

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan infrastruktur di Indonesia merupakan salah satu pilar penting untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Pembangunan negara dilaksanakan dan dibiayai melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah berkewajiban melaksanakan fungsi dan tujuan negara seperti dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat yang berbunyi:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) mengelola keuangan nasional secara keseluruhan, sedangkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) memungkinkan daerah untuk mengatur keuangannya sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Dalam hal pelaksanaan pembangunan penanggulangan bencana di daerah Kabupaten Padang Pariaman, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Padang Pariaman menunjuk Pejabat Pembuat Komitmen Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Padang Pariaman, untuk melaksanakan pekerjaan pembangunan Rekonstruksi Bendung/Cekdam Sungai Limau Kabupaten Padang Pariaman yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Pembangunan pekerjaan Rekonstruksi Bendung/Cekdam Sungai Limau Kabupaten Padang Pariaman merupakan bagian dari upaya penanggulangan

bencana, terutama dalam mengatasi dampak banjir dan kekeringan. Manfaat yang diperoleh dalam mitigasi bencana antara lain dapat mengurangi resiko banjir, karena bendung/cedam berfungsi menahan dan mengatur aliran sungai sehingga dapat mengurangi potensi banjir di daerah hilir. Manfaat lain dari pembangunan bendung/ceddam ini juga dapat mencegah erosi dan longsor yang dapat mengontrol debit air serta membantu mencegah erosi tebing sungai yang dapat menyebabkan longsor. Proyek ini bertujuan untuk mengembalikan fungsi infrastruktur pengendalian banjir yang mengalami kerusakan akibat bencana alam.

Pengadaan jasa konstruksi memiliki peran strategis dalam pembangunan infrastruktur yang mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta dapat memberikan manfaat bagi mitigasi bencana. Salah satu aspek krusial dalam penyelenggaraan proyek konstruksi adalah keberlakuan kontrak antara pengguna jasa dan penyedia jasa, yang menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan pekerjaan. Namun, dalam praktiknya, sering kali terjadi perubahan terhadap isi kontrak melalui mekanisme addendum, yang dapat memicu perselisihan antara para pihak.

Dalam banyak kasus sengketa konstruksi, faktor teknis dan administratif turut berkontribusi terhadap munculnya permasalahan. Misalnya, keterlambatan dalam penyampaian dokumen addendum, kurangnya pemahaman terhadap ketentuan kontrak, serta perbedaan interpretasi terhadap lingkup perubahan pekerjaan. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengeksplorasi bagaimana kebijakan kontraktual yang lebih jelas dan sistem penyelesaian sengketa yang lebih efisien dapat diterapkan untuk mencegah eskalasi permasalahan hukum.

Pengadaan jasa konstruksi merupakan langkah sebelum tersusunnya kontrak kerja, dimana terdapat keterikatan antara dua pihak dalam suatu

kesepakatan. Kontrak pengadaan barang dan jasa merupakan bagian dari perjanjian, yang berlandaskan pada asas dan syarat-syarat sah kontrak yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara yang berbunyi “untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat : 1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; 2) kecakapan untuk membuat suatu perikatan; 3) suatu hal tertentu; 4) suatu sebab yang halal”. Pasal ini menjadi dasar dalam hukum kontrak di Indonesia, termasuk dalam proyek Konstruksi.

Kontrak diuraikan sebagai sebuah persetujuan antara dua pihak atau lebih untuk menciptakan kewajiban hukum semua pihak, yaitu untuk melakukan (atau tidak melakukan) tindakan tertentu atau serangkaian tindakan terkait. Unsur-unsur kontrak dalam definisi ini meliputi : 1) adanya persetujuan; 2) adanya para pihak atau subjek hukum; 3) adanya kewajiban hukum dari semua pihak; dan 4) melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Dari uraian tersebut dapat dikemukakan pengertian teori kontrak. Menurut Salim HS teori kontrak merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang hubungan atau persetujuan yang dibuat antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum yang lain, dimana subjek hukum yang satu berkewajiban untuk melakukan sesuatu, sedangkan pihak yang lain berhak atas sesuatu¹.

Penafsiran tentang kontrak diatur dalam Pasal 1342 sampai dengan Pasal 1351 KUHPerdara. Pada dasarnya perjanjian yang dibuat oleh para pihak haruslah dapat dimengerti dan dipahami isinya. Namun, dalam kenyataannya banyak kontrak yang isinya tidak dimengerti oleh para pihak. Jika kata-kata dalam kontrak memberikan berbagai penafsiran maka harus diselidiki maksud para pihak yang

¹ Salim dan Erlies Septiana N. 2014. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*. RajaGrafindo Persada, Jakarta. Hlm 240.

membuat perjanjian (Pasal 1343 KUHPerdota). Pasal ini menegaskan bahwa jika suatu perjanjian dibuat berdasarkan sebab yang tidak benar (palsu) atau bertentangan dengan hukum (terlarang), maka perjanjian tersebut tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum.

