

EKSISTENSI JAMINAN DALAM KONTRAK PENGADAAN GABAH/BERAS PADA PERUM BULOG DIVISI REGIONAL YOGYAKARTA

Ninik Darmini* dan S.I. Jenie**

Abstract

The binding of security in rice sales contract between Perum BULOG Yogyakarta Regional Division and contractors is carried out in a pawning manner (for money and periodical deposit used as the security), and personal security (for bank guaranty. The forms of default include supplying rice from mill rice that is below the standard, overdue provision, short amount of supply, and supplying rice not from the product of rice mill agreed on in the contract. Some efforts to solve these problems include giving an addendum (grace period), obligation for compensation payment of 1/1000 to a maximum of 0,5% of the total shortage, and internal resolution. The factors preventing any claim for the security are : almost 80% of contractors can use the grace period offered, and the compensation payment is able to compensate the loss suffered by Perum BULOG. One of the reasons from theoretical bases is that the risk in a sales contract for measured and calculated commodity must be born by the buyer, which is Perum BULOG Yogyakarta Regional Division in this case.

Kata kunci : perjanjian jual beli, jaminan, beras

A. Latar Belakang Masalah

Pangan merupakan salah satu kebutuhan pokok rakyat yang harus tersedia dalam jumlah yang cukup dan dalam kualitas yang baik. Untuk hal tersebut, pemerintah menyerahkan pengadaan gabah/beras kepada Perum BULOG. Dalam mengemban misinya, Perum BULOG berkewajiban menjamin ketersediaan bahan pangan nasional khususnya gabah/beras. Selain itu Perum BULOG wajib menjaga stabilitas harga pangan sehingga terjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Untuk tujuan tersebut, Perum BULOG Divisi Regional Divisi Regional (Divre) Yogyakarta yang meliputi 5 wilayah yaitu, Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Bantul, Gunung Kidul, dan Kulonprogo harus menyediakan sekitar 60.000 (enam puluh ribu) ton gabah/beras per tahun. Tugas ini cukup berat mengingat

DIY bukan merupakan daerah pengadaan yang besar seperti Jawa Tengah, Jawa Timur atau Jawa Barat sebagai sentra produksi.

Pengadaan gabah/beras oleh Divre Yogyakarta didasarkan pada beberapa ketentuan seperti Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2002 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan, Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Departemen Pertanian RI dan KABULOG Nomor: 02/SKB/BBK/1/2003 – Kep. 08/UP/01/2003 Tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Kontraktor Pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri dari Petani/Kelompok Tani, SK KABULOG Nomor : Kep. 16/KA/01/2003 Tentang Tata Cara Teknis Pemeriksaan Kualitas Gabah, Beras dan Karung Plastik Dalam Rangka Pengadaan Dalam Negeri serta SK KABULOG Nomor : Kep-19/KA/01/2003 Tentang Pengolahan/Giling Gabah Pengadaan Dalam Negeri.

* Dosen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

** Dosen Hukum Perdata Fakultas Hukum dan Sekolah Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada.

Dalam tugasnya, selain melakukan pembelian langsung kepada para petani dan Usaha Penggilingan Gabah/Beras (UPGB), Perum BULOG Divisi Regional Yogyakarta juga mengadakan kerjasama dengan pedagang gabah/beras (kontraktor). Wujud kerjasama tersebut dituangkan dalam perjanjian jual beli gabah/beras antara Perum BULOG dengan kontraktor. Kontraktor sebagai penjual wajib menggiling gabah yang disetorkan dan menyerahkan beras hasil giling sesuai dengan persyaratan kualitas yang ditetapkan.

B. Perumusan Masalah

Hal penting dalam perjanjian jual beli ini adalah ketepatan waktu penyerahan serta pemenuhan kualitas gabah/beras sesuai yang ditetapkan Perum BULOG. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam perjanjian jual beli gabah/beras disyaratkan adanya dua macam jaminan yaitu, Jaminan Pengadaan dan Jaminan Kesiediaan Giling Gabah (JKGG) masing-masing sebesar 2,5% dan 4% dari nilai kontrak.

Fungsi dari jaminan adalah memberikan kepastian terhadap kreditur atas pelunasan piutangnya apabila terjadi kegagalan pemenuhan prestasi oleh pihak debitur. Jaminan diartikan sebagai „a promise to answer for the payment of some debt, or the performance of some duty, in case of failure of another who is liable in the first instance”.¹

Macam-macam jaminan yang dapat diserahkan oleh kontraktor pengadaan diatur dalam Pasal 13 ayat (3) SK KABULOG Nomor : Kep/KA/01/2003, yaitu (1) Bank garansi dari bank pemerintah atau bank lain yang disepakati oleh Perum BULOG; (2) Deposito dengan surat kuasa pencairan; dan (3) uang tunai.

