

# PERANAN BANK PENERBIT BANK GARANSI SEBAGAI PENJAMIN PELAKSANAAN PEKERJAAN KONSTRUKSI PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN DALAM MENINGKATKAN PERLINDUNGAN HAK KONSUMEN

Oleh:

**Johannes Ibrahim, Rahel Octora, Yohanes Hermanto Sirait**

---

## Abstract

*Bank guarantee is a promise from a bank that the liabilities of a debtor will be met in the event that you fail to fulfill your contractual obligations (event of default). Bank guarantee also known as surety agreement where third party, for owing, attach their self to fulfill owing's obligation when those owing unable to do. This article examine how does an agreement between bank guarantee and developer on project of flat construction in the case of event of default. This article also examine whether bank guarantee agreement able to ensure legal certainty to developer and protect consumer right. Last, this article will see how does bank guarantee can protect and fulfill the rights of consumers.*

**Keywords: Bank guarantee, construction, security of consumer's right**

---

## PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Lebih spesifik, dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 dinyatakan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan hidup baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan". Guna mewujudkan tujuan tersebut, dilaksanakanlah berbagai program yang terkait dengan penataan perumahan.

Berdasarkan kondisi keterbatasan lahan di Indonesia, pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak bagi masyarakat mengharuskan adanya penataan perumahan secara vertikal, yaitu dalam bentuk pembangunan rumah susun.

Rumah susun merupakan alternatif tempat hunian yang populer pada masa kini. Kelangkaan lahan mengakibatkan pembangunan tidak lagi dilangsungkan secara horisontal. Pembangunan secara vertikal menjadi salah satu solusi mengatasi permasalahan tingginya kebutuhan masyarakat akan perumahan. Total kebutuhan rumah hingga 2030 diperkirakan mencapai 29, 6 juta unit. Jika asumsi pasokan perumahan rata-rata sebanyak 400 ribu unit per tahun, maka diperkirakan pada tahun 2030, jumlah pasokan rumah baru akan

menyentuh angka sebanyak 8 juta unit atau hanya 27% dari kebutuhan.<sup>1</sup>

Saat ini, bisnis di bidang rumah susun merupakan bisnis yang potensial. Pernyataan tersebut dibuktikan dengan kemunculan banyak perusahaan yang bergerak di bidang pengembangan rumah susun. Dalam masyarakat, perusahaan pengembang dikenal dengan sebagai *developer*. *Developer* adalah pelaku usaha yang secara langsung melakukan transaksi dengan masyarakat / konsumen. *Developer* bukan pihak yang melakukan pembangunan rumah susun. Proyek pembangunan ini diserahkan pada pihak lain. Pihak yang dimaksud adalah perusahaan jasa konstruksi (selanjutnya dalam penelitian ini disebut kontraktor).

Di dalam pelaksanaan pembangunannya, terdapat 2 (dua) pihak yang terlibat yaitu pertama, pihak Pelaksana Jasa Konstruksi atau kontraktor (dalam hal ini berbentuk badan usaha berbadan hukum), dengan tanggung jawab untuk melaksanakan pengerjaan pembangunan proyek, dan kedua, pihak *Developer* atau Perusahaan Pengembang yang merupakan pihak yang berhubungan langsung dengan konsumen. Perusahaan pengembang memiliki hubungan hukum dengan konsumen dalam bentuk perjanjian jual beli. Perusahaan pengembang merupakan pihak yang menjual unit-unit rumah susun tersebut kepada konsumen.

Di dalam pelaksanaan pembangunan dan pemasaran unit rumah susun, bank menjadi salah satu pihak yang juga memiliki peranan penting. Bank membantu *developer* dalam memenuhi kebutuhan dana untuk melakukan pembangunan, dengan disalurkan kredit

konstruksi. Di sisi lain, bank juga berperan dalam membantu kebutuhan dana konsumen, dengan menyalurkan Kredit Pemilikan Apartemen (KPA). Selain itu, bank juga berperan sebagai penjamin pelaksanaan pembangunan proyek dengan menerbitkan Bank Garansi sebagai jaminan pelaksanaan prestasi kontraktor untuk kepentingan *developer* (dalam hal ini *developer* berkedudukan sebagai *bouwheer* / pemilik proyek). Dalam tulisan ini, peranan bank akan difokuskan pada pemberian garansi saja.

Bank Garansi diterbitkan atas dasar kebutuhan *developer* dan konsumen atas jaminan tentang kepastian tentang kapan proyek tersebut akan selesai. Beban penyelesaian proyek ini berada pada kontraktor. Dalam kenyataannya, banyak dijumpai kasus-kasus di mana kontraktor wanprestasi (ingkar janji). Wanprestasi tersebut berakibat pada terlambatnya pembangunan dan serah terima unit rumah susun. Jika hal ini terjadi, konsumen akan melayangkan gugatan bukan pada kontraktor, melainkan pada *developer*, karena konsumen memiliki hubungan hukum bukan dengan kontraktor, melainkan dengan *developer*. Hal ini merupakan hal yang harus diantisipasi oleh *developer*. Dalam hal ini, penerbitan bank garansi merupakan salah satu upaya yang dapat diambil guna mengantisipasi risiko tersebut.

Bank garansi yaitu jaminan bank, kesanggupan tertulis yang diberikan sebuah bank kepada seseorang yang menerima jaminan dari orang lain yang disebut pihak terjamin, bahwa bank akan membayar

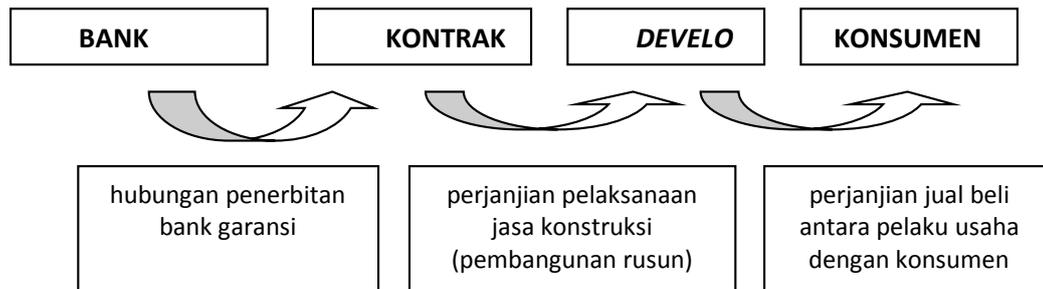
---

<sup>1</sup> <http://finance.detik.com>, "Kekurangan Rumah di Indonesia Membengkak Hingga 21,6 Juta Unit di 2030", diakses tanggal 22 September 2014.

sejumlah uang kepadanya pada waktu yang telah ditentukan jika pihak terjamin tidak dapat memenuhi kewajibannya.<sup>2</sup> Dalam hal ini, pihak bank akan berkedudukan sebagai penjamin, dan kontraktor berkedudukan

sebagai terjamin. Jika terjamin tidak dapat memenuhi kewajibannya, maka bank akan melaksanakan pembayaran sejumlah uang.

Dari uraian tersebut nampak bahwa terjadi perikatan antara para pihak sebagai berikut:



Ragaan 1. Hubungan Hukum antar Pihak dalam Pembangunan dan Pemasaran Satuan Rumah Susun

Perusahaan pengembang, secara hukum dapat dipandang memiliki kedudukan sebagai pelaku usaha. Di Indonesia, hubungan antara pelaku usaha dengan konsumennya harus tunduk pada ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Aturan-aturan yang dimaksud diantaranya berkenaan dengan hak konsumen untuk memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;<sup>3</sup> dalam hal ini termasuk juga informasi waktu serah terima objek. Atas kerugian yang diderita, konsumen diberikan hak oleh undang-undang untuk mengajukan gugatan. Jika terbukti timbul kerugian pada konsumen, konsumen berhak untuk

mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian.<sup>4</sup>

Apabila dilihat dari perikatan yang timbul, dalam hal terjadinya kerugian konsumen, Undang-undang Perlindungan Konsumen akan berperan dalam mengatur perikatan antara konsumen dengan *developer* saja, karena di antara merekalah terdapat hubungan perjanjian. Disinilah muncul permasalahan hukum ketika terjadi keterlambatan serah terima unit akibat kesalahan atau wanperestasi dari pihak kontraktor. Berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, kontraktor harus dapat memberikan jaminan bahwa proyeknya akan terlaksana sesuai dengan tenggat waktu yang telah disepakati.

<sup>2</sup> A.F Elly Erawaty dan J.S. Badudu, *Kamus Hukum Ekonomi*, Jakarta: ELIPS, 1996, hlm. 8.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 4 butir c, Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

<sup>4</sup> Lihat Pasal 4 butir h dan Pasal 45 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Keberadaan bank garansi sangat diperlukan untuk menjamin kepentingan *developer* dan akan mempengaruhi jaminan perlindungan hak konsumen. Namun dalam kenyataannya, penerbitan bank garansi yang dikenal saat ini hanya mampu menyelesaikan permasalahan antara kontraktor dan *developer* saja. Pada akhirnya, walaupun bank garansi telah diterbitkan dan dicairkan bagi kepentingan *developer*, konsumen tetap ada di dalam posisi menunggu tanpa kepastian berkenaan dengan hak-haknya.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti melihat perlu dilakukan kajian hukum berkenaan dengan kedudukan Bank sebagai lembaga keuangan yang berperan bukan hanya dalam melaksanakan transaksi-transaksi tertentu dalam aktivitas bisnis, melainkan sebagai lembaga keuangan yang juga berperan serta dalam membangun perekonomian masyarakat yang sehat dan berkepastian. Kajian hukum ini terkait dengan peranan bank sebagai penerbit garansi dalam pembangunan rumah susun dan pengaruhnya terhadap perlindungan hak konsumen.

