



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>

Diterima: 18/05/2020, Diperbaiki: 7/06/2020, Diterbitkan: 09/06/2023

REALISASI KONTRAK KERJA KONSTRUKSI PIHAK SWASTA DENGAN DINAS PERUMAHAN RAKYAT DAN KAWASAN PERMUKIMAN SERTA PERTANAHAN

Devinia Yuri Safira¹, Sri Maharani²

- 1) Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur, Surabaya, Indonesia.
Email : deviniayurisafiraaa@gmail.com
- 2) Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur, Surabaya, Indonesia.
Email : sri_maharani.fh@upnjatim.ac.id

Corresponding Author: Devinia Yuri Safira

ABSTRACT

Infrastructure development by the government, namely the Surabaya People's Housing and Settlement Area and Land Affairs Office, is carried out by holding project tenders to cooperate with private parties engaged in construction services to expedite the development process. This study aims to determine the implementation of construction work contracts between the parties, especially when there is default and the type of research used is empirical juridical. The results of the study show that it is the competence side of human resources from the private sector that is the factor causing defaults in the implementation of construction work contracts. Handling from the agency is carried out by holding an addendum which simultaneously gives a warning, imposes fines, and blacklists private companies. Obstacles that occur in the handling process come from the internal side, namely the private sector that is not cooperative. In addition, it also came from the external side, namely from the private sector engaged in construction services. Solutions to dealing with these obstacles require upholding legal certainty as well as revamping the system in its implementation to make it more stringent and prevent things that end up causing harm to many parties in the development process.

Keywords: Implementation, Default, Handling

ABSTRAK

Pembangunan infrastruktur oleh pihak pemerintah yaitu Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dilakukan dengan mengadakan tender proyek untuk menggandeng pihak swasta yang bergerak di bidang jasa konstruksi guna melancarkan proses pembangunan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi pelaksanaan kontrak kerja konstruksi antara para pihak terlebih ketika wanprestasi dan jenis penelitian yang digunakan ialah yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sisi



kompetensi sumber daya manusia dari pihak swasta-lah yang menjadi faktor penyebab terjadinya wanprestasi dalam pelaksanaan kontrak kerja konstruksi. Penanganan dari pihak dinas dilakukan dengan mengadakan addendum yang sekaligus memberikan peringatan, menjatuhkan hukuman denda, hingga melakukan blacklist terhadap perusahaan swasta. Hambatan yang terjadi dalam proses penanganan tersebut datang dari sisi internal yaitu pihak swasta yang tidak kooperatif. Selain itu juga datang dari sisi eksternal yaitu dari pihak swasta yang bergerak pada bidang jasa konstruksi. Solusi dalam menghadapi hambatan tersebut memerlukan penegakan kepastian hukum sekaligus pembenahan sistem dalam penyelenggaraannya agar lebih ketat dan mencegah terjadinya hal-hal yang berujung merugikan banyak pihak dalam proses pembangunan tersebut.

Kata Kunci: Implementasi, Wanprestasi, Penanganan.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan nasional di Indonesia sekarang ini difokuskan pada pembangunan dalam bidang ekonomi, yang diwujudkan dalam bentuk pembangunan fisik berupa gedung perkantoran, perumahan, pelabuhan, industri dan sebagainya. Seluruh pembangunan tersebut memerlukan pengembangan pengaturan yang tegas baik dari segi yuridis maupun segi teknis.¹ Pembangunan di Indonesia terus dilakukan sebagai salah 1 (satu) bentuk kesejahteraan masyarakat. Pemerintah tentu tidak bisa melaksanakan pembangunan tersebut tanpa bantuan dari penyedia jasa konstruksi dengan demikian Pemerintah menjadi pengguna jasa konstruksi yang memiliki hubungan kerja dengan pihak penyedia jasa konstruksi. Para pihak yang terikat dalam hubungan kerja konstruksi dituangkan melalui perjanjian pelaksanaan pekerjaan yang di dalamnya mengandung hak dan kewajiban masing-masing pihak sekaligus menimbulkan akibat hukum tersendiri. Perjanjian dalam hal ini berfungsi untuk memberikan kepastian hukum atas proses pelaksanaan konstruksi.

Kontrak perjanjian diatur dalam pasal 1313 KUHPdata, dijelaskan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih lainnya.² Kontrak kerja konstruksi termasuk bagian dari perjanjian pemborongan, dalam KUHPdata perjanjian pemborongan dikenal dengan istilah pemborongan pekerjaan. Pemborongan pekerjaan ialah suatu perjanjian antara seseorang atau badan usaha (pihak yang memborongkan pekerjaan) dengan seseorang atau badan usaha lain (si pemborong) dengan pihak pertama menghendaki atau mengharapkan hasil pekerjaan tertentu yang telah diberikannya dan telah disanggupinya untuk diadakan oleh pihak lain atas pembayaran sejumlah uang tertentu sebagai harganya.

¹ FX. Djumaialdji, *Hukum Bangunan, Dasar-Dasar Hukum dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Rineke Cipta, 1999, hlm 1.

² R. Subekti, *Hukum Perjanjian* Jakarta: Intermasa, 2008, hlm. 1.



Pelaksanaan kontrak kerja konstruksi masih saja sering terjadi permasalahan, terlebih cenderung disebabkan oleh pihak penyedia jasa konstruksi atau kontraktor. Faktor penyebab terjadinya hal tersebut ialah karena sumber daya manusia pihak kontraktor yang tidak menguasai pengelolaan anggaran dan penguasaan lapangan maupun aturan, sehingga menyebabkan terjadinya pelaporan yang kurang tepat dan hingga akhirnya pembangunan terhambat atau terjadi kegagalan bangunan. Hal tersebut kemudian menggambarkan bahwa pihak konstruksi telah wanprestasi, yang tentu dapat merugikan banyak pihak dan akan dimintai pertanggungjawaban atas kesalahan yang diperbuatnya. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya ketika melaksanakan program pelelangan tender konstruksi, ditemukan bahwa kemudian juga ditemukan terjadi wanprestasi atas perjanjian kerjasama pembangunan dengan pihak kontraktor.

Berdasarkan data wanprestasi atas perjanjian pembangunan hasil lelang pada 2017-2019, keseluruhan wanprestasi ialah disebabkan adanya pihak kontraktor yang tidak memenuhi ketentuan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam pelaksanaan tender pembangunan. Setiap tahapan progress pembangunan yang digunakan untuk pencairan dana termin ialah harus dibuktikan dengan adanya laporan yang kemudian akan dilakukan pengecekan oleh Pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Salah satu perkara wanprestasi yang kemudian Penulis bahas ialah perkara wanprestasi terbaru yang terjadi di Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya, yaitu yang dilakukan oleh CV. Nagara dalam Pembangunan Gedung Tipe B2 SDN Kutisari 1.