Jaminan pengadaan dan JKGG yang dapat berupa 3 hal tersebut diatas harus diserahkan oleh kontraktor pengadaan sebelum ditutupnya kontrak jual beli gabah/beras. Dalam

ketentuannya, jaminan tersebut akan dikembalikan oleh Perum BULOG Divre Yogyakarta kepada kontraktor pengadaan setelah seluruh kewajiban telah dipenuhi.

Kontraktor yang dalam masa kontrak tidak dapat menyerahkan gabah/beras dengan kualitas yang disyaratkan telah melakukan wanprestasi. Untuk hal tersebut, Perum BULOG mempunyai kekuasaan mencairkan Jaminan Pengadaan ataupun JKGG untuk menutup kerugian yang diderita, misalnya (1) jika kontraktor mitra kerja Perum BULOG sama sekali tidak berprestasi dalam masa kontrak, maka seluruh jaminan pengadaan akan menjadi milik Perum BULOG; (2) jika kontraktor mitra kerja Perum BULOG kurang dalam hal berprestasi maka jaminan akan diklaim sesuai dengan besarnya kerugian yang diderita Perum BULOG.

Dalam prakteknya meskipun beberapa kontraktor terlambat, kurang ataupun tidak berprestasi sebagaimana yang diperjanjikan, Perum BULOG hingga kini belum pernah mencairkan jaminan yang ada pada kekuasaannya. Berdasarkan hal tersebut di atas dapat disampaikan beberapa permasalahan. *Pertama*, bagaimana pelaksanaan pengikatan jaminan dalam kontrak pengadaan gabah/beras pada Perum BULOG Divisi Regional Yogyakarta? *Kedua*, bentuk-bentuk wanprestasi apa saja yang terjadi serta upaya apa yang dilakukan Perum BULOG Divisi Regional Yogyakarta dalam menyelesaikan hal tersebut? *Ketiga*, faktor-faktor apa yang menyebabkan Perum BULOG Divisi Regional Yogyakarta tidak melakukan pencairan jaminan meskipun terjadi wanprestasi oleh kontraktor pengadaan gabah/beras?

C. Metode Penelitian

Penelitian tentang Eksistensi Jaminan Dalam Kontrak Pengadaan Gabah/Beras Pada Perum BULOG Divisi Regional Yogyakarta

merupakan penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian yang dititikberatkan pada penelitian lapangan untuk memperoleh data primer dengan dilengkapi data sekunder di bidang hukum yang diperoleh dari penelitian lapangan. Responden dalam penelitian ini meliputi 28 kontraktor gabah/beras serta pejabat Perum BULOG Divre Yogyakarta. Dari penelitian ini diharapkan dapat diketahui bagaimanakah pengikatan jaminan dalam kontrak pengadaan dilakukan, bentuk-bentuk wanprestasi yang terjadi serta upaya yang dilakukan Perum BULOG Divre Yogyakarta dalam mengatasi hal tersebut. Dari penelitian ini diharapkan juga dapat menjawab mengapa Perum BULOG tidak melakukan pencairan jaminan meskipun kontraktor pengadaan melakukan wanprestasi.

Data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan selanjutnya akan dikaji dan dikaitkan dengan data sekunder yaitu berupa teori-teori dan asas-asas yang diperoleh dari penelitian kepustakaan sehingga dapat menjawab permasalahan yang ada. Data primer dan sekunder yang didapat selanjutnya akan diolah dengan cara mengumpulkan, menyeleksi dan mengelompokkannya secara sistematis, logis dan yuridis sehingga diperoleh gambaran mengenai hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan. Selanjutnya, data-data dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif, yaitu suatu metode yang menguraikan dan menghubungkan data-data yang diperoleh sehingga menghasilkan satu gambaran yang jelas dan dapat menjawab permasalahan.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pengikatan Jaminan Dalam Kontrak Jual Beli Gabah/Beras

Pasal 13 SK KABULOG Nomor : Kep-16/KA/01/2003 tentang Tata Cara Teknis Pemeriksaan Kualitas Gabah, Beras dan Karung Plastik Dalam Rangka Pengadaan Dalam Negeri menentukan bahwa kontraktor yang akan mengadakan perjanjian jual beli gabah/beras dengan Perum BULOG Divre Yogyakarta harus

menyerahkan 2 (dua) macam jaminan yaitu Jaminan Pengadaan sebesar 2,5% dari nilai kontrak dan Jaminan Kesiediaan Giling Gabah (JKGG) sebesar 0% hingga 5% dari nilai kontrak; sedangkan jaminan yang dapat diserahkan adalah bank garansi, deposito dengan kuasa pencairan dan uang tunai. Seorang kontraktor dapat memilih salah satu atau mengkombinasikan diantara ketiganya.

