

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang digunakan untuk mencapai tujuan negara yaitu menciptakan kesejahteraan rakyat Indonesia.¹ Hal ini merupakan amanat dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 19945 pada Pasal 23 ayat 1 yang menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam proyek pemerintah, uang yang dikelola adalah uang negara, dalam melaksanakan fungsi pemerintahan tidak mungkin dapat melaksanakan fungsinya tanpa didukung dengan keuangan negara.² Dana tersebut kemudian akan digunakan untuk membiayai berbagai pengeluaran, misalnya untuk membiayai belanja rutin pemerintahan, membangun infrastruktur perekonomian, prasarana pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.³ Hampir sebagian besar belanja pemerintah yang dialokasikan dalam APBN dilaksanakan melalui proses Pengadaan barang/jasa, seperti belanja barang, belanja modal, sebagian belanja bantuan sosial dan belanja hibah.⁴ Dalam konteks pengadaan barang/jasa publik, pemerintah akan membingkai hubungan hukum dengan

¹Putra dkk. 2022, Konsep Pengelolaan Keuangan Negara Dan Barang-Barang Publik, *Jurnal Administrasi Publik dan Kebijakan (JAPK)* Vol 2, no. 2, hlm 3.

² Kelvin, Y. 2020, Kesepakatan Peniadaan Jaminan Pengadaan Dalam Kontrak Pengadaan Barang Studi Kasus PT. W Dengan PT. A, *Jurnal Perspektif Hukum Vol 1 No.2*, hlm 1.

³ Putra dkk. 2022, *Op cit*, hlm 2.

⁴ *Ibid.*

penyedia barang atau jasa dalam sebuah kontrak pengadaan barang atau kontrak pengadaan jasa.⁵

Salah satu pengadaan barang publik adalah jasa konstruksi, berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi selanjutnya disebut (UU No.2 Tahun 2017), jasa konstruksi adalah layanan jasa konsultasi konstruksi maupun pekerjaan konstruksi. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 31 Perpres No. 46 Tahun 2025 Tentang Perubahan Kedua Perpres No. 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah selanjutnya disebut (Perpres No. 46 Tahun 2025), Jasa Konsultansi adalah jasa layanan, professional yang membutuhkan keahlian tertentu di berbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir. Sedangkan pekerjaan konstruksi menurut Pasal 1 angka 30 Perpres 46 Tahun 2025 adalah keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan.

Dalam pelaksanaan pembangunan di bidang Jasa Konstruksi, pemerintah mengadakan hubungan kerjasama dengan pihak swasta yaitu kontraktor atau pemborong dengan mengikatkan diri dalam perjanjian pemborongan.⁶ Pembangunan dengan sistem perjanjian pemborongan tersebut dikenal dengan istilah kontrak konstruksi.⁷ Kontrak konstruksi atau kontrak kerja konstruksi menurut ketentuan Pasal 1 angka 8 UU No. 2 Tahun 2017 merupakan keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan konstruksi. Menurut ketentuan

⁵ Purwosusilo. 2014, *Aspek Hukum Pengadaan Barang Jasa*, Kencana, Jakarta, hlm 90.

⁶ Nawir, I. H dkk. 2023, Perlindungan Hukum Pengguna Jasa Dalam Penyelesaian Pencairan Jaminan Pelaksanaan (*Performance Bond*) Kontrak Kerja Konstruksi Pemerintah, *UNES Journal of Swara Justisia Vol 7 No. 2*, hlm 2.

⁷ Nawir, I. H dkk. 2023, *Loc. cit.*

Pasal 1 angka 5 UU No. 2 Tahun 2017, Pengguna Jasa adalah pemilik atau pemberi pekerjaan yang menggunakan layanan jasa konstruksi, sedangkan penyedia jasa menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2017 adalah pihak yang memberikan layanan jasa konstruksi.