Kontrak kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan CV. Nagara sebagaimana Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx ialah tentu melekat sebuah kewaiban bagi CV. Nagara untuk memenuhi prestasinya dalam pembangunan dan pelaporan dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sebagaimana ketentuan Pasal 7 Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx. Pada termin kesatu, pembangunan dapat dilakukan dengan mencapai 40%. Pembayaran termin 1 (satu) sebesar 35% kemudian dapat diberikan sekaligus sebagai uang muka. Pada termin kedua yang seharusnya CV. Nagara berkewajiban untuk menyelesaikan pembangunan dengan mencapai 80%, agar pembayaran 35% dapat diberikan, namun CV. Nagara justru tidak dapat menyelesaikan pembangunan tersebut sesuai jangka waktu yang ditetapkan. Dalam waktu 3 (tiga bulan), CV. Nagara hanya dapat menyelesaikan pembangunan dengan mencapai progress 78%. Kewajiban pelaporan ialah tidak dapat dipenuhi oleh CV. Nagara dengan baik. Hal tersebut dengan demikian menunjukkan bahwa CV. Nagara telah wanprestasi atas Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx dengan Pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam Pembangunan Gedung Tipe B2 SDN Kutisari 1.



Penelitian ini tentu menjadi urgensi, dengan menggali keberadaan dasar pelaksanaan kontrak kerja konstruksi yaitu KUHPdata dan UU RI No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UUJK) apakah telah memadai untuk digunakan acuan dalam implementasi kontrak kerja konstruksi antara pihak pemerintah dengan pihak penyedia jasa pembangunan atau kontraktor, mengingat seiring perkembangan yang terus melaju dengan proses tender yang memanfaatkan keberadaan teknologi tentu implementasinya berbeda ketika implementasinya tidak seperti itu. Implementasi kontrak kerja konstruksi tentulah kedua pihak berharap bahwa dapat berjalan dengan baik dan lancar, agar tidak ada hak-hak para pihak yang tercederai sebagaimana perlindungan hak yang harus ditegakkan sesuai Pasal 28 UUD NRI 1945 dan UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Permasalahan yang dibahas pada penelitian ini ialah implementasi pelaksanaan kontrak kerja konstruksi di dinas perumahan rakyat dan kawasan permukiman serta pertanahan surabaya.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian yuridis empiris dengan pendekatan yang bersifat kualitatif dan pendekatan sosiologi hukum. Sumber data yang digunakan ialah data primer dan data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Pengolahan data menggunakan metode analisis deskriptif berdasarkan hasil wawancara dan dokumentasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi Di Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Serta Pertanahan Surabaya

1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Wanprestasi dalam Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi

Instansi pemerintah maupun pihak swasta pada dasarnya tidak dapat berdiri sendiri, sama seperti manusia yang dalam kehidupannya saling membutuhkan satu sama lain.³ Instansi pemerintah tersebut membutuhkan pihak lain untuk menunjang kelancaran program kerja/proyeknya. Jasa konstruksi sebagai pihak swasta saat ini sering melakukan kerjasama dengan pihak pemerintah sebagai *bouwheer*.⁴ Pihak pemerintah yang dalam hal ini Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan saat melancarkan proses pembangunan demi memenuhi kebutuhan masyarakat, tentu membutuhkan bantuan kerjasama dengan pihak swasta yang bergerak dibidang jasa konstruksi.

³ Kurniadi, *Collaborative Governance dalam Penyediaan Infrastruktur*, Yogyakarta: Deepublish, 2020, h. 80.

⁴ Ferdinand Fassa, *Metode Pengadaan Jasa Konstruksi dan Proses Penawaran*, Jakarta: Podomoro University Press, 2020, h. 61.



Proses kerjasama antara Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan dengan pihak jasa konstruksi ialah diawali dengan kegiatan tender proyek.⁵ Berdasarkan Pasal 1 angka 36 PP RI No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, tender adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya. Dalam sektor pemerintahan, tender resmi diatur secara rinci oleh Peraturan Presiden sekaligus peraturan turunannya untuk memastikan bahwa proyek menggunakan dana negara dilakukan dengan bebas, adil, serta terlepas dari suap atau nepotisme.⁶ Tender menurut Alfian Malik adalah suatu rangkaian kegiatan penawaran yang bertujuan untuk menyeleksi, mendapatkan, menetapkan serta menunjuk perusahaan mana yang paling pantas dan layak untuk mengerjakan suatu paket pekerjaan.⁷ Tender dilakukan karena tentu tak semua pekerjaan pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan dapat dilakukan oleh pegawainya sendiri yang hal tersebut memang bukan keahliannya. Keahlian khusus dalam hal ini diperlukan tersendiri.

Pemenang tender yang diadakan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya guna pekerjaan proyek pembangunan/rehabilitasi fasilitas Gedung Pendidikan SDN Kutisari I (*Type B2*) kemudian dimenangkan oleh CV. Nagara sebagai perusahaan yang bergerak dibidang jasa konstruksi. Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya implementasi tender telah terwujud dengan baik sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 36 PP RI No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Hal tersebut dengan demikian telah sesuai dengan teori peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁸ Pasal 1 angka 36 PP RI No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengatur mengenai tender dengan ini ialah sebagai peraturan perundang-undangan yang telah diwujudkan sebagaimana mestinya pada implementasinya. Hal tersebut juga telah sesuai dengan Teori Tender menurut Alfian Malik, yang merupakan suatu rangkaian kegiatan penawaran dengan tujuan untuk menyeleksi, mendapatkan, menetapkan serta menunjuk perusahaan mana yang paling pantas dan layak untuk mengerjakan suatu paket pekerjaan.⁹

⁵ Ferdinand Fassa, *Op. Cit.*, h. 41.

⁶ Anna Maria Tri A., *Persekongkolan Tender: Analisis Kritis dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Bogor: Penerbit IPB Press, 2022, h. 23.

⁷ Alfian Malik, *Pengantar Bisnis Jasa Pelaksana Konstruksi*, Yogyakarta: Andi Offset, 2020, h. 6.

⁸ Endrik Safudin, *Harmonisasi Hukum dalam Antimoni Hukum: Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*, Yogyakarta: Q-Media, 2021, h. 25.