Kontrak konstruksi merupakan salah satu instrumen hukum yang mengatur hubungan antara pengguna jasa (pemilik proyek) dan penyedia jasa (kontraktor). Kontrak ini memiliki sifat mengikat dan menjadi dasar dalam pelaksanaan proyek konstruksi, yang mencakup aspek teknis, finansial, dan hukum. Kontrak konstruksi adalah perjanjian tertulis yang mengatur hubungan hukum antara pemilik proyek dan pelaksana proyek. Kontrak ini dibuat untuk meminimalisir risiko, menghindari perselisihan, dan menyelesaikan pekerjaan secara efisien. Dengan kompleksitas proyek dan banyaknya pihak yang terlibat, seringkali terjadi perubahan yang memerlukan adendum kontrak. Namun, perubahan ini tidak jarang menimbulkan sengketa yang dapat berujung pada sanksi bagi para pihak. Oleh karena itu, penting untuk memahami bagaimana hukum mengatur dan menerapkan sanksi-sanksi tersebut. Hukum kontrak konstruksi merupakan bagian dari hukum perdata yang mengatur hubungan antara pihak-pihak yang terlibat dalam proyek konstruksi. Menurut Soerjono Soekanto², kontrak adalah perjanjian yang menimbulkan akibat hukum, dan dalam konteks konstruksi, kontrak menjadi dasar bagi pelaksanaan proyek Konstruksi. Kontrak Konstruksi harus memenuhi syarat sahnya perjanjian, yaitu kesepakatan para pihak, kecakapan untuk bertindak, objek yang jelas, dan sebab yang halal sesuai dengan pasal 1320 KUHPerdota.

Secara khusus, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, khususnya Pasal 47 ayat (2), menyatakan bahwa perubahan kontrak

² Soekanto, Soerjono. (2019). *Pengantar Hukum Perdata*". Jakarta, Raja Grafindo Persada.

konstruksi harus dilakukan melalui addendum yang disepakati bersama oleh pengguna jasa dan penyedia jasa. Hal ini dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam regulasi ini, Pasal 54 ayat (2) menyebutkan bahwa perubahan kontrak hanya dapat dilakukan dalam kondisi tertentu, seperti perubahan lingkup pekerjaan atau keadaan kahar (*force majeure*). Sementara itu, Pasal 77 mengatur sanksi administratif dan pemutusan kontrak jika terjadi pelanggaran dalam pengadaan barang/jasa.

Selain itu, Peraturan LKPP Nomor 4 Tahun 2024 tentang Pedoman Kontrak Konstruksi juga memberikan panduan lebih lanjut mengenai prosedur perubahan kontrak, transparansi dalam addendum, serta mekanisme penyelesaian sengketa. Regulasi ini menegaskan pentingnya dokumentasi yang jelas serta kepatuhan terhadap prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam pengadaan jasa konstruksi.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada pasal 27 ayat (4) menjelaskan bahwa perubahan kontrak dapat dilakukan melalui addendum kontrak dengan syarat tertentu, seperti adanya perubahan volume pekerjaan, spesifikasi teknis, jangka waktu, dan/atau harga satuan. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa addendum kontrak konstruksi adalah dokumen tambahan yang berisi perubahan atau penambahan serta pengurangan klausul dalam kontrak konstruksi. Addendum kontrak konstruksi dapat berupa perpanjangan waktu, penambahan nilai kontrak, atau pengurangan nilai kontrak. Beberapa faktor yang dapat menyebabkan addendum kontrak konstruksi, di antaranya: perubahan desain gambar, perbedaan kondisi lapangan dengan spesifikasi teknis, adanya pekerjaan tambahan atau pekerjaan kurang, adanya peristiwa kompensasi, adanya peristiwa kahar (*force majeure*). Addendum

ini bertujuan untuk menyesuaikan kondisi proyek yang dinamis, baik dalam aspek teknis, biaya, maupun waktu pelaksanaan.

Pengaturan addendum kontrak dalam pengadaan jasa konstruksi telah diatur dalam berbagai regulasi, termasuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang jasa konstruksi. Addendum kontrak merupakan mekanisme yang sah untuk menyesuaikan kondisi kontrak dengan keadaan di lapangan, sehingga memastikan proyek tetap berjalan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi aktual. Namun, dalam implementasinya, perubahan kontrak ini sering kali menimbulkan berbagai tantangan, baik dari aspek hukum maupun administratif.

Pelaksanaan pengadaan jasa konstruksi di Indonesia, khususnya pada proyek-proyek infrastruktur seperti rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau di Kabupaten Padang Pariaman, pada praktiknya tidak lepas dari dinamika perubahan ruang lingkup pekerjaan yang kemudian dituangkan dalam bentuk addendum kontrak. Berdasarkan kajian terhadap proyek tersebut, diketahui bahwa perubahan kebutuhan teknis, perbedaan kondisi lapangan dengan dokumen awal, serta adanya keterlambatan dalam pelaksanaan menyebabkan perlunya dilakukan addendum. Dalam prosesnya, addendum ini menimbulkan polemik, karena terdapat perbedaan penafsiran, potensi pelanggaran prosedur hukum pengadaan, dan pada akhirnya menimbulkan sengketa antara penyedia jasa dengan pengguna jasa.

Padahal secara normatif, pengaturan mengenai addendum kontrak dalam pengadaan jasa konstruksi sudah cukup jelas, baik melalui Pasal 1320 KUH Perdata, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, maupun Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah beserta aturan turunannya. Namun kenyataannya, dalam pelaksanaan di lapangan,

pemahaman dan pelaksanaan terhadap regulasi tersebut sering kali tidak seragam. Hal ini berdampak pada lahirnya tindakan-tindakan yang merugikan salah satu pihak, bahkan berujung pada sengketa hukum.