## PEMBAHASAN

### Kedudukan dan Peranan Bank Garansi

Bank merupakan bagian dari sistem moneter. Sistem moneter adalah suatu sistem interaksi yang melibatkan penciptaan dan penawaran uang beredar.<sup>5</sup> Bank merupakan bagian dari lembaga keuangan. Fungsi dari bank sebagai lembaga keuangan dapat dikelompokkan menjadi:

1. “Bank sebagai lembaga yang menghimpun dana-dana masyarakat atau penerima kredit. Dalam pengertian ini bank menerima dana-dana yang berupa simpanan dalam bentuk tabungan, deposito berjangka dan rekening giro. Dengan ini dapat dikatakan bahwa bank melaksanakan operasi perkreditan secara pasif dengan menghimpun dana dari pihak ketiga;
2. Bank sebagai lembaga yang menyalurkan dana dari masyarakat dalam bentuk kredit atau sebagai lembaga pemberi kredit. Dengan ini, dapat dikatakan bahwa bank melaksanakan operasi perkreditan secara aktif;
3. Bank sebagai lembaga yang melancarkan transaksi perdagangan dan pembayaran uang.”<sup>6</sup>

Secara lebih luas, kegiatan yuridis dari suatu bank adalah sebagai berikut:

1. “Penarikan dana dari masyarakat (dengan giro, deposito tabungan dan lain-lain);
2. Penyaluran dana kepada masyarakat (pemberian kredit<sup>7</sup>);
3. Kegiatan *fee based*;
4. Kegiatan dalam bentuk investasi dan kegiatan-kegiatan marginal lainnya.”<sup>8</sup>

Bank juga mengemban tugas sebagai *agent of development* yang berkaitan dengan pengumpulan dana dan penyaluran kredit dari dan / atau kepada pihak ketiga, dan

<sup>5</sup> Rimsky K. Judisseno, *Sistem Moneter dan Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm.14.

<sup>6</sup> Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 162.

<sup>7</sup> Kredit berasal dari bahasa Romawi *credere* yang berarti percaya, atau *credo* atau *credium creditum* yang berarti saya percaya. Lihat Johannes Ibrahim, *Bank Sebagai Lembaga Intermediasi dalam Hukum Positif*, Bandung: Utomo, 2004, hlm. 91.

<sup>8</sup> Munir Fuady, *Ibid*, hlm. 163.

sebagai *agent of trust* yang berkaitan dengan pelayanan atau jasa-jasa yang diberikan baik kepada perorangan maupun kelompok usaha atau perusahaan.

Sebagaimana diuraikan dalam uraian tentang kegiatan bank, bank berperan dalam kegiatan penyaluran kredit. Menurut Pasal 1 butir 11 Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, kredit didefinisikan sebagai:

“Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.”

Untuk menjaga pelaksanaan penyaluran kredit dari potensi tingginya risiko, Bank Indonesia memberlakukan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.27/ 126 / KE/Dir tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebikaksanaan Perkreditan Bagi Bank Umum, dan aturan-aturan lain terkait dengan Batas Maksimum Pemberian Kredit dalam Peraturan Bank Indonesia No.8 / 13/ PBI / 2006.

Adapun Jenis Kredit yang Disalurkan dalam Rangka Pembangunan dan Pemasaran Rumah Susun di antaranya:

### **1. Kredit Modal Kerja Konstruksi**

Kredit Modal Kerja Konstruksi (KMK Konstruksi) merupakan fasilitas pembiayaan modal kerja bagi kontraktor yang memperoleh kontrak kerja / surat

perintah kerja / penyelesaian suatu proyek.<sup>9</sup> Kredit Modal Kerja Konstruksi terdiri dari berbagai macam jenis diantaranya:

- a. KMK Konstruksi Plafond yang ditujukan khusus bagi nasabah pengusaha yang mengerjakan beberapa proyek dalam satu periode dan bersifat rutin.
- b. KMK Konstruksi Transaksional yang ditujukan khusus bagi para kontraktor yang hanya mengerjakan satu proyek saja. Jangka waktu memperhatikan waktu pelaksanaan dan cara pembayaran sesuai kontrak kerja (dapat diperpanjang dengan addendum kontrak kerja). Dalam hal ini diberlakukan persyaratan khusus KMK bagi para kontraktor.”<sup>10</sup>

Persyaratan khusus yang dimaksud adalah:

- a. “Dokumen kontrak kerja (asli)
- b. Jika dokumen kontrak kerja yang asli belum tersedia, kontraktor menyerahkan:
  - 1) Surat pernyataan untuk menyerahkan kontrak asli;
  - 2) Surat keterangan / pernyataan sebagai pemenang tender;
  - 3) Surat izin Pelaksanaan Pekerjaan Mendahului Kontrak (*Letter of Intent*);
  - 4) Surat Penunjukan untuk mengerjakan suatu proyek dari pemilik / pemberi proyek. Minimal mencantumkan para pihak yang terlibat, rumusan pekerjaan, hak dan kewajiban,

<sup>9</sup> Ellen Pantouw, 230 + *Sumber Pinjaman Untuk Usaha Anda*, Yogyakarta: Gradien Mediatama, 2008, hlm. 60-61.

<sup>10</sup>*Ibid.*

- cara pembayaran, serta perihal cedera janji.
- c. Jika kedudukan debitor sebagai sub kontraktor, dilampirkan *copy* kontrak kerja sama antara pemilik proyek (*bouwheer*) dengan kontraktor utama.”<sup>11</sup>

## 2. Kredit Pemilikan Apartemen

Kredit Pemilikan Apartemen (selanjutnya disebut KPA) adalah kredit yang disalurkan oleh Bank kepada konsumen / calon pembeli satuan rumah susun. Dasar dari penyaluran KPA ini adalah adanya perjanjian kerjasama antara bank dengan developer. Atas dasar perjanjian kerjasama tersebut, developer menunjuk bank rekanannya untuk membiayai konsumen dalam rangka pembelian unit rumah susun tersebut.

Perusahaan pengembang / *developer* dapat melakukan pemasaran rumah susun dengan mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 42 sampai dengan Pasal 44 Undang-undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun, sebagai berikut:

Pasal 42 menyatakan bahwa:

- (1) Pelaku pembangunan **dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan.**
- (2) Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki:
  - a. kepastian peruntukan ruang;
  - b. kepastian hak atas tanah;

- c. kepastian status penguasaan rumah susun;
- d. perizinan pembangunan rumah susun; dan
- e. jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.

Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (2), segala sesuatu yang dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) bagi para pihak.

Pasal 43 menyatakan bahwa:

- (1) Proses jual beli sarusun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris.
- (2) PPJB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:
  - a. status kepemilikan tanah;
  - b. kepemilikan IMB;
  - c. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
  - d. keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan
  - e. hal yang diperjanjikan.

Pasal 44 menyatakan bahwa:

- (1) Proses jual beli, yang dilakukan sesudah pembangunan rumah susun selesai, dilakukan melalui akta jual beli (AJB).
- (2) Pembangunan rumah susun dinyatakan selesai sebagaimana

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

dimaksud pada ayat (1) apabila telah diterbitkan:

- a. Sertifikat Laik Fungsi; dan
- b. SHM sarusun atau SKBG sarusun.

Proses pengajuan KPA dapat dimulai sejak konsumen menyatakan akan membeli unit rumah susun tersebut. Konsumen membayar uang muka kepada developer dan untuk angsuran bulan-bulan berikutnya, apabila permohonan KPA disetujui, konsumen terikat untuk membayar angsuran tersebut kepada bank setiap tanggal yang telah ditentukan.

Bank Garansi yaitu jaminan bank, kesanggupan tertulis yang diberikan sebuah bank kepada seseorang yang menerima jaminan dari orang lain yang disebut pihak terjamin, bahwa bank akan membayar sejumlah uang kepadanya pada waktu yang telah ditentukan jika pihak terjamin tidak dapat memenuhi kewajibannya.

Bank garansi harus memenuhi persyaratan yang ditentukan sekurang-kurangnya memuat:

1. “Judul “Garansi Bank” atau “ Bank Garansi”;
2. Nama dan alamat bank pemberi garansi;
3. Tanggal penerbitan Bank Garansi;
4. Transaksi antara pihak yang dijamin dengan penerima garansi;
5. Jumlah uang yang dijamin oleh bank;
6. Tanggal mulai berlaku dan berakhirnya bank garansi;
7. Penegasan batas waktu pengajuan klaim;

8. Pernyataan bahwa penjamin (bank) akan memenuhi pembayaran dengan terlebih dulu menyita dan menjual benda-benda si berutang untuk melunasi hutangnya sesuai dengan Pasal 1831 KUH Perdata, atau bank melepaskan hak istimewanya untuk menuntut supaya benda-benda si berutang lebih dahulu disita dan dijual untuk melunasi hutang-hutangnya sesuai dengan Pasal 1832 KUH Perdata.”<sup>12</sup>

Ditinjau dari sudut hukum perjanjian, Bank Garansi merupakan perjanjian penanggungan (*borgtocht*). Menurut Pasal 1820 KUH Perdata:

“Penanggungan adalah suatu perjanjian dengan mana seorang pihak ketiga, guna kepentingan si berpiutang, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan si berutang manakala orang itu sendiri tidak memenuhinya.”

Ketentuan di atas, mengatur mengenai jaminan perseorangan, di mana menurut pendapat Subekti, diterbitkannya jaminan perorangan ini dimaksudkan untuk pemeuhan kewajiban-kewajiban si berutang yang dijamin pemenuhannya sampai satu bagian atau jumlah tertentu harta benda si penanggung atau si penjamin dapat disita dan dilelang menurut ketentuan perihal pelaksanaan atau eksekusi putusan-putusan pengadilan.<sup>13</sup>

Perjanjian penanggungan (*borgtocht*) merupakan perjanjian *accessoir*, artinya keberadaan perjanjian ini disebabkan adanya suatu perjanjian lain yang merupakan

---

<sup>12</sup>Johannes Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 138

<sup>13</sup> Johannes Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 139

perjanjian pokok. Suatu perjanjian yang mempunyai sifat *accessoir* atau mengikuti perjanjian pokok tidak diperkenankan melebihi perikatan pokok itu sendiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 1822 KUHPerduta, berbunyi:

“Seorang penanggung tidak dapat mengikatkan diri untuk lebih, maupun dengan syarat-syarat yang lebih berat, daripada perikatan si berutang. Adapun penanggungan boleh diadakan untuk hanya sebagian saja dari utangnya, atau dengan syarat-syarat yang kurang.”

