kualitas dapat membawa pemerintah lokal dan masyarakatnya lebih dekat dan fokus pada konsumen sehingga menjadi *baseline* bagi pelayanan publik dan nilai-nilai demokratik.²⁴

Di Indonesia, dengan adanya model demokrasi saat ini telah terjadi perubahan kualitas pelayanan publik. Pemerintah daerah sebagai representasi masyarakatnya, secara otonom dapat melayani secara langsung kebutuhan masyarakatnya. Dalam

²² *Ibid.*, hal. 12.

²³ Abrar Husen, *Manajemen Proyek*, Yogyakarta: Andi, 2009, hal. 81.

²⁴ A.G. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hal. 45.

rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah dihadapkan pada tuntutan perubahan yang menyangkut responsibilitas personal, isu-isu kualitas, orientasi pada pengguna, orientasi pada hasil layanan, menjalankan mekanisme pasar, orientasi ke budaya inovasi dan diversifikasi.²⁵

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa secara formal perjanjian jasa konstruksi antara pemerintah daerah dengan kontraktor di Provinsi Sulawesi Utara sampai tahun 2020 dilaksanakan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2017 dan PP No. 22 Tahun 2020 namun dalam implementasinya, masih terdapat kondisi di mana salah satu pihak tidak sepenuhnya melaksanakan perjanjian yang telah disepakati antara lain mengenai waktu pembayaran dan keterlambatan pembangunan.

4. Kompetensi Hukum dalam Analisis dan Evaluasi Penyelenggaraan Jasa Konstruksi: Kegagalan Pemenuhan Kewajiban Kontraktual

Implementasi perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha (swasta), kerap kali pemerintah/pemerintah daerah menetapkan badan usaha sebagai pemegang tender maupun sebagai pelaksana kerja sama dilandasi oleh adanya keputusan pemerintah/kepala daerah. Kemudian setelah adanya keputusan kepala daerah tersebut dilanjutkan dengan penandatanganan kerjasama (MoU), perjanjian kerja, dan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK). Pertanyaannya adalah sejak kapan para pihak terikat secara keperdataan terhadap produk hukum tersebut di atas, sejak dikeluarkannya surat keputusan kepala daerah tentang pemenang tender, ataukah sejak adanya perjanjian kerja sama dan perjanjian kerja ataukah sejak adanya SPMK?

Di dalam beberapa surat keputusan kepala daerah tentang pemenang lelang pengadaan badan usaha dalam rangka kerjasama terdapat diktum yang berbunyi: "Hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan pembangunan akan dituangkan dalam MoU dan Perjanjian Kerjasama" surat keputusan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota). Hal ini terkesan belum mengikat pihak secara keperdataan karena para pihak belum menandatangani surat perjanjian kerjasama yang menjadi turunan dari surat keputusan tersebut. Di dalam perjanjian kerjasama yang dibuat oleh kepala daerah tertuang dalam klausula yang menentukan bahwa jangka waktu pelaksanaan adalah tiga ratus hari kalender terhitung sejak dikeluarkannya SPMK. Dengan adanya SPMK itulah kemudian seolah-olah mengesahkan mulai melahirkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang tertuang dalam perjanjian kerjasama dan perjanjian kerja. Apabila pihak kontraktor melalaikan kewajibannya dalam SPMK tersebut maka pihak pemerintah dapat membatalkan perjanjian kerjasama tersebut.²⁶

Dalam perjanjian kerjasama atau kontrak sebagai instrumen pertukaran hak dan kewajiban diharapkan dapat berlangsung dengan baik, *fair* dan proporsional sesuai kesepakatan para pihak. Terutama pada kontrak komersial, baik pada tahap para kontraktual, pembentukan kontrak maupun pelaksanaannya, asas proporsionalitas mempunyai daya kerja menciptakan aturan main pertukaran hak dan kewajiban. Aturan main pertukaran ini menjadi *domain* para pihak, kecuali dalam batas-batas tertentu muncul intervensi, baik dari undang-undang yang bersifat memaksa, maupun

²⁵ Bambang Supriyono, Peranan Pemerintahan Daerah dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol. II, No. 2, Maret-Agustus 2002.

