

BAB II

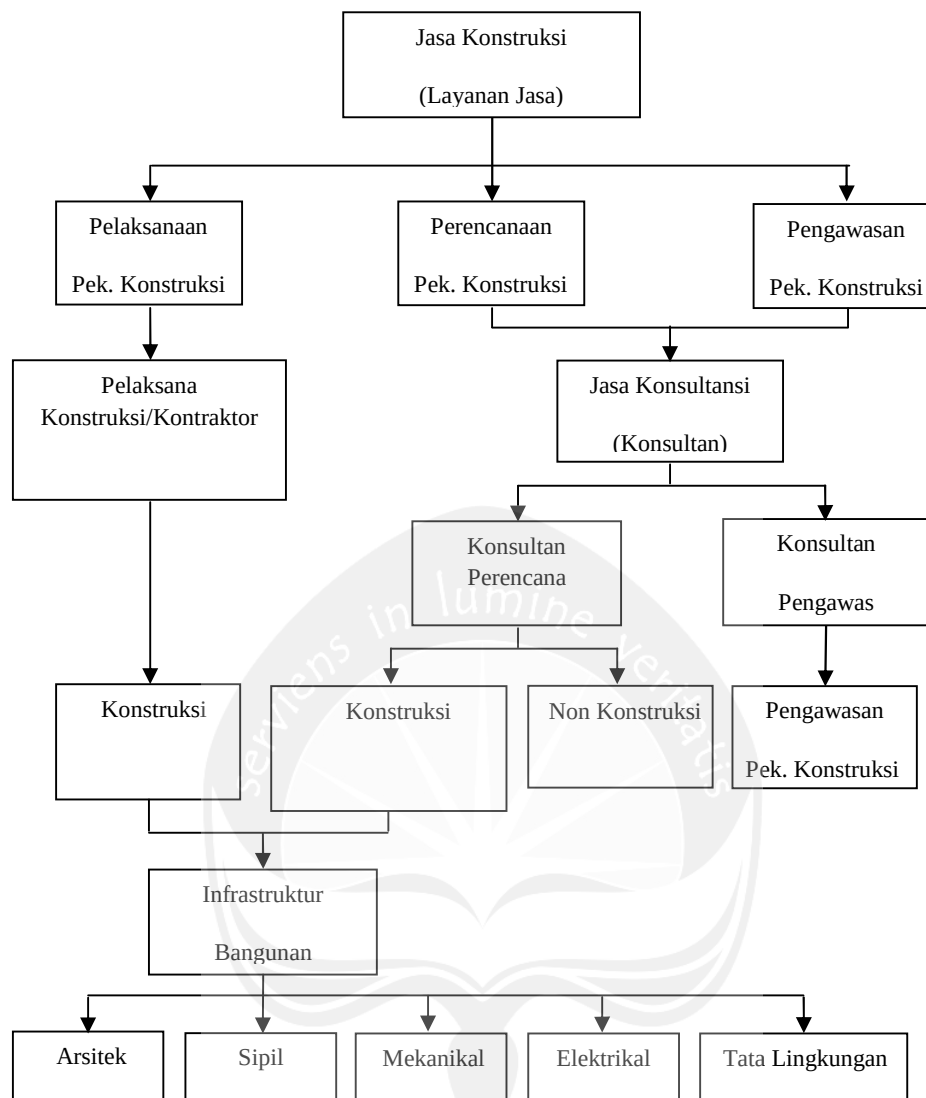
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Sengketa

Pengertian sengketa dalam kamus Bahasa Indonesia adalah pertentangan atau konflik. Konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu obyek permasalahan. Sengketa adalah adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengadakan hubungan atau kerjasama. Persengketaan merupakan perselisihan yang terbatas, pada umumnya masih bisa diselesaikan melalui bantuan pihak ketiga sebagai ahli yang independent, seorang penilai atau seseorang yang bisa memberikan penjelasan yang melengkapi.

2.2 Jasa Konstruksi

Jasa konstruksi adalah layanan jasa konsultasi perencanaan pekerjaan konstruksi, layanan jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi, dan layanan jasa konsultasi pengawasan konstruksi.