Setiap perubahan dalam kontrak konstruksi yang dituangkan melalui addendum harus berlandaskan pada prinsip-prinsip kesepakatan bersama, kepastian hukum, dan itikad baik, sebagaimana diamanatkan dalam sistem hukum kontrak nasional dan peraturan perundang-undangan pengadaan jasa konstruksi. Addendum seharusnya tidak hanya menjadi alat administratif semata, melainkan harus menjadi instrumen hukum yang disusun secara akuntabel, transparan, dan proporsional agar tidak merugikan salah satu pihak.

Lebih jauh, jika terjadi perbedaan pendapat atau sengketa, seharusnya tersedia mekanisme penyelesaian yang efektif dan efisien sesuai hukum jasa konstruksi, baik melalui jalur non-litigasi seperti mediasi dan arbitrase sesuai UU No. 30 Tahun 1999, maupun litigasi jika diperlukan. Maka dari itu, penting dilakukan pengkajian terhadap praktik addendum kontrak, khususnya pada pekerjaan rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau, untuk mengukur sejauh mana pelaksanaannya sesuai dengan koridor hukum, serta menganalisis penyebab timbulnya sengketa dan relevansi penyelesaiannya menurut ketentuan hukum yang berlaku.

Proyek rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kapasitas infrastruktur pengendalian banjir di wilayah tersebut. Dalam pelaksanaannya, terjadi perubahan pada isi kontrak yang dituangkan dalam addendum kontrak berupa hilangnya dua klausul kontrak addendum yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah. Ketidakjelasan dalam klausul

addendum dapat menimbulkan multitafsir yang berpotensi merugikan salah satu pihak. Perubahan ini menimbulkan perbedaan persepsi antara pengguna jasa dan penyedia jasa, yang berujung pada sengketa. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji alasan di balik perlunya addendum dalam proyek ini serta apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan ketentuan hukum jasa konstruksi yang berlaku.

Dalam konteks proyek rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau, penting untuk menelaah bagaimana pelaksanaan addendum kontrak dilakukan, sejauh mana pihak-pihak yang terlibat memahami hak dan kewajibannya, serta bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa yang diterapkan. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyelesaian sengketa dalam proyek ini juga harus dikaji, termasuk aspek regulasi, praktik industri, serta peran pemerintah sebagai regulator.

Dalam kondisi ideal setiap addendum kontrak harus disusun dan ditandatangani bersama oleh para pihak, selain itu addendum juga disusun berdasarkan pada kajian teknis dan hukum yang objektif serta mengedepankan prinsip keadilan, transparansi, dan kesetaraan posisi tawar. Hal ini dilakukan agar penyusunan addendum kontrak dapat disepakati bersama dan menghindari terjadinya sengketa di kemudian hari.

Pada pelaksanaan pekerjaan rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau terdapat sengketa dalam penyusunan addendum yang mengakibatkan pihak penyedia jasa yaitu PT. Suci Esalestari menggugat pengguna jasa Pejabat Pembuat Komitmen Badan Penanggulangan Bencana Daerah Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Negeri Pariaman. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan

kontribusi bagi pengembangan hukum kontrak konstruksi serta memberikan rekomendasi bagi penyelenggaraan proyek konstruksi yang lebih efektif dan minim sengketa di masa mendatang. Dari permasalahan dalam latar belakang tersebut maka peneliti bermaksud menulis rancangan proposal tesis yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Pengadaan Jasa Konstruksi Yang Timbul Dalam Proses Addendum Kontrak Pada Pekerjaan Rekonstruksi Bendung/Cekdam Sungai Limau Kabupaten Padang Pariaman”.

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka disini peneliti membuat suatu rumusan masalah, yaitu :

1. Bagaimana pengaturan addendum kontrak dalam pengadaan jasa konstruksi pada pekerjaan rekonstruksi bendung/cekdam berdasarkan hukum jasa konstruksi?
2. Mengapa dalam pengadaan jasa konstruksi pada pekerjaan rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau Kabupaten Padang Pariaman perlu dilakukan addendum kontrak, dan apakah proses tersebut telah sesuai dengan ketentuan hukum jasa konstruksi?
3. Mengapa timbul sengketa dalam addendum kontrak pekerjaan rekonstruksi Bendung/Cekdam Sungai Limau, dan bagaimana penyelesaiannya menurut hukum jasa konstruksi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, peneliti merumuskan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi pengaturan addendum kontrak dalam pengadaan jasa konstruksi pada pekerjaan rekonstruksi bendung/cekdam berdasarkan hukum jasa konstruksi.
2. Mengetahui perlunya addendum kontrak pekerjaan rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau Kabupaten Padang Pariaman dan kesesuaian proses addendum dengan ketentuan hukum kontrak konstruksi.
3. Mengidentifikasi sengketa dalam addendum kontrak pekerjaan rekonstruksi bendung/cekdam Sungai Limau, dan penyelesaiannya menurut hukum jasa konstruksi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1) Teoritis:

Memberikan kontribusi akademik terhadap kajian hukum kontrak konstruksi, khususnya dalam perspektif sanksi hukum pada penyusunan addendum kontrak.