²⁶ Mayggie R. Bedje, et. al, *Jurnal Engineering*, Vol. 2, No. 4, November 2012, hal. 9-10.

dari otoritas tertentu. Namun sifat intervensi ini lebih ditujukan untuk menjaga proses pertukaran hak dan kewajiban berlangsung secara *fair*.²⁷

Dinamika perjanjian kerjasama dengan pasang surutnya, juga berakibat pada keberlangsungan hubungan kontraktual para pihak. Apa yang diproyeksikan lancar, untung, memuaskan, prospek perjanjian kerjasama cerah kadangkala dapat berubah merugi dan memutuskan hubungan perjanjian kerjasama para pihak pengguna dan penyedia jasa, demikian pula dengan kontrak. Para pihak yang berkontrak senantiasa berharap kontraknya berakhir dengan "*happy ending*", namun tidak menutup kemungkinan kontak dimaksud menemui hambatan bahkan berujung pada kegagalan kontrak perjanjian. Terkait dengan kegagalan kontrak perjanjian dapat terjadi karena faktor internal para pihak maupun faktor eksternal yang berpengaruh terhadap eksistensi kontrak perjanjian yang bersangkutan.²⁸

Dalam perjanjian atau kontrak yang dibuat antara kepala daerah dengan kontraktor dalam perjalanannya mengalami kendala yang tidak dapat dielakkan dari satu pihak sehingga mengakibatkan kendala kegagalan pelaksanaan pemenuhan kewajiban antara lain, wanprestasi hal ini telah disinggung di atas. Perikatan yang bersifat timbal balik senantiasa menimbulkan sisi aktif dan sisi pasif. Sisi aktif menimbulkan hak bagi pengguna jasa untuk menuntut pemenuhan prestasi, sedangkan sisi pasif menimbulkan beban kewajiban bagi penyedia jasa untuk melaksanakan prestasinya.

Pada situasi normal antara prestasi akan saling bertukar, namun pada kondisi tertentu pertukaran prestasi tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga muncul peristiwa yang disebut wanprestasi. Pelanggaran hak-hak kontraktual tersebut menimbulkan kewajiban ganti rugi berdasarkan wanprestasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 1236 BW (untuk prestasi memberikan sesuatu) dan Pasal 1239 BW (untuk prestasi berbuat sesuatu). Selanjutnya terkait dengan wanprestasi tersebut Pasal 1243 BW menyatakan bahwa:

*Penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan, bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai, tetap lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam tenggang waktu yang telah dilampauinya.*²⁹

Dalam hal ini, pengguna jasa dinyatakan lalai apabila, tidak memenuhi prestasi, terlambat berprestasi, dan berprestasi tetapi tidak sebagaimana mestinya. Namun demikian, pada umumnya wanprestasi baru terjadi setelah adanya pernyataan lalai dari pihak pengguna jasa kepada penyedia jasa. Pernyataan lalai ini pada dasarnya bertujuan menetapkan tenggang waktu (yang wajar) untuk memenuhi prestasinya dengan sanksi tanggung gugat atas kerugian yang dialami pengguna jasa. Menurut undang-undang, peringatan/somasi pengguna jasa mengenai lalainya penyedia jasa harus dituangkan dalam bentuk tertulis. Jadi lembaga "pernyataan lalai" merupakan upaya hukum untuk sampai pada fase dinyatakan wanprestasi.

Dalam praktik penyusunan kontrak seringkali dimasukkan klausul yang isinya sebagaimana tersebut di atas, sehingga dengan tidak dipenuhi salah satu kewajiban penyedia jasa secara otomatis telah terjadi wanprestasi. Biasanya untuk

²⁷ *Op. cit*, hal. 232-233.

²⁸ Lalu Hadi Adha. (2011). "Kontrak build operate transfer sebagai perjanjian kebijakan pemerintah dengan pihak swasta." *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 3: 548-558.

