

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sektor konstruksi memegang peran strategis dalam pembangunan infrastruktur Indonesia, dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) konstruksi sebagai pelaksana kunci proyek-proyek strategis seperti jalan tol dan gedung pemerintah. Namun, peningkatan volume proyek yang ditangani BUMN turut memperbesar tantangan solvabilitas dan tata kelola keuangan, termasuk penundaan proyek, disrupti rantai pasok, serta krisis likuiditas.¹

Dalam kontrak konstruksi, sistem pembayaran merupakan elemen penting yang menentukan keberlanjutan proyek dan stabilitas keuangan kontraktor. Menurut bagian Penjelasan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, pembayaran pada kontrak konstruksi dilakukan sesuai dengan kesepakatan yang tercantum dalam perjanjian antara pihak pengguna jasa dan penyedia jasa. Sistem pembayaran dapat dilakukan dengan beberapa metode, seperti termin progres (*progress payment*), lumpsum, harga satuan, serta *turnkey*, di mana pembayaran hanya dilakukan setelah proyek selesai sepenuhnya.

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 menjelaskan lebih spesifik mengenai pembayaran dalam proyek yang menggunakan dana APBN/APBD. Pasal 27 Ayat (2) menetapkan bahwa kontrak

¹ Nurmatias Nurmatias, Anggi Angga Resti, and Alfida Aziz, 2022, "Kinerja Perusahaan Dan Nilai Pasar Emiten BUMN Bidang Konstruksi," *Ikraith-Ekonomika*, hlm. 85–93.

pengadaan konstruksi dapat berbentuk Kontrak Lumsum, Kontrak Harga Satuan, Kontrak Gabungan, Kontrak *Turnkey*, atau Kontrak Biaya Plus Imbalan.

Berbeda dengan itu, FIDIC *Silver Book*, yang menjadi standar internasional untuk proyek *turnkey*, mengatur mekanisme yang lebih melindungi kontraktor, seperti adanya *escrow account* untuk memastikan dana tersedia sebelum pekerjaan dimulai, serta *milestone payment* yang memungkinkan pembayaran bertahap berdasarkan progres proyek. Perbedaan ini menunjukkan bahwa regulasi Indonesia masih memiliki kelemahan dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi kontraktor dalam skema pembayaran *turnkey*.

FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*) adalah organisasi internasional yang mengembangkan standar kontrak konstruksi yang digunakan secara global. FIDIC menyediakan berbagai model kontrak yang disesuaikan dengan jenis proyek, seperti *Red Book* (kontrak berdasarkan pengukuran), *Yellow Book* (kontrak desain & bangun), dan *Silver Book* (kontrak *turnkey*/EPC). Pada metode pembayaran *Turnkey*, sebagaimana diatur dalam standar kontrak FIDIC, pembayaran dalam proyek *turnkey* dengan model lump sum, di mana kontraktor menanggung risiko biaya dan hanya menerima pembayaran penuh setelah proyek selesai. Dalam praktiknya, perbedaan antara kontrak *turnkey* dalam FIDIC *Silver Book* dan regulasi pengadaan proyek di Indonesia dapat menjadi salah satu penyebab permasalahan dalam sistem pembayaran kepada BUMN konstruksi, terutama terkait risiko finansial kontraktor dan keterlambatan pembayaran dari pengguna jasa.²

² *Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils* (FIDIC), 2017, *Conditions of Contract for EPC/Turnkey Projects (Silver Book)*, Second Edition, Geneva, *Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils* (FIDIC), hlm. 45-47.

Selain itu, dalam proyek *turnkey*, pembayaran dilakukan setelah proyek selesai 100% dan tanpa adanya jaminan pembayaran yang jelas selama proses pengerjaan berlangsung. Hal ini menyebabkan kontraktor harus menanggung seluruh beban keuangan proyek di awal, termasuk biaya material, tenaga kerja, dan operasional, tanpa adanya kepastian kapan pembayaran akan diterima. BUMN konstruksi di Indonesia sering kali harus mencari pendanaan eksternal untuk membiayai proyek infrastruktur berskala besar yang diberikan oleh pemerintah. Namun, pembiayaan proyek-proyek ini tidak sepenuhnya didanai oleh anggaran negara, sehingga BUMN harus mencari alternatif pendanaan melalui pinjaman perbankan, penerbitan obligasi, atau skema pembiayaan lainnya. Akibatnya, beban utang meningkat, terutama karena proyek yang dibiayai tidak selalu memiliki pengembalian investasi yang cepat dan sering menghadapi keterlambatan pembayaran dari pemerintah.³

Metode pembayaran *turnkey* umumnya dipilih berdasarkan kesepakatan yang ditetapkan dalam kontrak antara pengguna jasa dan kontraktor, yang biasanya telah ditentukan sejak tahap perencanaan dan proses tender. Pemilihan metode ini didasarkan pada beberapa syarat utama, seperti proyek harus berskala besar dan kompleks, pengguna jasa menginginkan kepastian biaya dan waktu, serta kontraktor bertanggung jawab penuh atas desain dan konstruksi hingga proyek siap digunakan. Dalam sistem *turnkey*, pengguna jasa secara tidak langsung mengikuti proses pembangunan, menerima hasil akhir proyek yang telah diselesaikan sesuai dengan spesifikasi kontrak. Oleh karena itu, metode ini umumnya digunakan dalam proyek infrastruktur strategis yang membutuhkan efisiensi tinggi dan minim intervensi dari pengguna jasa.

³ Siwage Dharma Negara, dan Agustinus Prasetyantoko, 2023, “Mengelola Utang Badan Usaha Milik Negara : Studi Kasus BUMN Karya Indonesia,” *ISEAS - Institut Yusof Ishak*, hlm. 1–13.

Secara lebih luas, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dan 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, tidak mempertimbangkan kestabilan finansial kontraktor berkontribusi terhadap meningkatnya risiko insolvensi dalam BUMN konstruksi. Jika kondisi ini terus berlanjut, kontraktor dapat mengalami kesulitan dalam memenuhi kewajiban keuangan mereka terhadap vendor dan subkontraktor, yang pada akhirnya dapat mendorong kreditur untuk mengajukan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) sebagai upaya penagihan hutang.

Faktor lain yang menyebabkan kesulitan keuangan BUMN Konstruksi adalah penugasan langsung dari pemerintah untuk mengerjakan Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Dalam pelaksanaannya, banyak proyek tersebut menggunakan metode pembayaran *turnkey*, di mana kontraktor harus menyelesaikan pekerjaan sepenuhnya sebelum menerima pembayaran. Konsekuensinya, BUMN Konstruksi harus mencari pendanaan eksternal, seperti pinjaman perbankan dan penerbitan obligasi, yang meningkatkan beban utang dan risiko insolvensi.