2) Praktis:

- a. Memberikan panduan bagi pelaku konstruksi, konsultan, dan pihak terkait dalam memahami konsekuensi hukum addendum kontrak yang tidak sesuai dengan regulasi.
- b. Memberikan masukan kepada pembuat kebijakan dalam meningkatkan efektivitas pengawasan dan penegakan hukum di bidang pengadaan konstruksi.
- c. Menganalisis konsep hukum kontrak konstruksi dan addendum kontrak dalam perspektif hukum di Indonesia.

- d. Mengevaluasi implementasi regulasi yang ada serta efektivitas penerapan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.
- e. Memberikan rekomendasi untuk perbaikan dalam sistem hukum terkait penyusunan addendum kontrak konstruksi.
- f. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum kontrak konstruksi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para praktisi hukum, kontraktor, dan pihak terkait dalam memahami dan menerapkan regulasi yang ada.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini berfokus pada penyelesaian sengketa pengadaan jasa konstruksi yang timbul dalam proses addendum kontrak, yang belum banyak dikaji dalam konteks kontrak konstruksi di Indonesia. Dalam sengketa ini pihak penyedia jasa sebagai penggugat merasa dirugikan secara materil dan imateriil oleh pengguna jasa selaku tergugat. Untuk itu perlu dilakukan kajian mendalam terhadap penyelesaian sengketa Konstruksi tersebut. Pembahasan yang relevan dengan tesis ini adalah :

Tabel 1. 1 Keaslian Penelitian

No	Judul Tesis	Penulis Tesis	Keaslian Penelitian
1	Implementasi Asas Itikad Baik Dalam Pemberian Kesempatan Penyelesaian Pekerjaan Pengadaan Barang Jasa Pemerintah (Studi Kontrak	Harry Ismaryadi, S.H (2023), Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas	1. Bagaimana penerapan asas itikad baik dalam pemberian kesempatan penyelesaian pekerjaan Pengembangan Taman Kota Lapangan Cindua Mato Kab. Tanah datar Tahun Anggaran 2020-2021? 2. Apakah kendala-kendala dalam pelaksanaan pekerjaan

	Pekerjaan Konstruksi Pengembangan Taman Kota Lapangan Cindua Mato Kab. Tanah datar T.A 2020- 2021)		Pengembangan Taman Kota Lapangan Cindua Mato Kab. Tanah datar Tahun Anggaran 2020-2021? 3. Bagaimana Akibat Hukum pemutusan kontrak kerja secara sepihak oleh PPK terhadap Wan Prestasi dari Penyedia Jasa PT. Monodon Pilar Nusantara?
2	Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Kontrak Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah antara Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang dengan CV Afiza Limko Konsultan	Sonya Silvia (2017), Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Andalas	1. Bagaimana penerapan asas kebebasan berkontrak dalam kontrak pengadaan barang atau jasa antara Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang dengan CV Afiza Limko Konsultan? 2. Bagaimana bentuk perjanjian pengadaan barang atau jasa oleh pemerintah antara Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang dengan CV Afiza Limko Konsultan?
3	Implementasi Asas Kebebasan Berkontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pelalawan.	Akhirudin, S.H (2017), Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas	1. Bagaimanana implementasi asas kebebasan berkontrak dalam pengadaan barang atau jasa pemerintah di Dinas Pekerjaan Umum 2. Bagaimana akibat hukum jika wanprestasi dalam pengadaan barang atau jasa di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pelalawan?

Sumber data : Diolah sendiri

Penelitian yang dilakukan pada peneliti saat ini adalah mengidentifikasi pengaturan addendum kontrak dalam pengadaan jasa konstruksi, dan untuk mengetahui kesesuaian proses addendum dengan hukum kontrak konstruksi serta penyelesaian sengketa yang baik sesuai dengan regulasi yang ada.

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi baru dalam kajian hukum kontrak konstruksi, khususnya dalam konteks proyek konstruksi di Indonesia. Dengan fokus pada studi kasus PT. Suci Esalestari dengan Pejabat Pembuat Komitmen BPBD Kabupaten Padang Pariaman, penelitian ini akan menambah wawasan tentang praktik hukum yang berlaku dan tantangan yang dihadapi dalam implementasi penyusunan addendum kontrak konstruksi.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

Sebuah penelitian memerlukan landasan teoritis sebagai referensi dalam mengambil keputusan dari hasil penelitian. Pada setiap permasalahan hukum yang akan diteliti kajiannya menjadi lebih relevan dengan menggunakan teori-teori hukum, konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum³.

Lingkup teori hukum yang lebih luas dibandingkan dengan dogmatika hukum menyebabkan teori hukum dapat digunakan sebagai pendekatan dalam penelitian hukum normatif. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa setiap

³ Salim, H.S, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 54

teori hukum mengandung konsep mengenai norma hukum, kepatuhan terhadap hukum, keadilan, serta metode penemuan hukum⁴.