²⁹ Pasal 1243 BW.

menindaklanjuti kondisi ini dicantumkan juga klausul pemutusan kontrak sebagai salah satu bentuk sanksi yang mungkin ditempuh salah satu pihak. Dengan adanya wanprestasi, pihak yang dirugikan sebagai akibat kegagalan pelaksanaan kontrak oleh pihak yang mempunyai hak gugat dalam upaya menegakkan hak-hak kontraktualnya. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1267 BW yang menyatakan bahwa:

Pihak yang terhadapnya perikatan tidak dipenuhi, dapat memilih; memaksa pihak yang lain untuk memenuhi kontrak, jika hal itu masih dapat dilakukan, atau menuntut pembatalan persetujuan dengan penggantian biaya, kerugian dan bunga.³⁰

Kepada pihak yang merasa dirugikan atas kontraktual dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh haknya antara lain; pemenuhan hak, ganti rugi, penuntutan atau pembatalan kontrak dan dapat ditambah ganti rugi yang lain.³¹ Pemenuhan merupakan prestasi primer sebagaimana yang diharapkan dapat disepakati para pihak pada saat penutupan kontrak. Gugatan pemenuhan prestasi hanya dapat diajukan apabila pemenuhan prestasi dimaksud telah tiba waktunya untuk dilaksanakan.

Bagaimana membuktikan kerugian pengguna jasa, sehingga menimbulkan hak baginya untuk memperoleh ganti rugi. Dalam hal ini harus dikaji ada atau tidak hubungan kausal antara peristiwa yang merupakan penyebab (wanprestasi) dengan akibat yang ditimbulkannya (kerugian). Oleh karena itu, kunci keberhasilan gugatan ganti rugi terletak pada pembuktian adanya hubungan kausal antara wanprestasi dan kerugian. Pembebanan ganti rugi kepada pengguna jasa harus dikaitkan dengan sifat pelanggaran kontraktual yang fundamental. Pelanggaran-pelanggaran kecil yang secara signifikan tidak berpengaruh terhadap pelaksanaan kontrak hendaknya ditoleransi oleh pihak pengguna jasa dan tidak secara membabi buta menerapkan sanksi. Justru disini pentingnya fungsi asas proporsionalitas untuk menilai kadar kesalahan serta beban kewajiban yang harus dipakai oleh salah satu pihak, sehingga kontrak berjalan dengan baik.³²

Dalam upaya menegakkan hak kontraktualnya (para pihak) antara lain: pemenuhan, pembubaran dan ganti rugi. Namun demikian dalam proses penyelesaian sengketa yang berlangsung, penegakan hak kontraktual penyedia jasa senantiasa berbanding terbalik dengan hak-hak kontraktual pengguna jasa. Hukum memberikan penghargaan yang sama untuk mempertahankan hak-hak kontraktualnya melalui beberapa cara, yaitu:

- a. Mengajukan eksepsi atau tangkisan berdasarkan doktrin "pelepasan hak". Pelepasan hak ini didasarkan pada sikap penyedia jasa yang terkesan menerima prestasi pengguna jasa, meskipun prestasi tersebut tidak sesuai dengan yang diperjanjikan. Sikap ini dapat terjadi secara eksplisit (tegas) atau implisit (diam-diam).
- b. Mengajukan eksepsi atau tangkisan berdasarkan doktrin. Doktrin ini merupakan sarana pembelaan terhadap dalil gugatan.³³

³⁰ Pasal 1267 BW.

³¹ D. Saragih, *Sekilas Perbandingan Hukum Kontrak*, Surabaya: FH Unair, 1993, hal. 83.

³² Sakina Shaik Ahmad Yusoff dan Azimon Abdul Azis, *Mengenal UU Malaysia*, 2003, hal. 208.

³³ *Op. cit.*, hal. 241-242.

Dalam kegagalan pemenuhan kontraktual (perjanjian kerja sama) antara pemerintah daerah dengan kontraktor (swasta) pasti berdampak atau mempunyai akibat dari perjanjian kerjasama sebagai kewajiban dari kedua belah pihak. Sebagaimana diketahui dalam perjanjian kerjasama timbal balik (bilateral) yang dibuat secara sah akan melahirkan perikatan yang mengikat para pihak dengan hak dan kewajiban yang saling dipertukarkan. Lazimnya pelaksanaan prestasi dari perikatan tersebut menghapus dalam perikatan tersebut.