Dalam prakteknya, Divre Yogyakarta menetapkan jaminan pengadaan sebesar 2,5% serta JKGG sebesar 4,0% dari nilai kontrak jual beli. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Perjanjian Jual beli antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dengan kontraktor pengadaan gabah/beras. Besarnya Jaminan Pengadaan tidak mengalami perubahan yaitu tetap 2,5% dari nilai kontrak; sedangkan JKGG yang ditetapkan Perum BULOG Divre Yogyakarta adalah 4% dari nilai kontrak. Jumlah ini 1% lebih kecil dari ketentuan maksimum yang diijinkan.

Nilai JKGG ditetapkan lebih besar dibandingkan Jaminan Pengadaan. Hal tersebut dilatarbelakangi bahwa kegagalan kontraktor dalam penyerahan beras hasil giling yang sesuai standar dinilai lebih tinggi dibandingkan kegagalan dalam penyerahan gabah Kering Giling. Meskipun demikian dapat dijelaskan bahwa ketentuan besarnya Jaminan Pengadaan dan JKGG masih sesuai dengan ketentuan induknya.

Jaminan Pengadaan yang diserahkan oleh 28 kontraktor yang menjadi rekanan Perum BULOG pada tahun pengadaan 2004 adalah uang tunai sebesar 71%, deposito dengan kuasa pencairan sebesar 18% dan bank garansi adalah 11%; sedangkan JKGG yang diserahkan kedua-puluh delapan kontraktor seluruhnya berbentuk bank garansi.

Jaminan pengadaan akan diserahkan kembali oleh Perum BULOG kepada kontraktor pengadaan setelah diteruskannya gabah sejumlah yang tercantum dalam kontrak jual beli. Dalam prakteknya, Jaminan Pengadaan ini sering dikompensasikan menjadi Jaminan Pelaksanaan Giling Gabah (JPGG) yang harus

¹ Garner, A. Bryan, 2000, *Black Law Dictionary*, Abridged Seventh Edition, West Group, St. Paul, Minnesota, hlm. 565.

diserahkan oleh pihak kontraktor, yang terdiri dari 2,5% dari nilai kontrak serta DO (*Delivery Order*) gabah senilai 100% dari nilai SPPB (Surat Perintah Pengeluaran barang).

Kontraktor pengadaan yang akan menutup kontrak jual beli gabah/beras harus menyerahkan Jaminan Pengadaan dan JKGK terlebih dahulu. Penyerahan jaminan berupa uang tunai dan deposito dengan kuasa pencairan dilakukan dengan penyerahan nyata benda jaminan kepada Perum BULOG; sementara itu jaminan yang berupa bank garansi merupakan jaminan yang diberikan oleh pihak ke III, dalam hal ini adalah bank. Di dalam Bank Garansi termuat kesanggupan bank membayar sejumlah nominal tertentu kepada Perum BULOG apabila kontraktor pengadaan (tertanggung) wanprestasi.

Jaminan bersifat *accessoir* dimana keberadaannya digantungkan pada perjanjian pokok.² Berdasarkan obyeknya, jaminan dibedakan menjadi dua yaitu jaminan kebendaan dan jaminan perorangan (*borgtocht*). Kedua jaminan tersebut merupakan bentuk-bentuk jaminan khusus yang keberadaannya harus dimintakan dan dinyatakan secara tegas.

Pengikatan jaminan harus disesuaikan dengan sifat obyek jaminan. Obyek jaminan yang berupa benda bergerak dapat diikat dengan gadai atau fiducia; sedangkan jaminan yang berupa kesanggupan pihak ke III (*borgh*) untuk memenuhi prestasi diikat dengan jaminan perorangan (*borgtocht*). Perbedaan gadai dan fiducia terletak pada kewenangan menguasai benda jaminan. Dalam gadai, benda gadai dilepaskan dari kekuasaan pemiliknya dan diletakkan pada kekuasaan kreditur atau pihak ketiga (*inbezitting*); sedangkan dalam fiducia, kreditur memegang bukti-bukti kepemilikan benda jaminan sedangkan fisik gadai tetap ada dalam kekuasaan debitur.

Berdasarkan hal tersebut diatas, pengikatan Jaminan Pengadaan dan JKGK yang

berbentuk uang tunai dan deposito dengan kuasa pencairan cenderung diikat dengan gadai. Kecenderungan ini mempunyai dua alasan yaitu :

Pertama, uang tunai dan sertifikat deposito sebagai obyek jaminan dapat digolongkan sebagai benda bergerak. Pengikatan jaminan atas benda bergerak dapat dilakukan secara gadai atau fiducia. *Kedua*, benda jaminan berupa uang tunai dan deposito diserahkan penguasaannya oleh kontraktor kepada Perum BULOG Divre Yogyakarta. Penguasaan obyek jaminan oleh kreditur merupakan ciri yang membedakan gadai dari fiducia. Dalam hal terjadi wanprestasi, Perum BULOG dapat secara langsung melakukan pencairan jaminan guna mengambil pelunasan piutangnya.