Selain itu, keterlambatan pencairan pembayaran oleh pemerintah atau metode pembayaran yang tidak fleksibel semakin memperburuk kondisi keuangan BUMN Konstruksi, terutama dalam proyek bernilai besar dan berjangka panjang. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran

Badan Usaha Milik Negara yang mana salah satu isinya mengatur bahwa penugasan khusus kepada BUMN, tetapi tidak menjamin metode pembayaran yang lebih berkelanjutan. Ketidakpastian ini meningkatkan risiko Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dan kepailitan, sehingga diperlukan kepastian hukum dalam metode pembayaran *turnkey* untuk mengurangi risiko finansial dan menciptakan sistem pembayaran yang lebih adil bagi pelaksana PSN.

Solvabilitas perusahaan, termasuk BUMN konstruksi, diatur dalam berbagai regulasi yang menekankan pentingnya keseimbangan antara aset dan kewajiban untuk menjaga keberlanjutan bisnis. Dalam Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mewajibkan Direksi untuk mengelola keuangan perusahaan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, selain itu pada Pasal 1A ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menegaskan bahwa BUMN harus Penyelenggaraan BUMN berasaskan demokrasi ekonomi dengan tata kelola perusahaan yang baik.

Faktor-faktor penyebab utama mengakibatkan masalah keuangan bagi perusahaan yaitu:

"Penyebabnya dimulai dari ketidak mampuan dalam memenuhi kewajiban-kewajibannya, terutama kewajiban yang bersifat jangka pendek termasuk kewajiban likuiditas dan juga termasuk kewajiban dalam kategori solvabilitas. Permasalahan terjadinya *insolvency* bisa timbul karena faktor berawal dari kesulitan likuiditas. Ketidakmampuan tersebut dapat ditunjukkan dengan 2 (dua) metode, yaitu *Stock-based insolvency* dan *Flow-based insolvency*. *Stock-base insolvency* adalah kondisi yang menunjukkan suatu kondisi ekuitas negatif dari neraca perusahaan (*negative net wort*), sedangkan *Flow-based insolvency* ditunjukkan oleh kondisi arus kas

(*operating cash flow*) yang tidak dapat memenuhi kewajiban-kewajiban lancar perusahaan”.⁴

Definisi Insolvensi yaitu dimana tagihan kepada Perusahaan dalam bentuk apapun yang telah jatuh tempo dan tidak mampu dibayar.⁵ Dalam konteks industri konstruksi, insolvensi sering kali disebabkan oleh kombinasi beberapa faktor, termasuk ketidakseimbangan arus kas, keterlambatan pembayaran proyek, pembengkakan biaya akibat perubahan spesifikasi teknis, dan beban utang.

Insolvensi, menjadi salah satu ancaman terbesar bagi kelangsungan proyek-proyek konstruksi. Kondisi ini tidak hanya mengancam keberlanjutan proyek yang sedang berjalan, tetapi juga menimbulkan dampak domino yang memengaruhi berbagai pemangku kepentingan, termasuk subkontraktor, pekerja, dan pemerintah. Insolvensi BUMN konstruksi berdampak luas pada subkontraktor, vendor, perbankan, dan stabilitas ekonomi nasional. Keterlambatan pembayaran oleh BUMN menyebabkan subkontraktor dan pemasok material mengalami kesulitan keuangan, yang dapat memicu gelombang gagal bayar dan penghentian proyek.

Dari sisi sektor keuangan, meningkatnya utang macet BUMN konstruksi meningkatkan risiko kredit bermasalah atau *Non Performing Loan* (NPL) di perbankan dan menurunkan kepercayaan investor terhadap proyek infrastruktur. Selain itu, ketidakpastian finansial BUMN dapat memperlambat tender proyek baru, menghambat investasi, dan berdampak pada pertumbuhan ekonomi.⁶ Terganggunya proyek infrastruktur strategis, seperti jalan tol dan pelabuhan, dapat meningkatkan biaya

⁴ Petty Aprilia Sari dan Imam Hidayat, 2022, *Analisis Laporan Keuangan*, Purbalingga: Eureka Media Aksara 1, hlm. 5–24.

⁵ Frank K. Reilly dan Keith C. Brown, 2011, *Investment Analysis and Portfolio Management*, Mason: Cengage Learning, hlm. 60.

⁶ Agung Dinarjito, 2018, “Menilai Kesehatan BUMN Konstruksi yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia sebagai Akibat Meningkatnya Proyek Infrastruktur Pemerintah,” *Substansi*, hlm. 16.

logistik, memicu inflasi, dan melemahkan industri nasional. Reformasi mekanisme pembayaran dalam kontrak konstruksi diperlukan untuk mencegah krisis solvabilitas berulang dan memastikan keberlanjutan pembangunan.

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) adalah mekanisme hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, yang mana debitur diberi kesempatan untuk mengajukan penundaan utangnya untuk dibayar guna mencapai kesepakatan restrukturisasi dengan kreditur sebelum dinyatakan pailit. Dalam sistem hukum internasional, PKPU dikenal sebagai *suspension of payment* dalam hukum Anglo-Saxon atau *surseance van betaling* dalam hukum Belanda, yang mana pihak debitur dan kreditur diberi waktu untuk memusyawarahkan utang.⁷

Tujuan utama PKPU adalah mencapai perdamaian. Fungsi perdamaian dalam proses PKPU sangat penting, terutama bagi debitur sebagai pihak yang paling memahami kondisi perusahaan, potensi masa depan, dan kemampuan membayar utang untuk bangkit dari tekanan kreditur.⁸

Saat ini yang masih menjadi perdebatan adalah persyaratan pembuktian sederhana sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, yang menyatakan hakim harus mengabulkan permohonan kepailitan apabila ada dua atau lebih kreditur dan satu utang telah jatuh tempo serta dapat ditagih. Standar sederhananya pembuktian (*summary proof*) ini bertujuan untuk agar proses hukum lebih cepat, tetapi dalam praktiknya dianggap terlalu longgar sehingga memungkinkan pihak tertentu mengajukan PKPU terhadap debitur tanpa mempertimbangkan kondisi keuangan perusahaan secara menyeluruh.

⁷ Munir Fuady, 2022, *Hukum Pailit Dalam Teori Dan Praktek* Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm. 175

⁸ Sutan Remy Sjhadeini, 2022, *Hukum Kepailitan*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 322.

Kemudahan dalam mengajukan PKPU telah menimbulkan tantangan besar, terutama bagi BUMN konstruksi dan perusahaan besar lainnya yang memiliki proyek jangka panjang serta arus kas yang fluktuatif. Dalam banyak kasus, PKPU diajukan oleh kreditur hanya karena terdapat satu utang yang belum dibayar, meskipun perusahaan memiliki aset yang kuat, arus kas yang stabil, dan prospek bisnis yang baik. Hal ini menimbulkan risiko bahwa PKPU lebih sering digunakan sebagai alat tekanan negosiasi daripada sebagai mekanisme restrukturisasi yang adil. Risiko bagi perusahaan yang dimohonkan PKPU, meskipun memiliki kemampuan keuangan yang kuat, seperti gangguan operasional dan reputasi. Status PKPU dapat menghambat proyek yang sedang berjalan, terutama bagi BUMN konstruksi yang bergantung pada kerja sama dengan subkontraktor, pemasok, dan perbankan.