Dalam praktik perancangan perjanjian sering dijumpai klausul ketentuan umum yang berisi tentang substansi putusnya perikatan dengan judul “pembatalan perjanjian kerjasama” atau “pemutusan perjanjian kerjasama”, yang dihubungkan dengan wanprestasinya salah satu pihak (klausul wanprestasi atau kelalaian). Analisis kritis perlu dilakukan terhadap penggunaan istilah “pembatalan” dan “pemutusan” dalam suatu perjanjian kerjasama, meskipun awam mengartikan kedua istilah tersebut dalam pengertian yang sama. Terlebih lagi dalam praktik pembuatan perjanjian kerjasama, kerap kali para pihak mencantumkan klausul pembatalan atau pemutusan tersebut yang diikuti dengan redaksi “... para pihak sepakat mengesampingkan ketentuan Pasal 1266 BW”.

Pertanyaan yang patut diajukan, apakah istilah “pembatalan” dan “pemutusan” merupakan dua istilah yang mempunyai makna dan akibat hukum yang sama, atau sebaliknya berbeda dalam makna dan akibat hukumnya. Untuk itu, analisis berikut ini akan memperjelas pemahaman serta penggunaan kedua istilah tersebut.³⁴

Dalam istilah pembatalan kontrak atau perjanjian pada dasarnya adalah suatu keadaan yang membawa akibat suatu hubungan kontraktual itu dianggap tidak pernah ada. Dengan pembatalan perjanjian maka eksistensi kontrak dengan sendiri menjadi hapus. Akibat hukum kebatalan yang menghapus eksistensi perjanjian selalu dianggap berlaku surut sejak dibuatnya kontrak atau perjanjian.³⁵ Dengan demikian, makna pembatalan lebih mengarah pada proses pembentukan kontrak. Konsekuensi lanjutan dari efek atau daya kerja pembatalan apabila setelah pembatalan salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya (mengembalikan apa yang telah diperolehnya), maka pihak yang lain dapat mengajukan gugatan.

Untuk itu perlu dibedakan pemahaman antara hapusnya perjanjian karena pembatalan dengan hapusnya perikatan sebagaimana dimaksud Pasal 1381 BW (hapusnya perikatan karena pembayaran atau sebagai akibat pemenuhan perikatan). Pada perbedaan di sini, hapusnya perjanjian karena pembatalan jelas menghapus eksistensi perjanjian, sedangkan hapusnya perikatan karena pembayaran atau pemenuhan prestasi hanya menghapus perikatannya sendiri namun eksistensi perjanjiannya tidak hapus.

Dalam perjanjian kerjasama tertuang klausul yang mengatur kebatalan sebagai substansinya yang biasa dicantumkan dalam klausul kebatalan dari perjanjian kerjasama. Klausul ini pada umumnya menegaskan apabila satu atau beberapa ketentuan dinyatakan batal, maka terhadap klausul yang dinyatakan batal dianggap tidak pernah ada. Namun sepanjang tidak terkait dengan substansi klausul yang

³⁴ *Ibid.*, hal. 245-246.

³⁵ Pasal 1320 BW.

dibatalan serta masih memungkinkan untuk dilaksanakan maka sisa kontrak yang ada dinyatakan masih berlaku.³⁶

Dengan demikian, prinsip “pembatalan sebagian” diterima, apabila alasan pembatalan hanya memengaruhi persyaratan itu sendiri sehingga akibat dari pembatalan tersebut akan dibatasi hanya menjangkau persyaratan tersebut, kecuali mempertimbangkan keadaan pada saat itu bahwa adalah tidak wajar untuk mempertahankan perjanjian tersebut untuk sebagian lainnya. Pemutusan perjanjian merupakan akibat hukum lanjutan dari peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam pelaksanaan pemenuhan kewajiban kontraktual. Peristiwa tersebut pada umumnya dikaitkan dengan pelanggaran kewajiban kontraktual salah satu pihak yang mengakibatkan kegagalan pelaksanaan perjanjian (wanprestasi) sehingga mengakibatkan perjanjian tersebut diputus. Perlu diperhatikan bahwa dalam hubungannya dengan pemutusan kontrak disebabkan pelanggaran kewajiban kontraktual (wanprestasi), harus berlandaskan pada alasan yang wajar (rasional) dan patut.³⁷