Jika penanggungan diadakan untuk lebih dari utangnya, atau dengan syarat yang lebih berat, maka perikatan itu tidak sama sekali batal, melainkan ia adalah sah hanya untuk apa yang diliputi oleh perikatan pokoknya.

Bank Garansi merupakan bentuk perjanjian kredit yang bersifat *indirect loan* antara bank dengan pihak nasabah. Kredit ini mengandung suatu komitmen di mana bank baru akan mencairkan dana ketika nasabah melakukan tindakan wanprestasi. Pihak nasabah memberikan kontra garansi kepada bank, dan setelah bank membayarkan kewajibannya pada pihak ketiga, bank akan melakukan pencairan terhadap kontra garansi yang diberikan oleh nasabah.

Tujuan Pemberian Bank Garansi oleh pihak bank kepada si penerima jaminan atau yang dijamin adalah:

- 1) Memberikan bantuan fasilitas dan kemudahan dalam memperlancar transaksi nasabah;
- 2) Bagi pemegang jaminan, bank garansi adalah untuk memberikan keyakinan bahwa pemegang jaminan

tidak akan menderita kerugian bila pihak yang dijamin melalaikan kewajibannya, karena pemegang jaminan akan memperoleh ganti rugi dari pihak bank;

- 3) Menumbuhkan rasa saling percaya antara pemberi jaminan, yang dijamin, dan yang menerima jaminan;
- 4) Memberi rasa aman dan ketentraman dalam berusaha, baik bagi bank maupun pihak lainnya;
- 5) Bagi bank, di samping keuntungan yang di atas, juga akan memperoleh keuntungan dari biaya-biaya yang harus dibayar nasabah dan jaminan lawan yang diberikan.

Dalam praktiknya bank garansi yang diterbitkan oleh bank memiliki beberapa jenis. Jenis bank garansi dibuat berdasarkan tujuannya antara lain:

1. Bank garansi untuk penanguhan bea masuk;
2. Bank garansi untuk pita cukai tembakau;
3. Bank garansi untuk tender dalam negeri;
4. Bank garansi untuk pelaksanaan pekerjaan ;
5. Bank garansi untuk uang muka pekerjaan;
6. Bank garansi untuk tender luar negeri;
7. Bank garansi untuk perdagangan;
8. Bank garansi untuk penyerahan barang;
9. Bank garansi untuk mendapatkan keterangan pemasukan barang<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Kasmir, *Dasar-dasar Perbankan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 200.

Dalam perkembangannya, setiap bank menerbitkan jenis-jenis bank garansi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan transaksi bisnis di dalam masyarakat. Beberapa jenis bank garansi yang dikenal dalam praktik perbankan saat ini di antaranya:<sup>15</sup>

1. Bank Garansi untuk Tender (*Bid Bond/Tender Bond*);
2. Bank Garansi untuk Penerimaan Uang Muka Kerja (*Advance Payment Bond*);
3. Bank Garansi untuk Pelaksanaan Pekerjaan (*Performance Bond*);
4. Bank Garansi untuk Pemeliharaan (*Retention Bond*);
5. Bank Garansi kepada Maskapai Pelayaran (*Shipping Guarantee*);
6. Bank Garansi untuk Pita Cukai Tembakau;
7. Bank Garansi untuk Perdagangan (Agen, *Dealer*);
8. Bank Garansi untuk Penangguhan Bea Masuk;
9. Bank Garansi untuk Pembelian Aktiva Tetap;
10. Bank Garansi kepada Departemen Pertambangan dan Energi;
11. Bank Garansi untuk menjamin Pemberi Kredit;
12. Bank Garansi untuk Pembelian/Pengadaan Bahan Baku.

Bank Negara Indonesia (BNI) menerbitkan jenis-jenis bank garansi sebagai berikut.<sup>16</sup>

1. *Bid Bond*/Jaminan Tender - adalah Garansi Bank untuk menjamin bahwa

kontraktor/peserta tender sebagai pemohon tidak akan mengundurkan diri selama masa tender berlangsung dan bersedia menandatangani kontrak setelah ditunjuk sebagai pemenang tender

2. *Advance Payment Bond*/Jaminan Uang Muka - adalah Garansi Bank untuk menjamin bahwa pelaksana proyek akan melaksanakan pekerjaan/kewajibannya setelah menerima uang muka pekerjaan dari pemberi kerja sebagai pemilik proyek (*bouwheer*) untuk mencegah hilangnya uang muka karena pemenang proyek cidera janji
3. *Performance Bond*, Yang termasuk dalam kelompok jaminan ini adalah:
  - a) Garansi Bank Pelaksana (*Performance Bond*) - adalah Garansi Bank untuk menjamin bahwa penerima pekerjaan sebagai Pemohon akan menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan pemberi kerja/pemilik pekerjaan. Nilai dan waktu penyerahan dapat disesuaikan dengan nilai keseluruhan proyek atau per termin proyek.
  - b) Garansi Bank Jaminan Pemeliharaan (*Maintenance Bond/Retention Bond*) - adalah GB untuk menjamin bahwa pelaksana proyek sebagai Pemohon akan melaksanakan pemeliharaan terhadap proyek yang telah selesai selama masa warranty atau pemeliharaan berlangsung.

<sup>15</sup> <http://www.bankmandiri.co.id>, diakses tanggal 25 September 2014.

<sup>16</sup> <http://www.bni.co.id/idid/bankingservice/businessbanking/services/garansibank.aspx>, diakses tanggal 25 September 2014.

- c) Garansi Bank Pembayaran adalah GB untuk menjamin pemberi kerja / pemilik pekerjaan / agen / dealer / distributor sebagai Pemohon akan melakukan pembayaran kepada pelaksana / penerima pekerjaan / produsen / pedagang besar sebagai Beneficiary sesuai kontrak / perjanjian.
4. *Custom Bond*, adalah Garansi Bank untuk menjamin bahwa pemilik barang/perusahaan/pabrik sebagai terjamin akan melunasi penanggungan pembayaran bea masuk atas barang yang dikeluarkan dari pelabuhan atau pembayaran pita cukai dll kepada kantor bea cukai/pajak sebagai penerima jaminan.

Untuk memperoleh jaminan dari bank, maka penerbitan bank garansi sampai dengan pencairannya memerlukan berbagai persyaratan. Tahap-tahap atau proses penerbitan sampai dengan pencairan bank garansi adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. Pihak kontraktor mengajukan bank garansi kepada bank dengan maksud pihak kontraktor hendak melaksanakan pekerjaan / proyek;
2. Untuk memperoleh bank garansi, kontraktor mengajukan permohonan kepada bank dan bank akan menerbitkan bank garansi apabila kontraktor memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, termasuk telah menyerahkan jaminan lawan;<sup>18</sup>

3. Sertifikat bank garansi yang telah diterbitkan, diberikan kepada nasabah dan Bank Garansi asli diberikan oleh nasabah (kontraktor) kepada pemilik proyek;
4. Jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan atau terjadi hal yang merugikan pemilik proyek, maka pemilik proyek dapat langsung membawa garansi asli yang dipegangnya kepada bank untuk dicairkan;
5. Pihak bank akan memberikan ganti rugi dengan cara mencairkan jaminan lawan yang diserahkan oleh kontraktor sebelumnya;
6. Jika dalam pelaksanaan proyek, tidak terjadi masalah, maka pemilik proyek akan segera mengembalikan garansi asli ke kontraktor, sehingga kontraktor dapat mengembalikan ke bank dan mencairkan jaminan lawan.

Demikian pula yang terjadi di dalam perjanjian jasa konstruksi. Antara pihak pengguna jasa dan penyedia jasa, terjadi suatu perikatan yaitu hubungan hukum antar pihak yang menimbulkan hak dan kewajiban pada masing-masing pihaknya. Hubungan hukum ini dituangkan dalam sebuah **Kontrak kerja konstruksi** yang merupakan keseluruhan dokumen yang mengatur hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi; Adapun Undang-undang Jasa Konstruksi mengatur hak dan

<sup>17</sup> Kasmir, *Op.Cit.*, hlm.196

<sup>18</sup> Jaminan lawan akan diberikan oleh nasabah kepada bank sebagai jaminan terhadap risiko yang mungkin timbul di kemudian hari. Adapun bentuk jaminan lawan yang diberikan antara lain berupa: uang tunai,

giro atau tabungan yang dibekukan, sertifikat deposito, surat-surat berharga seperti saham dan obligasi, sertifikat tanah dan jaminan lawan lainnya. (Kasmir., *Op.Cit.*, hlm. 202-203)

kewajiban masing-masing pihak sebagai berikut:

1. Pihak penyedia jasa harus bertanggungjawab atas hasil pekerjaannya;
2. Pengguna jasa harus memiliki kemampuan membayar biaya pekerjaan konstruksi yang didukung dengan dokumen pembuktian dari Lembaga Perbankan dan atau Lembaga Keuangan bukan bank. Bukti kemampuan membayar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diwujudkan dalam bentuk lain yang disepakati dengan mempertimbangkan lokasi, tingkat kompleksitas, besaran biaya dan atau fungsi bangunan yang dituangkan dalam perjanjian tertulis antara pengguna jasa dan penyedia jasa.