Ciri-ciri hak gadai dalam teori telah dipenuhi dalam pengikatan jaminan yang berbentuk uang tunai dan deposito (dengan kuasa pencairan), seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1150 KUHPdata bahwa gadai merupakan hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang yang berhutang atau oleh orang lain atas namanya dan memberikan kekuasaan kreditur untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan dari orang-orang berpiutang lainnya.

Bentuk jaminan ketiga yang dapat diserahkan adalah bank garansi. Bank garansi termasuk salah satu jenis perjanjian perorangan (penanggungan, *borgtocht*). Perjanjian penanggungan diatur dalam pasal 1820 KUHPdata yang menyebutkan bahwa: " Penanggungan adalah suatu perjanjian dengan mana seorang pihak ke tiga, guna kepentingan si berpiutang, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan si berutang manakala orang ini sendiri tidak memenuhinya."

Bank garansi termasuk dalam klasifikasi jaminan perorangan (penanggungan). Hal tersebut dapat dijelaskan melalui teori tentang subyek

hukum. Subyek hukum menurut Chidir Ali adalah manusia yang berkepribadian dan segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan masyarakat oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban.³ Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa yang termasuk subyek hukum adalah manusia (*natuurlijkpersoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*) dalam hal ini adalah bank sebagai penerbit bank garansi.

Pada awalnya, jaminan perorangan hanya diberikan kepada da oleh orang-orang tertentu karena adanya hubungan yang bersifat emosional, seperti seorang ayah menanggung anaknya, seorang atasan menanggung anak buahnya atau seorang paman menanggung keponakannya. Dengan berkembangnya teori tentang subyek hukum muncul apa yang dinamakan badan hukum. Dalam dunia bisnis terutama dunia perbankan, badan hukum bank merupakan salah satu lembaga yang dapat berperan sebagai penanggung. Dalam kaitannya dengan bank garansi, bank menempatkan diri sebagai penjamin layaknya seseorang yang menjamin orang lain dalam hubungan kreditur dan debitur. Dalam kedudukannya yang seperti itu dapat dipahami bahwa bank garansi merupakan salah satu bentuk jaminan perorangan.

Meskipun demikian, pelaksanaan jaminan perorangan dengan bank garansi sedikit berbeda berkaitan dengan sumber dananya. Dalam jaminan perorangan dimana penjamin adalah manusia (*natuurlijkpersoon*), kekayaan penjaminlah yang dijamin untuk melunasi hutang debitur yang ditanggungnya. Berdasarkan Pasal 1820 KUHPdata dapat disimpulkan bahwa penjamin baru akan berprestasi manakala debitur tidak berprestasi. Hal demikian berarti bahwa penjamin mempunyai hak untuk menuntut debitur berprestasi terlebih dahulu. Ini merupakan hak istimewa yang dimiliki penanggung. Apabila penanggung, dalam hal secara tegas menyatakan tidak menggunakan hak tersebut, maka penanggung dapat langsung dituntut memenuhi prestasi manakala debitur wanprestasi.

Bank garansi adalah jaminan yang diberikan oleh bank untuk pemenuhan perikatan dalam hubungannya antara debitur dan kreditur. Dalam bank garansi, dana yang dipergunakan oleh bank untuk memenuhi perikatan adalah dana milik debitur yang telah dibekukan. Oleh karenanya dalam bank garansi tidak dikenal adanya hak istimewa seperti tersebut diatas.

Perjanjian penanggungan tidak dipersangkakan melainkan harus dinyatakan dengan tegas. Dalam sertifikat bank garansi yang diterbitkan oleh bank-bank yang telah disetujui Perum BULOG telah dinyatakan dengan tegas bahwa bank menjamin kepada Perum BULOG Divre Yogyakarta (sebagai penerima jaminan) untuk kepentingan kontraktor (pemberi jaminan) dengan sejumlah nominal tertentu. Bank akan membayar kepada Perum BULOG Divre Yogyakarta manakala secara tertulis kontraktor dinyatakan telah tidak berprestasi

Penyerahan jaminan seharusnya dilakukan dengan alas hak yang jelas yaitu adanya perjanjian khusus mengenai pembebanan jaminan. Dalam prakteknya, penyerahan jaminan pada kontrak jual beli gabah beras antara Perum BULOG dan kontraktor pengadaan, baik itu berupa uang tunai, deposito dengan kuasa pencairan maupun bank garansi tidak dilakukan berdasarkan perjanjian yang tertulis. Penyerahan fisik jaminan oleh kontraktor telah dianggap sebagai pembebanan benda jaminan. Hal demikian secara teori terdapat kelemahan karena jaminan yang penyerahannya tidak didasarkan pada alas hak yang jelas (ada perjanjiannya) maka apa yang semula dimaksudkan sebagai jaminan khusus dapat ditafsirkan menjadi jaminan umum.