Gambar 2.1 Struktur Organisasi Jasa Konstruksi

Jasa Konstruksi terdiri dari Pelaksana Pekerjaan Konstruksi, Perencana Pekerjaan Konstruksi, dan Pengawas Pekerjaan Konstruksi. Pelaksana Pekerjaan Konstruksi merupakan Pelaksana Konstruksi/Kontraktor, sedangkan Perencana Pekerjaan Konstruksi dan Pengawas Pekerjaan Konstruksi merupakan Jasa Konsultansi (Konsultan). Jasa Konsultansi (Konsultan) terdiri dari Konsultan Perencana dan Konsultan Pengawas. Konsultan Perencana terdiri dari Konsultan

Perencana Konstruksi dan Konsultan Perencana Non Konstruksi, sedangkan Konsultan pengawas hanya terdiri dari Konsultan Pengawas Konstruksi. Pelaksana Konstruksi/Kontraktor dan Konsultan Perencana Konstruksi adalah yang melaksanakan Konstruksi. Konstruksi merupakan Infrastruktur Bangunan yang terdiri dari Pekerjaan Arsitek, Sipil, Mekanikal, Elektrikal, dan Tata Lingkungan.

Lingkup layanan pekerjaan konstruksi sesuai Penjelasan Pasal 1 Angka 2 UU Jasa Konstruksi, terdiri dari:

1. Pekerjaan arsitektural mencakup antara lain: pengolahan bentuk dan masa bangunan berdasarkan fungsi serta persyaratan yang diperlukan setiap pekerjaan konstruksi.
2. Pekerjaan sipil mencakup antara lain : pembangunan pelabuhan, bandar udara, jalan kereta api, pengamanan pantai, saluran irigasi/kanal, bendungan, terowongan, gedung, jalan dan jembatan, reklamasi rawa, pekerjaan pemasangan perpipaan, pekerjaan pemboran, dan pembukaan lahan.
3. Pekerjaan mekanikal merupakan pekerjaan pemasangan produk-produk rekayasa industri. Pekerjaan mekanikal mencakup antara lain : pemasangan urbin, pendirian dan pemasangan instalasi pabrik, kelengkapan instalasi bangunan, pekerjaan pemasangan perpipaan air, minyak, dan gas.

4. Pekerjaan elektrikal mencakup antara lain : pembangunan jaringan transmisi dan distribusi kelistrikan, pemasangan instalasi kelistrikan, telekomunikasi beserta kelengkapannya.
5. Pekerjaan tata lingkungan mencakup antara lain: pekerjaan pengolahan dan penataan akhir bangunan maupun lingkungannya.

Untuk mengetahui lebih jauh tentang jasa konstruksi, berikut dalam tabel 1 adalah asas dan tujuan pengaturan jasa konstruksi sebagaimana yang diamanatkan UU Nomor 18 Tahun 1999.

Tabel 2.1 Asas dan Tujuan Pengaturan Jasa Konstruksi sesuai Undang-Undang No. 18 Tahun 1999

No	Asas asas Jasa Konstruksi	No	Tujuan Pengaturan Jasa Konstruksi
1.	Asas Kejujuran	1.	Memberikan arah pertumbuhan dan perkembangan jasa konstruksi untuk mewujudkan struktur usaha yang kokoh, andal, berdaya saing tinggi, dan hasil pekerjaan konstruksi yang berkualitas.
2.	Asas Keadilan	2.	Mewujudkan tertib penyelenggaraan pekerjaan konstruksi yang menjamin kesetaraan kedudukan antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam hak dan kewajiban, serta meningkatkan kepatuhan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3.	Asas Manfaat		
4.	Asas Keserasian	3.	Mewujudkan peningkatan peran masyarakat di bidang jasa konstruksi
5.	Asas Keseimbangan		
6.	Asas Keterbukaan		
7.	Asas Kemitraan		
8.	Asas Keamanan		
9.	Asas Keselamatan		

Dari tabel 1 dijelaskan bahwa semua yang berkaitan dengan asas dan tujuan Pengaturan Jasa Konstruksi ditujukan untuk kepentingan bersama.

