

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan infrastruktur Nasional merupakan tanggung jawab Negara dalam penyediaan fasilitas umum untuk masyarakat. Infrastruktur (*infrastructure*), menurut definisi *Oxford Dictionaries* adalah struktur fisik dan organisasi dasar (seperti bangunan, jalan, pasokan energi) yang diperlukan untuk beroperasinya masyarakat dan institusi.<sup>1</sup> Salah satu sektor strategis dalam mendukung tercapainya pembangunan infrastruktur Nasional adalah jasa konstruksi. Sektor jasa konstruksi merupakan kegiatan mewujudkan bangunan yang berfungsi sebagai pendukung atau prasarana aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan dan menunjang terwujudnya tujuan pembangunan nasional.

Pengaturan mengenai jasa konstruksi di Indonesia, tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Jasa Konstruksi). UU Jasa Konstruksi mengelompokkan jenis usaha Jasa Konstruksi menjadi layanan jasa pekerjaan konstruksi dan layanan jasa konsultasi konstruksi.<sup>2</sup> Konsultasi konstruksi adalah layanan keseluruhan atau sebagian kegiatan meliputi pengkajian, perencanaan, perancangan, pengawasan, dan manajemen penyelenggaraan konstruksi suatu bangunan. Sedangkan, layanan pekerjaan

---

<sup>1</sup> Sulistijo Sidarto Mulyo dan Budi Santoso, 2018, *Proyek Infrastruktur dan Sengketa Konstruksi*, Kencana, Jakarta, hlm. 1.

<sup>2</sup> Republik Indonesia, “*Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi*”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2017 Nomor 11 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 6018, Pasal 1 angka 1

konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan.<sup>3</sup>

Dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur, Pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan layanan jasa konstruksi akan melakukan pengadaan pelaku usaha jasa konstruksi. Terminologi "pengadaan" berasal dari kata dasar "ada" yang bermakna proses, cara, perbuatan mengadakan, menyediakan.<sup>4</sup> Kegiatan pengadaan dilakukan oleh suatu pihak guna memenuhi kebutuhan atas barang atau jasa. Pengadaan di Indonesia terbagi menjadi dua yaitu Pengadaan Barang dan Jasa yang dilakukan oleh Pemerintah (PBJP) dan Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) yang dilakukan oleh selain Pemerintah. Perbedaan mendasar keduanya, selain pihak yang melakukan kegiatan tersebut yaitu sumber dana yang akan digunakan. Dalam pelaksanaan PBJP sumber dana yang digunakan berkaitan dengan pada umumnya menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan PBJ oleh selain Pemerintah sumber dana yang digunakan tidak berkaitan dengan keuangan negara.

Pengaturan mengenai PBJP tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (selanjutnya disebut Perpres PBJP). Lingkup Perpres PBJP meliputi

---

<sup>3</sup> Republik Indonesia, *Ibid.*, Pasal 1 angka 2 dan 3.

<sup>4</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengadaan>, dikunjungi pada tanggal 22 Mei 2023 Jam 19.28 WIB.

hal-hal terkait pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi, dan jasa lainnya. Lebih lanjut, Perpres PBJP juga mengatur mengenai tugas dan wewenang dari pelaku pengadaan atau para pihak dalam pengadaan.

Berdasarkan Pasal 8 Perpres PBJP, para pihak dalam pengadaan terdiri atas Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan, Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan), Agen Pengadaan, Penyelenggara Swakelola, dan Penyedia.<sup>5</sup> Jika diklasifikasikan, maka para pihak dalam pengadaan tersebut terdiri dari dua unsur yaitu unsur Pemerintah (sebagai pengguna barang atau jasa) dan unsur di luar Pemerintah (sebagai penyedia barang atau jasa). PA, KPA, PPK, Pejabat Pengadaan, Pokja Pemilihan, Agen Pengadaan, dan Penyelenggara Swakelola merupakan pihak dari unsur Pemerintah, sedangkan Penyedia merupakan unsur di luar Pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara, pihak yang diberi kewenangan untuk menggunakan anggaran adalah PA, namun amanat Perpres PBJ menyatakan bahwa PA dapat mendelegasikan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran kepada KPA.<sup>6</sup> Lebih lanjut, PA atau KPA juga dapat melimpahkan kewenangannya kepada PPK.<sup>7</sup> Menurut Pasal 1 angka 10 Perpres PBJ, PPK adalah pejabat yang mendapat tugas pelimpahan

---

<sup>5</sup> Presiden Republik Indonesia, “Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2021 Nomor 63, Pasal 8.

<sup>6</sup> Pasal 9 ayat (2) Perpres PBJ: “PA untuk pengelolaan APBN dapat melimpahkan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada KPA sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

<sup>7</sup> Pasal 11 ayat (2) Perpres PBJ: “Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPK melaksanakan tugas pelimpahan kewenangan dari PA/KPA, meliputi:

a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja; dan  
b. mengadakan dan menetapkan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran belanja yang telah ditetapkan.”

kewenangan oleh PA atau KPA untuk mengambil keputusan serta melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara atau anggaran belanja daerah. Sebagaimana pendapat dari Philipus M. Hadjon, bahwa pelimpahan kewenangan dapat dimaknai sebagai suatu delegasi. Delegasi sendiri mengandung makna sebagai pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada, dibarengi dengan pemindahan atau pengalihan tanggung jawab.<sup>8</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, lingkup PBJP dapat berupa pengadaan jasa konsultasi konstruksi dan pengadaan pekerjaan konstruksi. Secara singkat, pengadaan pekerjaan konstruksi dimulai dari tahap perencanaan, persiapan pengadaan, pelaksanaan pengadaan, penetapan pemenang, pelaksanaan pekerjaan, hingga tahap serah terima hasil pekerjaan. Di antara beberapa tahap tersebut, tahap pelaksanaan pekerjaan merupakan tahap yang sarat akan risiko mengingat kerumitan karakter pekerjaan konstruksi. Risiko yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi antara lain risiko terhadap waktu (terjadi keterlambatan pekerjaan), biaya (perubahan pekerjaan hingga nilai konstruksi membengkak), dan performa pekerjaan (metode dan pemakaian material yang tidak sesuai dengan spesifikasi karena beberapa faktor).<sup>9</sup>

Tahap pelaksanaan pekerjaan konstruksi ditandai dengan penandatanganan kontrak kerja konstruksi dan dimulai sejak surat perintah mulai kerja (SPMK) ditetapkan. Kontrak kerja konstruksi menurut ketentuan

---

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon dkk, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to The Indonesian Administrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 130.