⁹ Alfian Malik, h. 6.



Pasal 1313 KUHPerdata mengatur bahwa suatu perjanjian adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Pihak yang mengikatkan diri dalam hal kegiatan tender guna melancarkan pembangunan/rehabilitasi fasilitas Gedung Pendidikan SDN Kutisari I (*Type B2*) ialah CV. Nagara. Hal tersebut tentu melahirkan hak sekaligus kewajiban bagi masing-masing pihak. Hubungan hukum Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan CV. Nagara terikat pada Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx. Kontrak tersebut dibuat pada 31 Januari 2019. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya bersama CV. Nagara kemudian menandatangani Surat Perjanjian Kerja (SPK), yang kemudian melahirkan hak dan kewajiban para pihak berdasarkan kontrak.

Pelaksanaan kontrak kerja konstruksi yang dilalui dengan proses tender secara sehat ialah tidak menutup kemungkinan dapat terjadi wanprestasi. Implementasi kontrak kerja konstruksi antara Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan CV. Nagara ditemui bahwa telah terjadi wanprestasi oleh CV. Nagara.¹⁰ Pelaksanaan pekerjaan konstruksi sebagaimana Surat Perjanjian Perubahan 2 (Addendum 2) tertanggal 28 Juni 2019 ialah mengatur bahwa pekerjaan harus sudah selesai dilaksanakan seluruhnya atau telah mencapai prestasi 100%, serta dilakukan serah terima pertama oleh CV. Nagara kepada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya paling lambat 7 November 2019. Namun sebagaimana Surat Perjanjian Perubahan 3 (Addendum 3) tertanggal 7 November 2019, mengatur bahwa pelaksanaan pekerjaan harus sudah selesai seluruhnya atau telah mencapai prestasi 100% serta dilakukan serah terima pertama oleh CV. Nagara kepada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya paling lambat pada tanggal: 26 Desember 2019, namun terhitung sejak 8 November 2019 telah memasuki masa pengenaan sanksi denda keterlambatan hingga tanggal serah terima pertama.

Kontrak kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan CV. Nagara sebagaimana Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx ialah tentu melekat sebuah kewajiban bagi CV. Nagara untuk memenuhi prestasinya dalam pembangunan dan pelaporan dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sebagaimana ketentuan Pasal 7 Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx. Pada termin kesatu, pembangunan dapat dilakukan dengan mencapai 40%. Pembayaran termin 1 (satu) sebesar 35% kemudian dapat diberikan sekaligus sebagai

¹⁰ Hasil Wawancara dengan Bapak T. Iman Kristian M., S.T., M.MT., selaku Kepala Bidang Bangunan Gedung pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Wawancara pada 1 Februari 2023, Pukul 10.00 WIB.



uang muka. Pada termin kedua yang seharusnya CV. Nagara berkewajiban untuk menyelesaikan pembangunan dengan mencapai 80%, agar pembayaran 35% dapat diberikan, namun CV. Nagara justru tidak dapat menyelesaikan pembangunan tersebut sesuai jangka waktu yang ditetapkan. Dalam waktu 3 (tiga bulan), CV. Nagara hanya dapat menyelesaikan pembangunan dengan mencapai progress 78% pada termin kedua tersebut. Kewajiban pelaporan ialah tidak dapat dipenuhi oleh CV. Nagara dengan baik. Hal tersebut dengan demikian menunjukkan bahwa CV. Nagara telah wanprestasi atas Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx dengan Pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam Pembangunan Gedung Tipe B2 SDN Kutisari 1.

CV. Nagara yang telah wanprestasi pada implementasi kontrak kerja konstruksi ialah tentu pada dasarnya telah bertentangan dengan ketentuan KUHPerdara pada Pasal 1238 terkait kelalaian dalam suatu perijinan. Selain itu juga bertentangan dengan asas dan tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi sebagaimana ketentuan UU RI No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Wanprestasi yang dilakukan oleh CV. Negara dengan ini telah tidak sesuai dengan asas kejujuran dan keadilan sebagaimana ketentuan Pasal 2 huruf a UU RI No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Maksud dari asas kejujuran dan keadilan adalah bahwa kesadaran akan fungsinya dalam penyelenggaraan tertib jasa konstruksi serta bertanggung jawab memenuhi berbagai kewajiban guna memperoleh haknya. CV. Nagara atas wanprestasinya juga tidak sesuai dengan asas manfaat sebagaimana ketentuan Pasal 2 huruf b UU RI No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Asas manfaat adalah bahwa segala kegiatan Jasa Konstruksi harus dilaksanakan berlandaskan pada prinsip profesionalitas dalam kemampuan dan tanggung jawab, efisiensi dan efektivitas yang dapat menjamin terwujudnya nilai tambah yang optimal bagi para pihak dalam penyelenggaraan jasa konstruksi dan bagi kepentingan nasional. Wanprestasi oleh CV. Nagara yang secara langsung merugikan pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya ialah bertentangan dengan asas kesetaraan sebagaimana ketentuan Pasal 2 huruf c UU RI No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Asas kesetaraan. adalah bahwa kegiatan jasa konstruksi harus dilaksanakan dengan memperhatikan kesetaraan hubungan kerja antara pengguna jasa dan penyedia jasa. Pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya tentu kedudukannya menjadi lemah, ketika CV. Nagara wanprestasi atas Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx. Hal tersebut berkaitan dengan tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi yang seharusnya diwujudkan, sebagaimana ketentuan Pasal 3 huruf b UU RI No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Pasal tersebut mengatur bahwa tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi salah satunya adalah mewujudkan ketertiban penyelenggaraan jasa



konstruksi yang menjamin kesetaraan kedudukan antara pengguna jasa yang dalam hal ini adalah Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dan penyedia jasa yaitu CV. Nagara dalam menjalankan hak sekaligus kewajiban, serta meningkatkan kepatutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Faktor-faktor penyebab terjadinya wanprestasi oleh CV. Nagara pada Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx ialah sebagai berikut:¹¹

1. CV. Nagara Tidak bisa Mengelola Keuangan

Pihak jasa konstruksi pada dasarnya wajib mengatur atau mengelola keuangan konstruksi, terlebih ketika hal tersebut menyangkut anggaran daerah demi kepentingan umum. CV. Nagara ditemui bahwa tidak dapat mengelola keuangan dengan baik, hingga terjadilah wanprestasi. CV. Nagara dalam hal tersebut tidak menguasai perhitungan-perhitungan sebagaimana mestinya.