PKPU merupakan sarana bagi debitur untuk keluar dari ketidakmampuan melanjutkan pembayaran utang dengan diberi kesempatan menjalankan usaha. Diharapkan, debitur dapat kembali memiliki kemampuan melunasi utang sehingga terhindar dari kepailitan. Salah satu prinsip PKPU adalah mewujudkan penyelesaian masalah utang secara cepat, adil, terbuka, dan efektif.⁹

Dalam lima tahun terakhir, sejumlah BUMN di sektor konstruksi telah menghadapi kasus PKPU. Berdasarkan data terbaru, PT Waskita Karya (Persero) Tbk. menjadi BUMN yang paling banyak digugat dengan total 19 gugatan PKPU selama periode 2023-2024. Diikuti oleh PT Wijaya Karya (Persero) Tbk. yang menerima 12 gugatan PKPU. Selain itu, PT Hutama Karya (Persero) mencatatkan 5 gugatan, sementara PT PP (Persero) Tbk. dan PT Adhi Karya (Persero) Tbk. masing-masing menghadapi 2 dan 1 gugatan PKPU. Dari total gugatan tersebut, beberapa telah dicabut,

⁹ Adrian Sutedi, 2009, *Hukum Kepailitan*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 30-31.

ditolak, atau masih dalam proses di pengadilan, mencerminkan tantangan yang dihadapi oleh BUMN konstruksi dalam mengelola utang dan likuiditas mereka di tengah kondisi ekonomi yang sulit.¹⁰

Permasalahan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dialami oleh BUMN konstruksi, seperti yang terjadi pada PT PP (Persero) Tbk (PTPP), BUMN di sektor konstruksi. PKPU ini terjadi pada Agustus 2023, ketika CV Surya Mas mengajukan permohonan PKPU terhadap PTPP di Pengadilan Niaga Makassar dengan nilai gugatan sebesar Rp3,1 miliar. Majelis Hakim mengabulkan permohonan tersebut, menempatkan PTPP dalam status PKPU sementara selama 45 hari. berdasarkan Putusan Nomor 9/Pdt.Sus-PKPU/2023/PN Niaga Mks.¹¹ Namun PKPU yang diajukan terhadap PT PP (Persero) Tbk (PTPP) di Pengadilan Niaga Makassar akhirnya dibatalkan berdasarkan putusan Nomor: 9/Pdt.Sus-PKPU/2023/PN Niaga Mks dengan nomor putusan yang sama.¹² Permohonan PKPU terhadap PTPP yang diajukan oleh CV Surya Mas diduga sebagai alat tekanan untuk menagih utang, bukan karena perusahaan benar-benar dalam kondisi insolvensi. Dalam praktiknya, PKPU sering digunakan oleh kreditur sebagai strategi negosiasi untuk mempercepat pembayaran utang yang tertunda, meskipun debitur masih memiliki kemampuan finansial yang baik.

Metode pembayaran dalam kontrak konstruksi yang tidak optimal juga dialami oleh PT Amarta Karya (Persero), yang berakibat perusahaan tersebut dimohonkan

¹⁰ Tim Liputan Bisnis, “Krisis Waskita Karya Tahun 2024 Makin Parah: Skandal Korupsi, Tumpukan Utang Hingga Digugat PKPU,” *Suara.com*, dikunjungi pada 13 Februari 2025, Jam 21.00., dikunjungi pada tanggal 13 Februari 2025 Jam 21.00.

¹¹ Dionisio Damara dan Wibi Pangestu Pratama, “Vendor Menang Gugatan PKPU Rp3,1 Miliar, PTPP Sesalkan Putusan Hakim,” *Bisnis.com*, dikunjungi pada tanggal 10 Februari 2025 Jam 17.00.

¹² Agus Setiawan, “PN Niaga Makassar Cabut Status Perkara PKPU PT PP,” *Antaranews.com*, dikunjungi pada 10 Februari 2025 Jam 10.00 WIB.

PKPU.¹³ Pada 30 Desember 2022, Pengadilan Niaga Jakarta Pusat mengabulkan permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) terhadap PT Amarta Karya (Persero) yang diajukan oleh PT Dhia Adika Utama dan CV Dhia Adika Utama. Permohonan ini terdaftar dengan nomor perkara 284/Pdt.Sus-PKPU/2022/PN Niaga Jkt.Pst. Permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) kepada PT Amarta Karya diajukan oleh para kreditornya karena perusahaan tersebut mengalami kesulitan keuangan yang signifikan, sehingga tidak mampu memenuhi kewajiban pembayaran utangnya.

Skema pembayaran *turnkey*, yang mewajibkan kontraktor menyelesaikan proyek sebelum menerima pembayaran, telah meningkatkan beban utang dan kewajiban bayar bagi PT Waskita Karya Tbk, terutama dalam proyek Proyek Strategis Nasional (PSN). Keterlambatan pembayaran dari pengguna jasa memaksa perusahaan mencari pendanaan eksternal, yang pada akhirnya memperburuk kondisi likuiditasnya. Akumulasi utang yang tidak terselesaikan menyebabkan diajukannya permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) oleh vendor, sebagaimana diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Hal ini mencerminkan ketidakpastian dalam skema pembayaran *turnkey*, yang dapat berdampak pada stabilitas keuangan BUMN konstruksi serta kelangsungan proyek-proyek nasional.

Dengan berbagai permasalahan yang timbul dari metode pembayaran *turnkey* dalam kontrak konstruksi, termasuk dalam proyek Proyek Strategis Nasional (PSN) yang dikerjakan oleh BUMN Konstruksi, diperlukan kepastian hukum yang lebih kuat untuk melindungi stabilitas keuangan kontraktor. Ketidakjelasan regulasi mengenai

¹³ Ignacio Geordi Oswaldo, "BUMN Karya Ini Akhirnya Terhindar Dari Jerat Pailit," *Detikfinance.com*, dikunjungi pada 05 Februari 2025 Pukul 10.00.

mekanisme pembayaran, ditambah dengan tingginya risiko likuiditas dan meningkatnya pengajuan PKPU oleh kreditur, menunjukkan adanya celah hukum yang perlu diperbaiki. Regulasi yang ada, seperti Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2022, belum secara spesifik memberikan perlindungan hukum yang cukup bagi BUMN konstruksi dalam menghadapi ketidakpastian pembayaran proyek yang mereka laksanakan.