Perjanjian / Kontrak jasa Konstruksi harus memuat hal-hal di bawah ini:

1. Para pihak, yang memuat secara jelas identitas para pihak;
2. Rumusan pekerjaan, yang memuat uraian yang jelas dan rinci tentang lingkup kerja, nilai pekerjaan, dan batasan waktu Pelaksanaan;
3. Masa pertanggunggaan dan atau pemeliharaan, yang memuat tentang jangka waktu pertanggunggaan dan atau pemeliharaan yang menjadi tanggung jawab penyedia jasa;

4. Tenaga ahli, yang memuat ketentuan tentang jumlah, klasifikasi dan kualifikasi tenaga ahli untuk melaksanakan pekerjaan konstruksi;
5. Hak dan kewajiban, yang memuat hak pengguna jasa untuk memperoleh hasil pekerjaan konstruksi serta kewajibannya untuk memenuhi ketentuan yang diperjanjikan serta hak penyedia jasa untuk memperoleh informasi dan imbalan jasa serta kewajibannya melaksanakan pekerjaan konstruksi;
6. Cara Pembayaran, yang memuat ketentuan tentang kewajiban pengguna jasa dalam melakukan pembayaran hasil pekerjaan konstruksi;
7. Cidera janji, yang memuat ketentuan tentang tanggung jawab dalam hal salah satu pihak tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana diperjanjikan;<sup>19</sup>
8. Penyelesaian Perselisihan, yang memuat ketentuan tentang tata cara penyelesaian perselisihan akibat ketidaksepakatan;
9. Pemutusan kontrak kerja konstruksi, yang memuat ketentuan tentang pemutusan kontrak kerja konstruksi yang timbul akibat tidak dapat dipenuhinya kewajiban salah satu pihak;

---

<sup>19</sup>Cidera janji adalah suatu keadaan apabila salah satu pihak dalam kontrak kerja konstruksi:

- a. tidak melakukan apa yang diperjanjikan; dan/atau
- b. melaksanakan apa yang diperjanjikan, tetapi tidak sesuai dengan yang diperjanjikan; dan/atau
- c. melakukan apa yang diperjanjikan, tetapi terlambat; dan/atau

d. melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.

Yang dimaksud dengan tanggung jawab, antara lain, berupa pemberian kompensasi, penggantian biaya dan atau perpanjangan waktu, perbaikan atau pelaksanaan ulang hasil pekerjaan yang tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan, atau pemberian ganti rugi.

10. Keadaan memaksa (*force majeure*), yang memuat ketentuan tentang kejadian yang timbul di luar kemanan dan kemampuan para pihak, yang menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak;
11. Kegagalan Bangunan, yang memuat ketentuan tentang kewajiban penyedia jasa dan/atau pengguna jasa atas kegagalan bangunan;
12. Perlindungan pekerja, yang memuat ketentuan tentang kewajiban para pihak dalam Pelaksanaan keselamatan dan kesehatan kerja serta jaminan sosial;
13. Aspek Lingkungan, yang memuat kewajiban para pihak dalam pemenuhan ketentuan tentang lingkungan.

Di samping hal-hal di atas, UU Jasa Konstruksi juga mengatur bahwa:

1. Kontrak kerja konstruksi untuk pekerjaan perencanaan harus memuat ketentuan tentang hak atas kekayaan intelektual;
2. Kontrak kerja konstruksi dapat memuat kesepakatan para pihak tentang pemberian insentif;
3. Kontrak kerja konstruksi untuk kegiatan pelaksanaan dalam pekerjaan konstruksi, dapat memuat ketentuan tentang sub penyedia jasa serta pemasok bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan yang harus memenuhi standar yang berlaku;
4. Kontrak kerja konstruksi dibuat dalam Bahasa Indonesia dan dalam

hal kontrak kerja konstruksi dengan pihak asing, maka dapat dibuat dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.

Kontrak kerja konstruksi yang disusun dengan baik diharapkan dapat menghindari terjadinya sengketa konstruksi. Sengketa konstruksi dapat timbul antara lain karena, keterlambatan penyelesaian pekerjaan, perbedaan penafsiran dokumen kontrak, ketidak mampuan baik teknis maupun manajerial dari para pihak. Menurut survey yang dilakukan Soekirno, dkk ( 2006 ) yang ditulis dalam Makalah yang ditulis oleh Poernomo Soekirno, dkk (FTSL, ITB Bandung), terhadap beberapa kontraktor nasional di Jawa Timur, penyebab sengketa yang sering terjadi berdasarkan hasil survei tersebut adalah kondisi eksternal (26,79%), gambar rencana (21,43%), kondisi lapangan (19,64%) dan spesifikasi teknis (16,07%).<sup>20</sup> Temuan ini sejalan dengan kenyataan bahwa pada tahap pelaksanaan konstruksi bangunan gedung, kinerja kontraktor dipengaruhi oleh perubahan kondisi eksternal, seperti kebijakan pemerintah dalam ekonomi dan fiskal, serta kondisi sosial. Sebagai contoh bila terjadi lonjakan perubahan harga atau biaya baik tenaga kerja, bahan/material, peralatan dll, dapat menyebabkan tersendatnya pelaksanaan pekerjaan di lapangan karena harga kontrak awal yang diajukan oleh penyedia jasa (kontraktor) sangat jauh berbeda dengan harga pada saat pelaksanaan pekerjaan. Agar pekerjaan dapat tetap diselesaikan maka penyedia jasa (kontraktor) akan mengajukan permintaan perubahan kepada pihak pemilik baik perubahan biaya, perubahan waktu maupun

<sup>20</sup>[http://knowledgecenter.ptpp.co.id/sengketa.dalam\\_konstruksi.pdf](http://knowledgecenter.ptpp.co.id/sengketa.dalam_konstruksi.pdf) / diakses tanggal 1 Oktober 2014.

gabungan antara perubahan biaya, waktu dan lingkup pekerjaan (jasa).<sup>21</sup>

Sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya, dalam perjanjian konstruksi terdapat dua pihak yang terlibat yaitu pihak pengguna jasa dan penyedia jasa. Masing-masing pihak memiliki hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Untuk memastikan perjanjian akan terlaksana, masing-masing pihak ingin memperoleh jaminan dari pihak lainnya. Jaminan tersebut tidak cukup hanya berbentuk janji yang tertulis dalam kontrak semata. Dalam perkembangannya, Bank ikut berperan sebagai penjamin dalam perjanjian jasa konstruksi ini.

Jaminan yang diberikan oleh bank disebut dengan Bank Garansi. Beberapa pakar dan regulasi berupaya untuk memberikan definisi tentang istilah “Bank Garansi” sebagai berikut:

1. *Guarantee* (jaminan) : “Mengambil tanggung jawab atas pembayaran suatu utang atau kinerja suatu kewajiban bila orang yang terutama bertanggungjawab gagal untuk berkinerja”<sup>22</sup>;
2. *Guarantee* (jaminan): “Janji untuk menanggung hutang atau kewajiban pihak tertentu, andaikata hutang atau kewajiban tersebut tidak dipenuhi.”<sup>23</sup>;

---

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup> Johannes Ibrahim, “Bank Garansi, Suatu Catatan Terhadap Kajian Yang Dilakukan di Beberapa Bank”, *Jurnal Pro Justitia*, Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, Juli, 1997, hlm.27.

<sup>23</sup>*Ibid.*

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup> Dalam hal ini yang dimaksud dengan perjanjian *accessoir* adalah Bank menerbitkan Bank Garansi

3. *Bond* : “A certificate or evidence of a debt on which the issuing company or governmental body promises to pay the bondholders a specified amount of interest for specified length of time and to repay the loan on the expiration date”<sup>24</sup>

Bank Garansi diatur di dalam SK Direksi BI No.23/88/KEP/DIR tanggal 18 Maret 1991 tentang Pemberian Garansi Bank. Bank Garansi juga merupakan suatu perjanjian yang mengikat antara bank sebagai pemberi jaminan dan nasabah sebagai terjamin. Oleh karena itu syarat-syarat sahnya perjanjian juga berlaku dan mengikat pada proses pembentukan dan pelaksanaan Bank Garansi ini. Salah satu hal yang menjadi syarat sahnya perjanjian adalah suatu sebab yang halal. Penetapan syarat “suatu sebab yang halal” dalam perjanjian bank garansi adalah:

1. “Perjanjian pokok bank garansi menyebutkan plafond yang direkomendasikan bank, dan bank akan menerbitkan warkat bank garansi, baik secara reguler, ataupun insidental dalam kurun waktu tertentu (misal 1 tahun), sesuai permintaan nasabah (debitur). Selanjutnya penerbitan warkat bank garansi memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan;
2. Penerbitan bank garansi merupakan perjanjian *accessoir*<sup>25</sup> dari perjanjian

karena adanya perjanjian antara nasabah dengan pihak ketiga, misalnya perjanjian Pelaksanaan Jasa Konstruksi. Bank Garansi merupakan perjanjian yang terkait dengan perjanjian lain yang mendahuluinya. Namun jika dipandang dari sudut pandang hubungan hukum antara bank dengan nasabahnya, pemberian Bank Garansi sebagai *indirect loan* mengindikasikan bahwa bank

- pokok yang dibuat oleh nasabah (debitur) dengan pihak ketiga (pihak yang dijamin); oleh karenanya transaksi tersebut harus dicantumkan dalam bank garansi yang diterbitkan;
3. Atas transaksi yang disebutkan dalam butir 2, bank hendaknya mencantumkan sejumlah uang yang dijamin dan merupakan kewajiban bank untuk memenuhinya apabila terjadi cidera janji (wanprestasi);
  4. Tanggal mulai berlaku dan berakhirnya bank garansi. Mengingat bank garansi merupakan perjanjian *accessoir*, maka jangka waktunya akan berakhir karena a) berakhirnya perjanjian pokok, atau b) berakhirnya bank garansi sebagaimana yang tertera atau disebutkan dalam warkat tersebut;
  5. Penegasan batas waktu pengajuan klaim.  
Dipersyaratkan dalam Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI No.23/5/UKU/ butir 4), bahwa untuk memperoleh keseragaman hendaknya dengan jelas dicantumkan dalam bank garansi bahwa claim dapat diajukan segera setelah timbul wanprestasi dengan batas waktu pengajuan terakhir sekurang-kurangnya 14 hari dan selambat-lambatnya 30 hari setelah berakhirnya bank garansi tersebut;
  6. Ketentuan yang dipergunakan oleh Bank bila timbul cidera janji (wanprestasi), dapat menggunakan

Pasal 1831 KUH Perdata, di mana sebelum melakukan pembayaran, si penjamin (bank) dapat meminta agar benda-benda si berhutang disita dan dijual terlebih dahulu untuk melunasi hutangnya. Sedangkan ketentuan lain dapat menggunakan Pasal 1832 KUH Perdata, di mana bank melepaskan hak istimewanya sesuai yang tertera dalam pasal 1831 KUH Perdata. Konsekuensinya, bank wajib membayar bank garansi yang bersangkutan segera setelah timbul cidera janji dan menerima tuntutan pemenuhan kewajiban (*claim*).<sup>26</sup>

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan PP No.59 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi, diatur mengenai hak dan kewajiban kedua belah pihak (pihak penyedia jasa dan pengguna jasa), terkait dengan keberadaan jaminan sebagai berikut:

1. Tahap Penawaran

Pasal 15 butir h, Pengguna jasa berkewajiban untuk mengembalikan jaminan penawaran bagi penyedia jasa yang kalah (jaminan yang dimaksud adalah *Bid Bond*)

Pasal 16 butir b: Pengguna jasa dalam pemilihan penyedia jasa berhak untuk mencairkan jaminan penawaran dan selanjutnya memiliki uangnya dalam hal penyedia jasa tidak mengikuti ketentuan pelelangan

---

memiliki hubungan hukum tersendiri dengan nasabahnya tersebut.