Kontrak kerja konstruksi ini berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya yaitu pengguna jasa dan penyedia jasa.⁸ Kontrak kerja konstruksi ini berfungsi untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak dan sebagai jaminan keadilan baik Pengguna Jasa maupun Penyedia Jasa untuk memenuhi prestasi atau kewajibannya.⁹ Dalam suatu pembiayaan proyek diperlukan adanya kepastian atau jaminan bahwa suatu proyek itu dapat dilaksanakan dan diselesaikan walaupun terdapat risiko yang mungkin terjadi selama pelaksanaan pembangunan proyek tersebut.¹⁰

Sumber pembiayaan dalam kontrak Pengadaan barang jasa pemerintah pada umumnya berasal dari keuangan negara dalam hal ini APBN/APBD dan juga dari pinjaman/hibah luar negeri (PHLN).¹¹ Namun dana-dana ini banyak diselewangkan dalam proyek pengadaan barang jasa dan sudah menjadi pengetahuan umum.¹² Kegagalan dalam proyek pembangunan infrastruktur tersebut dapat menimbulkan risiko signifikan terhadap keuangan negara, termasuk kerugian akibat pengadaan barang yang tidak wajar, kualitas barang/jasa yang tidak sesuai, dan peningkatan utang negara.¹³ Penyebab lain

⁸ *Ibid*, hlm 3.

⁹ *Ibid*.

¹⁰ Triastiti, I dkk. 2022. Implementasi Bank Garansi Dalam Kontrak Konstruksi. *Jurnal Justisia Vol 7 No. 1*, hlm 3.

¹¹ Simamora, Sogar. (2014). *Hukum Kontrak: Kontrak Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintahan Di Indonesia*. Surabaya: Laksbang Justitia, hlm 4-5.

¹² *Ibid*.

¹³ Prayudha dkk. 2024, Mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara akibat proyek gagal. *Hukum Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum Sosial dan Humaniora Vol 1 No. 4*, hlm 12.

dari kerugian negara dalam pengadaan barang dan jasa, salah satunya yaitu pencairan jaminan yang seharusnya dicairkan tidak dicairkan/ tidak bisa dicairkan,¹⁴. Dalam ketentuan Pasal 57 angka 1 UU No. 2 Tahun 2017 disebutkan bahwa dalam pemilihan Penyedia Jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42, Penyedia Jasa menyerahkan jaminan kepada Pengguna Jasa untuk memenuhi kewajiban sebagaimana dipersyaratkan dalam dokumen pemilihan Penyedia Jasa.

Suatu kontrak konstruksi mewajibkan adanya pemberian jaminan, yang mana kontrak yang dijaminakan tersebut menjadikan keterlibatan pihak ke tiga dalam pembuatan jaminan itu sendiri.¹⁵ Begitu juga dalam penjelasan ketentuan Pasal 76 huruf b PP No 22 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi bahwa isi minimal dari syarat khusus kontrak paling sedikit memuat pencairan jaminan. Sehingga dalam kontrak konstruksi harus mencantumkan klausul pencairan jaminan. Sebagai bentuk mitigasi untuk mengantisipasi aspek kepastian hukum penjaminan dalam jasa konstruksi, penyedia jasa menyerahkan sejumlah uang jaminan yang diberikan.

Pengertian jaminan berdasarkan Pasal 1131 KUHPdata adalah segala barang-barang bergerak dan tak bergerak milik debitur, baik yang sudah ada maupun yang akan ada, menjadi jaminan untuk perikatan-perikatan perorangan debitur itu. Perjanjian jaminan tersebut dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu perjanjian jaminan kebendaan dan perjanjian jaminan perorangan. Secara singkat dapat dipahami bahwa perjanjian jaminan kebendaan memberikan hak kepada pihak kreditor untuk menerima pelunasan utang dari benda yang

¹⁴ Dwi Seno Wijanarko. 2023, *Persoalan Hukum Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Penerbit Pata, Yogyakarta, hlm 263.