Atas dasar permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan mengevaluasi kepastian hukum dalam metode pembayaran *turnkey* dan dampaknya terhadap risiko insolvensi BUMN konstruksi. Dengan menggunakan pendekatan yuridisi normative dengan analisis perundang-undangan, studi kasus, dan perbandingan hukum, penelitian ini diharapkan merekomendasikan hal yang konstruktif bagi pemerintah, akademisi, serta praktisi industri konstruksi dalam menciptakan metode pembayaran yang lebih seimbang, memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat bagi kontraktor, serta mencegah penyalahgunaan PKPU sebagai alat tekanan dalam penyelesaian utang piutang. Dari latar belakang tersebut maka peneliti bermaksud menyusun rancangan proposal tesis dengan judul “Kepastian Hukum Metode Pembayaran *Turnkey* Dalam Kontrak Konstruksi Terhadap Risiko Insolvensi Pada Bumn Konstruksi”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan konstruksi permasalahan yang telah diuraikan dalam bagian latar belakang, maka perumusan masalah yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut::

1. Bagaimana kepastian hukum mengenai metode pembayaran *turnkey* dalam kontrak konstruksi di Indonesia berdasarkan regulasi yang berlaku?
2. Bagaimana implikasi hukum metode pembayaran *turnkey* dalam kasus insolvensi pada BUMN Konstruksi?
3. Bagaimana metode pembayaran dalam kontrak konstruksi untuk menghindari risiko insolvensi terhadap BUMN konstruksi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara khusus diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis kepastian hukum terhadap penerapan metode pembayaran *turnkey* dalam kontrak konstruksi di Indonesia, dengan merujuk pada norma positif yang berlaku, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana diubah Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, serta membandingkannya dengan standar kontrak internasional FIDIC *Silver Book* 2017, guna menilai apakah sistem hukum nasional telah memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi kontraktor dalam menghadapi risiko finansial dari metode pembayaran *turnkey*.

2. Menganalisis implikasi hukum metode pembayaran *turnkey* dari kondisi insolvensi yang menimpa BUMN konstruksi akibat ketidakseimbangan kontraktual, termasuk dampaknya terhadap kreditur, investor, dan stabilitas Proyek Strategis Nasional (PSN), serta mengkaji kemungkinan penyalahgunaan permohonan PKPU oleh pihak-pihak tertentu dalam hubungan kontraktual, melalui pendekatan peraturan kepailitan dan studi kasus dari putusan pengadilan.
3. Mengidentifikasi dan mengevaluasi metode pembayaran yang dapat diterapkan dalam kontrak konstruksi untuk menghindari risiko insolvensi terhadap BUMN konstruksi, dengan mempertimbangkan prinsip kepastian hukum, keseimbangan hak dan kewajiban para pihak, serta perlindungan terhadap kontraktor, sehingga dapat mencegah ketidakseimbangan keuangan yang berpotensi menyebabkan krisis likuiditas dan pengajuan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU).

D. Manfaat Penelitian

Penulisan hukum dalam tesis ini memberikan manfaat akademik, praktis, dan kebijakan hukum yang luas. Dengan mengkaji hubungan antara metode pembayaran kontrak proyek konstruksi dan risiko insolvensi BUMN konstruksi, penelitian ini berkontribusi pada perkembangan ilmu hukum dan memberikan solusi nyata bagi industri konstruksi serta pemerintah. Berikut adalah manfaat utama dari penulisan hukum tesis ini:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Pengembangan dan penguatan teori kepastian hukum dalam kontrak konstruksi, terutama dalam metode pembayaran *turnkey*, dengan menganalisis bagaimana ketidakpastian dalam mekanisme pembayaran dapat

mempengaruhi stabilitas keuangan kontraktor dan berujung pada risiko insolvabilitas.

- b. Kontribusi terhadap teori perlindungan hukum, baik secara preventif maupun represif, dalam konteks pembayaran kontrak konstruksi. Perlindungan hukum preventif dapat berbentuk pengaturan kontrak yang lebih jelas, sementara perlindungan represif mencakup penyelesaian sengketa melalui mekanisme PKPU dan kepailitan.
 - c. Analisis hukum perbandingan, dengan membandingkan pengaturan hukum di Indonesia dengan standar internasional, seperti *FIDIC Silver Book*, guna mengevaluasi apakah regulasi di Indonesia sudah memberikan kepastian hukum yang cukup bagi kontraktor dalam sistem pembayaran *turnkey*.
2. Manfaat Praktis (Dampak bagi Industri dan Pemangku Kepentingan)
- a. Membantu BUMN konstruksi dalam memahami risiko hukum dan keuangan yang timbul dari metode pembayaran *turnkey*, serta memberikan rekomendasi dalam menyusun strategi mitigasi risiko.
 - b. Memberikan pedoman bagi kontraktor dan pengguna jasa dalam menyusun kontrak konstruksi yang lebih adil dan menguntungkan kedua belah pihak, khususnya dalam aspek kepastian pembayaran dan jaminan hukum bagi kontraktor.
 - c. Menjadi referensi bagi praktisi hukum dan pengambil kebijakan dalam menangani sengketa kontrak konstruksi dan kasus PKPU yang sering diajukan terhadap BUMN konstruksi akibat sistem pembayaran yang tidak fleksibel.

- d. Membantu perbankan dan investor dalam mengevaluasi risiko keuangan dalam proyek *turnkey*, sehingga dapat mengembangkan metode pendanaan yang lebih aman dan terukur.

3. Manfaat bagi Regulasi dan Kebijakan Publik

- a. Mendorong pembentukan regulasi yang lebih spesifik mengenai metode pembayaran *turnkey* dalam kontrak konstruksi, yang saat ini masih belum diatur secara jelas dalam UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi maupun Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- b. Mengusulkan perubahan regulasi terkait mekanisme PKPU dalam industri konstruksi, dengan mempertimbangkan perlindungan bagi kontraktor dari penyalahgunaan PKPU sebagai alat tekanan oleh kreditur, sebagaimana diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU.
- c. Memberikan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah dalam menyusun metode pembayaran yang lebih fleksibel dan tidak membebani kontraktor, seperti penerapan *escrow account* atau pembayaran *escrow account* dalam proyek *turnkey*, guna mengurangi risiko keuangan bagi BUMN konstruksi.