Kerangka teori merupakan kumpulan pemikiran, pendapat, teori, atau tesis yang berkaitan dengan suatu permasalahan atau kasus, yang berfungsi sebagai dasar perbandingan dan landasan teoritis⁵. Teori dapat digunakan untuk menjelaskan peristiwa dan fakta hukum yang terjadi sebesarnya. Berkaitan dengan hal tersebut, ada beberapa teori yang penulis gunakan dalam penelitian tesis ini, diantaranya adalah :

a. Teori Keadilan

John Rawls mengembangkan Teori Keadilan yang berlandaskan pada konsep 'Original Position' atau Posisi Asli, yakni suatu kondisi hipotetis awal yang menempatkan individu dalam posisi setara untuk mencapai suatu kesepakatan dasar yang adil. Dalam kerangka ini, setiap orang diberi hak yang sama untuk terlibat dalam penetapan prinsip-prinsip keadilan, termasuk menyampaikan pandangan dan argumentasi mereka.⁶

Dalam konteks ini, Rawls mengemukakan konsep *justice as fairness*, yang ditandai oleh keberadaan prinsip rasionalitas, kebebasan, dan kesetaraan. Oleh karena itu, Rawls menekankan pentingnya prinsip-prinsip keadilan yang lebih menitikberatkan pada asas hak dibandingkan asas manfaat. Salah satu bentuk dari prinsip keadilan distributif menurut Rawls adalah *the greatest equal liberty principle*, yaitu bahwa setiap individu harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang seluas mungkin, sejauh kebebasan tersebut juga dapat dinikmati secara setara oleh orang lain.

⁴ Irwansyah. (2023). *Penelitian Hukum*. Mirra Buana Media, Yogyakarta. Hal 158.

⁵ M Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung, Mandar Maju, 1994, hlm. 80

⁶ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Laksbang Mediatama, 2008, hlm 21.

Kebebasan ini mencerminkan hak-hak dasar (hak asasi) yang melekat pada setiap manusia. Dengan demikian, keadilan hanya dapat tercapai apabila terdapat jaminan atas kesetaraan kebebasan bagi semua pihak (prinsip kesamaan hak). Prinsip *the greatest equal liberty* ini merepresentasikan konsep kesetaraan hak yang juga menyiratkan adanya perimbangan terhadap tanggung jawab atau kewajiban setiap individu. Prinsip ini juga menjadi inti dari asas kebebasan berkontrak, karena menjamin bahwa setiap pihak dalam kontrak memiliki kedudukan hukum yang setara dalam menentukan hak dan kewajibannya⁷.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, 2024), keadilan diartikan sebagai suatu sifat, tindakan, atau perlakuan yang mencerminkan sikap adil. Sementara itu, istilah *adil* merujuk pada keadaan yang tidak memihak, berpihak kepada kebenaran, bertindak sebagaimana mestinya, serta tidak bersikap sewenang-wenang.

John Stuart Mill memaknai keadilan sebagai suatu kategori dari aturan moral yang secara khusus menekankan pada kesejahteraan manusia, bahkan lebih dekat dan lebih mengikat dibandingkan dengan pedoman hidup lainnya. Dalam pandangannya, keadilan merupakan suatu konsep yang mengandung unsur esensial berupa hak yang melekat pada individu. Hak tersebut secara implisit menunjukkan adanya kewajiban moral yang lebih kuat dan bersifat absolut⁸. John Stuart Mill memandang keadilan sebagai aturan moral yang paling penting dalam menjaga kesejahteraan manusia, karena keadilan berkaitan langsung dengan penghormatan terhadap hak-hak

⁷ *Ibid.*

⁸ Lebacqz, Karen, *Six Theories of Justice (Teori-teori keadilan)*, penerjemah Yudi Santoso, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 23.

individu. Hak tersebut menciptakan kewajiban moral yang lebih kuat dibandingkan aturan moral lainnya, sehingga penerapan keadilan menjadi suatu keharusan dalam kehidupan sosial dan hukum. Dalam konteks hukum kontrak konstruksi, teori Mill ini dapat dikaitkan dengan prinsip keadilan dalam perubahan kontrak. Jika perubahan kontrak merugikan salah satu pihak tanpa dasar yang adil, maka hal itu bertentangan dengan konsep keadilan Mill karena melanggar hak pihak yang dirugikan.

Keadilan merupakan konsep yang berhubungan dengan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam kehidupan bermasyarakat, bernegara, dan dalam bidang hukum. Konsep ini menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembuatan hukum, serta penerapan sanksi bagi individu atau kelompok dalam suatu sistem sosial.

Beberapa teori keadilan yang berkembang dalam filsafat dan ilmu hukum antara lain:

a Teori Keadilan Aristoteles

Aristoteles (384–322 SM) membagi keadilan menjadi dua jenis utama, yaitu:

1. **Keadilan Distributif:** Keadilan yang berkaitan dengan distribusi hak dan kewajiban dalam masyarakat berdasarkan proporsi tertentu, seperti keadilan dalam distribusi kekayaan dan sumber daya.
2. **Keadilan Komutatif:** Keadilan yang berhubungan dengan kesetaraan dalam transaksi antara individu, misalnya dalam hukum kontrak dan perdagangan.

b Teori Keadilan John Rawls

John Rawls⁹ (1921–2002) mengemukakan teori keadilan sebagai fairness (keadilan sebagai kejujuran). Menurut Rawls, keadilan harus memenuhi dua prinsip utama:

1. Prinsip Kebebasan: Setiap individu memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, sejauh kebebasan tersebut dapat diterapkan pada semua orang.
2. Prinsip Perbedaan: Ketimpangan sosial dan ekonomi hanya diperbolehkan jika memberikan manfaat bagi mereka yang paling kurang beruntung dalam masyarakat.