<sup>26</sup> Johannes Ibrahim, Bank Garansi, "Suatu Catatan Terhadap Kajian Yang Dilakukan di Beberapa

Bank", *Jurnal Pro Justitia*, Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, Juli, 1997, hlm.40-41.

Pasal 17: Penyedia jasa, dalam pemilihan penyedia jasa berkewajiban untuk menyerahkan jaminan penawaran.

## 2. Tahap Pelaksanaan

Bank Garansi dibagi menjadi beberapa jenis. Salah satunya yang secara spesifik disebut dengan *Performance Bond*. Sebagaimana telah disebutkan di bab sebelumnya, istilah *bond* memiliki arti yang serupa dengan kata *guarantee* atau *guaranty* yang berarti menjamin atau jaminan. Di dalam Undang-undang Jasa Konstruksi maupun di dalam peraturan pelaksanaannya, tidak secara eksplisit disebutkan istilah *Performance Bond*. Istilah *Performance Bond* merupakan istilah yang lazim digunakan di dalam praktik perbankan.

Dalam Pasal 3 ayat (6) butir a Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi, disebutkan:

“Dalam pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi dapat disyaratkan adanya kewajiban jaminan penawaran dan **jaminan pelaksanaan** pekerjaan perencanaan untuk perencana konstruksi;”

Dalam Pasal 23 ayat (1) butir c Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun

2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi, disebutkan:

”Dalam hal penyedia jasa tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan kontrak kerja konstruksi, pengguna jasa dapat mencairkan dan selanjutnya menggunakan jaminan dari penyedia jasa sebagai kompensasi pemenuhan kewajiban penyedia jasa”

Dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (1) butir angka (5) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi, disebutkan:

“Jaminan pelaksanaan adalah jaminan bahwa penyedia jasa akan menyelesaikan pekerjaannya sesuai ketentuan kontrak kerja konstruksi. Jaminan pelaksanaan dapat diuangkan oleh pengguna jasa dan uangnya menjadi milik pengguna jasa, apabila penyedia jasa tidak mampu menyelesaikan pekerjaannya/kewajibannya atau kontrak kerja konstruksi diputus akibat kesalahan penyedia jasa.”

## **Kepastian Hukum Pemberlakuan Bank Garansi**

### 1. Hubungan antara kontraktor dengan *developer*

Antara kontraktor dengan *developer* terdapat hubungan kontraktual, yaitu perjanjian pelaksanaan jasa konstruksi. Pihak kontraktor berkedudukan sebagai penyedia jasa, sedangkan pihak *developer* berkedudukan sebagai

pengguna jasa. Perjanjian ini pada dasarnya tunduk pada asas-asas umum mengenai syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, namun tidak dapat sepenuhnya disusun berdasarkan asas kebebasan berkontrak.

Melalui Undang-undang Nomor 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, dan beberapa peraturan pelaksanaannya, seperti misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi, diatur bahwa isi perjanjian Jasa Konstruksi harus memuat beberapa hal sebagaimana telah diuraikan dalam Bab III penelitian ini. Pada bagian analisa, peneliti hanya akan membahas beberapa substansi penting saja, diantaranya berkenaan dengan:

- a. Di dalam perjanjian harus diuraikan rumusan pekerjaan, yang memuat uraian yang jelas dan rinci tentang lingkup kerja, nilai pekerjaan, dan batasan waktu Pelaksanaan;
- b. Di dalam perjanjian harus diuraikan hak dan kewajiban, yang memuat hak pengguna jasa untuk memperoleh hasil pekerjaan konstruksi serta kewajibannya untuk memenuhi ketentuan yang diperjanjikan serta hak penyedia jasa untuk memperoleh informasi dan imbalan jasa serta kewajibannya melaksanakan pekerjaan konstruksi;
- c. Perjanjian harus memuat klausul **cidera janji**, yang memuat ketentuan tentang tanggung jawab dalam hal salah satu pihak tidak melaksanakan

kewajiban sebagaimana diperjanjikan;

- d. Perjanjian harus memuat klausul Keadaan memaksa (*force majeure*), yang memuat ketentuan tentang kejadian yang timbul di luar kemanan dan kemampuan para pihak, yang menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak;

Dari empat hal di atas, dapat dikatakan bahwa baik pengguna jasa maupun penyedia jasa yang telah terikat dalam hubungan kontraktual harus tunduk pada apa yang telah disepakati di dalam kontrak sesuai dengan asas *pacta sunt servanda*. Pelanggaran terhadap batas waktu pelaksanaan perjanjian dapat dikategorikan sebagai perbuatan cidera janji, kecuali jika keterlambatan tersebut disebabkan oleh hal-hal yang dapat diklasifikasikan sebagai *force majeure*. Atas cidera janji yang terjadi, pihak yang melakukan cidera janji harus bertanggung jawab terhadap mitra perjanjiannya.

Berdasarkan asas *privity of contract*, suatu perjanjian hanya mengikat pada para pihak yang menyepakatinya saja. Dengan demikian, pihak pengguna jasa hanya terikat pada penyedia jasa, demikian pula sebaliknya. Terkait dengan perlindungan konsumen, terdapat asas *no privity no liability*, yang berarti tanpa adanya kontrak, tidak terdapat adanya kewajiban bertanggungjawab secara hukum. Prinsip ini terdapat dalam Pasal 1340 KUH Perdata yang menyatakan bahwa suatu perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya.

Dalam Pasal 1340 ayat (2) dinyatakan:

“Suatu perjanjian tidak dapat membawa rugi kepada pihak-pihak ketiga; tak dapat pihak-pihak ketiga mendapat manfaat karenanya, selain dalam hal yang diatur dalam pasal 1317.”

Pasal 1317 KUH Perdata mengatur:

“Lagi pun diperbolehkan juga untuk meminta ditetapkannya suatu janji guna kepentingan seorang pihak ketiga, apabila suatu penetapan janji yang dibuat oleh seorang untuk dirinya sendiri, atau suatu pemberian yang dilakukannya kepada seorang lain, memuat suatu janji yang seperti itu. Siapa yang telah memperjanjikan sesuatu seperti itu, tidak boleh menariknya kembali, apabila pihak ketigatersebut telah menyatakan hendak mempergunakannya.”

Perjanjian Pembangunan Rumah Susun merupakan perjanjian yang mengikat pihak penyedia jasa konstruksi

dan pihak pengguna jasa yaitu *developer*. Namun **menurut pandangan peneliti, berdasarkan Pasal 1317 KUH Perdata, dapat ditetapkan klausul-klausul yang terkait dengan pihak ketiga.** Walaupun pihak yang terlibat dalam perjanjian itu hanya dua pihak, pelaksanaan perjanjian akan berdampak pada pihak ketiga yaitu konsumen rumah susun. **Oleh karena itu, dalam penyusunan kontrak konstruksi, perlu disertai klausul-klausul yang bertujuan untuk melindungi dan menetapkan hak pihak ketiga yang terkait.**

Substansi Perjanjian Pembangunan Rumah Susun diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Di dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah tersebut, diatur beberapa substansi penting dalam perjanjian yang terkait dengan hak pihak ketiga (konsumen) di antaranya:

No.	Pasal dalam Peraturan Pemerintah	Hal yang harus dicantumkan sehubungan dengan hak konsumen	Analisa / Komentar terhadap Substansi Kontrak
1	Pasal 23 (1) b.angka 5	jangka waktu pelaksanaan	Jangka waktu pelaksanaan pembangunan harus disesuaikan dengan jangka waktu serah terima unit satuan rumah susun yang dijanjikan oleh developer kepada konsumen. Untuk mengantisipasi keterlambatan, perlu diberikan jarak antara jangka waktu diperkirakan bangunan

			akan selesai, dengan jangka waktu serah terima pada konsumen. Misalnya jangka waktu pembangunan diperkirakan selesai pada Januari 2015, maka sebaiknya PPKJB atau PPJB menyatakan developer akan menyerahkan unit rumah susun setelah Januari 2015.
2	Pasal 23 (1) c. angka 1	jenis pertanggung jawaban yang menjadi kewajiban penyedia jasa yang berkaitan dengan pembayaran uang muka, pelaksanaan pekerjaan, hasil pekerjaan, tenaga kerja, tuntutan pihak ketiga dan kegagalan bangunan;	Menurut pendapat peneliti, jenis pertanggung jawaban yang dimaksud dapat berbentuk <i>Surety Bond</i> yang diterbitkan oleh perusahaan asuransi, atau Bank Garansi yang diterbitkan oleh lembaga perbankan. Bank Garansi yang dimaksud dapat berfungsi sesuai dengan tahapan perjanjian seperti misalnya <i>advance payment bond</i> terkait dengan pembayaran uang muka, <i>performance bond</i> terkait dengan pelaksanaan pekerjaan, sampai dengan <i>maintenance bond</i> terkait dengan pemeliharaan hasil pekerjaan.  Tuntutan pihak ketiga dalam hal terjadi kegagalan bangunan harus diatur sedemikian rupa sehingga jelas siapa yang harus bertanggung jawab. Pihak yang harus bertanggung jawab seharusnya adalah pihak yang karena kesalahan atau kelalaiannya mengakibatkan kerugian. Dalam hal ini harus dihindari penggunaan klausula eksonerasi yang membebaskan pihak tertentu dari tanggung jawab atas kegagalan bangunan.
3	Pasal 23 (1) c. angka 3	Dalam hal penyedia jasa tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan kontrak kerja konstruksi,	Dalam hal terjadi wanprestasi dari penyedia jasa, pengguna jasa dapat mencairkan bank garansi yang telah ia terima. Hasil pencairan bank garansi tersebut harus dimanfaatkan sedemikian rupa untuk kepentingan penyelesaian sisa proyek dan untuk pembayaran kompensasi