E. Keaslian Penelitian

Aspek orisinalitas dalam suatu penelitian merupakan elemen krusial yang berfungsi sebagai landasan untuk menjamin bahwa tidak terjadi plagiarisme antara studi yang telah ada sebelumnya dengan penelitian yang akan dilaksanakan. Sebagai bentuk tanggung jawab ilmiah, setiap peneliti wajib menjamin bahwa karyanya memiliki keaslian dan

tidak merupakan hasil duplikasi dari penelitian lain.¹⁴ Maka Penulis melakukan studi kepustakaan baik yang dilakukan melalui penelusuran melalui media internet yaitu melalui website dengan menggunakan kata kunci sesuai judul penelitian penulis maupun juga studi kepustakaan secara langsung di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan website e-skripsi universitas andalas. Sepengetahuan Penulis, topik atau tema penelitian Kepastian Hukum Metode Pembayaran *Turnkey* Dalam Kontrak Konstruksi Terhadap Risiko Insolvensi Pada BUMN Konstruksi belum ditemukan tesis maupun karya tulis lainnya yang memiliki kesamaan. Oleh karena itu, topik atau tema tersebut belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya. Namun sebagai pembanding keaslian penelitian Penulis sampaikan hasil penelusuran Tesis antara lain:

Tabel 1.
Bahan Pembanding Keaslian Penelitian

No.	Judul Tesis	Penulis Tesis	Rumusan Masalah
1.	Akibat Hukum Terhadap Kontrak Kerja Konstruksi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang Penyedia Jasanya Masuk Dalam Daftar Hitam Nasional	Danu Tejo Mukti, S.H. (Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2024)	1. Bagaimana penerapan Sanksi Daftar Hitam dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah? 2. Bagaimana keabsahan dan akibat hukum kontrak kerja konstruksi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang penyedia jasanya masuk dalam Daftar Hitam Nasional?
2.	Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Terkait Pengalihan	Nurzamil, Dhany (Program Studi Magister Kenotariatan	1. Bagaimana Akibat hukum terhadap pengalihan piutang

¹⁴ Johny Ibrahim, 2016, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Depok: Bayu Media Publishing, hlm. 292

	Piutang (Cessie) yang Dilakukan Bank Selaku Kreditur Melalui Akta Notaris (Studi PT. Bank CIMB Niaga, Tbk)	Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2024)	tanpa pemberitahuan kepada debitur? 2. Bagaimana perlindungan hukum yang diberikan terhadap debitur dalam pengalihan piutang (Cessie) yang dilakukan oleh bank selaku kreditur melalui akta notaris?
3.	Pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Komitmen Terhadap Penagihan Denda Keterlambatan Atas Penyelesaian Pekerjaan Kepada Penyedia Jasa Konstruksi Yang Pailit	Rakasatutya Falahtika, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2024)	1. Bagaimana pertanggungjawaban PPK terhadap kendala penagihan denda? 2. Bagaimana kedudukan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan? 3. Bagaimana perlindungan hukum bagi PPK atas kendala penagihan denda keterlambatan?

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Dalam suatu penulisan karya ilmiah di bidang hukum, kerangka teoretis lazimnya mencakup empat unsur utama, yaitu: (a) teori-teori hukum, (b) asas-asas hukum, (c) doktrin hukum, serta (d) pandangan para pakar hukum sesuai dengan bidang keahliannya masing-masing.¹⁵ Kerangka teoretis tersebut dapat dipahami sebagai struktur pemikiran yang terdiri atas pendapat, teori, atau tesis yang relevan terhadap isu atau persoalan hukum tertentu, dan digunakan sebagai acuan normatif dalam

¹⁵ Ali Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 79

analisis.¹⁶ Pemilihan teori dalam kerangka ini dilakukan secara argumentatif, dengan mempertimbangkan kesesuaian antara teori yang dimaksud dan permasalahan yang telah dirumuskan. Adapun teori yang dijadikan landasan analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Teori Kepastian Hukum

Jan Michiel Otto mendefinisikan Kepastian hukum dimungkinkan dalam situasi antara lain:

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.¹⁷

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum dapat dipahami sebagai suatu jaminan bahwa hukum dijalankan secara benar dan tertib. Kepastian hukum mensyaratkan keberadaan sistem norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, disusun oleh otoritas yang memiliki kewenangan dan legitimasi hukum, sehingga norma-norma tersebut memiliki kekuatan yuridis yang dapat menjamin keberlakuan hukum sebagai suatu aturan yang wajib ditaati.¹⁸

Dalam perspektif Lawrence M. Friedman, efektivitas dan keberhasilan suatu

¹⁶ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Dan Ilmu Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 80

¹⁷ Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Sinar Grafika, hlm 45

¹⁸ Asikin Zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, hlm 45

sistem hukum dalam menegakkan aturan hukum sangat bergantung pada tiga unsur utama, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum mengacu pada institusi dan aparat penegak hukum yang menjalankan fungsi sistem peradilan. Substansi hukum mencakup perangkat perundang-undangan yang berlaku, baik yang bersifat prosedural maupun materiil. Sementara itu, budaya hukum mencerminkan sikap, persepsi, dan nilai-nilai masyarakat terhadap hukum, yang turut memengaruhi bagaimana hukum dipatuhi dan ditegakkan dalam kehidupan sehari-hari.¹⁹ Friedman menegaskan kembali bahwa ketiga komponen tersebut struktur, substansi, dan budaya hukum tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena masing-masing memainkan peran yang integral dalam mendukung sistem hukum yang berjalan efektif. Apabila salah satu unsur mengalami kelemahan, maka efektivitas penegakan hukum secara keseluruhan dapat terganggu. Oleh karena itu, pembangunan sistem hukum yang berkeadilan dan fungsional memerlukan perbaikan menyeluruh pada ketiga pilar tersebut secara bersamaan dan berkelanjutan.²⁰

Di sisi lain, Sudikno Mertokusumo menambahkan bahwa kepastian hukum juga berarti bahwa hukum dapat dilaksanakan secara nyata, hak-hak yang dijamin oleh hukum dapat direalisasikan oleh pemegang hak, dan setiap putusan hukum dapat dieksekusi. Walaupun erat kaitannya dengan keadilan, kepastian hukum tidak selalu identik dengan prinsip keadilan itu sendiri. Hukum bersifat normatif, umum, dan menyamaratakan setiap orang di hadapannya. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individual, dan memperhatikan kondisi konkret dari setiap

¹⁹ Lawrence M. Friedman, 2009, *System Hukum dalam Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, hlm. 160

²⁰ *Ibid*, hlm. 2.

individu, sehingga tidak selalu dapat disamaratakan dalam penerapannya.²¹

Teori kepastian hukum menekankan bahwa hukum harus disusun dan diumumkan secara terbuka agar dapat diakses dan dipahami oleh seluruh masyarakat. Hal ini bertujuan agar setiap individu mengetahui apa yang menjadi kehendak pembentuk hukum serta bagaimana mereka seharusnya bertindak sesuai dengan ketentuan tersebut. Di samping itu, pelaksanaan hukum harus konsisten dan bebas dari perlakuan diskriminatif, sehingga setiap orang, tanpa memandang kedudukan sosial maupun status ekonomi, memperoleh perlindungan atau dikenakan sanksi hukum secara setara.

Dari perspektif teori penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, kepastian hukum merupakan salah satu dari tiga tujuan utama sistem hukum, di samping keadilan dan kemanfaatan. Ketiganya saling melengkapi dan menjadi tolok ukur dalam menilai sejauh mana hukum dapat ditegakkan secara efektif. Dalam konteks ini, kepastian hukum berperan sebagai instrumen normatif untuk memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa hukum berlaku secara objektif, dapat diprediksi, dan dapat diandalkan, khususnya dalam hal perlindungan terhadap hak-hak pihak yang berpiutang dalam perkara kepailitan.