2. CV. Nagara Tidak Segera Melaporkan Progress Pembangunan

Pihak jasa konstruksi yang bekerjasama dengan pihak lain, termasuk pihak pemerintah pada dasarnya tentu melekat kewajiban untuk menyusun laporan atas hasil pekerjaannya. Berdasarkan Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx, laporan yang seharusnya menyesuaikan termin pembayaran ialah tidak dapat dilakukan oleh CV. Nagara. Termin pertama ketika pembangunan mencapai progress 40%, seharusnya sebelum itu dokumen pelaporan harus sudah disiapkan. Namun, CV. Nagara ditemui bahwa menyampaikan laporan pada waktu yang terlambat, yakni seperti ketika disampainya pada progress pembangunan mencapai 50%.

3. CV. Nagara Tidak Menguasai Teknis Lapangan

Pihak jasa konstruksi pada dasarnya wajib menguasai lapangan demi lancarnya pekerjaan konstruksi sebagaimana dalam perjanjian. Hal tersebut tentu agar saling menguntungkan para pihak. Pengelolaan bahan material dalam hal ini sangat berkaitan erat pada teknis lapangan. Bahan material wajib dikelola secara efektif. CV. Nagara ditemui bahwa belum dapat mengelola bahan material secara efektif pada lapangan, sehingga pekerjaan konstruksi menjadi terhambat dan mengakibatkan wanprestasi.

Keseluruhan faktor penyebab terjadinya wanprestasi pada Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor: 642.2xxx ialah disebabkan oleh Sumber Daya Manusia (SDM) pihak CV. Nagara. Adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tender pekerjaan konstruksi antara pihak pemerintah dengan pihak swasta,

¹¹ *ibid.*



yang kemudian pada realitanya ditemukan terjadinya wanprestasi ialah menunjukkan bahwa efektivitas hukum dalam hal ini belum terwujud dengan baik.¹² Teori efektivitas hukum tersebut ialah sebagaimana pandangan Hans Kelsen, bahwa berkaitan dengan validitas hukum. Artinya ialah norma-norma hukum bersifat mengikat, dan setiap orang harus berbuat sesuai ketentuan norma-norma hukum. Norma tersebut harus dipatuhi dan diterapkan dengan baik. Wanprestasi yang dilakukan CV. Nagara telah menggambarkan bahwa pihak jasa konstruksi tersebut tidak mematuhi sekaligus tidak menerapkan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Penanganan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam Menghadapi Adanya Wanprestasi

Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya pada dasarnya sebagai pihak pemerintah yang mengadakan tender proyek untuk bekerja sama dengan pihak swasta dalam melancarkan proyek pembangunan, tentu keseluruhan kegiatannya tersebut diawasi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Berdasarkan Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 73 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya, pada dasarnya melatut fungsi keberadaan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya untuk menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
2. Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
3. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
4. Pelaksanaan administrasi sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota Surabaya terkait dengan tugas dan fungsinya.

Uraian fungsi tersebut menggambarkan bahwa sejatinya Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya melekat wewenang untuk untuk menangani terjadinya wanprestasi atas kontrak pekerjaan konstruksi dalam penyelenggaraan tender proyek pembangunan yang bekerja sama dengan pihak swasta bidang konstruksi.

Terkait penyelenggaraan tender proyek pembangunan antara Pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya bersama CV. Nagara dalam pembangunan gedung SDN. Kutisari I (*Type B2*) sebagaimana

¹² Wayne Morrison, *Yurisprudensi: Teori Murni Hans Kelsen*, Bandung: Nusamedia, 2021, h. 36.



Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx adalah menjadi kewenangan Bidang Bangunan Gedung Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya dalam keseluruhan penyelenggaraannya, termasuk dalam hal memberikan penanganan ketika terjadi wanprestasi. Berdasarkan Pasal 8 Ayat (1), Peraturan Walikota Surabaya Nomor 73 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya pada dasarnya Bidang Bangunan Gedung mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya di bidang bangunan gedung yang meliputi menyusun dan melaksanakan rencana program dan petunjuk teknis, melaksanakan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga dan instansi lain, melaksanakan pengawasan dan pengendalian, melaksanakan evaluasi dan pelaporan, dan melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Penanganan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya atas terjadinya wanprestasi Berdasarkan Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx ialah melihat pula ketentuan Pasal 3 pada perjanjian tersebut yang mengatur mengenai hak dan kewajiban Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya ialah sebagai berikut:

1. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas semua pekerjaan yang dilakukan oleh CV. Nagara;
2. Meminta laporan pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan CV. Nagara secara berkala; dan
3. Membayar biaya pekerjaan berdasarkan nilai yang disepakati.

Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya sejatinya telah melaksanakan upaya represif sebagai penanganan wanprestasi pada Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx yang dilakukan oleh CV. Nagara. Penanganan tersebut digambarkan dengan dilakukannya addendum.

Addendum pada dasarnya merupakan perjanjian tertulis antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa, yang memuat perubahan-perubahan dalam pekerjaan atau dokumen kontrak yang mengakibatkan variasi dalam struktur harga satuan mata pembayaran atau variasi yang diperkirakan dalam jumlah harga kontrak dan telah dinegosiasi dan disepakati terlebih dahulu dalam perintah perubahan. Addendum juga harus dibuat pada saat penutupan kontrak dan semua perubahan kontraktual atau teknis penting lainnya tanpa memandang apakah terjadi variasi struktur harga satuan atau jumlah harga kontrak.



Ketika salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana perjanjian yang ada, tentu hal ini akan menyebabkan hal-hal lainnya dalam penyelenggaraannya menjadi terganggu. Pihak yang wanprestasi, tentu keseluruhan isi dari perjanjian tersebut cenderung menjadi tidak sesuai ketika tetap dipertahankan dalam proses penyelenggaraan. Sehingga atas dasar hal tersebutlah addendum dilakukan untuk menyesuaikan keberlanjutannya setelah ditemui adanya wanprestasi oleh salah satu pihak.

Penanganan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya dengan melakukan addendum terhadap CV. Nagara yang wanprestasi diawali dengan dilakukannya addendum ketiga tertanggal 7 November 2019 sebagai peringatan, setelah diketahui bahwa CV. Nagara terhitung sejak 8 November 2019 telah memasuki masa pengenaan sanksi denda keterlambatan hingga tanggal Serah Terima Pertama. Addendum ketiga yang tidak membuahkan hasil, kemudian pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya melakukan addendum keempat pada 20 Desember 2019, bahwa tiap kelalaian yang telah diperingatkan, CV. Nagara dijatuhi sanksi denda setiap kali kelalaian sebesar 5% dari nilai Surat Perintah Kerja atau ditetapkan sebesar Rp 8.284.355,00 (delapan juta dua ratus delapan puluh empat ribu tiga ratus lima puluh lima rupiah).