Tabel 2.2 Jenis Usaha Jasa Konstruksi

No	Jenis Usaha Jasa Konstruksi	Menurut UU Nomor 18 Tahun 1999	Menurut PP Nomor 28 Tahun 2000
1.	Perencanaan Konstruksi	Layanan jasa perencanaan dalam pekerjaan konstruksi yang meliputi rangkaian kegiatan atau bagian-bagian dari kegiatan mulai dari studi pengembangan sampai dengan <u>penyusunan dokumen kontrak kerja konstruksi</u>	Survey, perencanaan umum, studi makro dan mikro, studi kelayakan proyek, industri dan produksi; perencanaan teknik, operasi dan pemeliharaan, serta penelitian.
2.	Pelaksanaan Konstruksi	Layanan jasa pelaksanaan dalam pekerjaan konstruksi yang meliputi rangkaian kegiatan atau bagian-bagian dari kegiatan mulai dari <u>penyiapan lapangan</u> sampai dengan <u>penyerahan hasil akhir pekerjaan konstruksi</u> .	Lingkup jasa perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan secara strategis dapat terdiri dari jasa : rancang bangun, perencanaan, pengadaan, dan pelaksanaan terima jadi, penyelenggaraan pekerjaan terima jadi.
3.	Pengawasan Konstruksi	Layanan jasa pengawasan baik keseluruhan maupun sebagian pekerjaan pelaksanaan konstruksi mulai dari <u>penyiapan lapangan</u> sampai dengan <u>penyerahan hasil akhir pekerjaan konstruksi</u> .	Layanan pengawasan jasa konstruksi yang meliputi : pengawasan pekerjaan konstruksi, pengawasan keyakinan mutu dan ketepatan waktu, dan proses perusahaan dari hasil pekerjaan konstruksi

Dari tabel 2 di atas jelaslah bahwa lingkup sengketa jasa konstruksi dapat saja terjadi pada tingkat perencanaan konstruksi, pelaksanaan konstruksi, juga pada tingkat pengawasan konstruksi itu sendiri. Oleh karena itu penulis akan membahas tentang sengketa-sengketa yang sering terjadi pada jasa konstruksi, sengketa-sengketa yang dilihat dari segi teknis, segi administratif, segi hukum, dan gabungan.

2.3 Sengketa Jasa Konstruksi

Sengketa ini terjadi pada saat pekerjaan pelaksanaan sedang berlangsung. Artinya tahapan kontraktual sudah selesai, disepakati, ditandatangani, dan dilaksanakan di lapangan. Sengketa terjadi manakala apa yang tertera dalam

kontrak tidak sesuai dengan apa yang dilaksanakan di lapangan. Dalam istilah umum sering orang mengatakan bahwa pelaksanaan proyek di lapangan tidak sesuai dengan bestek, baik bertek tertulis (kontrak kerja) dan atau bestek gambar (lampiran-lampiran kontrak), ditambah perintah-perintah direksi/pengawas proyek (manakala bestek tertulis dan bestek gambar masih ada yang belum lengkap). Sedangkan sumber timbulnya sengketa, menurut Hamid Shahab (2000), terdapat beberapa kasus, yaitu:

2.3.1 Rasa saling percaya yang begitu besar antara pengguna jasa dan penyedia jasa, sehingga sering menimbulkan keinginan untuk segera memulai pekerjaan pelaksanaan proyek, sebelum dokumen pelaksanaan (kontrak) selesai diproses. Menurut penulis, maksudnya adalah penyedia jasa memulai pekerjaan cukup hanya berbekal SPMK (Surat Perintah Memulai Pekerjaan) dari Pemimpin/Bagian Proyek. Kadangkala bahkan ada yang lebih kronis lagi, yaitu tanpa berbekal apapun asalkan yang bersangkutan sudah dinyatakan lolos seleksi (tender) “pemenang” lelang tersebut sudah memulai pekerjaan di lapangan dengan alasan memburu waktu (yang biasanya skala waktu suatu proyek kecil dan menengah memang singkat), walaupun tanpa dibekali uraian pekerjaan yang diperjanjikan atau dipercayakan.

2.3.2 Perjanjian (kontrak) kerja dan dokumen konstruksi yang bersifat umumlah digunakan pedoman/dasar memulai pekerjaan, padahal ada detail dokumen yang lain yang seharusnya menjadi pedoman pelaksanaan, belum selesai dibuat.