<sup>9</sup> Seng Hansen, 2017, *Manajemen Kontrak Konstruksi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 5.

Pasal 1 angka 8 UU Jasa Kontruksi merupakan keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi. Fungsi kontrak kerja konstruksi dalam pelaksanaan pekerjaan adalah sebagai pemberi kepastian hukum dan sebagai jaminan keadilan bagi para pihak. Baik Pengguna Jasa maupun Penyedia Jasa harus memenuhi prestasi atau kewajibannya.<sup>10</sup>

Sebagaimana asas *pacta sunt servanda* dalam kontrak, maka keseluruhan dokumen kontrak beserta ketentuan yang tercantum dalam kontrak kerja konstruksi yang dibuat secara sah bersifat mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa. Kendati demikian mengingat sifat pekerjaan konstruksi yang kompleks maka hampir semua pekerjaan konstruksi berpotensi menyimpangi isi kontrak salah satunya karena mengalami keterlambatan pekerjaan.<sup>11</sup> Dalam kontrak terdapat klausul mengenai akibat hukum keterlambatan pekerjaan bagi Penyedia Jasa. Apabila keterlambatan pekerjaan disebabkan oleh kelalaian Pemilik Pekerjaan atau Konsultan, maka Penyedia Jasa diberikan perpanjangan waktu tanpa dikenakan sanksi, namun apabila terjadi disebabkan oleh kelalaian Penyedia Jasa maka PPK dapat memberikan kesempatan untuk menyelesaikan pekerjaan dan disertai dengan pengenaan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Martin Putri Nur Jannah dan Dewi Nurul Musjtari, *Penyelesaian Sengketa Wanprestasi Akibat Keterlambatan Pelaksanaan Perjanjian Konstruksi Bangunan*, UIR Law Review Vol.03 No.02, 2019. hlm. 42

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

<sup>12</sup> Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), “Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia”, Berita Negara R.I. Tahun 2021 Nomor 593, Lampiran II

Pengaturan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan terdapat dalam lampiran II Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia (selanjutnya disebut Perlem 12 Tahun 2021) serta dalam Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK). Konsep denda berdasarkan Perlem 12 Tahun 2021 adalah sanksi finansial yang dikenakan kepada Penyedia. Pada masa pelaksanaan pekerjaan konstruksi dikenal 3 (tiga) jenis denda, antara lain denda keterlambatan dalam penyelesaian pelaksanaan pekerjaan, denda keterlambatan dalam perbaikan cacat mutu, dan denda terkait pelanggaran ketentuan subkontrak.<sup>13</sup>

Pengenaan sanksi denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan dalam praktiknya beberapa kali mengalami kendala penagihan. Salah satu kendala yang timbul adalah penagihan kepada Penyedia Jasa yang telah diputus pailit. Fenomena kendala penagihan dapat dicontohkan sebagai berikut, PT A sebagai penyedia jasa pekerjaan konstruksi yang berkontrak dengan PPK sebagai wakil dari negara dalam kontrak konstruksi. Dalam masa pelaksanaan pekerjaan tersebut PT A melampaui jangka waktu yang telah disepakati dalam kontrak, sehingga PPK mengenakan sanksi denda keterlambatan kepada PT A. Pasca pengenaan sanksi tersebut, PPK mengalami kendala untuk menagih denda keterlambatan sampai adanya putusan pernyataan pailit terhadap PT A. Akibat adanya putusan pailit terhadap PT A, maka dalam kepailitan PPK berkedudukan sebagai Kreditor dari PT A. Setelah putusan pailit dijatuhkan oleh Pengadilan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

Niaga, maka penagihan oleh PPK juga mengikuti mekanisme dalam hukum kepailitan di Indonesia.

Landasan hukum kepailitan yang berlaku hingga sekarang adalah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU Kepailitan). Definisi kepailitan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas. Berdasarkan definisi tersebut, kepailitan bertujuan untuk menentukan pembagian antara para Kreditor atas kekayaan Debitor oleh Kurator.<sup>14</sup> Selaras dengan tujuan kepailitan tersebut, maka setelah dijatuhi putusan pailit Debitor tidak boleh mengurus harta kekayaan yang dinyatakan pailit.<sup>15</sup> Seluruh harta kekayaan Debitor akan menjadi harta pailit (*failiten boedel*), yang pengurusan dan penguasaannya dilakukan oleh seorang Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas.<sup>16</sup>

Hukum kepailitan mengenal dua jenis Kreditor yaitu preferen dan konkuren. Penggolongan Kreditor akan menentukan prioritas haknya untuk memperoleh piutang dari Debitor.<sup>17</sup> Kreditor preferen mempunyai hak preferensi yaitu hak untuk didahulukan pelunasan piutangnya dari hasil harta pailit daripada pelunasan piutang para Kreditor konkuren. Sebaliknya, Kreditor

---

<sup>14</sup> Susanti Adi Nugroho, 2018, *Hukum Kepailitan di Indonesia dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana, Jakarta, hlm. 34.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 35.

<sup>16</sup> Shafira Hijriya, *Kedudukan Negara Sebagai Kreditor Preferen dalam Piutang Pajak dalam Kasus Kepailitan*, Nagari Law Review Vol.01 No.01, 2017. hlm. 35.

<sup>17</sup> Sutan Remi Sjahdeini, 2015, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, Prenamedia Group, Jakarta, hlm. 13.

konkuren akan mendapatkan pelunasan piutangnya setelah pelunasan kepada Kreditor preferen.

Berdasarkan hak yang dimiliki, Kreditor preferen terbagi menjadi Kreditor pemegang hak jaminan (*Secured Creditor*) dan Kreditor dengan hak istimewa (*Privilege Right*).<sup>18</sup> Hak jaminan yang diakui peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah hak tanggungan, hipotek, gadai, dan fidusia.<sup>19</sup> Merujuk substansi Pasal 1134 *Burgerlijk Wetboek* (BW) Indonesia, bahwa hak istimewa adalah suatu hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seorang Kreditor sehingga tingkatannya lebih tinggi daripada Kreditor lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya.

Berkaitan dengan kedudukannya dalam kepailitan, denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan merupakan hak negara yang harus didahulukan berdasarkan Pasal 1137 BW Indonesia.<sup>20</sup> Dari ketentuan Pasal tersebut, diketahui bahwa Negara dan badan hukum publik bentukan Pemerintah mempunyai hak mendahului atas kebendaan milik Debitor.<sup>21</sup> Sehingga dalam kepailitan, negara dan badan hukum publik berkedudukan sebagai Kreditor preferen dengan hak istimewa. Namun, jika menggunakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Amanat Pasal 1137 BW Indonesia: "*Hak didahulukan milik negara, kantor lelang dan badan umum lain yang diadakan oleh penguasa, tata tertib pelaksanaannya, dan lama jangka waktunya, diatur dalam berbagai undang-undang khusus yang berhubungan dengan hal-hal itu. Hak didahulukan milik persekutuan atau badan kemasyarakatan yang berhak atau yang kemudian mendapat hak untuk memungut bea-bea, diatur dalam undang-undang yang telah ada mengenai hal itu atau yang akan diadakan.*"

<sup>21</sup> Rachmadi Usman, 2008, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 85.