Lebih lanjut, dalam khazanah pemikiran hukum, kepastian hukum seringkali diposisikan sebagai unsur sentral bahkan disebut sebagai “raja” di antara prinsip-prinsip hukum lainnya. Kepastian hukum dimaknai sebagai kondisi ketika hukum telah memiliki kekuatan yang mengikat dan dapat diberlakukan secara tegas, sehingga menjadi perlindungan yustisiabel bagi warga negara terhadap potensi tindakan sewenang-wenang dari pihak yang berwenang. Dalam situasi tersebut,

²¹ Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 160

individu dapat secara rasional memperkirakan hak dan kewajibannya, serta memiliki kepastian terhadap apa yang berhak ia peroleh dalam kondisi tertentu menurut ketentuan hukum yang berlaku.²²

Menurut Yusri Munaf, konsep kepastian hukum dapat ditinjau dari dua perspektif utama, yakni kepastian yang melekat dalam substansi hukum itu sendiri, serta kepastian yang timbul sebagai konsekuensi dari keberlakuan hukum secara normatif.

“Kepastian dalam hukum” dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum. Sedangkan “kepastian karena hukum” dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya Lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.”²³

b) Teori Perlindungan Hukum

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa fungsi utama hukum dalam masyarakat adalah sebagai sarana untuk mengintegrasikan dan mengharmonisasikan berbagai kepentingan yang berpotensi saling bertentangan. Proses harmonisasi tersebut dilakukan melalui mekanisme pembatasan dan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan yang ada. Hukum memberikan perlindungan kepada individu dengan cara memberikan kewenangan untuk

²² Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 2

²³ Yusri Munaf, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, hlm. 2

bertindak dalam rangka memenuhi kepentingan tersebut. Pemberian kewenangan yang disebut sebagai hak ini diberikan secara terukur, baik dalam hal cakupan maupun intensitasnya.²⁴

Senada dengan itu, Paton menyatakan bahwa suatu kepentingan dapat dijadikan sebagai objek dari hak, bukan hanya karena mendapat perlindungan hukum, melainkan juga karena telah memperoleh pengakuan secara normatif. Dalam pandangannya, hak bukan sekadar bentuk perlindungan atas kepentingan, tetapi juga merupakan manifestasi dari kehendak yang sah untuk bertindak dalam ruang hukum yang tersedia. Dengan demikian, hak mencerminkan perlindungan hukum yang diakui, diperjuangkan, dan dijalankan oleh subjek hukum yang bersangkutan.²⁵

Lebih lanjut, dalam konteks perlindungan hukum sebagai fungsi fundamental dari hukum itu sendiri, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta menjelaskan bahwa hukum hadir sebagai produk penilaian rasional manusia, yang bertujuan untuk menciptakan suatu tatanan yang mendukung perlindungan serta pemajuan martabat manusia. Hukum dimaknai sebagai instrumen yang memungkinkan manusia menjalani kehidupan secara layak sesuai dengan harkat dan martabatnya, melalui pembentukan kondisi yang adil dan manusiawi.²⁶

Sejalan dengan hal tersebut, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa prinsip perlindungan hukum terhadap warga negara dari tindakan pemerintah bersumber dari gagasan dasar mengenai pengakuan serta perlindungan hak asasi manusia.

²⁴ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 53.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 54.

²⁶ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab Dan Refleksi*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, hlm. 64.

Dalam lintasan sejarahnya, terutama di dunia Barat, konsep tersebut dirancang untuk membatasi kekuasaan negara serta menegaskan kewajiban negara dan masyarakat dalam menghormati hak-hak individual.²⁷

Pada praktiknya ketidakseimbangan kekuasaan antara pengguna jasa dan penyedia jasa seringkali menimbulkan risiko bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) konstruksi, terutama terkait metode pembayaran yang dapat mempengaruhi solvabilitas perusahaan. Keterlambatan pembayaran atau ketentuan pembayaran yang tidak adil dapat menyebabkan tekanan likuiditas yang signifikan. Sebagaimana diuraikan oleh Budiman Sinaga, kontrak yang tidak jelas dan tidak adil dapat menimbulkan sengketa dan merugikan salah satu pihak.

Dalam rangka mengatasi permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan kontrak konstruksi, sangat penting untuk memasukkan klausul perlindungan hukum secara eksplisit, yang mencakup mekanisme penyelesaian sengketa serta ketentuan pembayaran yang berkeadilan bagi para pihak. Di samping itu, penerapan asas kepastian hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menegaskan bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah memiliki kekuatan mengikat layaknya undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Konsekuensinya, kontrak tersebut wajib dilaksanakan dengan itikad baik dan sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati secara bersama.

Dalam lingkup Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang konstruksi, perlindungan hukum juga meliputi langkah-langkah preventif guna menghindari permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) yang

²⁷ Philipus M. Hadjon, 1997, *Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat Di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, hlm. 38.

berpotensi menimbulkan kerugian bagi entitas perusahaan. Oleh karena itu, penyusunan kontrak yang bersifat menyeluruh serta berimbang, disertai dengan pemahaman yang mendalam terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, merupakan elemen esensial untuk menjamin terwujudnya perlindungan hukum yang efektif bagi seluruh pihak yang terlibat dalam pelaksanaan proyek konstruksi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Sri Redjeki Hartono dalam karya yang dikutip oleh Rahayu Hartini, lembaga kepailitan memiliki dua fungsi utama yang berjalan secara bersamaan, yaitu:

- (1) Lembaga kepailitan sebagai lembaga pemberi jaminan kepada kreditornya bahwa kreditor tidak akan berbuat curang dan tetap bertanggung jawab atas semua utang-utangnya kepada semua kreditornya; dan
- (2) Juga memberi perlindungan kepada debitor terhadap kemungkinan eksekusi massal oleh kreditor kreditornya.²⁸

Lembaga kepailitan muncul sebagai respon terhadap perlunya pengaturan yang adil dalam proses pembayaran utang kepada para kreditor, sebagaimana diatur dalam Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Tujuan utama dari keberadaan lembaga ini adalah menciptakan sistem distribusi yang seimbang di antara para kreditor melalui mekanisme hukum yang tertib dan terstruktur.