- 2.3.3 Proses pekerjaan pelaksanaan sudah dimulai tanpa pola urutan proses kerja, program waktu serta garis kritis yang akan mempengaruhi target akhir (*time schedule*). Ini terkait juga dengan butir 1 di atas.
- 2.3.4 Di tengah perjalanan pekerjaan konstruksi, kadangkala pengguna jasa sebagai pemilik proyek melakukan kebijaksanaan dengan alasan untuk menghemat biaya, misalnya dengan melakukan *self-supply* untuk material-material tertentu tanpa melibatkan proses pengendalian mutu dengan melibatkan penyedia jasa.
- 2.3.5 Adakalanya pengguna jasa sebagai pemilik proyek mempercayakan manajemen proyek kepada satu tangan dengan tanggung jawab penuh dan target waktu dan biaya yang ketat dalam batas *ceiling* tertentu, akan tetapi dalam pelaksanaannya pengguna jasa terlalu banyak mencampuri koordinasi dan manajemen proyek sehingga urutan pekerjaan dan pola penanganan proyek menjadi kacau sehingga sulit dipertanggungjawabkan dari kualitas, kuantitas, maupun target waktu dan biaya. Padahal proses tender/penunjukan sudah dilaksanakan sesuai ketentuan.
- 2.3.6 Ketidakjelasan mengenai tanda tangan dan tanda-tanda khusus yang menyangkut keabsahan dokumen untuk dapat digunakan. Perlu diketahui bahwa sejak diberlakukannya sertifikasi profesi profesional tenaga ahli, salah satu diktum hak yang diberikan adalah berhak menandatangani berkas-berkas gambar perencanaan/pengawasan/perizinan, karena disitu sudah ada nomor registernya. Sampai saat ini, ketentuan ini belum banyak yang mengetahui atau melaksanakannya.

2.3.7 Ketidakjelasan alur penyaluran dokumen. Misalnya sering terjadi bahwa penyaluran dokumen ini dari siapa, siapa yang menggandakan, pihak-pihak mana saja yang berhak menerima dan memiliki dokumen, dokumen asli disimpan dimana, termasuk apakah *direksi keet* memerlukan gambar, *time schedule*, kalender, buku direksi/tamu, meja rapat kecil, gudang dan sebagainya.

2.3.8 Format pengendalian proyek, kaitannya dengan siapa bertanggung jawab kepada siapa. Sering terjadi di lapangan, petugas proyek tidak menjalankan prosedur atau tata tertib yang telah disepakati kaitannya dengan struktur organisasi manajemen proyek.

2.3.9 Timbulnya *variation order* sepanjang masa pelaksanaan konstruksi, dengan tidak mencatat, melaporkan atau mengantisipasi terhadap pengaruh perubahan waktu dan biaya.

2.3.10 Pekerjaan dilaksanakan tanpa landasan yang disepakati, misalnya *unit price*, sedang di lapangan menuntut jalur kritis.

2.3.11 *Site Engineer* atau Koordinator Lapangan yang tidak menguasai seluruh proses. Ini akan berakibat permasalahan yang ada dan terjadi atau kemungkinan deteksi dini tidak dapat dilakukan dengan baik.

2.3.12 Terjadinya kerancuan istilah *Quality Control* dengan *Quality Assurance*.

2.3.13 Terdapat istilah-istilah yang dapat menimbulkan *dubious*, misalnya:

- a. Tidak perlu *safety* yang berlebihan, asalkan fungsi bangunan terpenuhi.
- b. Persiapkan jalan masuk proyek, tanpa kejelasan transportasi apa saja yang akan melalui jalan masuk tersebut.

- c. Kerjakan lebih dahulu apa yang dapat dikerjakan, dengan tidak mengantisipasi kendala yang mungkin timbul yang akan memperlambat kelancaran proyek, sedangkan tanggung jawab yang timbul, tidak berada di pundak pemberiarahan tersebut.

2.3.14 Terdapat istilah-istilah yang *ambiguous*, seperti:

- a. Gunakan material sejenis, setara atau yang kualitasnya sederajat.
- b. Lakukan dengan mutu yang baik.
- c. Lakukan dalam periode waktu yang wajar.
- d. Gunakan batas toleransi penyimpangan yang wajar.
- e. Lakukan sesuai dengan apa yang dirasakan perlu oleh konsultan perencana.
- f. Jalankan sesuai dengan standar atau servis normal.
- g. Batasi dengan biaya maksimum yang dapat dijamin (*guaranteed maximum price*).
- h. Ikuti pandangan konsultan perencana yang *reasonable*.
- i. *to the engineer's satisfaction*.

2.3.15 Fungsi manajemen konstruksi yang jelas diperlukan pada proyek kecil sampai proyek besar, tidak jelas diserahkan kepada siapa:

- a. Apakah kepada Tim Manajemen Konstruksi (MK), atau
- b. Apakah kepada Kontraktor Utama, atau
- c. Salah satu kontraktor yang terlibat pada proyek, atau
- d. Dipegang sendiri oleh Pengguna Jasa atau Pemilik Proyek.