(selanjutnya disebut UUPN), denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan tidak memiliki hak mendahului atas harta kekayaan Debitor yang akan dilelang.

Pernyataan tersebut didasari atas amanat Pasal 35 UUPN yang mengklasifikasikan piutang Negara atau Daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>22</sup> Selanjutnya, penjelasan Pasal tersebut memberikan batasan bahwa piutang Negara atau Daerah yang mempunyai hak mendahului adalah piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri. Sedangkan, sejauh ini belum ada peraturan perundang-undangan yang menyatakan secara umum maupun khusus terkait kedudukan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan dalam piutang Negara.

Berdasarkan Pasal tersebut, Kurator akan memposisikan PPK sebagai Kreditor konkuren. Sebagai Kreditor konkuren, hak pembayaran piutang dari Debitor didapatkan setelah tanggung jawab pembayaran utang kepada Kreditor preferen. Mekanisme pembayaran utang tersebut menyebabkan perolehan piutang cukup memakan waktu, serta nominal yang diperoleh tidak sesuai dengan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan yang dikenakan.

Fenomena tersebut menjadi dilematis mengingat bahwa denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan. Pada dasarnya, pembayaran denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan merupakan

---

<sup>22</sup> Republik Indonesia, “Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2004 Nomor 5 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4355, Pasal 35. Amanat Pasal 35: “*Piutang negara/daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.*”, amanat Penjelasan Pasal 35: “*Yang dimaksud dengan piutang negara/daerah jenis tertentu antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri.*”

kewajiban bagi Penyedia Jasa kepada negara, namun karena PPK sebagai pengelola keuangan negara maka ia wajib mempertanggungjawabkan adanya selisih perhitungan dan waktu penyetoran denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan akibat proses kepailitan. Dalam kondisi tersebut, sudah seharusnya PPK mendapatkan perlindungan hukum karena kendala yang terjadi di luar perkiraan dan kehendak PPK. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut dalam tesis yang berjudul **“Pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Komitmen terhadap Penagihan Denda Keterlambatan kepada Penyedia Jasa Konstruksi yang Pailit”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pertanggungjawaban PPK terhadap kendala penagihan denda keterlambatan?
2. Bagaimana kedudukan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan dalam hal terjadi pailit?
3. Bagaimana perlindungan hukum bagi PPK atas kendala penagihan denda keterlambatan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan meneliti:

1. Pertanggungjawaban PPK terhadap kendala penagihan denda keterlambatan.
2. Kedudukan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan dalam hal terjadi pailit.

3. Perlindungan hukum bagi PPK atas kendala penagihan denda keterlambatan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan sumbangan pengetahuan dalam rangka pengembangan wacana dan pendalaman pengetahuan dalam bidang hukum kontrak konstruksi khususnya mengenai kontrak kerja konstruksi Pemerintah yang memiliki dimensi publik.

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pengetahuan bagi praktisi di lingkungan Pemerintahan, pendidikan khususnya bidang studi ilmu hukum, maupun bagi peneliti sendiri.

1. Bagi Pemerintah sebagai bahan masukan khususnya pihak-pihak terkait penyelenggaraan jasa konstruksi dan pengelolaan keuangan negara. Kementerian Keuangan sebagai pelaksana tugas penyelenggaraan urusan Pemerintahan di bidang keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai pelaksana pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
2. Bagi pendidikan khususnya bidang studi ilmu hukum untuk memperbaharui dan menambah bahan ajar mata kuliah Hukum Kontrak, Hukum Konstruksi, dan Hukum Kontrak Konstruksi dan Legal Drafting.

3. Bagi peneliti untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan dibidang Hukum Kepailitan, Hukum Kontrak Konstruksi dan Hukum Keuangan Negara, sekaligus pemenuhan kewajiban akademis pada Program Magister Super Spesialis Hukum Kontrak Konstruksi Fakultas Hukum Universitas Andalas.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Keaslian penelitian atau orisinalitas penelitian bertujuan untuk mempertegas kedudukan penelitian, agar tidak terjadi duplikasi yang dilarang dalam sebuah penelitian yang menjunjung tinggi etika dan moralitas.<sup>23</sup> Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang ada, ditemukan beberapa penelitian berupa tesis yang dilakukan berkaitan dengan piutang negara dalam penelitian yuridis normatif yaitu:

1. Tesis tahun 2004 oleh Sugiwanto, mahasiswa pasca sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara dengan judul “Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*) dalam Pengurusan Piutang Negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)”. Fokus penelitian tersebut adalah untuk menjelaskan batas kewenangan Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*) dalam pengurusan piutang negara yang dilakukan oleh PUPN, menjelaskan bentuk pemaksaan dan proses pelaksanaan pengurusan piutang negara, dan mengetahui upaya hukum administrasi yang dapat dilakukan oleh penanggung utang terhadap Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*).

---

<sup>23</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 282.

2. Tesis tahun 2012 oleh Retno Nur Indah, mahasiswa program pasca sarjana fakultas hukum Universitas Indonesia dengan judul “Pembaharuan Hukum di Bidang Piutang Negara di Indonesia (Tinjauan Yuridis Terhadap Upaya Pemisahan Piutang BumN Persero dari Piutang Negara)”. Fokus penelitian tersebut adalah untuk mengetahui:
  - a. Kedudukan dan materi, dalam hal ini pengertian piutang negara dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 dibandingkan dengan peraturan-peraturan yang ada dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia;
  - b. Urgensi dan isu-isu pokok yang dimuat dalam pembaharuan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 dalam kaitannya dengan piutang BUMN Persero.
  - c. Sejauh mana Rancangan Undang-Undang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 menjawab permasalahan terkait piutang BUMN Persero.
3. Tesis tahun 2017 oleh Adinda Sutriani, mahasiswa program pasca sarjana fakultas ekonomi dan bisnis Universitas Indonesia dengan judul “Analisis efektivitas pengelolaan piutang negara (piutang tuntutan perbendaharaan/piutang ganti rugi) studi kasus pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat”. Fokus penelitian tersebut adalah untuk menganalisis efektivitas dari pengelolaan Piutang Negara Piutang TP/TGR yang dilakukan pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Kementerian PUPR. Dalam penelitian tersebut, dilakukan identifikasi atas faktor-faktor yang berpengaruh terhadap

pembentukan piutang yang tidak dapat ditagih, mengungkapkan bagaimana perlakuan yang seharusnya secara akuntansi atas piutang yang tidak dapat ditagih, dan mencoba mengungkapkan hal-hal yang mungkin bisa digunakan oleh Kementerian PUPR untuk meminimalisir terbentuknya piutang yang tidak dapat ditagih.