		<p>pengguna jasa dapat mencairkan dan selanjutnya menggunakan jaminan dari penyedia jasa sebagai kompensasi pemenuhan kewajiban penyedia jasa</p>	<p>keterlambatan penyerahan bangunan bagi konsumen.</p> <p>Untuk kepentingan pemenuhan hak konsumen, akan lebih baik jika di dalam perjanjian antara kontraktor dan developer, klausul ini dirumuskan secara jelas sebagai berikut: “Dalam hal penyedia jasa tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan kontrak kerja konstruksi, pengguna jasa dapat mencairkan dan selanjutnya menggunakan jaminan dari penyedia jasa sebagai kompensasi pemenuhan kewajiban penyedia jasa termasuk dalam kaitannya dengan pemenuhan kewajiban terhadap konsumen”</p>
4	Pasal 23 (1) g. angka 1	<p>bentuk cidera janji :</p> <p>a) oleh penyedia jasa yang meliputi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tidak menyelesaikan tugas;</li> <li>- tidak memenuhi mutu;</li> <li>- tidak memenuhi kuantitas; dan</li> <li>- tidak menyerahkan hasil pekerjaan;</li> </ul>	<p>Dalam perjanjian jasa konstruksi harus diuraikan dengan jelas bentuk cidera janji dan konsekuensi hukum yang harus ditanggung oleh pihak yang cidera janji.</p> <p>Apabila penyedia jasa tidak menyelesaikan tugas sebagaimana diperjanjikan, harus diatur apa akibat hukum yang akan ia terima.</p> <p>Perlu diperjelas apakah jika sudah ada jaminan berupa bank garansi yang dicairkan, maka pihak penyedia jasa masih harus menjalankan prestasi lagi atau tidak. Selain itu apakah dengan dicairkannya bank garansi, pihak pengguna jasa tetap berhak mengajukan gugatan karena terjadi sengketa konstruksi. Hal ini perlu diatur karena apa yang terjadi antara penyedia jasa dan pengguna jasa konstruksi akan berpengaruh juga bagi konsumen. Penyelesaian sengketa yang berlarut-larut antara penyedia jasa dan pengguna jasa konstruksi akan berpengaruh pada cepat atau lambatnya penyelesaian tuntutan hak konsumen.</p>

5	Pasal 23 (1) j. angka 1-3	j. Keadaan memaksa mencakup kesepakatan mengenai : 1) risiko khusus; 2) macam keadaan memaksa lainnya; dan 3) hak dan kewajiban pengguna jasa dan penyedia jasa pada keadaan memaksa	<p>Selain harus diatur mengenai jenis-jenis keadaan memaksa, perlu diatur mengenai akibat hukum dari timbulnya keadaan memaksa.</p> <p>Berdasarkan prinsip hukum yang dianut dalam Pasal 1244 dan 1245 KUH Perdata , keadaan memaksa akan membebaskan si berpiutang dari kewajiban berprestasi. Oleh sebab itu perlu dirinci hal-hal apa saja yang termasuk ke dalam keadaan memaksa agar pihak penyedia jasa konstruksi tidak menggunakan alasan keadaan memaksa sebagai pembenaran untuk melakukan cidera janji.</p> <p>Di dalam pengerjaan konstruksi rumah susun, dikenal berbagai macam risiko misalnya mengenai ketidakpastian biaya dan risiko bisnis lainnya. Hal yang perlu diantisipasi adalah munculnya risiko bisnis akibat perilaku spekulatif dari pelaku bisnis itu sendiri. Misalnya, dalam kondisi ekonomi yang tergolong tidak stabil, pihak penyedia jasa berspekulasi menawarkan harga yang sangat rendah. Perilaku spekulatif yang demikian tidak dapat digolongkan sebagai risiko yang membebaskan pihak berpiutang dari kewajiban melakukan prestasi.</p>
6	Pasal 23 (1) k	k. Kewajiban para pihak dalam kegagalan bangunan meliputi : 1) jangka waktu pertanggungjawaban kegagalan bangunan; dan 2) bentuk tanggung jawab	<p>Berdasarkan Pasal 31 PP No.29 tahun 2000 Kegagalan pekerjaan konstruksi adalah keadaan hasil pekerjaan konstruksi yang tidak sesuai denganspesifikasi pekerjaan sebagaimana disepakati dalam kontrak kerja konstruksi baik sebagian maupunkeseluruhan sebagai akibat kesalahan pengguna jasa atau penyedia jasa.</p> <p>Sama halnya dengan kondisi timbulnya kerugian pada umumnya, pihak yang harus</p>

		terhadap kegagalan bangunan;	bertanggungjawab adalah pihak yang karena kesalahan atau kelalaiannya mengakibatkan kerugian. Dalam hal ini harus dihindari penggunaan klausula eksonerasi yang membebaskan pihak tertentu dari tanggung jawab atas kegagalan bangunan.
--	--	------------------------------	---

Tabel 1. Analisis Klausula dalam Kontrak Konstruksi

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam sub bab ini, dapat disimpulkan bahwa klausula yang ada di dalam perjanjian jasa konstruksi tidak dapat dirumuskan hanya untuk kepentingan pihak penyedia dan pengguna jasa konstruksi saja. Hak konsumen harus diperhatikan dengan pencantuman klausula-klausula perihal pertanggungjawaban para pihak jika tindakan yang ia lakukan dapat berdampak bagi munculnya kerugian bagi konsumen.

## 2. Hubungan antara *Developer* dengan Konsumen

Antara *developer* dan konsumen, terdapat hubungan kontraktual berupa perjanjian jual beli. Pihak *developer* berkedudukan sebagai penjual dan konsumen sebagai pembeli. Dalam hal ini, objek jual beli adalah satuan / unit rumah susun.

Perjanjian jual beli merupakan perjanjian bernama yang diatur di dalam KUH Perdata. Dalam Pasal 1457 KUH Perdata dinyatakan bahwa jual beli adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga

yang telah dijanjikan. Hal ini menyiratkan adanya kewajiban menyerahkan barang pada pihak penjual, dan kewajiban membayar harga pada pihak pembeli.

Dalam Pasal 1458 KUH Perdata dinyatakan bahwa jual beli itu dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelahnya orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar.

Apabila Pasal 1458 diterapkan dalam transaksi jual beli satuan rumah susun, kita dapat melihat bahwa sesungguhnya perjanjian jual beli telah terjadi ketika konsumen dan *developer* menyepakati harga unit yang ditawarkan walaupun dalam kenyataannya, unit rumah susun itu belum ada.

Secara prosedural, tahapan penjualan rumah susun terikat pada aturan dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun, khususnya pada Pasal 42, yang menyatakan:

- (1) Pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan.

(2) Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki: a. kepastian peruntukan ruang; b. kepastian hak atas tanah; c. kepastian status penguasaan rumah susun; d. perizinan pembangunan rumah susun; dan e. **jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin**

Pada tahap pemasaran ini, konsumen dan developer belum diperkenankan untuk membuat perjanjian dalam bentuk Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Pasal 43 Undang-undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun, menyatakan bahwa PPJB baru dapat dibuat apabila telah dipenuhi persyaratan kepastian atas: a. status kepemilikan tanah; b. kepemilikan IMB; c. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; d. keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan e. hal yang diperjanjikan. Kemudian, Akta Jual Beli baru dapat dibuat setelah pembangunan rumah susun selesai. Adanya kasus cedera janji dari pihak kontraktor yang mengakibatkan terlambatnya penyelesaian pembangunan rumah susun, mengakibatkan Akta Jual Beli tidak dapat dibuat. Artinya proses peralihan hak menjadi tertunda.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, konsumen hanya memiliki hubungan hukum dengan pihak *developer* saja. Dalam hal terjadi cedera janji dari pihak kontraktor, konsumen hanya dapat menuntut pemenuhan haknya terhadap

*developer*. Dalam Pasal 42 ayat (2) huruf e, dinyatakan bahwa *developer* dapat melakukan pemasaran walaupun secara fisik, rumah susun tersebut belum dibangun, jika disertai jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.

Keberadaan jaminan yang dalam prakteknya dikenal dengan Bank Garansi, secara normatif merupakan hal yang wajib. Pembentuk undang-undang telah berupaya mengantisipasi terjadinya risiko yang muncul dalam proses pembangunan yang berpotensi pada terjadinya keterlambatan penyelesaian dan sebagainya. Pembentuk undang-undang telah merancang aturan yang bertujuan untuk melindungi konsumen.

Jika kemudian terjadi wanprestasi dari pihak kontraktor, jaminan atau garansi yang diterbitkan bank akan diklaim pencairannya oleh *developer*. Bank menerbitkan jaminan atau garansi untuk kepentingan *developer*. Hal ini berarti pencairan jaminan atau garansi bank **tidak secara langsung** ditujukan bagi pemulihan hak konsumen yang dirugikan akibat keterlambatan penyerahan unit rumah susun. Dalam hal ini, dituntut iktikad baik dari *developer* yang menerima pencairan bank garansi tersebut untuk secara adil memanfaatkan dana yang ada untuk memulihkan kerugian finansial yang ia derita dan juga untuk pembayaran ganti rugi atau kompensasi bagi konsumen.

