

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Industri konstruksi merupakan bagian dari sektor pendukung strategis yang berperan penting dalam pembangunan ekonomi nasional. Suatu bangsa yang berhasil mengembangkan industri konstruksi dengan baik, akan memiliki infrastruktur dan properti yang berkualitas, bermanfaat serta berkelanjutan bagi pembentukan peradaban, kedaulatan dan kemandirian suatu bangsa. Sehingga tidaklah terlalu sombong jika insan-insan konstruksi bisa berbangga hati atas hasil karya nyata berupa berbagai jenis bangunan yang ada, perumahan, perkantoran, gedung-gedung pencakar langit, jalan dan jembatan, irigasi, bendungan dan berbagai jenis bangunan yang didirikan dalam rangka memenuhi hajat hidup manusia.

Namun demikian, proyek konstruksi merupakan kegiatan yang sangat kompleks berbasis kontraktual yang melibatkan berbagai pihak dalam suatu inter-organisational yang rentan terhadap berbagai ketidakpastian serta perubahan-perubahan akibat *unforeseen conditions*, ketidak sempurnaan desain, keadaan kahar (*force majeure*), perubahan alam, dan terjadinya kegagalan konstruksi. Adanya klaim merupakan hal keniscayaan dalam dunia konstruksi dan bahkan seringkali menimbulkan sengketa dan konflik antar para pemangku kepentingan.

Pengalaman dan fakta empirik menunjukkan bahwa banyak proyek pemerintah khususnya dan proyek swasta umumnya menghadapi berbagai kasus sengketa kontrak, kasus kegagalan konstruksi dan bahkan juga kasus hukum yang menjerat berbagai pihak dalam pelaksanaan penyelenggaraan proyek konstruksi. Menjadi sangat ironi ketika disatu sisi kita memandang prestisius atas hasil karya insan-insan konstruksi namun disisi lain tersandera, teraniaya dan bahkan terkriminalisasi oleh suatu keadaan non teknis yang memaksa dan menjerat pelaku konstruksi dalam permasalahan hukum. Kriminalisasi atas pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan konstruksi telah menjadi isu nasional. Sehingga sangat tidak menguntungkan bagi perkembangan suatu bangsa jika para insan

konstruksi sudah tidak tertarik lagi untuk berkiprah dan berkarya di dunia konstruksi.

Penyakit ini harus segera diobati. Sudah saatnya kebanggaan atas keberadaan di dalam komunitas dunia jasa konstruksi Indonesia harus dimunculkan secara tepat dengan penanganan yang tepat pula karena masa depan komunitas ini ada dalam pencitraan yang dibentuknya. Jika saatnya tidak ada lagi kebanggaan dari para pelaku konstruksi untuk berpartisipasi dalam dunia konstruksi, maka mau dibawa kemana masa depan dunia jasa konstruksi Indonesia?

Salah satu permasalahan hukum yang sering terjadi dalam dunia konstruksi adalah perbedaan interpretasi antara auditor dengan kontraktor dalam hal perbedaan kuantitas yang ada dalam kontrak dengan kuantitas yang sudah dikerjakan dalam tinjauan kontrak lumpsum dimana volume lebih harus dikembalikan sedangkan volume yang kurang dianggap sebagai risiko kontraktor. Kontrak lumpsum dalam sudut pandang kontraktor selalu merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya peraturan presiden yang mengatur lebih rinci tentang proses pengadaan barang dan jasa dimana secara garis besar pemahaman proyek lumpsum adalah jenis kontrak kerja yang merujuk pada output bukan input sehingga volume hanya sebagai rujukan dalam penawaran tender dan tidak perlu lagi untuk dilakukan perhitungan ulang pada saat pelaksanaan pekerjaan. Namun sebaliknya jika dilihat dari sudut pandang auditor bahwa setiap nilai uang yang dikeluarkan harus berbanding lurus dengan barang yang dihasilkan. Pemahaman ini menimbulkan fungsi kontrak lumpsum berubah menjadi kontrak unit price. Sehingga dalam kondisi seperti ini terkesan pihak penyedia jasa selalu berada pada posisi yang dirugikan. Oleh karena itulah tesis ini menitikberatkan kajian aspek legal terkait perbedaan interpretasi atas perbedaan kuantitas yang ada di dalam kontrak dengan kuantitas yang sudah dikerjakan di lapangan dalam tinjauan kontrak lumpsum dengan harapan terlahir sebuah konsep penyelesaian yang dapat memenuhi unsur keadilan bagi semua pihak berdasarkan aturan dan perundang-undangan yang berlaku.