- 2.3.16 Belum adanya pengaturan mengenai tidak terpenuhinya target waktu atau target finansial.
- 2.3.17 Adanya persetujuan yang tidak di *back-up* dengan administrasi dan atau pendanaan yang baik.
- 2.3.18 Persetujuan (*approval*) mengenai nilai biaya atau gambar-gambar usulan atau program waktu tidak kunjung diselesaikan, yang mengakibatkan tertundanya pekerjaan.
- 2.3.19 Biaya tambah yang diperlukan untuk mempercepat pelaksanaan proyek, baik untuk memperpendek periode pelaksanaan secara keseluruhan maupun untuk mengejar keterlambatan, persetujuan dan keterlambatan dokumen yang perlu disiapkan oleh pihak ketiga.
- 2.3.20 *Idle time* peralatan yang tidak efektif.
- 2.3.21 Meningkatnya *overhead* karena banyaknya penundaan-penundaan pelaksanaan atau banyaknya *change order* atau perubahan pekerjaan yang berakibat pada pekerjaan tambah.
- 2.3.22 Keterlambatan pembayaran, padahal di satu sisi pekerjaan dituntut tetap lancar dan dilaksanakan dengan baik.
- 2.3.23 Adanya perbedaan pengertian kontrak yang berbahasa asing dengan kontrak yang sama dan berbahasa Indonesia.
- 2.3.24 *Nominated* subkontraktor (sub penyedia jasa) yang ditunjuk oleh pengguna jasa, tanpa koordinasi dan konsultasi dengan pihak yang memegang koordinasi dan tanggung jawab.

Kasus-kasus sebagai penyebab sengketa tersebut di atas merupakan kasus-kasus yang sering terjadi di lapangan. Apabila ditambah dengan kasus-kasus yang lebih kecil, jumlahnya cukup banyak. Penulis beranggapan apabila semua kasus-kasus di atas dapat diatasi, besar kemungkinan kasus-kasus kecil juga akan teratasi.

2.4 Upaya untuk Mengantisipasi Sengketa

Untuk meminimalkan potensi konflik selama pekerjaan berlangsung, para pelaksana proyek dari client dan kontraktor disarankan untuk:

- 2.4.1 Memahami kesepakatan secara keseluruhan
- 2.4.2 Memperhatikan amandemen kontrak
- 2.4.3 Memenuhi kewajiban sesuai perjanjian kontrak
- 2.4.4 Menyadari adanya kewajiban tersirat dalam kontrak
- 2.4.5 Mengelola kontrak dengan fair

2.5 Jenis Sengketa Jasa Konstruksi

Dari sudut yang dipersengketakan, sengketa dapat terbagi dalam beberapa jenis, yaitu (Shahab, 2000):

2.5.1 Sengketa Segi Teknis

Sengketa yang terjadi akibat dari masalah teknis di lapangan. Berikut adalah contoh-contoh penyebab sengketa yang berasal dari segi teknis:

- a. Kegagalan terjadi akibat kekhilafan, kesalahan atau kecerobohan.
- b. Kegagalan pada bangunan di sekitar proyek akibat metode konstruksi.

- c. Perbedaan cara atau tingkat perbaikan yang dapat diterima.
- d. Kesalahan design, kesalahan konstruksi, kesalahan data loading, atau akibat perubahan fungsi ruang.
- e. Perbedaan pendapat mengenai kualitas menurut cara evaluasi kualitas perbedaan.
- f. Pengertian tingkat kualitas yang disepakati.
- g. Daya tahan yang tidak wajar.
- h. Perbedaan interpretasi tingkat kesadaran.
- i. Perbedaan pengertian jenis testing yang sesuai, jumlah testing dan cara evaluasi testing.

2.5.2 Sengketa Segi Administratif

Sengketa yang terjadi akibat dari masalah administratif. Berikut adalah contoh-contoh penyebab sengketa yang berasal dari segi administratif (Shahab, 2000):

- a. Gagal memenuhi ketentuan administratif yang ditetapkan dalam perjanjian.
- b. Klaim yang objektif tetapi tidak didukung persyaratan administratif.
- c. Changes yang memiliki faktor pendukung tetapi tidak mengikuti prosedur yang telah disepakati.
- d. Kesepakatan tambahan secara lisan yang tidak segera diikuti secara tertulis.