Perihal pembayaran kompensasi bagi konsumen, hal ini diatur dan disepakati di dalam perjanjian antara *developer* dan konsumen. Perjanjian yang dimaksud sangat bergantung pada tahap

pembangunan rumah susun. Jika keterbangunan belum mencapai 20 persen, perjanjian yang dibuat biasanya berupa Perjanjian Pengikatan dan Konfirmasi Jual Beli. Jika keterbangunan sudah mencapai 20 persen, perjanjian yang dibuat dapat berupa Perjanjian Pengikatan Jual Beli.<sup>27</sup> Perjanjian disusun dalam bentuk perjanjian baku, sehingga berapa besar kompensasi yang diterima oleh konsumen ditentukan secara sepihak oleh pihak *developer*.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh peneliti, diperoleh data yang dapat memberikan gambaran mengenai berapa besar kompensasi yang akan dibayarkan oleh *developer* kepada konsumennya. Dinyatakan apabila *developer* terlambat menyelesaikan bangunan dan terlambat menyerahkan unit yang tidak disebabkan oleh *Force Majeure* dalam jangka waktu tersebut, maka *developer* akan dikenakan denda 1/1000 (satu permil) perhari dari nilai sisa progres bangunan dengan jumlah denda maximum 5%.<sup>28</sup>

Dapat dikalkulasikan jika harga 1 unit apartemen adalah Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah), kemudian konsumen sudah melunasi seluruh pembayaran, dan pada saat akan dilakukan serah terima bangunan, ternyata kondisi keterbangunan baru mencapai 80 persen. Artinya sisa progres bangunan adalah 20 persen dari Rp Rp. 400.000.000 = Rp. 80.000.000, - (delapan

puluh juta rupiah). Maka, jika dihitung 1/1000, *developer* hanya akan dikenai denda Rp. 80.000, - per hari, sampai dengan mencapai denda maksimum 5 persen dari Rp.80.000.000, - yaitu Rp 4.000.000, - (empat juta rupiah). Hal ini tentu bukan merupakan aturan yang adil, dibandingkan dengan kerugian yang ditanggung konsumen.

Sama halnya dengan data yang diperoleh dari Perjanjian Pengikatan Jual Beli antara konsumen dengan pihak *developer* di Jakarta Selatan yang membangun rumah susun di kawasan kecamatan Mampang Prapatan, diperoleh klausul sebagai berikut:

“Apabila Pihak Pertama tidak dapat melakukan serah terima fisik dan bertahap mulai tanggal penyelesaian pembangunan, maka :

- i) dalam hal Pihak Kedua belum melunasi harga pengikatan pada tanggal penyelesaian Pembangunan, maka terhitung 6 (enam bulan sejak tanggal pelunasan harga pengikatan, Pihak Pertama akan dikenakan **denda keterlambatan sebesar 1 % (satu persen) per bulan** dari jumlah angsuran harga pengikatan (tidak termasuk PPN) yang telah diterima oleh Pihak Pertama dari Pihak Kedua **dengan maksimal denda sebesar 3 % (tiga persen)** dari jumlah angsuran Harga Pengikatan (tidak termasuk PPN) yang telah

<sup>27</sup> Pernyataan diperoleh dari pengamatan terhadap praktek pemasaran rumah susun oleh sebuah perusahaan pengembang di Kota Bandung.

<sup>28</sup> Ayu Dyah Utami Putri, “Tanggung Jawab Developer Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Studi Pada Apartemen Bellagio the Residence Mega

Kuningan)”, Tesis, Semarang: Universitas Diponegoro, 2010, hlm. 90. Data diperoleh dari Perjanjian pengikatan jual beli apartemen yang dibuat oleh Developer Apartemen Bellagio The Residences Mega Kuningan (PT.Centra Lingga Perkasa).

diterima oleh Pihak Pertama dari Pihak Kedua

ii) Dalam hal Pihak Kedua telah melunasi harga pengikatan pada Tanggal Penyelesaian Pembangunan, maka terhitung sejak 6 (enam bulan) setelah Tanggal Penyelesaian Pembangunan, Pihak Pertama akan dikenakan **denda keterlambatan sebesar 1 % (satu persen) per bulan** dari jumlah angsuran harga pengikatan (tidak termasuk PPN) yang telah diterima oleh Pihak Pertama dari Pihak Kedua dengan **maksimal denda sebesar 3 % (tiga persen)** dari jumlah angsuran Harga Pengikatan (tidak termasuk PPN) yang telah diterima oleh Pihak Pertama dari Pihak Kedua.”<sup>29</sup>

Akhirnya dalam sub ini peneliti berpendapat bahwa keberadaan bank garansi belum dapat dikatakan sebagai jaminan yang cukup untuk menjamin terlaksananya pembangunan dan melindungi hak konsumen. Hak konsumen dan pemenuhannya bergantung pada hubungan kontraktual antara konsumen dengan developer yang tertuang dalam perjanjian baku yang seringkali masih menempatkan konsumen dalam posisi yang lemah.

## **Perlindungan Hak Konsumen Rumah Susun**

Sebagaimana kita ketahui bahwa perbankan di Indonesia diarahkan untuk menjadi agen pembangunan (*agent of development*). Bank berperan antara lain untuk:

1. “meningkatkan pemerataan kesejahteraan rakyat banyak, bukan kesejahteraan segolongan orang atau perseorangan saja; melainkan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia tanpa kecuali;
2. meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, bukan pertumbuhan ekonomi segolongan orang atau perseorangan, melainkan pertumbuhan ekonomi seluruh rakyat Indonesia, termasuk pertumbuhan ekonomi yang diserasikan;
3. meningkatkan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis;
4. meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat banyak, artinya tujuan yang hendak dicapai oleh perbankan nasional adalah meningkatkan pemerataan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat Indonesia, bukan segolongan orang atau perseorangan saja.”<sup>30</sup>

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa bank didirikan bukan semata-mata menjadi pelaku bisnis yang meraih keuntungan untuk pihak pendiri atau pemiliknya saja. Bank diberikan amanat dan tanggung jawab untuk ikut serta meningkatkan kesejahteraan rakyat

---

<sup>29</sup> Perjanjian Pengikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun milik salah satu developer di wilayah Jakarta Selatan. Data diperoleh dari wawancara dengan salah satu konsumen pada tanggal 20 Januari 2015.

<sup>30</sup> Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm. 61.

dan menunjang pertumbuhan ekonomi yang sehat. Apabila di dalam berbagai transaksi di dalam masyarakat, sering terjadi pelanggaran terhadap hak konsumen, tindakan wanprestasi, serta berbagai bentuk pelanggaran lainnya, maka dapat dikatakan bahwa perekonomian di negara tersebut berada di dalam kondisi yang tidak sehat.

Demikian pula halnya dalam kegiatan pembangunan rumah susun sampai dengan penyerahan unit rumah susun. Sebagaimana kita ketahui bersama, banyak terjadi keterlambatan proses serah terima dan konsumen selalu berada di dalam posisi yang dirugikan. Hal ini harus diupayakan untuk dapat diminimalisir, dan bank harus mampu mengambil peranan aktif untuk mewujudkan fungsinya sebagai *agent of development*.

Sebagaimana telah diuraikan dalam sub.bab sebelumnya dalam kegiatan pemasaran unit rumah susun, terjadi hubungan hukum berupa perjanjian jual beli satuan rumah susun antara *developer* dengan konsumen. Berdasarkan hubungan hukum tersebut, harapan konsumen akan perlindungan dan pemenuhan hak-haknya sepenuhnya mengacu pada kontrak antara konsumen dan *developer*. Hal ini menempatkan konsumen dalam posisi yang lemah mengingat bentuk dari perjanjian tersebut adalah perjanjian baku yang di dalamnya tercantum berbagai klausula baku yang melemahkan posisi konsumen.

Dalam penelitian ini, telah disampaikan bahwa bank berperan dalam transaksi penerbitan bank garansi. Perjanjian garansi yang diterbitkan bank untuk pemenuhan prestasi kontraktor hanya berpengaruh pada

perlindungan hak bagi *developer* saja. Artinya apabila kita kembali pada pertanyaan bagaimana bank yang menerbitkan bank garansi dapat ikut berperan dalam melindungi hak konsumen rumah susun, maka secara normatif, bank penjamin yang menerbitkan garansi bagi kepentingan *developer*, memiliki peranan yang terbatas bahkan dapat dikatakan secara langsung tidak ada peranan sama sekali. Hal ini disebabkan oleh daya jangkau perjanjian garansi itu sendiri yang lahir atas dasar perjanjian pekerjaan konstruksi, dan bukan lahir berdasarkan perjanjian jual beli unit rumah susun yang melibatkan konsumen sebagai pihak.<sup>31</sup> Oleh sebab itu, mengingat keterbatasan peranan bank penerbit garansi (yang menjamin pemenuhan prestasi kontraktor) dalam melindungi hak konsumen, maka **dalam perjanjian antara developer dan konsumen juga perlu diterbitkan garansi.**

Kewajiban keberadaan garansi sebenarnya telah diatur di dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2012 tentang Rumah Susun. Pasal 42 ayat (2) huruf e. menyatakan dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus **memiliki jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “jaminan atas pembangunan rumah susun” dapat berupa surat dukungan bank atau non-bank.**

---

<sup>31</sup> Secara eksplisit, perjanjian garansi menyatakan Bank menjamin pembayaran sebesar (Rp) dalam hal pihak yang dijamin tidak melaksanakan pekerjaan

sebagaimana telah ditetapkan dalam kontrak yang dibuat antara pihak A (yang dijamin) dengan pihak B (pihah yang menerima jaminan).