1.2 Rumusan Masalah

Adanya perbedaan pemahaman atas implementasi kontrak lumpsum oleh berbagai pihak mengakibatkan timbulnya perselisihan pada saat dilakukan audit oleh para auditor, sehingga atas dasar latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi ketidaksesuaian antara kuantitas kontrak dengan realisasi dalam pelaksanaan kontrak lumpsum.
2. Kenapa terjadi perbedaan pemahaman antara auditor dengan kontraktor atas perbedaan kuantitas kontrak dengan realisasi dalam tinjauan kontrak lumpsum.
3. Apa saja syarat dan ketentuan kontrak lumpsum yang harus diperbaiki dan seperti apa perbaikannya.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menginvestigasi penyebab terjadinya ketidaksesuaian antara kuantitas yang ada di dalam kontrak dengan kuantitas yang dikerjakan di lapangan.
2. Menginvestigasi penyebab terjadinya perbedaan pemahaman antara auditor dengan kontraktor atas perbedaan kuantitas kontrak dengan realisasi dalam tinjauan kontrak lumpsum
3. Merancang syarat dan ketentuan baru atas perbedaan kuantitas kontrak dengan kuantitas yang dikerjakan di lapangan dalam tinjauan kontrak lumpsum.

1.4 Batasan Penelitian

Batasan penelitian merupakan upaya membatasi ruang lingkup masalah yang terlalu luas atau lebar sehingga penelitian lebih fokus untuk dilakukan. Adapun batasan penelitian pada pembahasan ini adalah:

1. Penelitian ini hanya dibatasi pada persoalan penyebab terjadinya perbedaan kuantitas dan penyebab terjadinya perbedaan pemahaman antara auditor dengan kontraktor dalam tinjauan kontrak lumpsum.

2. Auditor yang dimaksud adalah lembaga BPKP atau BPK selaku instrumen negara yang mempunyai kewenangan dalam audit keuangan negara.
3. Untuk memperluas sumber informasi pembanding maka peneliti menambahkan responden lain diluar auditor dan kontraktor dalam hal ini Pakar atau lembaga PUPR selaku regulator.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini secara umum didedikasikan untuk semua stakeholder dunia konstruksi terutama para penyedia jasa dan auditor sebagai sebuah alternatif solusi dengan mengakomodasi kepentingan semua pihak yang sering mengalami perselisihan bahkan berakhir dengan sengketa hukum atas perbedaan interpretasi antara kuantitas dalam kontrak dengan kuantitas realisasi di lapangan dalam tinjauan kontrak lumpsum berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercipta keadilan bagi para insan konstruksi dalam rangka mewujudkan peradaban bangsa yang lebih bermartabat. Adapun manfaat secara khusus dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai sebuah referensi akademik yang dapat dijadikan standar dan acuan dalam mengidentifikasi dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan perbedaan kuantitas serta perbedaan pemahaman dalam tinjauan kontrak lumpsum.
2. Dapat menjadi referensi dan rujukan ilmiah bagi penyempurnaan regulasi dan perundang-undangan yang terkait penyelenggaraan jasa konstruksi di Indonesia.

1.6 Hipotesis awal

Berdasarkan studi pustaka dan pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa timbulnya perbedaan antara kuantitas dalam kontrak dengan realisasi di lapangan serta terjadinya perbedaan pemahaman antara auditor dengan kontraktor dapat disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Lemahnya Perencanaan

Adanya perbedaan antara gambar desain dengan *bill of quantity* (BQ) yang disebabkan oleh lemahnya perencanaan dalam menyusun volume pekerjaan

berdasarkan gambar desain yang ada sehingga menimbulkan permasalahan dikemudian hari.