Terdapat perbedaan yang mendasar antara penelitian-penelitian terdahulu terhadap penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu penelitian yang dilakukan penulis bertujuan untuk mengkaji dan menjelaskan permasalahan dalam penagihan denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan konstruksi kepada Penyedia yang telah diputus pailit. Selain itu penelitian yang dilakukan penulis lebih mengutamakan aspek hukum kepailitan yang bersinggungan dengan aspek pengelolaan keuangan negara. Penulisan tesis ini juga akan menyertakan sumber yang dijadikan rujukan penelitian, sehingga dapat dipertanggungjawabkan keasliannya. Apabila selanjutnya ditemukan permasalahan yang menyerupai judul serta isi penelitian dalam tesis ini, diharapkan hal tersebut menjadi dasar penyempurnaan bagi penulisan sebelumnya.

## **F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan landasan keilmuan berupa asas, prinsip, konsep, doktrin, teori hukum sebagai pisau analisis dalam melakukan kajian dan membahas permasalahan yang disajikan. Kerangka teoritis adalah identifikasi teori-teori yang dijadikan sebagai landasan berfikir untuk melaksanakan suatu penelitian atau dengan kata lain untuk mendiskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan

untuk mengkaji permasalahan.<sup>24</sup> Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### 1) Kewenangan

Secara etimologi, istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan beberapa bahasa asing, antara lain Bahasa Inggris (*authority of theory*), Bahasa Belanda (*theorie van het gezag*), dan Bahasa Jerman (*theorie der autorität*).<sup>25</sup> Menurut H.D. Stoud sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>26</sup> Salim HS menjabarkan bahwa pendapat H.D. Stoud mengandung 2 (dua) unsur yaitu adanya aturan-aturan hukum dan adanya sifat hubungan hukum.

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai ikatan dengan hukum.<sup>27</sup> Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum pemerintah yang menjadi fokus kajian teori

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 286.

<sup>25</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 183.

<sup>26</sup> Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 110.

<sup>27</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 184.

kewenangan, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.<sup>28</sup>

## 2) Perjanjian

Buku III BW Indonesia tentang perikatan, menganut sistem terbuka (*open system*). Pasal 1313 BW Indonesia menjelaskan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Subekti memberikan penjelasan terhadap Pasal 1313 BW Indonesia, suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada orang lain atau dimana dua orang saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.<sup>29</sup> Sementara Abdulkadir Muhammad mendefinisikan perjanjian dengan suatu persetujuan dimana dua orang atau lebih saling mengikat diri untuk melaksanakan sesuatu dalam lapangan harta kekayaan.<sup>30</sup>

Para ahli hukum memberikan pandangannya bahwa definisi perjanjian dalam Pasal ini tidak lengkap dan masih memiliki beberapa kelemahan. Salah satu ahli hukum yang memberikan pendapatnya adalah J. Satrio. Menurutnya, ada 3 (tiga) kelemahan dari pengertian perjanjian dalam Pasal 1313 BW Indonesia. Pertama, Kata "perbuatan" atau "*rechtshandeling*" mengandung makna yang dalam skema peristiwa hukum, maka peristiwa hukum yang timbul karena perbuatan atau tindakan manusia meliputi "tindakan hukum"

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm.193.

<sup>29</sup> Subekti, 1992, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermasa, Jakarta, hlm. 3.

<sup>30</sup> Abdulkadir Muhammad, 1990, *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 78.

maupun "tindakan manusia yang lain" (yang bukan tindakan hukum). Kedua, frasa "dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih." Setiap orang yang membaca kalimat tersebut akan membayangkan adanya satu orang atau lebih yang terikat kepada satu orang atau lebih lainnya. Frasa tersebut memberikan kesan bahwa salah satu pihak hanya bisa memiliki hak atau kewajiban saja. Hal tersebut bertolak belakang dengan perjanjian yang bersifat timbal balik, dimana para pihak dapat memiliki hak serta kewajiban. Yang terakhir, pengertian perjanjian dalam Pasal tersebut tidak memperlihatkan adanya konsensus atau sepakat atau persetujuan serta tidak mempunyai tujuan yang jelas.<sup>31</sup>

Sebuah perjanjian baru dapat disebut sebagai perjanjian yang sah apabila memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian menurut 1320 BW Indonesia yaitu sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Syarat pertama dan kedua merupakan syarat subjektif, jika syarat tersebut tidak terpenuhi maka perjanjian yang dibuat dapat dibatalkan, sedangkan syarat ketiga dan keempat merupakan syarat objektif, jika syarat tersebut tidak terpenuhi maka perjanjian akan batal demi hukum. Perjanjian yang batal demi hukum berakibat bahwa perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada.

---

<sup>31</sup> J. Satrio, 1992, *Hukum Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 20-23.

Unsur-unsur dari perjanjian menurut Asser dibedakan menjadi bagian inti dan bagian bukan inti. Bagian inti perjanjian terdiri atas unsur esensialia, sedangkan bagian bukan inti terdiri atas unsur naturalia dan unsur aksidentalia. Unsur essensialia, merupakan unsur yang harus ada dalam perjanjian. Unsur ini menentukan terciptanya perjanjian (*constructieve oordeel*), seperti persetujuan antara para pihak dan objek perjanjian. Unsur naturalia, merupakan sifat bawaan (*natuur*) perjanjian yang secara diam-diam melekat pada perjanjian, seperti memberikan jaminan bahwa tidak ada cacat dalam benda yang dijual. Unsur aksidentalia, merupakan sifat yang melekat pada perjanjian yang secara tegas diperjanjikan oleh para pihak seperti domisili para pihak yang membuat perjanjian.<sup>32</sup>

Berdasarkan Pasal 1338 BW Indonesia, akibat hukum perjanjian yang sah (memenuhi syarat-syarat dalam Pasal 1320 BW Indonesia) berlaku sebagai undang-undang bagi para pembuatnya. Sehingga, para pihak wajib menaati perjanjian itu layaknya menaati undang-undang. Apabila salah satu pihak melanggar perjanjian yang mereka buat, maka dianggap sama dengan melanggar undang-undang dan menerima akibat hukum yaitu sanksi.