2. Bentuk-bentuk Wanprestasi yang terjadi dalam Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Gabah/Beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dan Kontraktor Pengadaan serta Upaya penyelesaiannya

² Sri Soedewi Maschoen Sofwan, 2001, *Hukum Jaminan di Indonesia, Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, hlm. 37.

³ Chidir Ali, 1987, *Badan Hukum*, Cetakan Pertama, Alumnus, Bandung, hlm. 11.

Kontrak jual beli gabah/beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dengan kontraktor pengadaan dibuat dalam bentuk perjanjian standar dimana draf perjanjian telah disiapkan oleh Perum BULOG sebagai pihak pembeli. Beberapa hal yang disyaratkan oleh Divre Yogyakarta mengenai obyek perjanjian tertuang dalam standar kualitas sebagai berikut: (a) bebas hama dan penyakit yang hidup; (b) bebas bau busuk, asam dan bau-bau asing lainnya; (c) bebas dari tanda-tanda adanya bahan kimia yang membahayakan baik secara visual maupun secara argonoleptik; (d) kadar air maksimal 14%; (e) butir hampa kotoran maksimal 3%; (f) butir kuning/rusak maksimal 3%; (g) butir hijau mengapur maksimal 5%; dan (h) butir merah maksimal 3%.

Untuk menjamin kualitas gabah/beras yang diserahkan kontraktor pengadaan, Perum BULOG Divre Yogyakarta, selain melakukan pengawasan internal juga melibatkan jasa surveyor swasta. Surveyor ini selanjutnya akan mengeluarkan sertifikat lulus uji, yang menjadi syarat penyerahan obyek jual beli. Pengujian atas gabah/beras pada prakteknya tidak dilakukan secara menyeluruh, tetapi berdasarkan sample (contoh). Hal ini berarti apabila seorang kontraktor menyanggupi menyerahkan gabah 250 ton, maka tidak semua gabah dalam karung yang diserahkan dapat diperiksa satu-per satu.

Hal demikian inilah yang antara lain dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara apa yang disanggupi akan diserahkan dengan apa yang secara nyata diserahkan, sehingga menimbulkan dugaan wanprestasi. Dalam pelaksanaan kontrak jual beli gabah beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dan kontraktor pengadaan ditemukan beberapa hal tersebut. *Pertama*, sebagian kontraktor tidak dapat menyerahkan obyek perjanjian berupa Gabah Kering Giling pada masa kontrak. Kontraktor dalam hal ini telah terlambat menyerahkan obyek perjanjian. Keterlambatan tersebut dikarenakan antara lain alasan perubahan cuaca dan kerusakan mesin pengering. *Kedua*, kontraktor mempunyai kewajiban menjamin beras hasil giling gabah

yang disetorkan memenuhi standar kualitas yang ditetapkan Perum BULOG. Standar kualitas tersebut antara lain, bebas hama dan penyakit yang hidup, bebas bau busuk, asam dan bau-bau asing lainnya, bebas dari tanda-tanda adanya bahan kimia yang membahayakan baik secara visual maupun secara argonoleptik, kadar air maksimal 14%, butir hampa kotoran maksimal 3%, butir kuning/rusak maksimal 3%, butir hijau mengapur maksimal 5% dan butir merah maksimal 3%. Berkaitan dengan tuntutan kualitas tersebut di atas ada sebagian kontraktor tidak dapat menyerahkan beras hasil giling sesuai standar sehingga beras tersebut dikembalikan kepada pihak kontraktor. *Ketiga*, kasus lain yang muncul adalah adanya penyerahan beras bukan hasil giling gabah oleh oknum kontraktor. Hal ini terjadi karena adanya itikad tidak baik yang muncul dari oknum kontraktor.

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa di dalam perjanjian, Perum BULOG selaku pembeli telah menetapkan kualitas Gabah Kering giling maupun beras hasil giling gabah tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir semua kontraktor pernah mengalami kesulitan dalam penyerahan terutama pada beras hasil giling gabah.

Hal penting dari wanprestasi adalah adanya unsur kesalahan dari debitur baik itu berupa kesengajaan ataupun kelalaian serta kerugian yang ditimbulkan akibat kesalahan tersebut. Adanya kesalahan pada debitur dan kerugian pada pihak kreditur menimbulkan kewajiban mengganti kerugian seperti yang diatur dalam Pasal 1243 KUHPerdara: "bahwa setiap perikatan untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu, apabila si berutang tidak memenuhi kewajibannya, mendapatkan penyelesaiannya dalam memberikan penggantian biaya, rugi dan bunga).