2. Kondisi Lapangan Berbeda dengan Dokumen

Terjadi suatu kondisi di lapangan yang tidak memungkinkan untuk dilaksanakannya pekerjaan berdasarkan gambar yang ada sehingga menyebabkan perbedaan pelaksanaan di lapangan.

3. Acuan Regulasi Berbeda

Berbedanya regulasi yang dijadikan acuan oleh berbagai pihak sehingga menyebabkan timbulnya perbedaan interpretasi. Seperti penyedia jasa selalu merujuk pada Undang-Undang jasakonstruksi yakni UU nomor 2 tahun 2017, PP nomor 29 tahun 2000, Perpres nomor 16 tahun 2018 dan Permen Pu nomor 45 tahun 2007 sedangkan auditor selain merujuk pada aturan-aturan tersebut juga merujuk pada peraturan lain seperti undang-undang tentang pengelolaan uang negara yang tertuang dalam undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang BPK

4. Berbedanya cara pandang terhadap regulasi yang sama

Atas regulasi yang sama namun antara penyedia jasa, pengguna jasa maupun auditor berbeda dalam menafsirkan arti dari klausul dimaksud. Seperti makna dari pengertian kontrak lumpsum yang berbunyi jumlah harga bersifat pasti dan tetap diartikan secara total kontrak tidak boleh berubah namun dalam untuk item per item boleh berubah sepanjang gambar dan spesifikasi berubah dan sebaliknya ada yang mengartikan kedua-duanya boleh berubah sesuai ketentuan yang ada.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Sebelumnya

Tinjauan pustaka memuat uraian sistematis tentang hasil penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki hubungan dengan penelitian yang akan dilakukan. Dalam penelitian ini akan dijelaskan beberapa review atau peninjauan kembali atas penelitian-penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini dicantumkan beberapa hasil penelitian diantaranya:

1. Darmawanta (2001), tesis berjudul kajian terhadap *fixed price lumpsum contract* pada proyek rehabilitasi bangunan gedung milik negara dengan menggunakan metode kuisioner terhadap responden yang berlatar belakang kontraktor, konsultan dan owner. Dimana hasil akhir menunjukkan bahwa bentuk *fixed price lumpsum contract* tidak memiliki fleksibilitas (kekenyalan/daya tahan) menghadapi kondisi tidak normal seperti krisis moneter, inflasi yang tinggi, fluktuasi harga dan kelangkaan barang di pasaran.
2. Frederika, Saputra, dan Wahyuni (2008), Jurnal ilmiah teknik sipil berjudul analisa perbandingan kontrak lumpsum dengan kontrak unit price menggunakan metode decision tree. Dimana data diperoleh dengan sistem kuisioner dengan responden kontraktor dengan hasil proyek dengan kontrak lumpsum memiliki risiko kerugian yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan jenis kontrak unit price.
3. Suwandi (2010), tesis berjudul kajian manajemen risiko pada proyek dengan sistem kontrak lumpsum dan sistem kontrak unit price (studi kasus pada proyek jalan dan jembatan, gedung, bangunan air). Dimana hasil akhir menunjukkan jenis risiko dan tingkat risiko pada tiap tahapan proyek untuk proyek dengan sistem kontrak lumpsum maupun unit price juga tergantung pada jenis proyek, lokasi

proyek, kompleksitas pekerjaan dan tingkat kemampuan (pengalaman) kontraktor, bukan hanya pada tipe kontrak yang digunakan, selain itu berdasarkan tingkat kepentingan (*importance level*) tiap jenis proyek, membuktikan bahwa belum tentu proyek dengan sistem kontrak unit price memiliki risiko lebih rendah daripada proyek dengan sistem kontrak lumpsum.