Dengan demikian tercipta struktur hubungan hukum antara Bank dengan *developer* dan para konsumen. Bank berkedudukan sebagai penjamin, *developer* berkedudukan sebagai debitur yang dijamin pemenuhan prestasinya, dan para konsumen berkedudukan sebagai pihak ketiga yang dijamin pemenuhan haknya. Untuk melaksanakan perjanjian penerbitan bank garansi tersebut, maka beberapa hal yang harus diperhatikan di antaranya:

### **1. Penerbitan Bank Garansi didasarkan pada adanya perjanjian antara *developer* dan konsumen.**

Apabila bank garansi akan diberlakukan dalam hubungan hukum antara *developer* dengan konsumen, maka secara eksplisit Bank Garansi akan menyatakan “Bank menjamin pembayaran jika *developer* cidera janji sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian pengikatan jual beli satuan rumah susun.” Seringkali di dalam memandang perjanjian jual beli, pihak penjual selalu dianggap berkedudukan sebagai kreditur yang berhak atas suatu prestasi berupa pembayaran dari pihak pembeli, padahal jika dicermati lebih lanjut, sifat dari perjanjian jual beli adalah perjanjian bertimbal balik, di mana masing-masing pihak memiliki kewajiban melaksanakan

prestasi. Pihak *developer* sebagai penjual memiliki kewajiban pokok untuk menyerahkan barang. Menurut Pasal 1480 KUH Perdata: “Jika penyerahan karena kelalaian si penjual tidak dapat dilaksanakan, maka si pembeli dapat menuntut pembatalan pembelian menurut ketentuan pasal 1266 dan 1267”.<sup>32</sup> Demikian kewajiban penjual sebagaimana diatur di dalam KUH Perdata.

### **2. Waktu Pembuatan Perjanjian Garansi**

Perlu dilakukan kajian perihal pada tahapan transaksi yang mana pembuatan perjanjian garansi dapat dilakukan. Berdasarkan Pasal 1458 KUH Perdata, jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak seketika setelah para pihak mencapai kesepakatan tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar.

Menurut pendapat peneliti, perjanjian jual beli sudah terjadi sejak timbul kata sepakat. Artinya sejak awal para pihak menyatakan kehendaknya untuk terikat pada perjanjian jual beli. Dalam hal ini, sejak konsumen membayar *booking fee* sebetulnya sudah menjadi saat munculnya perjanjian.<sup>33</sup> Di dalam Pasal

---

<sup>32</sup> Dalam hal ini, Peneliti berpendapat bahwa gugatan pembatalan pembelian merupakan hal yang harus dihindari. Transaksi penjualan satuan rumah susun melibatkan banyak konsumen. Keberadaan bank garansi justru diharapkan dapat menjadi sarana pemberian kompensasi yang memadai bagi para konsumen. Perlu dirancang, adanya pihak perwakilan konsumen yang dapat menjadi pihak yang menerima pencairan dana, dan dapat membagikan dana tersebut

secara proporsional kepada para konsumen yang dirugikan.

<sup>33</sup> Dalam praktek, jual beli unit rumah susun dilakukan melalui beberapa tahap, mulai dari penawaran, pembayaran *booking fee*, pembuatan perjanjian pengikatan jual beli (PPJB), sampai dengan penandatanganan akta jual beli. Hal ini disebabkan karena adanya aturan dalam Pasal 43 ayat (2) huruf d UU Rumah Susun yang menyatakan bahwa PPJB

42 ayat (2) huruf e UU Rusun juga menyatakan bahwa jaminan dari bank harus sudah ada pada saat proses pemasaran dilakukan (dalam hal ini pemasaran dilakukan **sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan**). Melihat kondisi dari objek perjanjian yang belum terbangun dan nominal *booking fee* yang dibayarkan relatif kecil, pihak pembeli dapat saja secara sepihak membatalkan pembeliannya dan pihak penjual akan menghanguskan *booking fee* yang sudah dibayarkan. Artinya, dengan konsekuensi yang cukup sederhana tersebut, bank belum perlu terlibat sebagai penjamin.

Lain halnya apabila tahapan transaksi sudah memasuki tahapan pembuatan PPJB. Dalam hal ini pengerjaan proyek rumah susun telah dimulai. Jika untuk pelaksanaan prestasi kontraktor, terdapat jaminan dari bank berupa bank garansi, artinya developer telah memegang jaminan, sehingga adalah adil dan pantas apabila konsumen juga memperoleh jaminan atas pemenuhan prestasi developer.

### **3. Substansi Perjanjian Bank Garansi dalam Hubungan antara Developer dan Konsumen**

Sebagaimana Bank Garansi yang berlaku pada umumnya, bank garansi yang diterbitkan untuk menjamin pelaksanaan prestasi developer harus memuat

1. “Judul “Garansi Bank” atau “Bank Garansi”;

2. Nama dan alamat bank pemberi garansi;
3. Tanggal penerbitan Bank Garansi;
4. Transaksi antara pihak yang dijamin dengan penerima garansi Perlu dicantumkan dalam perjanjian garansi bahwa transaksi yang dijamin adalah transaksi jual beli unit atau satuan rumah susun, dengan harga dan waktu penyerahan yang telah disepakati di dalam PPJB.
5. Jumlah uang yang dijamin oleh bank;  
Jumlah uang yang dijamin oleh bank adalah jumlah kompensasi yang disepakati, jika penyerahan unit terlambat, bukan yang ditentukan secara sepihak oleh developer yang seringkali merugikan konsumen.
6. Tanggal mulai berlaku dan berakhirnya bank garansi;  
Bank garansi mulai berlaku sejak diterbitkan dan dapat di-klaim pemenuhannya ketika syarat yang ditentukan terjadi, yaitu ketika terjadi keterlambatan penyerahan unit.
7. Penegasan batas waktu pengajuan klaim;
8. Pernyataan bahwa penjamin (bank) akan memenuhi pembayaran dengan melepaskan hak istimewanya untuk menuntut supaya benda-benda si berutang lebih dahulu disita dan dijual untuk melunasi hutang-hutangnya

---

baru dapat dilakukan dengan keterbangunan minimum 20 persen

sesuai dengan Pasal 1832 KUH Perdata.”<sup>34</sup>

Perihal penggunaan hak istimewa, apabila bank melepaskan hak istimewanya, perlindungan hak konsumen akan lebih terpenuhi, karena jika terjadi keterlambatan penyerahan unit, bank akan langsung mencairkan kompensasi pada konsumen. Bank kemudian akan mencairkan kontra garansi yang diberikan oleh developer. Jumlah kompensasi inilah yang harus dikalkulasi secara wajar, sesuai dengan besarnya hak.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam laporan penelitian ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bank penerbit garansi berperan selaku penjamin dalam pelaksanaan pembangunan rumah susun, dalam hal pihak kontraktor melakukan tindakan wanprestasi Keberadaan bank garansi secara normatif dapat menjamin dilakukannya penggantian dana jika kontraktor wanprestasi, dan hal inilah yang mendorong kontraktor yang beriktikad baik untuk melaksanakan prestasinya sesuai dengan yang diperjanjikan;
2. Keberadaan bank garansi belum dapat dikatakan sebagai jaminan yang cukup untuk menjamin terlaksananya pembangunan dan melindungi hak konsumen. Hak konsumen dan pemenuhannya bergantung pada perjanjian antara konsumen dengan developer. Perjanjian tersebut

berbentuk perjanjian baku yang seringkali masih menempatkan konsumen dalam posisi yang lemah. Perlindungan konsumen dapat diupayakan sejak penyusunan perjanjian jasa konstruksi. Klausula yang ada di dalam perjanjian jasa konstruksi tidak dapat dirumuskan hanya untuk kepentingan pihak penyedia dan pengguna jasa konstruksi saja. Hak konsumen harus diperhatikan dengan pencantuman klausula-klausula di dalam perjanjian pekerjaan konstruksi, perihal pertanggungjawaban para pihak jika tindakan yang dilakukan dapat berdampak bagi munculnya kerugian bagi konsumen;

3. Peranan bank penerbit garansi dalam melindungi hak konsumen masih dapat dikatakan terbatas. Hal ini disebabkan hubungan hukum yang dijamin adalah hanya antara kontraktor dan developer. Oleh sebab itu, dalam hubungan antara developer dan konsumen, perlu melibatkan satu institusi bank lain untuk menerbitkan bank garansi, sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 42 ayat (2) huruf e Undang-undang nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku dan Karya Ilmiah**

Abdulkadir Muhhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

---

<sup>34</sup>Johannes Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 138

- Agus Yudha Hernoko. *Hukum Perjanjian; Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Ayu Dyah Utami Putri, Tanggung Jawab Developer Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Studi Pada Apartemen Bellagio the Residence Mega Kuningan), Tesis, Semarang, Universitas Diponegoro, 2010.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lainnya yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Ellen Pantouw, *230 + Sumber Pinjaman Untuk Usaha Anda*, Yogyakarta, Gradien Mediatama, 2008.
- Hassanudin Rahman, *Aspek-aspek Hukum Pemberian Kredit Perbankan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998.
- Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Iman Sudyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006.
- Johannes Ibrahim, *Bank Sebagai Lembaga Intermediasi dalam Hukum Positif*, Bandung, Utomo, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Bank Garansi, Suatu Catatan Terhadap Kajian Yang Dilakukan di Beberapa Bank*, Jurnal Pro Justitia, Bandung, Universitas Katolik Parahyangan, Juli, 1997.
- Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Kasmir, *Dasar-dasar Perbankan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Munir Fuady. *Hukum Perbankan Modern*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet 2, Jakarta: Kencana, 2008.
- Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Rimsky K. Judisseno. *Sistem Moneter dan Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 1985.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010.

## **Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang  
Perlindungan Konsumen.

Undang-undang Nomor 20 tahun 2011  
tentang Rumah Susun.

Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000  
sebagaimana telah diubah dengan PP  
No.59 tahun 2010 tentang  
Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.

## **Kamus Hukum**

A.F Elly Erawaty dan J.S. Badudu, *Kamus  
Hukum Ekonomi*, Jakarta: ELIPS,  
1996

## **Sumber Hukum Lainnya**

<http://finance.detik.com>, Kekurangan Rumah  
di Indonesia Membengkak Hingga 21,6  
Juta Unit di 2030

<http://www.bankmandiri.co.id>

[http://www.bni.co.id/idid/bankingservice/bu  
sinessbanking/services/garansibank.aspx](http://www.bni.co.id/idid/bankingservice/businessbanking/services/garansibank.aspx)

[http://knowledgecenter.ptpp.co.id/sengketa.a  
lam\\_konstruksi.pdf](http://knowledgecenter.ptpp.co.id/sengketa.alam_konstruksi.pdf)

<http://properti.kompas.com>