Wanprestasi yang dilakukan oleh CV. Nagara sebagai pihak swasta atas Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx tentu menjadi ketidakpuasan pihak pemerintah atas pelaksanaan kontrak pekerjaan konstruksi tersebut. Hal ini karena selain merugikan pihak pemerintah, juga merugikan masyarakat sekitar Pembangunan demi kepentingan umum menjadi terhambat akibat ulah pihak jasa konstruksi tersebut. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya ketika menghadapi hal tersebut, tentu berujung pada pemutusan kontrak secara sepihak.¹³ Pemutusan kontrak tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 77 Ayat (2) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 73 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Penggunaan Langsung Anggaran Belanja dan Pengadaan Barang/Jasa. Berdasarkan pasal tersebut, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dapat memutuskan kontrak secara sepihak apabila:

1. Kebutuhan barang/jasa dapat ditunda melebihi batas berakhirnya kontrak;
2. Berdasarkan penelitian Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Penyedia Barang/Jasa tidak akan mampu menyelesaikan keseluruhan pekerjaan walaupun diberikan

¹³ Hasil Wawancara dengan Bapak T. Iman Kristian M., S.T., M.MT., selaku Kepala Bidang Bangunan Gedung pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Wawancara pada 1 Februari 2023, Pukul 13.00 WIB.



- kesempatan sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan untuk menyelesaikan pekerjaan;
3. setelah diberikan kesempatan menyelesaikan pekerjaan sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan, penyedia Barang/Jasa tidak dapat menyelesaikan pekerjaan;
 4. Penyedia barang/jasa lalai/cidera janji dalam melaksanakan kewajibannya dan tidak memperbaiki kelalaiannya dalam jangka waktu yang telah ditetapkan;
 5. Penyedia Barang/Jasa terbukti melakukan Kolusi Korupsi Nepotisme (KKN), kecurangan dan/atau pemalsuan dalam proses pengadaan yang diputuskan oleh instansi yang berwenang; dan/atau
 6. Pengaduan tentang penyimpangan prosedur, dugaan Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) dan/atau pelanggaran persaingan sehat dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dinyatakan benar oleh instansi berwenang.

CV. Nagara yang telah wanprestasi kemudian masuk dalam daftar hitam/blacklist oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Hal tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 118 Ayat (2) huruf b PP RI No. 24 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa. Pemberian sanksi untuk digolongkan menjadi daftar hitam dilakukan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran setelah mendapat masukan dari Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)/Unit Layanan Pengadaan (ULP)/Pejabat pengadaan sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Operasional Daftar Hitam yang berbunyi bahwa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang menetapkan Daftar Hitam terhadap Penyedia Barang/Jasa dan/atau Penerbit Jaminan pada penyelenggaraan Pengadaan Barang/Jasa

Berdasarkan uraian tersebut, implementasi Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menangani wanprestasi yang dilakukan CV. Nagara atas Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx telah sesuai dengan teori peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan. Teori menurut beliau yaitu peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Pola tingkah laku Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan ini telah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.

B. Hambatan Dan Solusi Dalam Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi Di Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Serta Pertanahan Surabaya



1. Hambatan dalam Penanganan Adanya Wanprestasi Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya

SDN Kutisari I (*Type B2*) yang merupakan objek pembangunan/rehabilitasi gedung pada tender proyek sebagaimana Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx pada dasarnya merupakan salah satu satuan pendidikan dengan jenjang sekolah dasar di Kutisari, Kec. Tenggilis Mejoyo, Kota Surabaya, Jawa Timur. Dalam menjalankan kegiatannya, SDN Kutisari I tersebut berada di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Penyelenggaraan belajar mengajar pada SDN Kutisari I tersebut tentu sangatlah penting bagi anak-anak masyarakat sekitarnya, sehingga kondisi bangunan gedungnya diharapkan dapat memberikan kenyamanan agar proses belajar mengajar dapat berjalan lancar. Adanya wanprestasi dalam proses pembangunan/rehabilitasi Gedung SDN Kutisari I tersebut tentu mengganggu keberlangsungan proses belajar mengajar pada sekolah tersebut. Kualitas pendidikan menjadi terganggu atas hal tersebut. Masyarakat, terkhusus anak-anak sekitar dengan demikian juga menjadi terdampak akibat wanprestasi tersebut.

Pihak pemerintah yang dalam hal ini Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan melekat peran dalam penyelenggaraan pembangunan/rehabilitasi gedung bersama pihak swasta, yakni CV. Nagara atas objeknya yaitu SDN Kutisari I tentu meliputi peran pula dalam menangani adanya wanprestasi dalam penyelenggaraannya. Pemerintah tentu tak akan diam saja ketika dalam penyelenggaraannya tersebut justru tidak berjalan dengan lancar hingga merugikan masyarakat, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam penyelenggaraan tender proyek ketika bekerja sama dengan pihak swasta yang berujung wanprestasi, dalam menangani wanprestasi sebagaimana uraian di atas tentu tak selamanya berjalan dengan lancar. Dalam tahapan-tahapannya ada kalanya terdapat hambatan, baik dari faktor internal maupun eksternal.¹⁴

Segala hambatan yang terjadi dalam penanganan wanprestasi atas kontrak kerja konstruksi tentu berpotensi melahirkan sengketa antara para pihak yang terlibat dalam perjanjian konstruksi hingga masyarakat yang tidak segera mendapat hak menggunakan infrastruktur pembangunan tersebut. Adanya wanprestasi yang dilakukan oleh Pihak Swasta, yakni CV. Nagara dalam Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx pada dasarnya tentu menjadi sebuah sengketa. Hal tersebut merugikan pihak pemerintah,

¹⁴ Hasil Wawancara dengan Bapak T. Iman Kristian M., S.T., M.MT., selaku Kepala Bidang Bangunan Gedung pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Wawancara pada 1 Februari 2023, Pukul 10.00 WIB.



yakni Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dan juga tentu merugikan masyarakat.

Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya pada dasarnya menangani wanprestasi dengan harapan agar hal tersebut dapat teratasi dengan baik sekaligus memulihkan segala hal yang seharusnya menjadi para pihak yang berkaitan. Namun Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menganagi wanprestasi tersebut justru menemukan adanya beberapa hambatan yang datang dari sisi internal maupun eksternal, dengan penjelasannya sebagai berikut:¹⁵

1. Hambatan dari Sisi Internal

Hambatan dari sisi internal dalam hal ini ialah tentu datangnya dari salah satu pihak yang berada dalam suatu perjanjian. Berdasarkan Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx, pihak yang melakukan wanprestasi ialah CV. Nagara. Proses penanganan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya atas wanprestasi tersebut mengalami beberapa hambatan akibat tindakan CV. Nagara itu sendiri. Hambatan tersebut ialah garis besarnya disebabkan oleh CV. Nagara yang tidak kooperatif.

Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menangani wanprestasi Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx, pada mulanya melakukan sebuah addendum kontrak sekaligus memberikan peringatan pertama yang tertuang dalam addendum ketiga sebagaimana Surat Perjanjian Perubahan – 3 (Addendum - 3) Nomor: 642.2 / 10672 – BG /ADD-III / 436.7.5 / 2019 tanggal 07 Nopember 2019 tentang Penyelesaian Pekerjaan terhadap Surat Perjanjian Perubahan – 2 (Addendum - 2) Nomor: 642.2 / 5420.66 – BG / ADD-II / 436.7.5 / 2019 tanggal : 28 Juni 2019. Addendum ketiga tersebut dilakukan setelah diketahui bahwa CV. Nagara terhitung sejak 8 November 2019 telah memasuki masa pengenaan sanksi denda keterlambatan hingga tanggal Serah Terima Pertama. Addendum tersebut ternyata tidak diindahkan oleh CV. Nagara. CV. Nagara dalam hal ini tidak kooperatif pada hubungan hukum yang mengikatnya bersama Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Penanganan dengan addendum tersebut tentu menjadi tidak berhasil dan terhambat. Tindakan untuk mengatasi wanprestasi tersebut dengan demikian tidak dapat segera terselesaikan. Hal tersebut menyebabkan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya kemudian

¹⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak T. Iman Kristian M., S.T., M.MT., selaku Kepala Bidang Bangunan Gedung pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Wawancara pada 1 Februari 2023, Pukul 10.00 WIB.



harus menanganinya dengan cara lain sebagai lanjutan. Hal yang dilakukan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menangani wanprestasi tersebut kemudian ialah dengan melakukan addendum kembali.

Addendum ketiga yang tidak membuahkan hasil, kemudian pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya melakukan addendum keempat sebagaimana Surat Perjanjian Perubahan – 4 (Addendum - 4) Nomor: 642.2 / 13813 – BG / ADD-IV / 436.7.5 / 2019 tanggal 20 Desember 2019 tentang Pekerjaan Tambah Kurang terhadap Surat Perjanjian Perubahan – 3 (Addendum - 3) Nomor: 642.2 / 10672 – BG / ADD-III / 436.7.5 / 2019 tanggal : 07 Nopember 2019. Pada addendum tersebut diatur bahwa tiap kelalaian yang telah diperingatkan, CV. Nagara, dijatuhi sanksi denda setiap kali kelalaian sebesar 5% dari nilai Surat Perintah Kerja atau ditetapkan sebesar Rp 8.284.355,00 (delapan juta dua ratus delapan puluh empat ribu tiga ratus lima puluh lima rupiah).

Adanya hambatan seperti ini dalam penanganan wanprestasi menunjukkan bahwa tidak sesuai dengan efektivitas hukum sebagaimana teori pandangan Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, efektivitas hukum berkaitan dengan validitas hukum. Artinya ialah norma-norma hukum bersifat mengikat, dan setiap orang harus berbuat sesuai ketentuan norma-norma hukum. Norma tersebut harus dipatuhi dan diterapkan dengan baik.¹⁶ CV. Nagara yang tidak kooperatif dalam proses penanganan wanprestasi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya telah menggambarkan bahwa CV. Nagara tersebut tidak menjalankan kewajiban sebagaimana mestinya sesuai perjanjian yang ada. Perjanjian sejatinya haruslah dipatuhi dan berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak didalamnya sesuai ketentuan Pasal 1338 Ayat (1) KUHPerdara.

2. Hambatan dari Sisi Eksternal

Hambatan yang terjadi dalam proses penanganan wanprestasi atas kontrak pekerjaan konstruksi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya sebagaimana Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx ialah tak hanya dari faktor pihak yang berada dalam perjanjian tersebut, melainkan juga datang dari pihak lain yang justru menjadikan proses penanganan wanprestasi tersebut tak mancapai hasil. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya menangani wanprestasi pada dasarnya dengan tujuan agar keberlangsungan yang terganggu atas adanya wanprestasi dapat

¹⁶ Wayne Morrison, *Op.Cit.*, h. 36.



dipulihkan dengan baik, termasuk dalam rangka demi pemenuhan hak-hak masyarakat untuk dapat menggunakan gedung infrastruktur SDN Kutisari I tersebut. Pihak penyedia jasa konstruksi/kontraktor kebanyakan enggan untuk melanjutkan proyek tersebut, mengingat penyelenggaraan tender proyek sebelumnya yang tentu sangatlah rumit apabila dilanjutkan dengan pihak penyedia jasa konstruksi yang tidak memulai dari awal. Hal inilah menjadikan penanganan wanprestasi yang harapannya sebagai upaya pemulihan menjadi terhambat. Hasil bangunan yang wanprestasi tersebut akan mangkrak dan tentu mengganggu penyelenggaraan infrastruktur yang seharusnya dapat bermanfaat bagi masyarakat.

Adanya hambatan seperti ini dalam penanganan wanprestasi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya terhadap CV. Nagara dengan ini menunjukkan bahwa belum efektifnya upaya penanganan tersebut sebagaimana pandangan Mardiasmo.¹⁷ Menurut Mardiasmo, efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi mencapai tujuan maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif.¹⁸ Tujuan yang diharapkan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menangani wanprestasi ialah tentu sebagai pemulihan keberlangsungan penyelenggaraan pembangunan yang berujung memberikan kebermanfaatn bagi masyarakat. Tujuan tersebut yang kemudian tidak dapat dicapai, tentu telah menunjukkan bahwa tujuan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menangani wanprestasi belum berhasil, sehingga dalam hal ini tergolong belum efektif dalam pelaksanaannya.