Tidak semua kerugian dapat dimintakan penggantian. Sesuai dengan teori *Adequate Verorzaking* dari Von Kries, kerugian yang dapat dimintakan penggantian hanyalah kerugian yang merupakan akibat langsung dan dapat

diduga dari tindakan debitur. Bentuk-bentuk wanprestasi yang dapat menimbulkan kerugian yaitu: (a) tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya; (b) melaksanakan apa yang dijanjikan, tetapi tidak sebagaimana dijanjikan; (c) melakukan apa yang dijanjikannya tetapi terlambat; dan (d) melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.⁴

Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk-bentuk wanprestasi yang terjadi dalam kontrak pengadaan gabah/beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dan kontraktor. *Pertama*, debitur terlambat berprestasi. Hal ini terjadi dalam hal kontraktor tidak dapat menyerahkan kuantum perjanjian dalam masa kontrak. *Kedua*, debitur melaksanakan prestasinya tetapi tidak seperti yang dijanjikan. Hal ini terjadi dalam hal kontraktor tidak dapat menyerahkan gabah/beras hasil giling sesuai dengan ketentuan kuantitas maupun kualitas yang ditetapkan. *Ketiga*, debitur melakukan sesuatu yang oleh perjanjian tidak boleh dilakukan. Hal ini terjadi dalam hal debitur menyerahkan beras yang bukan merupakan gabah obyek jual beli.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas Perum BULOG Divre Yogyakarta telah melakukan berbagai upaya. *Pertama*, memberikan perpanjangan waktu bagi kontraktor untuk memenuhi prestasinya. Perpanjangan waktu ini diwujudkan dalam bentuk addendum perjanjian. Untuk hal tersebut kontraktor diwajibkan mengajukan permohonan sebelum masa kontrak berakhir disertai alasan-alasannya seperti seperti kerusakan mesin giling, cuaca atau yang lainnya. Perum BULOG akan mempertimbangkan permohonan tersebut dan menyetujui atau tidak menyetujui permohonan perpanjangan waktu tersebut. Apabila disetujui, perpanjangan waktu diberikan dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah habis masa kontrak. *Kedua*, memberikan sanksi berupa klaim (denda) keterlambatan apabila dalam masa perpanjangan

kontraktor tetap tidak dapat berprestasi dengan baik. Besarnya denda keterlambatan ditentukan sebesar 1/1000 (satu per mil) maksimal 0,5% dari jumlah kekurangan gabah/beras yang seharusnya diserahkan. *Ketiga*, penyelesaian kasus-kasus yang berkaitan dengan perjanjian jual beli gabah/beras secara internal melalui lembaga SPI (Satuan Pengawas Internal) yang dimiliki oleh Perum BULOG baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Pada dasarnya sengketa perjanjian jual beli merupakan sengketa perdata yang dapat diselesaikan melalui pengadilan. Pasal 9 Perjanjian Jual Beli Gabah/Beras antara Perum BULOG dan kontraktor pengadaan ditentukan bahwa sengketa diselesaikan secara musyawarah; apabila musyawarah yang dilakukan tidak memberikan hasil maka sengketa akan diselesaikan di lembaga peradilan. Namun demikian hingga kini belum pernah ada sengketa yang penyelesaiannya hingga ke tingkat peradilan.

3. Faktor-faktor penyebab Perum BULOG Divre Yogyakarta tidak melakukan pencairan jaminan meskipun terjadi wanprestasi oleh pihak kontraktor pengadaan

Sesuai dengan perjanjian jual beli gabah/beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dengan kontraktor pengadaan disyaratkan bahwa penyerahan obyek perjanjian harus memenuhi standar kualitas, kuantitas dan tempat yang telah ditetapkan. Kontraktor dalam hal ini telah menyerahkan gabah kering giling kepada Divre Yogyakarta franco diatas timbangan di muka pintu gudang yang ditunjuk dengan menunjukkan sertifikat lulus uji dari surveyor.

Dalam perjanjian juga ditentukan apabila kontraktor yang pada waktu perjanjian berjalan membatalkan secara sepihak atau sampai batas waktu tidak ada realisasi sama sekali, maka jaminan menjadi milik Perum BULOG dan

⁴ Subekti, 2001, *Hukum Perjanjian*, PT. Internusa, Jakarta, hlm. 45.

segala risiko kerugian akibat dibatalkannya perjanjian menjadi beban kontraktor. Pembatalan secara sepihak, hingga kini, belum terjadi. Yang terjadi adalah beberapa kontraktor (sekitar 20%) mengalami keterlambatan penyerahan, kurang dalam menyerahkan, penyerahan gabah/beras yang tidak sesuai kualitas dan penyerahan beras bukan hasil giling gabah yang menjadi obyek perjanjian.