Teori perjanjian digunakan untuk menganalisa dasar pengenaan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan kepada Penyedia Jasa.

---

<sup>32</sup> Mariam Darus Badruzaman, dkk, 2001, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 75.

### 3) *Legal liability* (tanggung jawab hukum)

Teori tanggung jawab hukum (*the theory of legal liability*) merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana sehingga menimbulkan kerugian atau cacat, atau matinya orang lain.<sup>33</sup> Tanggung jawab atau *verantwoordelijkheid* menurut Algra dkk adalah kewajiban memikul pertanggungjawaban dan memikul kerugian yang diderita (bila dituntut), baik dalam hukum maupun bidang administrasi.<sup>34</sup> Menurut Salim, teori tanggung jawab hukum mengkaji dan menganalisis tentang kesediaan dari subjek hukum atau pelaku tindak pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya.<sup>35</sup>

Buku yang lain membedakan pertanggungjawaban menurut istilah dalam kamus hukum yaitu *responsibility* dan *liability*. *Responsibility* merujuk pada pertanggungjawaban politik atau kewajiban hukum, sedangkan *liability* merujuk pada pertanggungjawaban hukum (konsekuensi hukum) akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum.<sup>36</sup> Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan

---

<sup>33</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 207.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 208.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 337.

Peraturan Perundang-undangan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti *liability*.<sup>37</sup>

Teori *fautes de personalles* dan teori *fautes de services* menurut Kranenburg dan Vertig merupakan landasan dari persoalan pertanggungjawaban pejabat. Kedua teori tersebut dipisahkan berdasarkan beban ganti rugi dan beban tanggung jawab.

Teori *fautes de personalles* membebankan kerugian pihak ketiga kepada pejabat yang karena tindakannya menyebabkan kerugian. Terkait beban tanggung jawab diemban oleh manusia selaku pribadi. Pada teori berikutnya, beban ganti rugi diemban oleh instansi pejabat yang bersangkutan yang dalam penerapannya, kerugian yang timbul disesuaikan dengan tingkat kesalahannya. Beban tanggung jawab menurut teori *fautes de services* dibebankan pada jabatan.<sup>38</sup>

Hans Kelsen menguraikan teori tentang pertanggungjawaban dalam hukum berkaitan dengan konsep kewajiban hukum (*responsibility*) adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*).<sup>39</sup> Menurutny, seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu apabila ia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya yang berlawanan.<sup>40</sup> Kelsen membagi teori tanggung jawab hukum menjadi empat jenis. Teori

---

<sup>37</sup> Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Jakarta, Raja Grafindo Press, hlm. 54

<sup>38</sup> HR Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 365.

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, hlm. 56.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 56-58.

tersebut antara lain teori pertanggungjawaban individu, teori pertanggungjawaban kolektif, teori pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, dan teori pertanggungjawaban mutlak.

Teori tanggung jawab hukum (*legal liability*) digunakan untuk menganalisa pertanggungjawaban PPK terkait penagihan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan kepada Penyedia Jasa pailit.

#### 4) Perlindungan Hukum

Rujukan mengenai makna perlindungan hukum dapat dikutip dari pendapat beberapa ahli hukum di Indonesia. Pendapat pertama disampaikan oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Dalam buku tersebut ia mendefinisikan perlindungan hukum sebagai perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.<sup>41</sup>

Pendapat kedua disampaikan oleh Satjipto Raharjo dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Hukum*. Inspirasi pendapat Satjipto

---

<sup>41</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, dalam Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, 2020, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 96.

Raharjo diperoleh dari pendapat Fitzgerald tentang tujuan hukum yaitu untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat dengan cara mengatur perlindungan dan pembatasan terhadap berbagai kepentingan tersebut.<sup>42</sup> Perlindungan hukum menurut Satjipto Raharjo adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah upaya untuk mengorganisasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat supaya tidak terjadi tubrukan antarkepentingan dan dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>43</sup> Pengorganisasian dilakukan dengan cara membatasi suatu kepentingan tertentu dan memberikan kekuasaan pada yang lain secara terukur.<sup>44</sup>

Pendapat selanjutnya disampaikan oleh Salim HS yang memisahkan definisi dari perlindungan dan hukum. Menurutnya, definisi perlindungan adalah upaya atau bentuk pelayanan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum serta hal-hal yang menjadi objek yang dilindungi.<sup>45</sup> Sedangkan pengertian hukum dapat dikaji dari norma yang tercantum dalam undang-undang dan norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 69.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 53-54.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 69.

<sup>45</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Op. Cit.*, hlm. 262.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 262-263.

Pendapat ahli diatas merupakan konsep dari perlindungan hukum namun belum dijelaskan mengenai konsep dari teori perlindungan hukum. Secara etimologi teori perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda, yaitu *theorie van de wettekuhje bescherming*, sedangkan dalam bahasa Inggris, disebut dengan *legal protection theory*, dan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der rechtliche schutz*.<sup>47</sup> Fokus kajian teori perlindungan hukum adalah pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Sasaran penerapan teori tersebut adalah masyarakat yang berada pada posisi lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.<sup>48</sup>

Definisi teori perlindungan hukum menurut Salim HS adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya.<sup>49</sup> Jika dijabarkan, unsur dari definisi teori perlindungan hukum terdiri atas adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan, subjek hukum, dan objek perlindungan.<sup>50</sup> Wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan yang diberikan kepada subjek dan objek perlindungannya dalam setiap perundang-undangan akan berbeda satu sama lain.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 259.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 263.

<sup>50</sup> *Ibid.*

Secara teoritis bentuk perlindungan hukum terbagi menjadi 2 (dua) yaitu perlindungan yang bersifat preventif dan perlindungan represif.<sup>51</sup> Perlindungan yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dan sangat besar artinya bagi tindak Pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Bentuk perlindungan ini juga memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintahan mendapat bentuk yang definitif. Dengan adanya bentuk perlindungan preventif mendorong Pemerintah untuk berhati-hati dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan asas *freies ermessen* (kebebasan bertindak), dan rakyat dapat mengajukan keberatan atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan tersebut.<sup>52</sup>

Perlindungan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Badan yang secara parsial menangani perlindungan hukum bagi rakyat adalah pengadilan dalam lingkup peradilan umum dan instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi. Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi adalah permintaan banding terhadap suatu tindak Pemerintah oleh pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan Pemerintah tersebut.

---

<sup>51</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, dalam *Ibid.*, hlm. 264.