Proyek infrastruktur jalan tol Manado-Bitung ini sudah berlangsung kurang lebih sekitar 2 tahun dimana bagian TOL 1 sendiri sudah mencapai tahap 90% pengerjaan dan akan diperkirakan selesai pada pertengahan tahun depan. Di dalam proses pelaksanaan konstruksi di tol 1 tidak terlepas dari adanya potensi sengketa yang terjadi di lapangan maupun di dalam proses permintaan tanggung jawab kerja.³⁸

Penelitian ini kemudian mengelompokkan jenis sengketa menjadi empat bagian, yakni: biaya (JS.1), waktu (JS.2), lingkup pekerjaan (JS.3) dan gabungan ketiganya (JS.4). Jenis sengketa yang sering terjadi ialah JS.4. Hal ini sering terjadi saat pelaksanaan konstruksi, karena sering terjadi perubahan-perubahan ruang lingkup pekerjaan pada waktu pelaksanaan yang bagi penyedia jasa (kontraktor) dapat mengakibatkan adanya perubahan biaya pada pelaksanaan pekerjaan dan juga dapat berakibat adanya perubahan waktu pelaksanaan.

Untuk penyebab sengketa, dikelompokkan menjadi sepuluh bagian, yakni: perizinan (PS.1), kontrak/SPK (PS.2), persyaratan kontrak (PS.3), gambar rencana (PS.4), spesifikasi (PS.5), rencana anggaran biaya/RAB (SP.6), administrasi kontrak (PS.7), kondisi lapangan (PS.8), kondisi eksternal (PS.9) dan etika profesi (PS.10). Hasil pada Tol 1 menunjukkan pada JS.4 dan PS. 8, PS.9 bahwa kinerja kontraktor amat dipengaruhi oleh perubahan eksternal, seperti kebijakan dari pemerintah dalam hal ini (PPK) dan kondisi sosial.

Pada Tol 2 pelaksanaan konstruksi sudah mencapai realisasi sebesar 80% di mana kondisi yang mereka hadapi cukup berbeda dengan tol 1. Adapun hasil dari tol 2 menunjukkan pada jenis dan penyebab sengketa yaitu, JS.4 dan PS.1, PS.5, PS.8 dan PS.9. Yang menjadi potensi penyebab sengketa terbesar pada tol 2 ini adalah perizinan. Di mana sebagian besar lokasi pengerjaan belum bisa dikerjakan akibat dari perizinan lahan yang belum bebas, sehingga banyak pekerjaan yang mengalami penundaan pelaksanaan.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, (2003). Batas-Batas Kebebasan Berkontrak, *Jurnal Yuridika*, Vol. 18, No. 3: 193-294.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Yohanes Ranjed Palulun, (2017), Analisis Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Keterlambatan Pada Proyek Jalan Di (Provinsi Sulawesi Utara), *Jurnal Sipil Statik*, Vol.5 No.7: 451.

Setelah dikaji adanya jenis dan penyebab potensi sengketa pada tahap pelaksanaan konstruksi, masing-masing kontraktor menyikapi dengan komunikasi terarah antara sesama pihak yang terkait di dalam dokumen kontrak dan melakukan diskusi penanganan untuk mencegah sampai pada tahap penyimpangan dalam pelaksanaan. Hak dan kewajiban masing-masing perjanjian kontrak tertera dengan jelas antar pihak yang terkait didalam dokumen kontrak mengenai hak dan kewajiban yang harus mereka sepakati untuk melaksanakan proyek. Saat ini model strategi yang dipakai oleh kontraktor IJO untuk proyek jalan Tol Manado-Bitung, pada Tol 1 mentasikan atau menerapkan keseluruhan isi pasal kontrak sebagai bentuk kerjasama, sehingga setiap keputusan yang diambil sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam pasal kontrak.