- e. Prosedur persetujuan yang bersifat sangat birokratif yang menghambat kelancaran/mempengaruhi kemudahan/menggagalkan progress/tidak memungkinkan sejumlah aktivitas kritis.
- f. Pengajuan ganti rugi dengan memenuhi yang kadarluarsa.
- g. Format administratif yang berbeda atau adanya ketentuan-ketentuan administratif yang bersilang atau bertolak belakang.
- h. Masalah materi dibawah tangan, surat kuasa yang cacat, surat *approval* yang belum *counter approved* yang berwenang dan lain-lain.
- i. Kekurangjelasan petunjuk pelaksanaan peraturan yang mengakibatkan interpretasi dan kesalahan langkah administratif.

2.5.3 Sengketa Segi Hukum

Sengketa yang terjadi akibat dari masalah hukum. Berikut ini adalah contoh penyebab sengketa yang berasal dari segi hukum (Shahab, 2000):

- a. Dalam gambar skala ada, gambar detail tidak ada, sedangkan dalam uraian lingkup pekerjaan tidak eksplisit dinyatakan.
- b. Dalam gambar beton tidak dapat diperlihatkan pembesiannya, sedangkan dalam spesifikasi teknis dinyatakan jumlah tulangan minimum untuk beton struktur,
- c. Portal *approval* (persetujuan-persetujuan untuk bagian demi bagian) sudah diterbitkan, sedangkan *acceptance-testing* memberi data tidak memenuhi persyaratan.

- d. Telah diadakan negosiasi pada tingkat bawah dan telah disetujui, tingkat atas yang berwenang menolak persetujuan, sedangkan pekerjaan telah berjalan.
- e. Masa pemeliharaan telah lewat, ternyata ditemukan *defects*.
- f. Mencakup semua struktur, dengan dokumen yang lengkap, menangani masalah secara tepat dan cepat, hindari resiko dalam bentuk apapun, bertanggung jawab penuh, dan lain-lain.
- g. Limitasi ganti rugi sampai batas kerugian sebagai akibat langsung.
- h. Masalah yang telah kadaluarsa secara hukum, tetapi ternyata klaim ganti rugi atas masalah tersebut ditanggapi dalam bentuk surat penolakan secara ketimuran.
- i. Ganti rugi akibat kegagalan satu pihak ketiga yang belum diatur secara eksplisit.
- j. Kekuatan dasar-dasar pengajuan klaim.
- k. Kecukupan pendukung fakta dalam bentuk surat foto-foto atau kesaksian.
- l. Ketidakmampuan pelaksanaan perjanjian yang diakibatkan oleh pihak ketiga atau diluar kemampuan yang normal/standar.
- m. Sejauh mana addendum perjanjian atau pengaruh perubahan-perubahan terhadap perjanjian.
- n. Asas objektivitas dan kewajaran yang tidak dioerhatikan.
- o. Akibat dari perjanjian yang cacat hukum.

2.5.4 Sengketa Gabungan

Sengketa yang terjadi akibat dari masalah gabungan, dimana segi teknis, segi administratif dan segi hukum menyatu. Berikut adalah contoh-contoh penyebab sengketa yang berasal dari segi gabungan (Shahab, 2000):

- b. Sejauh mana fleksibility dari pihak terlibat.
- c. Kerugian akibat kegagalan target waktu dimensi unsur kekuranglengkapan dokumen, unsur birokrasi yang berlebihan, unsur kecepatan/ketegasan dan kejelasan policy atau keputusan yang saling terkait.
- d. Tanggung jawab yang sangat besar dengan wewenang yang sangat terbatas, yang menghambat inisiatif dan membatasi gerak.
- e. Pelanggaran persyaratan kejujuran/keterbukaan dan persyaratan proteksi *safety* minimum untuk satu perlindungan asuransi.
- f. Klaim ganti rugi atas pembatalan kontrak, dimana masalah penyebabnya tidak eksplisit diatur oleh kontrak.
- g. Sejauh mana changes dapat diikuti dengan klaim biaya dan kalim waktu.
- h. Porsi keterlibatan berbagai pihak (dan konsekuensinya) atau kegagalan (*fairlure*) dalam berbagai bentuknya.
- i. Valid atau berlakunya sebagian atau gugurnya satu jaminan.