c Teori Keadilan Utilitarianisme

Teori ini dikembangkan oleh Jeremy Bentham¹⁰ (1748–1832) dan John Stuart Mill (1806–1873). Menurut pendekatan ini, keadilan ditentukan berdasarkan asas utilitas, yaitu “sebesar-besarnya kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang”. Dalam konteks hukum, keadilan diukur dari sejauh mana suatu aturan atau kebijakan mampu memberikan manfaat bagi mayoritas masyarakat.

d Teori Keadilan Sosial Pancasila

Di Indonesia, keadilan sering dikaitkan dengan sila kelima Pancasila: *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*. Teori keadilan sosial ini menekankan keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Dalam hukum, keadilan Pancasila diwujudkan melalui peraturan perundang-

⁹ Rawls, John. 1999, *A Theory of Justice*. Harvard University Press. Revised Edition, (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, hlm 52.

¹⁰ Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.

undangan yang melindungi hak masyarakat, khususnya kelompok rentan.

Implementasi keadilan dalam hukum, keadilan berfungsi sebagai prinsip fundamental dalam pembuatan dan penerapan norma hukum. Konsep keadilan dapat ditemukan dalam:

1. Hukum perdata: Keadilan dalam kontrak, ganti rugi, dan hak-hak individu.
2. Hukum pidana: Keadilan dalam pemberian hukuman yang setimpal bagi pelanggar hukum.
3. Hukum administrasi: Keadilan dalam kebijakan publik dan pelayanan pemerintahan.
4. Hukum ekonomi: Keadilan dalam distribusi sumber daya dan regulasi pasar.

Keadilan merupakan konsep fundamental yang mendasari sistem hukum dan kehidupan bermasyarakat. Berbagai teori keadilan, mulai dari Aristoteles hingga Rawls, memberikan perspektif yang berbeda dalam memahami dan menerapkan keadilan. Dalam konteks hukum di Indonesia, keadilan sosial Pancasila menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan hukum dan pemerintahan untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Teori-teori Keadilan oleh Karen Lebacqz¹¹ membahas berbagai perspektif tentang konsep keadilan, menawarkan analisis mendalam yang relevan bagi studi filsafat dan hukum. Lebacqz mengelaborasi enam teori keadilan utama, antara lain:

¹¹ Lebacqz, Karen. (2015). *Teori-Teori Keadilan*. Bandung: Nusa Media

1. Teori Keadilan John Stuart Mill: Berbasis pada utilitarianisme, yang menekankan bahwa tindakan dianggap adil jika menghasilkan kebahagiaan terbesar bagi jumlah orang terbanyak.
2. Teori Keadilan John Rawls: Mengusulkan prinsip keadilan sebagai fairness, dengan dua prinsip utama: kebebasan dasar yang setara bagi semua dan ketidaksetaraan sosial-ekonomi yang diatur sedemikian rupa agar menguntungkan mereka yang paling kurang beruntung.
3. Teori Keadilan Robert Nozick: Menekankan pada hak-hak individu dan kepemilikan, dengan pandangan bahwa distribusi dianggap adil jika diperoleh melalui cara-cara yang adil.
4. Teori Keadilan Reinhold Niebuhr: Menyoroti kompleksitas moral dalam masyarakat dan pentingnya keseimbangan antara keadilan dan cinta kasih.
5. Teori Keadilan José Porfirio Miranda: Menggabungkan perspektif teologis dan Marxis, menekankan pembebasan kaum tertindas sebagai inti dari keadilan.
6. Teori Keadilan dalam Katolikisme: Berfokus pada doktrin sosial Gereja Katolik yang menekankan martabat manusia, solidaritas, dan subsidiaritas dalam mencapai keadilan sosial.

Lebacqz membahas secara mendalam ide-ide dasar dari masing-masing teori ini, memberikan pemahaman komprehensif tentang berbagai pendekatan terhadap konsep keadilan.

b. Teori Kontrak Konstruksi

Sebagaimana halnya individu berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan pribadinya, pemerintah juga mempunyai kewajiban untuk

memenuhi kepentingan umum (*public interest*) secara terus menerus dan konsisten. Seperti halnya setiap individu mengadakan hubungan kontraktual untuk memenuhi kebutuhan mereka, seperti halnya pemerintah. Model kontrak ini digunakan pemerintah sebagai sarana untuk menjalankan fungsinya di samping tindakan sepihak berdasarkan wewenang dan perintah.¹² Sehingga penyusunan kontrak dapat sesuai dengan aturan dasar yang telah ditetapkan.

Pemanfaatan instrumen hukum perdata oleh pemerintah bukanlah hal yang baru. Pada awalnya, dalam cakupan yang terbatas, hubungan hukum antara pemerintah dan pihak lain hanya mencakup transaksi jual beli yang dituangkan dalam bentuk kontrak pengadaan. Namun, seiring waktu, hubungan hukum yang terjalin menjadi semakin beragam dan kompleks. Salah satu alasan utama digunakannya pendekatan kontraktual adalah karena mekanisme hukum perdata dianggap mampu memberikan kemudahan dan meningkatkan efektivitas dalam upaya pencapaian tujuan-tujuan pemerintah¹³. Kegiatan atau program pemerintah yang sulit direalisasikan secara sepihak umumnya didukung melalui penggunaan instrumen hukum perdata. Sepanjang perkembangannya, pemerintah telah memanfaatkan hukum kontrak sebagai alat untuk menjalankan fungsi dan kewenangannya secara lebih efektif.