2. Solusi dalam Menghadapi Hambatan dalam Penanganan Adanya Wanprestasi

Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menangani wanprestasi yang dilakukan oleh CV. Nagara yang kemudian dalam upaya penanganan hal tersebut menemui adanya beberapa hambatan, tentu terdapat beberapa solusi yang dapat diterapkan dalam menghadapi hambatan-hambatan tersebut. Solusinya ialah sebagai berikut:

1. Solusi Menghadapi Hambatan dalam Menanganai Wanprestasi dari Sisi Internal

Hambatan dari sisi internal yang datang dari CV. Nagara dengan sikapnya yang tidak kooperatif dalam menjalankan kewajibannya sebagaimana perjanjian sebagaimana mestinya sekaligus sesuai peringatan yang telah diberikan ialah dilakukan penjeratan sanksi yang tegas. Hal tersebut harapannya agar CV. Nagara yang wanprestasi bisa jera dan juga bagi pihak-pihak swasta terlebih pada bidang

¹⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Jakarta: Kencana, 2022, h. 281.

¹⁸ *Ibid.*



jasa konstruksi kedepannya supaya jera dan tidak main-main dalam proses penyelenggaraan tender proyek. Hal tersebut mengingat betapa pentingnya penyelenggaraan infrastruktur untuk kemaslahatan masyarakat. Salah satu hal yang telah diupayakan ialah dengan pengenaan sanksi berupa denda secara tegas sebagaimana Berita Acara Pengenaan Denda Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor : 642.2 / 14144.-BG / 436.7.5 / 2019. Pada Berita Acara Pengenaan Denda Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor : 642.2 / 14144.-BG / 436.7.5 / 2019 ialah mengingat ketentuan Pasal 10 ayat 2b pada kontrak pekerjaan konstruksi yang terbaru bahwa pelaksanaan harus sudah selesai dilaksanakan seluruhnya atau telah mencapai prestasi 100% serta dilakukan serah terima pertama oleh CV. Nagara kepada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya paling lambat pada tanggal: 07 Nopember 2019 sekaligus mengingat ketentuan Pasal 25 Ayat (1) tentang sanksi bahwa apabila CV. Nagara terlambat dalam melaksanakan pekerjaan, sehingga melampaui jangka waktu pelaksanaan pekerjaan atau tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan, maka CV. Nagara dikenakan denda keterlambatan untuk setiap satu hari keterlambatan sebesar 1% dari harga bagian kontrak yang belum terselesaikan dan besarnya denda dihitung sebesar jumlah nilai keterlambatan sampai dengan pekerjaan selesai atau pemutusan kontrak. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka cukup beralasan untuk melaksanakan pengenaan denda kepada CV. Nagara sebagai berikut:

- a. Progres pekerjaan pertanggal 07 Nopember 2019 = 43,33% terhadap nilai total MC-1 (Rp. 1.782.537.000) atau senilai Rp. 772.373.282.
- b. Progres pekerjaan pertanggal 27 Desember 2019 = 100% terhadap nilai total MC-100 (Rp.1.656.871.000) atau senilai Rp. 1.656.871.000
- c. Progres pekerjaan pertanggal 07 Nopember 2019 terhadap nilai total MC-100 = Rp. 772.373.282 /Rp. 1.656.871.000 = 46,62%
- d. Bagian kontrak yang belum terselesaikan = 100% - 46,62% = 53,38%
- e. Tanggal Provisional Hand Over (PHO) sesuai kontrak sebelum addendum penyelesaian pekerjaan yaitu 07 Nopember 2019
- f. Tanggal Provisional Hand Over (PHO) yaitu 27 Desember 2019
- g. Lama keterlambatan = 27 Desember 2019-07 Nopember 2019 = 50 hari
- h. Pengenaan denda keterlambatan sebesar $1/1000 \times 53,38\% \times \text{Rp. } 1.656.871.000,00 \times 50 \text{ hari} = \text{Rp. } 44.221.887,00$ (empat puluh empat juta dua ratus dua puluh satu ribu delapan ratus delapan puluh tujuh rupiah).¹⁹

¹⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak T. Iman Kristian M., S.T., M.MT., selaku Kepala Bidang Bangunan Gedung pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya. Wawancara pada 1 Februari 2023, Pukul 10.00 WIB.



Solusi dalam menghadapi adanya hambatan dalam penanganan wanprestasi berupa pengenaan sanksi yang tegas ini sejatinya sebagai upaya untuk membuat jera pihak yang wanprestasi. Namun juga perlu diimbangi dengan penerapan kepastian hukum didalamnya. Adanya penerapan tersebut menunjukkan bahwa sejatinya belum sesuai dengan ketentuan penyelesaian perselisihan dalam kontrak pekerjaan konstruksi sebagaimana tertuang pada Pasal 30 Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx. Pasal tersebut mengatur bahwa apabila terjadi perselisihan dalam pelaksanaan kontrak, perlu diselesaikan secara musyawarah kedua belah pihak untuk mufakat. Apabila musyawarah tersebut tidak tercapai, maka dilakukan penyelesaian di Pengadilan Negeri Surabaya dengan hukum acara perdata.

Dalam penanganan wanprestasi atas Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx antara Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan CV. Nagara ialah belum pernah dilakukannya musyawarah untuk mufakat. Pihak Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya setelah menemui tindakan CV. Nagara yang wanprestasi cenderung secara sepihak mengenakan hukuman denda. Musyawarah untuk mufakat dalam hal ini seharusnya perlu untuk ditegakkan terlebih dahulu. Ketika tidak tercapai, jalur pengadilan bisa langsung ditempuh agar menggambarkan ketegasan dalam penegakan adanya wanprestasi. Hal tersebut tentu sebagai solusi yang baik sekaligus sebagai perwujudan kepastian hukum dan perlindungan bagi para pihak. Kepastian hukum dalam suatu perjanjian sejatinya menjadi urgensi untuk diwujudkan, terlebih bagi pihak pemerintah yang kedudukannya cenderung tinggi dibandingkan pihak swasta. Salah satu pihak yang lebih tinggi ketika tidak menerapkan kepastian hukum dengan baik, maka tentu pihak lainnya akan tidak bersungguh-sungguh pula untuk menerapkan kepastian hukum sesuai isi perjanjian sebagaimana mestinya. Hal tersebut sebagaimana teori kepastian hukum menurut Fenech M. Wantu, bahwa sudah seharusnya kepastian hukum ditegakkan, karena hukum yang dalam hal ini termasuk isi perjanjian sebagai hukum yang mengikat para pihak didalamnya apabila tanpa kepastian hukum, maka akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi para pihak tersebut.²⁰ Kepastian hukum yang belum dapat diterapkan sesuai isi perjanjian yang ada dan justru memberikan sanksi sepihak berupa denda, tentu dalam hal ini belum menggambarkan adanya perlindungan hukum terhadap pihak swasta, yaitu CV. Nagara. Konteksnya dalam hal ini ialah bukan terhadap

²⁰ Dwi Handayani, *Prinsip Pembuktian dalam Perkara Perdata*, Tasikmalaya: Edu Publisher, 2022, h. 6.