Dalam konteks perlindungan terhadap debitor, sistem hukum memberikan ruang bagi upaya rehabilitatif sebagai prioritas. Namun, apabila pendekatan rehabilitatif tersebut tidak memungkinkan untuk dilakukan, maka langkah

²⁸ Rahayu Hartini, 2009, *Penyelesaian Sengketa Kepailitan Di Indonesia Dualisme Kewenangan Pengadilan Niaga & Lembaga Arbitase*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm.74

berikutnya adalah pelaksanaan sita umum. Sita umum ini merupakan prosedur hukum khusus yang diterapkan terhadap seluruh harta kekayaan milik debitur, dan hasilnya diperuntukkan bagi kepentingan bersama semua kreditor. Terdapat dua prasyarat penting sebelum proses sita umum dapat diberlakukan: pertama, debitur harus berada dalam kondisi tidak mampu secara permanen untuk melunasi utang-utangnya (keadaan insolvensi); kedua, harus ada lebih dari satu kreditor, baik dalam bentuk yang nyata maupun potensial. Apabila debitur hanya memiliki satu kreditor, maka tidak diperlukan regulasi khusus untuk perlindungan antarkreditor. Demikian pula, jika aset debitur dinilai cukup untuk membayar semua kewajibannya, maka perlindungan hukum terhadap kreditor menjadi tidak relevan secara hukum.²⁹

Lebih jauh, perlindungan hukum terhadap debitur pailit juga dapat diberikan melalui mekanisme Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), yang mencerminkan penerapan prinsip *debt forgiveness*. Prinsip ini diwujudkan dalam bentuk moratorium atau penangguhan sementara terhadap kewajiban debitur selama periode tertentu, pengecualian atas aset-aset tertentu dari boedel pailit (asset exemption), pemberian status *fresh start* yang memungkinkan debitur memulai kembali aktivitas usahanya tanpa dibebani oleh utang lama, serta langkah-langkah rehabilitasi terhadap kondisi keuangan debitur.³⁰

Dalam sektor konstruksi, khususnya dalam pelaksanaan metode pembayaran kontrak, perlindungan hukum memegang peranan vital dalam menjamin keseimbangan antara hak dan kewajiban pengguna jasa dan kontraktor. Mengingat

²⁹ M. Hadi Subhan, 2008, *Hukum Kepailitan*, Jakarta: Kencana, hlm.43-45

³⁰ Hadi Subhan. *loc.cit.*

nilai investasi proyek konstruksi yang umumnya sangat besar dan durasi pengerjaannya yang panjang, maka keberadaan sistem pembayaran yang transparan dan mekanisme perlindungan hukum yang kuat menjadi sangat penting guna menghindari risiko keuangan yang dapat berujung pada insolvensi perusahaan. Dalam kerangka sistem hukum nasional, perlindungan hukum dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Kedua jenis perlindungan ini berfungsi untuk meminimalisasi potensi sengketa dan memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam kontrak konstruksi.

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa bentuk perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya konflik hukum dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat atau pihak yang berkepentingan untuk mengajukan pendapat dan keberatannya sebelum suatu tindakan atau keputusan hukum dijalankan. Dalam kaitannya dengan metode pembayaran dalam kontrak konstruksi, bentuk perlindungan hukum preventif dapat diwujudkan melalui penyusunan kontrak yang komprehensif, pelibatan para pihak dalam proses perundingan secara partisipatif, serta pengawasan ketat dari instansi pemerintah terhadap pelaksanaan regulasi di sektor konstruksi.

Salah satu bentuk perlindungan preventif dalam metode pembayaran kontrak konstruksi adalah penyusunan kontrak yang jelas dan detail mengenai mekanisme pembayaran. Kontrak harus memuat klausul yang mengatur jadwal pembayaran, persyaratan pencairan dana, sanksi atas keterlambatan pembayaran, serta mekanisme penyelesaian sengketa apabila terjadi perbedaan pendapat antara pengguna jasa dan kontraktor. Dalam beberapa sistem kontrak, seperti *turnkey*

(*EPC Contract*) yang diatur dalam *FIDIC Silver Book*, pembayaran dilakukan setelah proyek selesai 100%. Hal ini menempatkan risiko keuangan yang besar pada kontraktor karena mereka harus menanggung seluruh biaya proyek sebelum menerima pembayaran. Oleh karena itu, dalam kontrak harus ada jaminan pembayaran, seperti *escrow account* atau *bank guarantee*, untuk memastikan bahwa kontraktor mendapatkan kepastian pembayaran setelah proyek selesai.

Selain pentingnya penyusunan kontrak yang rinci, keterlibatan aktif para pihak dalam tahap negosiasi sebelum penandatanganan kontrak juga merupakan bentuk nyata dari perlindungan hukum yang bersifat preventif. Melalui proses perundingan ini, kontraktor dan pengguna jasa diberikan kesempatan untuk mendiskusikan serta merumuskan ketentuan pembayaran secara proporsional, dengan harapan tercapainya kesepakatan yang adil dan tidak menimbulkan beban yang timpang bagi salah satu pihak. Asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menegaskan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah oleh para pihak memiliki kekuatan mengikat layaknya undang-undang. Namun demikian, penerapan asas tersebut tetap harus disertai dengan prinsip keadilan guna menghindari adanya ketidakseimbangan dalam implementasi kontrak.

Pengawasan oleh pemerintah terhadap pelaksanaan regulasi merupakan bagian integral dari bentuk perlindungan hukum yang bersifat preventif. Dalam sistem hukum Indonesia, pengaturan mengenai skema pembayaran dalam kontrak konstruksi diatur secara normatif melalui berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa

Pemerintah, beserta peraturan pelaksanaannya. Pemerintah berperan penting dalam menjamin agar sistem pembayaran dalam proyek konstruksi, khususnya yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tidak menimbulkan risiko keuangan yang signifikan bagi penyedia jasa konstruksi. Salah satu bentuk kebijakan yang dapat diterapkan untuk tujuan tersebut adalah pemberian uang muka serta pengaturan pembayaran termin yang lebih adaptif guna menghindari tekanan likuiditas yang berlebihan pada pihak kontraktor.

Sebaliknya, apabila sengketa terkait pembayaran telah terjadi, maka perlindungan hukum dalam bentuk repesif menjadi instrumen penyelesaian yang dapat digunakan. Perlindungan hukum repesif bertujuan menyelesaikan perselisihan yang telah berlangsung melalui jalur hukum yang tersedia. Dalam konteks sistem pembayaran kontrak konstruksi, perlindungan ini dapat dijalankan melalui berbagai forum penyelesaian sengketa, baik secara litigatif di pengadilan maupun melalui alternatif penyelesaian sengketa non-litigasi seperti arbitrase dan mediasi.³¹

Salah satu instrumen perlindungan hukum repesif yang sering digunakan dalam sengketa pembayaran proyek konstruksi adalah mekanisme arbitrase, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Arbitrase dipandang sebagai mekanisme yang lebih efisien dan adaptif dibandingkan proses peradilan umum, karena memberikan keleluasaan waktu dan proses yang lebih ringkas. Lembaga

³¹ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm. 38.

arbitrase seperti Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) telah menjadi pilihan utama bagi para pihak dalam menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan pembayaran proyek konstruksi di Indonesia.

Selain arbitrase, perlindungan hukum represif juga dapat diwujudkan melalui penerapan sanksi terhadap pihak yang melanggar ketentuan dalam kontrak pembayaran. Jika pengguna jasa tidak melakukan pembayaran sesuai dengan perjanjian, kontraktor dapat mengajukan gugatan untuk menuntut pembayaran serta kompensasi atas keterlambatan tersebut. Dalam beberapa kasus, keterlambatan pembayaran yang berkepanjangan dapat menyebabkan kontraktor mengalami kesulitan keuangan yang serius, yang pada akhirnya berujung pada pengajuan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) atau bahkan kepailitan.