Fenomena penggunaan kontrak dalam praktik pemerintahan telah membawa perubahan mendasar dalam budaya administrasi negara. Seperti yang disampaikan oleh Collins, “*Government through contracts therefore*

¹² Georges Langrod, 1955, *Administrative Contract (A Comparative Study)*, *The American Journal Of Comparative Law*, Summer: Number Iii, P. 325-326.

¹³ Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku 1 Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Hlm. 117.

represents change in the culture of public administration, from a stance of benevolent and responsive hierarchy to one of precise, delimited, delivery of efficient services".¹⁴ Pernyataan ini mengandung makna bahwa mekanisme pemerintahan berbasis kontrak mencerminkan pergeseran orientasi dalam administrasi public dari pendekatan hierarkis yang bersifat baik hati dan responsif, menuju model pelayanan yang lebih terukur, terbatas, dan berorientasi pada efisiensi

Kontraktualisasi mengandung arti bahwa kontrak yang dibuat oleh pemerintah selalu mengandung unsur hukum publik. Inilah sebabnya mengapa kontrak pemerintah disebut pengadaan publik. Kontrak publik adalah kontrak yang mengandung hukum publik karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintah).³² Selain tahap pembentukan, khususnya mengenai prosedur dan kewenangan otoritas publik, unsur hukum publik juga dituangkan dalam kontrak pada tahap pelaksanaan dan penegakan kontrak. Kekuatan penegakan hukum publik berlaku pada semua tahapan ini. Adanya unsur hukum publik inilah yang menyebabkan sebagian masyarakat menganggap kontrak pemerintah bukanlah kontrak melainkan "peraturan", karena isinya tidak mencerminkan kepatuhan terhadap kehendak. Pada kontrak pemerintah terdapat "pencangkakan". Di satu sisi pembuatannya mirip dengan kontrak, tetapi isinya memiliki efek regulasi.¹⁵ Hal ini tergambar sebagai suatu penafsiran asas "*Lex Specialis Derogat Legi Generali*" yang mengartikan bahwa kontrak yang dibuat pemerintah dengan pihak penyelenggara pembangunan menjadi peraturan yang mengingat

¹⁴ Hugh Collins, 1999, *Regulating Contracts*, London: Oxford University Press, P. 3.

¹⁵ Sogar Simamora, 2017, *Hukum Kontrak (Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Di Indonesia)*, Surabaya: Laksbang Pressindo, Hlm. 63

sebagaimana Undang-Undang namun hanya mengikat pihak-pihak yang ada di dalamnya.

Keterlibatan unsur hukum publik dalam kontrak pemerintah menempatkan pemerintah dalam dua posisi sekaligus. Di satu sisi, sebagai pihak dalam kontrak (kontrak), pemerintah bertindak layaknya subjek hukum privat. Namun di sisi lain, sebagai entitas hukum publik, pemerintah tetap menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dalam konteks ini, pemerintah tidak hanya tunduk pada ketentuan yang diatur dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan, tetapi juga wajib mematuhi norma-norma hukum privat, khususnya yang berkaitan dengan hubungan kontraktual¹⁶. Norma privat dalam hukum kontrak konstruksi merupakan ketentuan yang disusun berdasarkan asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*), sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yang menyatakan bahwa "*Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.*" Dengan kata lain, kontrak konstruksi menciptakan hukum bagi para pihak yang bersepakat.

Ahmadi Miru¹⁷ menyatakan bahwa pada dasarnya kontrak dibuat untuk saling menguntungkan dan bukan untuk saling merugikan atau untuk merugikan orang lain. Oleh sebab itu, meskipun undang-undang memperbolehkan pihak yang dirugikan untuk membatalkan kontrak, sebaiknya pelanggaran kecil atau tidak substansial tidak dijadikan dasar pembatalan kontrak. Sebaliknya, cukup menuntut pemenuhan kontrak

¹⁶ Sogar Simamora, *Op.Cit.* Hlm. 66

¹⁷ Ahmadi Miru, 2024, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Rajagrafindo Persada, Depok, hlm 85

disertai ganti rugi atau sanksi bagi pihak yang wanprestasi. Pertimbangan ini penting, karena dalam beberapa kasus pembatalan kontrak dapat menyebabkan kerugian besar bagi pihak yang melakukan wanprestasi.

c. Teori Penyelesaian Sengketa

Dalam hukum kontrak konstruksi, sengketa dapat terjadi akibat perbedaan interpretasi kontrak, keterlambatan proyek, perubahan klausul, atau pelanggaran perjanjian. Ada beberapa teori utama dalam penyelesaian sengketa:

1. Teori konsensualisme dalam penyelesaian sengketa

- a Berakar pada asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUHPerdara), yang menyatakan bahwa kontrak mengikat seperti undang-undang bagi para pihak.
- b Dalam teori ini, sengketa sebaiknya diselesaikan melalui negosiasi dan musyawarah tanpa campur tangan pihak ketiga.
- c Penyelesaian ini mencerminkan azas *win-win solution* yang sering digunakan dalam mediasi dan negosiasi.