<sup>52</sup> *Ibid.*

Instansi Pemerintah yang berwenang untuk mengubah bahkan dapat membatalkan tindakan Pemerintah tersebut.<sup>53</sup>

Teori perlindungan hukum ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisa perlindungan hukum apa yang diperoleh PPK berkaitan dengan kendala penagihan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual penelitian merupakan suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Fungsi kerangka konseptual adalah untuk menghubungkan atau menjelaskan mengenai topik yang akan dibahas.<sup>54</sup> Sebagai antisipasi kesalahan dalam pemahaman konsep yang digunakan dalam penelitian, maka dijelaskan beberapa definisi sebagai berikut:

### 1) Pertanggungjawaban PPK

Pertanggungjawaban dalam hukum berkaitan dengan konsep kewajiban hukum (*responsibility*) yaitu konsep tanggung jawab hukum (*liability*).<sup>55</sup> Tanggung jawab atau *verantwoordelijkheid* menurut Algra dkk adalah kewajiban memikul pertanggungjawaban dan memikul kerugian yang diderita (bila dituntut), baik dalam hukum maupun bidang administrasi.<sup>56</sup> Peter Mahmud Marzuki mengaitkan pertanggungjawaban dengan kesalahan, menurutnya

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 264-265.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, 2012, *Op. Cit.*, hlm. 22.

<sup>56</sup> Salim HS, 2014, *Op. cit.*, hlm. 208.

pertanggungjawaban dapat dilahirkan dari adanya kesalahan maupun tidak adanya kesalahan. Seseorang dianggap mempunyai kesalahan jika mampu bertanggung jawab, namun hanya dengan pengecualian seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan dinyatakan tidak mempunyai kesalahan.<sup>57</sup>

Analogi yang dicontohkan dalam bukunya, tindakan manusia baik berupa perbuatan maupun pengabaian (*omission/nalaten*) didasarkan pada kesadaran manusia untuk memilih melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Sehingga, kesadaran manusia yang menentukan apakah ia mampu bertanggung jawab atau tidak. Dalam hal seseorang sanggup menentukan kehendaknya dan sanggup bertindak sesuai kehendak tersebut, maka tindakan orang tersebut dapat dipertanggungjawabkan begitu juga sebaliknya.<sup>58</sup>

Menurut Hans Kelsen, seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu apabila ia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya yang berlawanan. Mengenai pertanggungjawaban, Hans Kelsen membagi menjadi empat macam yaitu pertanggungjawaban individu, pertanggungjawaban kolektif, pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, dan pertanggungjawaban mutlak.<sup>59</sup>

PPK adalah pejabat yang mendapat tugas pelimpahan kewenangan oleh PA atau KPA untuk mengambil keputusan serta

---

<sup>57</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum Cet. ke-10*, Kencana, Jakarta, hlm. 218.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 219.

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, 2012, *Op. Cit.*, hlm. 22.

melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara atau anggaran belanja daerah.<sup>60</sup> Dalam kaitannya dengan melaksanakan PBJ oleh Pemerintah, PPK memiliki tugas dan kewenangan sebagaimana diamanatkan dalam Perpres PBJ. Tugas PPK dalam pengadaan pekerjaan konstruksi antara lain<sup>61</sup>:

- a. Menyusun perencanaan pengadaan;
- b. Melaksanakan konsolidasi pengadaan barang/Jasa;
- c. Menetapkan spesifikasi teknis atau kerangka acuan kerja (KAK);
- d. Menetapkan rancangan kontrak;
- e. Menetapkan harga perkiraan sendiri;
- f. Menetapkan besaran uang muka yang akan dibayarkan kepada Penyedia;
- g. Mengusulkan perubahan jadwal kegiatan;
- h. Melaksanakan *e-purchasing* untuk nilai paling sedikit di atas Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);
- i. Mengendalikan kontrak;
- j. Menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen pelaksanaan kegiatan;
- k. Melaporkan pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan kepada PA atau KPA;

---

<sup>60</sup> Presiden Republik Indonesia, 2021, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 10.

<sup>61</sup> *Ibid.*, Pasal 11 ayat (1).

- l. Menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan kegiatan kepada PA atau KPA dengan berita acara penyerahan;
- m. Menilai kinerja Penyedia;
- n. Menetapkan tim pendukung;
- o. Menetapkan tim ahli atau tenaga ahli; dan
- p. Menetapkan surat penunjukan Penyedia barang atau jasa.

Selain melaksanakan tugas tersebut, PPK juga melaksanakan tugas pelimpahan kewenangan dari PA atau KPA antara lain melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja, dan mengadakan dan menetapkan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran belanja yang telah ditetapkan.<sup>62</sup> Yang dimaksud dengan pertanggungjawaban PPK dalam penelitian ini adalah kewajiban PPK untuk memikul tanggung jawab terkait pelaksanaan pekerjaan konstruksi.

## 2) Penagihan Denda Keterlambatan atas Penyelesaian Pekerjaan

Kata “penagihan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata dasar “tagih” yang merupakan kata kerja. Definisi penagihan dalam KBBI adalah (1) proses, cara, perbuatan menagih, (2) permintaan (peringatan dan sebagainya) supaya membayar utang dan sebagainya, (3) tuntutan supaya memenuhi janji.<sup>63</sup> Denda adalah sanksi finansial yang dikenakan kepada Penyedia sesuai ketentuan yang berlaku karena terjadinya cidera

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, Pasal 11 ayat (2)

<sup>63</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penagihan>, dikunjungi pada tanggal 7 Januari 2023 Jam 23.52 WIB.

janji atau wanprestasi yang tercantum dalam Kontrak.<sup>64</sup> Pada masa pelaksanaan pekerjaan konstruksi dikenal 3 (tiga) jenis denda. Jenis denda tersebut antara lain denda keterlambatan dalam penyelesaian pelaksanaan pekerjaan, denda keterlambatan dalam perbaikan cacat mutu, dan denda terkait pelanggaran ketentuan subkontrak.<sup>65</sup>

Masing-masing denda memiliki mekanisme perhitungan dalam pengenaannya. Perhitungan besaran denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan adalah 1‰ (satu permil) per hari dari harga bagian kontrak yang tercantum dalam kontrak atau 1‰ (satu permil) per hari dari harga kontrak sesuai yang ditetapkan dalam Syarat-Syarat Khusus Kontrak (SSKK). Sedangkan besaran denda keterlambatan atas perbaikan cacat mutu adalah 1‰ (satu permil) per hari keterlambatan perbaikan dari nilai biaya perbaikan pekerjaan yang ditemukan cacat mutu.<sup>66</sup>