Pasal 8 Perjanjian Jual beli Gabah/Beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dan kontraktor pengadaan mengatur mengenai perpanjangan waktu dalam addendum perjanjian. Kontraktor yang tidak dapat memenuhi ketentuan waktu penyerahan seperti yang tercantum dalam perjanjian dapat mengajukan perpanjangan waktu kepada pihak pertama. Permohonan perpanjangan waktu diajukan sebelum masa kontrak berakhir. Permohonan ini diajukan secara tertulis dengan disertai alasan sebagai bahan pertimbangan. Perpanjangan waktu dituangkan dalam addendum perjanjian, ditandatangani oleh kedua belah pihak dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari perjanjian jual beli.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui sebagian besar kontraktor (hampir 80%) yang mendapatkan perpanjangan waktu dapat memenuhi kuantum perjanjian sebelum hari ke 7 setelah berakhirnya masa kontrak. Sebagian kontraktor yang tidak dapat memenuhi kuantum perjanjian diwajibkan untuk tetap berprestasi disertai pemberian sanksi berupa denda keterlambatan sebesar 1/1000 (satu per mil) maksimal 0,5% dari nilai kekurangan.

Berkaitan dengan wanprestasi ini, Perum BULOG Divre Yogyakarta berusaha menyelesaikan secara musyawarah dan mufakat dengan melibatkan lembaga SPI, yaitu sebuah lembaga pengawasan internal yang dimiliki Perum BULOG baik di tingkat pusat maupun daerah yang keberadaannya langsung di bawah Direktur Perum BULOG.

Dalam hal seperti ini, berdasarkan kekuasaan yang dimiliki atas jaminan yang diserahkan, Perum BULOG dapat melakukan eksekusi

jaminan untuk menutup kerugian yang timbul. Namun demikian, dalam prakteknya, Perum BULOG Divre Yogyakarta sebagai pihak kreditur belum pernah mencairkan baik Jaminan Pengadaan maupun JKGG, meskipun telah terjadi wanprestasi dari pihak debitur. Beberapa hal yang dapat dikemukakan berkaitan dengan hal tersebut.

Pertama, kontraktor yang telah melakukan prestasi buruk, sebelum masa kontrak selesai telah memperoleh perpanjangan waktu dalam bentuk addendum perjanjian. Dengan keluarnya addendum perjanjian, kontraktor yang secara materiil telah melakukan wanprestasi, secara yuridis belum terqualifikasi sebagai pihak yang wanprestasi. Seorang debitur dinyatakan wanprestasi apabila telah memenuhi syarat materiil maupun formal. Dalam kasus di atas, kontraktor secara materiil memenuhi unsur wanprestasi yaitu adanya kesalahan dan timbulnya kerugian pada pihak kreditur; akan tetapi unsur formal belum terpenuhi karena debitur masih diberi perpanjangan waktu untuk berprestasi.

Debitur dinyatakan wanprestasi apabila telah memenuhi syarat materiil dan syarat formal. Dalam kasus tersebut, persyaratan materiil telah dipenuhi yaitu adanya kerugian pada pihak Perum BULOG yang disebabkan oleh keterlambatan penyerahan, kurang dalam penyerahan, ketidaksesuaian standar kualitas barang serta penyerahan beras bukan hasil giling gabah yang menjadi obyek perjanjian; sementara itu persyaratan formal belum terpenuhi. Keluarnya addendum perjanjian yang berisi perpanjangan waktu agar debitur dapat memenuhi prestasi membuat debitur mempunyai kesempatan untuk memperbaiki prestasi buruknya.

Dalam prakteknya, sebagian besar kontraktor pengadaan gabah/beras yang memperoleh perpanjangan masa kontrak dapat memanfaatkan waktu tersebut sehingga dapat memenuhi kuantum perjanjian dengan kualitas yang disyaratkan. Kurang dari 20% saja dari seluruh responden (29 kontraktor) yang tidak dapat memperbaiki prestasinya dalam masa perpanjangan waktu kontrak.

Kedua adalah mengenai denda keterlambatan. Kontraktor yang tidak dapat memperbaiki prestasi dalam masa perpanjangan diberikan sanksi berupa keharusan untuk tetap berprestasi disertai denda keterlambatan sebesar 1/1000 (satu permil) maksimal 0,5% dari nilai kekurangan. Ketentuan besaran denda ini di satu sisi dirasa dapat menutup kerugian yang diderita Perum BULOG akibat prestasi buruk kontraktor, sedang di sisi lain, kontraktor mendapat kepastian nilai denda maksimal yang dibebankan kepadanya.

Beberapa kerugian yang dialami Perum BULOG atas prestasi buruk ini antara lain adalah prognosa pengadaan tahunan tidak terpenuhi, waktu pengadaan menjadi mundur sehingga memperbesar biaya operasional, serta terganggunya penyaluran beras kepada masyarakat akibat persediaan beras di gudang tidak sesuai dengan yang direncanakan.