CV. Nagara, namun lebih kepada marwah dari isi perjanjian yang seharusnya dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap para pihak di dalamnya.²¹

2. Solusi Menghadapi Hambatan dalam Menanganai Wanprestasi dari Sisi Eksternal
Hambatan dari sisi eksternal yang terjadi dalam upaya penanganan wanprestasi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya ialah solusinya perlu adanya pembenahan sistem penyelenggaraan tender proyek. Pihak swasta dibidang jasa konstruksi yang harapannya dapat sebagai pengganti pihak swasta jasa konstruksi yang telah wanprestasi ialah piha yang juga mengikuti tender proyek tersebut namun belum memenangkan tender proyek tersebut. Hal ini harapannya agar pihak swasta yang mengikuti tender bisa lebih bersungguh-sungguh sejak awal atas akibat yang didapatkannya ketika memenangkan tender maupun kalah dalam tender namun dimungkinkan untuk sebagai pengganti pemenang proyek tender dalam melanjutkan pembangunan yang ada. Selain itu juga mengingat pihak swasta yang kalah dalam tender proyek tersebut telah memahami sejak awal terkait kebutuhan proyek tersebut, sehingga akan dapat lebih mudah dalam proses melanjutkan proyek yang sebelumnya wanprestasi. Perlu adanya perangkan hasil penilaian pemenang tender proyek. Selain agar transparansi, juga agar dapat mengetahui pihak swasta yang menempati posisi kedua dengan kemungkinan terbesar dapat menjadi pengganti pihak yang berada pada urutan pertama pemenang tender proyek namun dalam penyelenggaraannya melakukan wanprestasi.

KESIMPULAN

Faktor-faktor penyebab terjadinya wanprestasi dalam pelaksanaan kontrak kerja konstruksi antara Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dengan CV. Nagara sebagaimana Kontrak Pekerjaan Konstruksi Nomor 642.2xxx ialah sepenuhnya disebabkan oleh CV. Nagara sebagai pihak swasta yang bergerak di bidang jasa konstruksi/kontraktor. Faktor-faktor terjadinya wanprestasi tersebut antara lain CV. Nagara yang tidak bisa mengelola keuangan, CV. Nagara yang tidak segera melaporkan progress pembangunan, dan CV. Nagara yang tidak menguasai teknis lapangan. Kesemua faktor tersebut merupakan faktor sumber daya manusia dari CV. Nagara itu sendiri. Adanya faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya wanprestasi, menunjukkan bahwa efektivitas hukum belum terwujud dengan baik dalam penyelenggaraan tender proyek pembangunan gedung.

²¹ A. Rahim, *Dasar-Dasar Hukum Perjanjian: Perspektif Teori dan Praktik*, Makassar: Humaities Genius, 2022, h. 275.



Adanya segala peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan tender proyek pembangunan yang kemudian masih ditemui adanya wanprestasi ialah menunjukkan bahwa norma hukum tersebut belum dipatuhi, sehingga dalam hal ini efektivitas hukum belum terwujud. Penanganan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menghadapi adanya wanprestasi ialah dengan melakukan addendum, yang sekaligus juga memberikan peringatan. Penanganan tersebut diakhiri dengan penjeratan sanksi berupa denda secara tegas dan CV. Negara tersebut masuk dalam daftar hitam atau *diblacklist* dalam penyelenggaraan tender proyek. Hal tersebut harapannya dapat memberikan jera.

Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Surabaya dalam menangani wanprestasi menemukan beberapa hambatan dari sisi internal akibat dari tindakan CV. Negara yang tidak kooperatif dan juga dari sisi eksternal yang merupakan akibat dari para pihak swasta yang cenderung enggan ikut andil dalam melanjutkan pembangunan infrastruktur yang telah wanprestasi dengan alasan yang cukup rumit. Hal tersebut tentu berujung menyebabkan pembangunan infrastruktur menjadi terhambat dan tidak bisa memberikan kebermanfaatannya bagi masyarakat.

Solusi dalam menghadapi hambatan yang datang dari sisi internal pada penanganan adanya wanprestasi ialah dengan memberikan penegakan yang tegas, dengan menjunjung tinggi aspek kepastian hukum. Perwujudan kepastian hukum dengan ini menjadi urgensi, agar para pihak juga bersungguh-sungguh dalam melaksanakan isi perjanjian, terlebih terkait penyelesaian permasalahan yang terjadi. Solusi untuk menghadapi hambatan yang datang dari sisi eksternal ialah perlu melakukan pembenahan sistem dalam penyelenggaraan tender proyek. Hal tersebut agar pihak yang mengikuti tender proyek dapat memahami segala konsekuensinya sekaligus keberlanjutan proyek pembangunan ketika terjadi permasalahan tetap dapat berlanjut hingga tuntas dan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- A., Anna Maria Tri. 2022. *Persekongkolan Tender: Analisis Kritis dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Bogor: Penerbit IPB Press.
- Djumaialdji, FX. 1999. *Hukum Bangunan, Dasar-dasar Hukum dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rineke Cipta.
- Fassa, Ferdinand. 2020. *Metode Pengadaan Jasa Konstruksi dan Proses Penawaran*. Jakarta: Podomoro University Press.
- Handayani, Dwi. 2022. *Prinsip Pembuktian dalam Perkara Perdata*. Tasikmalaya: Edu Publisher.
- Kurniadi. 2020. *Collaborative Governance dalam Penyediaan Infrastruktur*. Yogyakarta: Deepublish.



- Malik, Alfian. 2020. *Pengantar Bisnis Jasa Pelaksana Konstruksi*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Morrison, Wayne. 2021. *Yurisprudensi: Teori Murni Hans Kelsen*. Bandung: Nusamedia.
- Rahim, A. 2022. *Dasar-Dasar Hukum Perjanjian: Perspektif Teori dan Praktik*. Makassar: Humaities Genius.
- Safudin, Endrik. 2021. *Harmonisasi Hukum dalam Antimoni Hukum: Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*. Yogyakarta: Q-Media.
- Subekti, R. 2008. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.
- Tjandra, Riawan. 2022. *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*. Jakarta: Kencana.