¹⁵ Triastiti, I dkk. 2022, *Op cit*, hlm 4.

dijadikan objek perjanjian jaminan, sedangkan perjanjian jaminan perorangan memberikan hak kepada pihak kreditor untuk memperoleh pelunasan utang dari pihak yang menjanjikan bahwa dirinya akan memenuhi kewajiban pihak debitor untuk membayar utangnya. Di dalam KUHPdata pengaturan masalah jaminan perorangan atau penanggungan diatur Pasal 1820 KUHPdata yang menyatakan bahwa suatu perjanjian dengan mana seorang pihak ketiga guna kepentingan si berpiutang, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan si berutang manakala orang ini sendiri tidak memenuhinya. Bank garansi termasuk pada perjanjian penanggungan hutang (*Borgtocht Garantie*) yang bersifat *accessoir* artinya apabila perjanjian pokok batal maka perjanjian penangguhannya juga ikut batal dan berakhir.¹⁶

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 48 Perpres No 46 Tahun 2025, Surat Jaminan yang selanjutnya disebut jaminan adalah jaminan tertulis yang dikeluarkan oleh Bank Umum/Perusahaan Penjaminan/Perusahaan Asuransi/lembaga keuangan khusus yang menjalankan usaha di bidang pembiayaan, penjaminan, dan asuransi untuk mendorong ekspor Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lembaga pembiayaan ekspor Indonesia.

Bank Garansi adalah suatu perjanjian tertulis yang berisi pengikatan diri kepada penerima jaminan dalam jangka waktu dan syarat-syarat tertentu, jika di kemudian hari ditemukan terjamin tidak memenuhi kewajibannya kepada si penerima jaminan. Bank garansi bagi bank yang mengeluarkannya mengandung risiko di waktu mendatang apabila terjamin ternyata cidera janji. Bank akan

¹⁶ Agustina, R. 2021. Kepastian Hukum Bank Garansi Bagi Kreditor Terhadap Wanprestasi Debitur Pada Pelaksanaan Perjanjian Kerja Konstruksi. *Jurnal Krisna Law Vol 3 No 2*, hlm 2.

berusaha untuk membatasi risiko yang mungkin timbul di waktu mendatang. Bank meminta kepada terjamin untuk memberikan jaminan lawan.¹⁷ Jaminan yang diberikan oleh Bank yang berupa pernyataan tertulis bahwa Bank menyetujui untuk mengikatkan diri kepada Penerimaan Jaminan bahwa dalam waktu tertentu dan dengan syarat-syarat tertentu, Bank akan membayarkan sejumlah uang untuk kepentingan dan atas permintaan Pemberi Kerja, apabila pelaksana pekerjaan tidak memenuhi prestasi sebagaimana diperjanjikan.¹⁸

Bank garansi diterbitkan untuk menjamin kepentingan kreditor apabila debitur wanprestasi, maka kreditor dapat mengajukan klaim atas bank garansi tersebut. Apabila terjadi wanprestasi, maka bank yang akan memenuhi kewajiban pihak terjamin kepada pihak yang menerima jaminan, dengan kata lain pihak yang menerima jaminan dapat mengajukan klaimnya kepada bank karena pihak terjamin wanprestasi.¹⁹ Wanprestasi dalam ketentuan KUHPdata dimuat dalam Pasal 1238 KUHPdata bahwa debitur dinyatakan lalai dengan surat perintah, atau dengan akta sejenis itu, atau berdasarkan kekuatan dari perikatan sendiri, yaitu bila perikatan ini mengakibatkan debitur harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan. Ditambahkan dalam Pasal 1831 KUHPdata yang pada intinya penanggungan diwajibkan untuk membayar kepada pihak kreditor apabila debitur atau pihak terjamin telah lalai atau telah melakukan wanprestasi.²⁰

¹⁷ Mandagi, Y. 2020, Pelaksanaan Bank Garansi Sebagai Suatu Jaminan Proyek Pada Pembiayaan Proyek Pemerintah Di Provinsi Riau. *Journal Equitable Vol 5 No. 1*, hlm 3.

¹⁸ Pratama, R. A dkk. 2016, Tinjauan Yuridis Garansi Pelaksanaan Tidak Bersyarat (Unconditional Performance Bond) sebagai Bentuk Jaminan dalam Kontrak Konstruksi, *Diponegoro Law Journal Vol 5 No. 3*, hlm 13.

¹⁹ Windardi, I. A. 2020, Perlindungan Hukum Terhadap Penyedia Jasa Konstruksi Dalam Hal Bank Penerbit Garansi Pailit, *Jurist Diction Law Journal Vol 3 No 1*, hlm 4.

²⁰ *Ibid*, hlm 11.