4. Wibowo, Hilmy, dan Djumikasih (2014), Jurnal hukum berjudul penyelesaian sengketa antara pengguna jasa dengan penyedia jasa dalam hal perbedaan interpretasi klausul kontrak tentang perubahan design konstruksi bangunan. Dimana Industri jasa konstruksi dan pengguna jasa konstruksi hendaklah dalam melakukan penyusunan kontrak dan kelengkapannya secara lebih cermat, teliti, dan tekun serta menyelesaikan sengketa dalam perbedaan interpretasi pada klausul kontrak konstruksi sesuai dengan aturan yang berlaku.
5. Hartono, Nugroho, dan Sugiyarto (2016), Jurnal ilmiah teknik sipil berjudul analisis perbandingan risiko kontrak lumpsum dan unit price dengan metode AHP. Dimana data diperoleh dengan sistem wawancara dan kuisioner dengan responden kontraktor. Adapun kesimpulan akhir bahwa proyek dengan kontrak lumpsum memiliki risiko kerugian yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan jenis kontrak unit price.
6. Hartman, Francis dan Patrick Snelgrove (1996), Jurnal teknik dan manajemen konstruksi dengan judul *Risk Allocation in Lump-Sum Contracts-Concept of Latent Dispute*. Dalam jurnal ini menyajikan temuan studi percontohan dan investigasi dalam kontrak konstruksi. Investigasi mengevaluasi keefektifan bahasa kontrak tertulis untuk mengkomunikasikan pembagian risiko antara pihak yang berkontrak. Topik ini penting. Pembagian risiko yang tidak efektif atau kesalahpahaman tentang pembagian risiko antara pihak-pihak yang berkontrak pada umumnya menyebabkan perselisihan setelah terjadinya peristiwa risiko. Perselisihan kontrak biasanya meningkatkan biaya proyek dan

menyebabkan hubungan kontrak yang bermusuhan. Survei dirancang untuk mengukur persepsi pembagian risiko yang ditetapkan oleh klausul kontrak konstruksi. Persepsi diperoleh dengan meminta pemilik, kontraktor dan konsultan untuk menunjukkan tingkat pembagian risiko yang mereka anggap telah ditetapkan antara pemilik dan kontraktor oleh klausul kontrak tertentu. Hasil survei menunjukkan bahwa pihak-pihak yang mengontrak secara konsisten menafsirkan pembagian risiko dari klausul kontrak secara berbeda. Dengan kata lain, dalam hal bagaimana suatu klausul kontrak menetapkan risiko, pihak-pihak yang menandatangani kontrak jarang menafsirkan klausul tersebut dengan cara yang sama.

2.2 Keaslian Penelitian

Merujuk pada beberapa penelitian sebelumnya sebagaimana disebutkan diatas, menunjukan bahwa sebahagian besar hasil penelitian tentang kontrak lumpsum berkesimpulan bahwa kontrak lumpsum memiliki resiko yang lebih besar jika dibandingkan dengan jenis kontrak yang lainnya. Syarat dan ketentuan yang begitu kaku serta regulasi pelaksanaan kontrak lumpsum yang tidak konsisten menyebabkan ketidakpastian dalam implementasi pelaksanaannya dilapangan. Untuk itulah mengapa perencanaan yang pasti, lengkap dan tidak berubah menjadi hal utama yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan kontrak lumpsum.

Dalam penelitian ini permasalahan kontrak lumpsum di tinjau lebih dalam dengan langsung mengambil contoh nyata permasalahan yang ada dilapangan. Salah satu permasalahan yang sering terjadi dalam implementasi kontrak lumpsum adalah perbedaan interpretasi antara auditor dengan penyedia jasa atas ketidaksesuaian kuantitas antara kontrak dengan realisasi. Masing-masing pihak merasa yang paling benar dan di sisi lain menjadi pihak yang dirugikan. Permasalahan ini sering terjadi dan tidak jarang berakhir dengan permasalahan hukum.

Mengingat belum adanya penelitian yang secara khusus membahas tentang permasalahan perbedaan interpretasi antara auditor dan penyedia jasa atas perbedaan kuantitas yang ada dalam kontrak dengan realisasi dilapangan, maka atas dasar itulah penelitian ini dilakukan dengan harapan terlahir sebuah konsep penyelesaian yang dapat memenuhi unsur keadilan bagi semua pihak berdasarkan aturan dan perundang-undangan yang berlaku yang kemudian menjadi rujukan dalam penyelesaian permasalahan perbedaan kuantitas dalam kontrak lumpsum dikemudian hari.