Ketiga, secara teoritis tidak tepat meletakkan risiko perjanjian jual beli gabah/beras pada pihak penjual dalam hal ini adalah kontraktor. Menurut ketentuan Pasal 1461 KUHPerdara ditegaskan bahwa risiko barang yang dijual menurut berat, jumlah dan ukuran diletakkan pada pihak pembeli setelah barang tersebut selesai ditimbang, dihitung dan diukur. Perlu ditegaskan bahwa obyek perjanjian jual beli antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dengan kontraktor pengadaan adalah gabah/beras sesuai spesifikasi yang telah ditentukan. Dalam prakteknya, gabah yang telah memenuhi kualitas yang telah dibuktikan dengan sertifikat dari surveyor telah diserahkan oleh kontraktor franco di atas timbangan di muka pintu gudang yang ditunjuk oleh Perum BULOG.

Teori dalam hukum harta kekayaan, risiko sangat berkaitan dengan kepemilikan. Suatu ungkapan yang dirasa adil adalah siapa pemilik barang dialah yang menanggung risiko. Malcom Leder dan Peter Shears mengatakan bahwa: "The essence of the contract is the

transfer of owner of the goods (obtain the property in then) and that the seller will be paid money (a money consideration called the price). In English law transfer of risk of loss of the goods from trader to consumer is closely connected with the transfer of ownership".⁵

Dalam kasus ini, kontraktor telah melakukan penyerahan barang sesuai dengan prosedur, dan telah diterima serta disimpan dalam gudang yang ditunjuk oleh Perum BULOG. Penyerahan ini merupakan tindakan yuridis yang mengalihkan kepemilikan dari penjual kepada pembeli. Oleh karenanya, menurut Pasal 1461 KUH Perdata pihak yang seharusnya menanggung risiko beras hasil giling gabah adalah Perum BULOG Divre Yogyakarta, kecuali ada itikad buruk dari penjual dalam hal ini adalah kontraktor.

E. Kesimpulan

Pengikatan jaminan berupa uang tunai dan deposito dengan kuasa pencairan dalam Kontrak Jual Beli gabah/Beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dengan kontraktor pengadaan dilakukakan secara gadai, meskipun untuk itu tidak disertai perjanjian pembebanan jaminan secara khusus; sedangkan jaminan yang berupa bank garansi diikat secara jaminan perorangan (*borgtocht*).

Bentuk-bentuk wanprestasi yang terjadi dalam Perjanjian Jual Beli Gabah/Beras antara Perum BULOG Divre Yogyakarta dan kontraktor pengadaan adalah penyerahan gabah/beras hasil giling gabah yang tidak sesuai dengan standar kuantitas dan kualitas, terlambat menyerahkan dan menyerahkan beras bukan hasil giling gabah yang menjadi obyek perjanjian jual beli. Upaya yang dilakukan Perum BULOG untuk menyelesaikan hal tersebut adalah memberikan perpanjangan waktu dalam bentuk addendum perjanjian, keharusan kontraktor untuk membayar denda keterlambatan sebesar 1/1000 (satu per mil) maksimal 0,5% dari

⁵ Leder, Malcom & Shears, Peter, 1996, *Consumer Law*, (Frameworks), Fourth Edition, Pitman Publishing, London, hlm. 9.

nilai kekurangan serta penyelesaian masalah wanprestasi secara internal dengan melibatkan SPI (Satuan Pengawas Internal).

Faktor-faktor yang menyebabkan Perum BULOG Divre Yogyakarta tidak melakukan pencairan jaminan adalah sebagian besar kontraktor (hampir 80%) dapat memenuhi kekurangan kuantum perjanjian dalam waktu

perpanjangan, besarnya klain (denda) keterlambatan yang ditetapkan telah dapat menutup kerugian pihak Perum BULOG, serta alasan teoritis bahwa kontraktor sebagai penjual menurut pasal 1461 KUHPerdara tidak selayaknya menanggung risiko hasil giling gabah yang telah diserahkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Chidir, 1987, *Badan Hukum*, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung.
- Garner, Bryan A, 2000, *Black law Dictionary*, Abridged Seventh Edition, Penerbit West Group, St. Paul, Mennesota.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Leder, Malcom and Shears, Peter, 1996, *Consumer Law (Frameworks)*, Fourth Edition, Pitman Publising, London.
- Sofwan, Sri Soedewi Maschoen, 2001, *Hukum Jaminan di Indonesia, Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Subekti, 2001, *Hukum Perjanjian*, PT. Inter-nusa, Jakarta.
- Surat Keputusan KABULOG Nomor Kep.16/KA/01/2003 *Tentang Tata Cara Teknis Pemeriksaan Kualitas Gabah, Beras dan Karung Plastik Dalam rangka Pengadaan Dalam Negeri.*
- Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Departemen Pertanian RI dan KABULOG Nomor 02/SKB/BBK/1/2003 – Kep. 08/UP/01/2003 *Tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Kontraktor Pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri dari Petani/Kelompok Tani.*