Subekti¹⁸ menyatakan bahwa perjanjian bersumber dari kesepakatan para pihak, sehingga sengketa yang timbul seharusnya dapat diselesaikan secara mufakat melalui negosiasi atau musyawarah.

Dasar hukumnya ada dalam Pasal 1338 KUHPerdara, yang menyebutkan bahwa perjanjian mengikat para pihak layaknya undang-undang. Teori ini relevan dalam penyelesaian sengketa konstruksi melalui negosiasi atau mediasi sebelum menempuh jalur hukum.

¹⁸ Subekti, R. 2014. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa

2. Teori Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution* - ADR). Landasan hukum ADR adalah Undang Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan ADR :

a Didasarkan pada efisiensi waktu dan biaya dalam menyelesaikan sengketa tanpa pengadilan.

b Bentuk utama ADR dalam sengketa kontrak konstruksi:

- 1) Mediasi: Pihak ketiga (mediator) membantu negosiasi.
- 2) Konsiliasi: Mirip mediasi, tetapi pihak ketiga lebih aktif dalam memberikan solusi.
- 3) Arbitrase: Penyelesaian melalui arbiter yang keputusannya final dan mengikat.

Menurut Laurence Boule¹⁹ dalam bukunya *Mediation: Principles, Process, Practice* menjelaskan bahwa *Alternative Dispute Resolution* (ADR) menawarkan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih fleksibel dibandingkan litigasi. Bentuk-bentuk *Alternative Dispute Resolution* (ADR) menurut Boule:

1. Mediasi adalah penyelesaian sengketa oleh pihak ketiga yaitu mediator yang bersifat netral membantu penyelesaian.
2. Konsiliasi adalah penyelesaian sengketa oleh pihak ketiga (konsiliator) yang memberikan saran penyelesaian sengketa.
3. Arbitrase adalah penyelesaian sengketa oleh pihak ketiga (arbiter) yang dapat memberikan putusan terhadap penyelesaian sengketa, dan putusan arbiter bersifat final dan mengikat.

¹⁹ Boule, L. 2005. *Mediation: Principles, Process, Practice*. LexisNexis Butterworths

4. *Dispute Board* adalah suatu panel independen yang dibentuk dalam proyek konstruksi untuk membantu menyelesaikan perselisihan (*dispute*) antara para pihak yang terlibat dalam kontrak. *Dispute Board* bertujuan untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa secara cepat, efisien, dan menghindari eskalasi ke proses litigasi atau arbitrase yang lebih kompleks dan mahal. *Dispute board* digunakan dalam proyek konstruksi untuk menyelesaikan sengketa saat proyek berjalan. Dewan ini terdiri dari para ahli independen yang ditunjuk oleh para pihak (penyedia jasa dan pengguna jasa) sejak awal kontrak. Fungsi utama dari dewan ini yaitu untuk melakukan pencegahan sengketa, dengan keterlibatan sejak awal, dewan bisa memberikan pandangan atau rekomendasi agar potensi sengketa tidak membesar. Dewan ini juga berfungsi untuk membantu penyelesaian sengketa, jika sengketa muncul, dewan memberikan keputusan sementara atau pendapat yang mengikat sementara, tergantung klausul kontraknya. Perpres 16/2018 jo. Perpres 12/2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menyebutkan opsi penyelesaian sengketa salah satunya melalui Dewan Sengketa. Keunggulan Dewan Sengketa yaitu cepat dan efisien, tidak seperti pengadilan/arbitrase, prosesnya lebih ringkas. Keunggulan lainnya adalah minimnya biaya sengketa jangka panjang serta dapat menghindari keterlambatan proyek akibat konflik.

3. Teori Penyelesaian Sengketa melalui Pengadilan (*Litigation Theory*)

Litigasi merupakan proses formalisasi dari suatu gugatan, di mana konflik yang terjadi antara para pihak dialihkan ke dalam bentuk prosedur hukum yang terstruktur. Dalam mekanisme ini, sengketa yang nyata dikonstruksikan menjadi perkara hukum, dan para pihak menyerahkan keputusan akhir kepada seorang hakim atau pengambil keputusan yang harus memilih antara dua posisi hukum yang saling bertentangan²⁰.

Hal ini menegaskan bahwa apabila upaya penyelesaian sengketa melalui jalur alternatif tidak membuahkan hasil, maka pihak yang merasa dirugikan berhak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sesuai dengan ketentuan hukum perdata yang berlaku. Teori Kepastian Hukum (*Legal Certainty Theory*) menjadi dasar bahwa suatu kontrak yang telah disepakati harus dihormati dan hanya dapat diubah dengan mekanisme yang sah.

Menurut Roscoe Pound²¹ dalam teorinya tentang *Social Engineering* menjelaskan bahwa sistem hukum harus menciptakan keseimbangan dalam masyarakat, termasuk dalam penyelesaian sengketa. Litigasi dianggap sebagai jalan terakhir jika penyelesaian secara damai tidak berhasil. Dalam kontrak konstruksi, litigasi digunakan ketika terdapat pelanggaran kontrak yang tidak dapat diselesaikan melalui ADR. Dasar hukumnya di Indonesia ada dalam

²⁰ Salim H.S, 2014. *Hukum Kontrak: Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm 141.

²¹ Pound, R. 1943. *Social Control Through Law*. New Haven: Yale University Press