Sifat pekerjaan konstruksi yang kompleks menyebabkan hampir semua pekerjaan konstruksi berpotensi mengalami keterlambatan pekerjaan. Berdasarkan sumbernya, keterlambatan pekerjaan dapat digolongkan menjadi keterlambatan yang terjadi akibat kelalaian kontraktor (*contractor's fault*), keterlambatan yang disebabkan oleh kelalaian pemilik pekerjaan atau konsultan (*employer's/consultant's fault*), dan keterlambatan di luar kendali

---

<sup>64</sup> LKPP, 2021, *Op. Cit.*, Lampiran II.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

kedua belah pihak (*neutral delay*).<sup>67</sup> Penentuan keterlambatan dilakukan oleh konsultan Manajemen Konstruksi (MK) berdasarkan perhitungan prosentase pelaksanaan pekerjaan setiap minggu. Penilaian keterlambatan oleh konsultan MK harus mempertimbangkan sumber keterlambatan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Penagihan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan dalam penelitian ini adalah perbuatan menagih sanksi finansial yang dikenakan kepada Penyedia karena terjadinya cidera janji atau wanprestasi yang tercantum dalam Kontrak akibat keterlambatan penyelesaian pekerjaan.

### 3) **Penyedia Jasa Konstruksi yang Pailit**

Definisi Penyedia Jasa dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberi layanan jasa konstruksi.<sup>68</sup> Jasa konstruksi sendiri dikelompokkan menjadi layanan jasa konsultansi dan pekerjaan konstruksi. Konsultansi konstruksi diartikan sebagai layanan keseluruhan atau sebagian kegiatan meliputi pengkajian, perencanaan, perancangan, pengawasan, dan manajemen penyelenggaraan konstruksi suatu bangunan. Sedangkan, layanan pekerjaan konstruksi diartikan sebagai keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan.<sup>69</sup> Penyedia Jasa pekerjaan konstruksi pada prinsipnya terdiri dari dua

---

<sup>67</sup> Seng Hansen, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 137.

<sup>68</sup> Republik Indonesia, 2017, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 6.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 2 dan 3.

frasa yaitu Penyedia Jasa dan pekerjaan konstruksi. Sehingga dalam penelitian ini dibatasi mengenai pengertian Penyedia Jasa konstruksi yaitu Penyedia Jasa pekerjaan konstruksi.

Istilah kepailitan (kata benda) bersumber dari kata pailit. Kata pailit berasal dari bahasa belanda yaitu *failit*. Dari istilah *failit* lahirlah istilah *faillissement* yang terjemahan bahasa indonesianya adalah kepailitan.<sup>70</sup> Pengaturan kepailitan di Indonesia, berawal dari pembentukan *Faillissements-verordening* yang berarti Undang-Undang Kepailitan Hindia-Belanda.<sup>71</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Kepailitan, kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas.<sup>72</sup> Sebagaimana dijelaskan diatas maka makna dari Penyedia Jasa konstruksi yang pailit yaitu pemberi layanan keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan yang telah diputus pailit.

## G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah prosedur atau tata cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan penelitian. Dalam konteks penelitian, yang termasuk metode antara lain perumusan tentang tipe atau jenis penelitian yang digunakan,

---

<sup>70</sup> Sutan Remi Sjahdeini, 2015, *Op. Cit.*, hlm. 2.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2004 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4443, Pasal 1 angka 1.

penentuan lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, penentuan populasi dan sampel, analisis data dan sebagainya.<sup>73</sup> Guna mencapai tujuan dan manfaat penelitian ini, penulis menggunakan: jenis penelitian normatif yang bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

## 1. Jenis Penelitian

Berdasarkan jenisnya, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif memiliki makna sebagai penelitian yang dilakukan terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum serta perbandingan hukum.<sup>74</sup> Penelitian hukum normatif dikenal juga sebagai penelitian hukum *doctrinal* yang juga diartikan sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan tertulis atau bahan hukum yang lain.<sup>75</sup> Fungsi dari penelitian hukum normatif adalah untuk memberikan argumentasi yuridis manakala terjadi kekosongan, kekaburan, dan konflik norma yang terjadi.<sup>76</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Pengelompokan penelitian dibagi berdasarkan sifat, fokus kajian, sudut penerapan, dan bentuk penelitian tersebut. Berdasarkan sifatnya penelitian terbagi menjadi penelitian eksploratif, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatif. Penelitian eksploratif bertujuan untuk

---

<sup>73</sup> Irwansyah, *Op. cit.*, hlm. 53.

<sup>74</sup> Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 51.

<sup>75</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 14.

<sup>76</sup> I Made Pasek Dianta, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 12.

mengembangkan pengetahuan atau dugaan yang sifatnya masih baru dan untuk memberikan arahan bagi penelitian.<sup>77</sup> Pada dasarnya penelitian eksploratif digunakan untuk menyelidiki masalah yang tidak didefinisikan dengan jelas.

Penelitian deskriptif merupakan bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun buatan manusia. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk mendeskripsikan, menjelaskan, dan memvalidasi temuan penelitian.<sup>78</sup> Dalam penelitian hukum, jenis penelitian deskriptif dikategorikan sebagai penelitian empirik atau penelitian yang bersifat sosio legal. Penelitian tersebut mendeskripsikan kaitan hukum sebagai gejala dengan gejala-gejala sosial lain sebagai objek penelitian.<sup>79</sup>

Jenis penelitian berdasarkan sifatnya yang terakhir adalah penelitian eksplanatif yaitu penelitian yang menjelaskan suatu fenomena sosial khusus tentang mengapa dan bagaimana sesuatu terjadi. Dalam konteks penelitian hukum, jenis eksplanatif mengarah kepada penelitian hukum normatif yang mana menguji norma atau kaidah hukum terhadap kasus atau peristiwa tertentu dengan menggunakan pendekatan preskriptif dan proses analisis yang bersifat deduktif.<sup>80</sup>

Dari penjelasan mengenai jenis penelitian di atas, maka penelitian ini bersifat deskriptif karena menggambarkan kedudukan piutang denda

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 35.

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 41.

keterlambatan dalam kerangka hukum kepailitan yang berlaku di Indonesia. Sedangkan sifat eksplanatoris ditujukan untuk dapat menjelaskan pertanggungjawaban dan upaya hukum bagi PPK atas selisih pembayaran denda keterlambatan.