5. Penutup

Aspek hukum perjanjian kerja sama saa pemerintah dalam jasa konstruksi di Prrovinsi Sulawesi Utara belum optimal karena kedua belah pihak baik pemerintah maupun swasta belum melaksanakan perjanjian secara konsisten yang menimbulkan terjadinya beberapa kondisi yaitu keterlambatan pembayaran bagi pihak penyedia jasa dan keterlambatan pembangunan yang menimbulkan inefisiensi bagi pihak pengguna jasa. Evaluasi hukum terhadap pelaksanaan perjanjian jasa konstruksi atas terjadinya wanprestasi dalam perjanjian kerjasama baik dari pihak penyedia jasa konstruksi maupun pihak pengguna jasa konstruksi dilakukan melalui mekanisme penyelesaian dengan cara litigasi dan nonlitigasi. Dalam penyelesaian sengketa berkenaan dengan perjanjian atau kontrak antara kedua belah pihak dalam kontrak jasa konstruksi apabila tidak mencapai perdamaian atau musyawarah maka akan ditempuh melalui jalur hukum (pengadilan), baik pengadilan negeri sebagaimana yang telah disepakati/ditulis oleh kedua belah pihak untuk menyelesaikan apabila terjadi perselisihan. Di samping hal tersebut perselisihan yang berkenaan dengan keputusan atau ketetapan kepala daerah sebagai salah satu pihak dalam perjanjian tersebut maka penyelesaiannya melalui peradilan tata usaha negara di mana keberadaan atau wilayahnya.

Referensi

- A.G. Subarsono, (2008). *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abrar Husen, (2009). *Manajemen Proyek*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Anshori Ilyas dkk. (2021). *Kontrak Publik*. Jakarta: Prenada Media.
- Bambang Supriyono, (2002). Peranan Pemerintahan Daerah dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol. 2, No. 2, Maret-Agustus 2002.
- Bintoro Tjokroamidjojo. (2001). *Reformasi Administrasi Publik*, Jakarta: MIA-Unkris.
- Bisnis Indonesia, *Insentif Infrastruktur Serap 2,5 Juta Pekerja*, 19 Januari 2009.
- Budiono Kusumohamidjojo, (2001). *Panduan untuk Merancang Kontrak*, Jakarta: PT Grasindo.

- Faizal Kurniawan dan Shintarini Kristine Setyobudi. (2013). "Klausula Tipping Fee Dalam Kontrak Kerjasama Pemerintah Dengan Swasta (Public-Private Partnership) Pengelolaan Persampahan." *ADIL: Jurnal Hukum* 4, no. 1: 24-48.
- Herry Kamaroesid, (2009). *Tata Cara Penyusunan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Jakarta: Penerbit Mitra Wacana Media.
- Irwansyah, (2020), *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Lalu Hadi Adha. (2011). "Kontrak build operate transfer sebagai perjanjian kebijakan pemerintah dengan pihak swasta." *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 3: 548-558.
- LAN, (2003). *Kajian tentang Peraturan HAN dalam Penyelenggaraan Kerja Sama*, Jakarta,
- Mickson Pinory, 2015, Analisis Faktor Keterlambatan Pembangunan Proyek KONstruksi Gedung terhadap Mutu, Biaya, dan waktu di Dinas Pekerjaan Umum Kota Manado, *Jurnal Ilmiah Media Engineering*, Vol. 5 No. 2: 401
- Nazarkhan Yasin, (2004). *Mengenal Klaim Konstruksi dan Penyelesaian Sengketa Konstruksi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Peter Mahmud Marzuki, (2003). Batas-Batas Kebebasan Berkontrak, *Jurnal Yuridika*, Vol. 18, No. 3: 193-294.
- Richard Wempie Vicki Uguy. 2020. Analisis Faktor Keterlambatan Pembangunan Proyek RSUD Kota Manado. *Jurnal Realtech*, Volume 16 No. 2: 80
- Yohanes Ranjed Palulun, (2017), Analisis Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Keterlambatan Pada Proyek Jalan Di (Provinsi Sulawesi Utara), *Jurnal Sipil Statik*, Vol.5 No.7: 451
- Yohannes S. Simamora, (2006). *Hukum Kontrak (Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia)*, Surabaya: Laksbang Justitia Surabaya.