### 3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah, mulai dari asumsi yang luas hingga metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis, dan interpretasi.<sup>81</sup> Pendekatan diperlukan agar analisis hukum yang dilakukan lebih tajam dan terarah untuk menghasilkan argumentasi yang menyeluruh, konstruktif, dan sistematis.<sup>82</sup>

Dalam buku penelitian hukum oleh Irwansyah, pendekatan penelitian hukum terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), kasus (*case approach*), historis (*historical approach*), komparatif (*comparative approach*), konseptual (*conceptual approach*), analitis (*analytical approach*), filsafat (*philosophical approach*), konstitusional (*constitutional approach*), teori (*theoretical approach*), dan interpretasi (*intepretation approach*).

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) atau sering disebut pendekatan juridis normatif. Aplikasi pendekatan tersebut dilakukan dengan menganalisis permasalahan (isu hukum) kedudukan denda keterlambatan dalam

---

<sup>81</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 133.

<sup>82</sup> Irwansyah, *Op. cit.*, hlm. 133.

keuangan negara serta pertanggungjawaban dan perlindungan hukum bagi PPK berdasarkan telaah peraturan perundang-undangan di bidang kepailitan, piutang negara, keuangan negara, dan perbendaharaan negara beserta peraturan turunannya, baik berupa peraturan Pemerintah, peraturan Menteri, keputusan Menteri, dan peraturan terkait lainnya. Selanjutnya sebagai pelengkap, juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum atas permasalahan tersebut.

#### 4. Bahan Hukum

Bahan Pustaka merupakan data dasar dalam penelitian ilmu hukum, namun dalam ilmu penelitian bahan Pustaka digolongkan sebagai data sekunder.<sup>83</sup> Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif sehingga jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas:

##### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah pernyataan yang memiliki otoritas hukum yang ditetapkan oleh suatu cabang kekuasaan Pemerintahan yang meliputi undang-undang yang dibuat parlemen, putusan-putusan pengadilan, dan peraturan eksekutif atau administratif.<sup>84</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

---

<sup>83</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum Cet. ke-7*, Kencana, Jakarta, hlm. 96-118.

<sup>84</sup> I Made Pasek Diantha, 2016, *Op. Cit*, hlm. 143.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah;
- 9) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
- 10) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 69/PMK.06/2014 tentang Penentuan Kualitas Piutang dan Pembentukan Penyisihan Piutang Tidak Tertagih pada

Kementerian Negara/Lembaga dan Bendahara Umum Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 207/PMK.06/2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 69/PMK.06/2014 tentang Penentuan Kualitas Piutang dan Pembentukan Penyisihan Piutang Tidak Tertagih pada Kementerian Negara/Lembaga dan Bendahara Umum Negara;

- 11) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara; dan
- 12) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia.

## 2) **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder dapat dimaknai dalam arti sempit dan dalam arti luas. Makna bahan hukum sekunder dalam arti sempit berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin atau *treaties*, terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law review*, dan narasi tentang arti istilah, konsep, *phrase*, berupa kamus hukum atau ensiklopedi hukum.<sup>85</sup> Bahan hukum sekunder dalam arti luas adalah semua bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer termasuk segala karya ilmiah hukum

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 145.

yang tidak dipublikasikan atau dimuat pada media populer.<sup>86</sup>

Penelitian ini akan menggunakan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan permasalahan piutang negara, kepailitan, dan sebagainya.

### 3) Bahan Hukum Lainnya

Bahan hukum lainnya biasa disebut dengan bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang data primer dan data sekunder, seperti kamus hukum yang membantu menjelaskan istilah-istilah hukum yang ada, ensiklopedia, wawancara dan lainnya.<sup>87</sup> Penelitian ini akan menggunakan bahan hukum lainnya yang relevan dengan bahasan permasalahan seperti hasil wawancara, tabel, grafik dan statistik yang dapat dijadikan sebagai penunjang.

## 5. Analisis Bahan Hukum

Terdapat perbedaan antara teknik pengumpulan data untuk penelitian empiris dan penelitian normatif. Penelitian empiris menggunakan teknik pengumpulan data berupa *interview* atau wawancara, kuisisioner, maupun observasi atau pengamatan, sedangkan penelitian normatif menggunakan studi kepustakaan atau studi dokumen dalam mengumpulkan data.<sup>88</sup> Lebih lanjut, menurut Seorjono Seokanto alat pengumpulan data dalam penelitian dapat dilakukan melalui bahan pustaka atau studi dokumen, observasi atau pengamatan, dan *interview*

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 116-117.

<sup>88</sup> Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 18-19.

atau wawancara yang dapat digunakan masing-masing atau secara bersama-sama.<sup>89</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, sehingga data yang dibutuhkan adalah data sekunder. Pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*) yang relevan. Lebih konkret, data utama dalam penelitian ini didapatkan melalui studi kepustakaan dengan cara menggali sumber-sumber tertulis, instansi terkait, buku literatur yang ada relevansinya dengan masalah penelitian maupun *interview* atau wawancara apabila dibutuhkan dan akan digunakan sebagai pelengkap dalam penelitian.

Melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan bahan hukum, yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya merupakan wujud dari analisis bahan hukum. Analisis bahan hukum dilakukan dengan memberikan kritik, dukungan, penolakan ataupun komentar dan selanjutnya membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian.<sup>90</sup> Teknik analisis pada metode kualitatif cenderung berupa narasi yang menekankan pada hubungan antar bahan yang dihimpun dan diamati. Kegiatan analisis telah dimulai sejak awal dan berlangsung sepanjang penelitian dengan menyatukan kumpulan dan kajian bahan hukum dengan analisisnya.<sup>91</sup> Logika berpikir tersebut dalam penelitian

---

<sup>89</sup> Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, hlm. 21.

<sup>90</sup> Bambang Sunggono, *Op. cit.*, hlm. 183.

<sup>91</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 69.

dikenal dengan logika berpikir deduktif ke induktif yang membahas mengenai prinsip-prinsip hukum berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang dihadapi. Metode deduktif adalah cara berpikir yang dimulai dari hal-hal yang umum untuk selanjutnya menarik hal-hal yang khusus dengan menggunakan ketentuan berdasarkan pengetahuan umum seperti teori-teori, dalil-dalil atau prinsip-prinsip dalam bentuk proposisi-proposisi untuk menarik kesimpulan terhadap fakta-fakta yang bersifat khusus.<sup>92</sup>

Semua data sekunder pada penelitian ini yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*), akan disusun secara berurutan dan sistematis untuk dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, sehingga gambaran yang diperoleh bersifat menyeluruh tentang gejala dan fakta yang terdapat dalam masalah yang akan diteliti. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan logika berpikir deduktif untuk sampai pada kesimpulan berupa tujuan penelitian ini.

---

<sup>92</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 109.