Dalam ranah hukum kepailitan, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) memberikan perlindungan terhadap kreditur yang tidak memperoleh pelunasan utang sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Namun demikian, terdapat problematika yuridis yang berkaitan dengan penerapan asas pembuktian sederhana dalam permohonan PKPU, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) undang-undang tersebut. Ketentuan ini memperkenankan seorang kreditur untuk mengajukan permohonan PKPU terhadap debitur, dalam hal ini kontraktor, cukup dengan menunjukkan bahwa terdapat paling sedikit dua kreditur dan satu utang yang telah jatuh tempo serta dapat ditagih.

Secara keseluruhan, perlindungan hukum dalam metode pembayaran kontrak konstruksi harus mencakup aspek preventif dan represif untuk memastikan bahwa

kontraktor memiliki kepastian hukum dalam menerima pembayaran. Perlindungan preventif diwujudkan melalui regulasi yang jelas, negosiasi kontrak yang adil, serta pengawasan dari pemerintah. Perlindungan represif diberikan melalui mekanisme penyelesaian sengketa dan penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran kontrak.

c) Teori Kontrak

Secara etimologis, istilah *kontrak* berasal dari bahasa Inggris "contracts", sedangkan dalam terminologi hukum Belanda dikenal dengan istilah *overeenkomst* yang berarti perjanjian. Pengertian mengenai perjanjian atau kontrak dalam konteks hukum perdata Indonesia diatur dalam ketentuan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menyatakan bahwa “Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu pihak atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.

Pengertian perjanjian sebagaimana tercantum dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menuai kritik dari berbagai kalangan karena dinilai tidak memuat penjelasan yang memadai. Terdapat beberapa kelemahan mendasar dalam formulasi tersebut, yaitu: (1) sifatnya yang tidak jelas, karena seluruh bentuk perbuatan dapat dikategorikan sebagai perjanjian; (2) tidak tercerminnya asas konsensualisme yang merupakan prinsip fundamental dalam hukum perjanjian; dan (3) berkarakter dualistik. Ketidakjelasan ini utamanya disebabkan karena Pasal 1313 hanya menyebutkan “perbuatan”, tanpa membedakan antara perbuatan hukum dengan perbuatan lainnya, sehingga menimbulkan kerancuan dalam penerapannya.

Untuk mengatasi kekaburan definisi tersebut, doktrin hukum menawarkan pemahaman yang lebih terstruktur. Berdasarkan doktrin klasik (teori lama), perjanjian diartikan sebagai “perbuatan hukum yang didasarkan pada kesepakatan antara para pihak dengan tujuan menimbulkan akibat hukum”. Definisi ini menekankan pentingnya asas konsensualisme serta efek hukum yang ditimbulkan, seperti timbul atau hapusnya hak dan kewajiban. Adapun unsur-unsur perjanjian menurut pandangan doktrin klasik meliputi:

- (1) Adanya perbuatan hukum;
- (2) Persesuaian pernyataan kehendak dari beberapa orang;
- (3) Persesuaian kehendak harus dipublikasikan/dinyatakan;
- (4) Perbuatan hukum terjadi karena kerja sama antara dua orang atau lebih;
- (5) Pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) yang sesuai harus saling bergantung satu sama lain;
- (6) Kehendak ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum;
- (7) Akibat hukum itu untuk kepentingan yang satu atas beban yang lain atau timbal balik; dan
- (8) Persesuaian kehendak harus dengan mengingat peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, dalam teori modern yang dikemukakan oleh Van Dunne, perjanjian atau kontrak didefinisikan sebagai suatu hubungan hukum yang mengikat antara dua pihak atau lebih, yang dilandasi oleh kesepakatan untuk menimbulkan akibat hukum. Teori ini memberikan penekanan tidak hanya pada aspek kontraktual semata, melainkan juga pada tindakan-tindakan yang mendahuluinya. Menurut pendekatan ini, terdapat tiga tahapan penting dalam pembentukan suatu perjanjian, yaitu:

- (1) Tahap *pracontractual*, yaitu adanya penawaran dan penerimaan;

(2) Tahap *contractual*, yaitu adanya persesuaian pernyataan kehendak antara para pihak;

(3) Tahap *post contractual*, yaitu pelaksanaan perjanjian.

Sebagaimana individu melakukan usaha guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan pribadinya, pemerintah juga dituntut untuk memenuhi kebutuhan public (*public interest*) secara permanen dan konstan. Sepertinya halnya individu melakukan hubungan kontraktual dalam memenuhi kebutuhannya maka pemerintah pun melakukan hal yang sama. Pola kontraktualisasi ini di digunakan oleh pemerintah sebagai salah satu cara dalam melaksanakan fungsinya disamping tindakan-tindakan sepihak (*unilateral acts*) yang didasarkan pada kewenangan dan perintah (*authority and command*).³²

Pemanfaatan instrumen hukum perdata oleh pemerintah sebagai sarana dalam menjalankan kewenangannya telah dikenal sejak lama dalam praktik administrasi negara. Seiring waktu, bentuk-bentuk hubungan hukum yang dibangun melalui mekanisme ini berkembang menjadi semakin kompleks dan beragam. Motif utama dari penggunaan pendekatan kontraktual oleh pemerintah terletak pada kemampuannya untuk menawarkan efektivitas dan efisiensi dalam pencapaian tujuan pemerintahan di bidang-bidang tertentu.³³ Dalam praktiknya, aparat pemerintahan telah menggunakan instrumen hukum kontrak sebagai salah satu metode untuk melaksanakan tugas dan fungsi administratif. Fenomena ini bahkan telah mendorong terjadinya pergeseran budaya dalam penyelenggaraan

³² Georges Langrod, 2005, *Administrative Contract (A Comparative Study)* (The American journal of Comparative Law, Summer: Number III, hlm. 325-326.

³³ 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.

administrasi negara, sebagaimana diungkapkan oleh Collins, bahwa kontraktualisasi telah menjadi karakteristik penting dalam transformasi praktik birokrasi modern.

*“Government through contracts therefore 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”.*³⁴

Dalam konteks kontrak konstruksi, pembayaran merupakan elemen krusial yang mengatur hubungan antara pengguna jasa dan penyedia jasa. Menurut Friedrich Kessler,³⁵ pembayaran dalam kontrak harus diatur secara jelas untuk menghindari sengketa di kemudian hari. Kessler menekankan pentingnya ketentuan yang spesifik mengenai waktu dan cara pembayaran, yang dapat mencakup pembayaran muka, pembayaran berkala, dan pembayaran akhir, untuk memastikan bahwa semua pihak memahami hak dan kewajiban mereka.

Dalam karyanya *A Theory of Justice*, John Rawls menekankan bahwa prinsip keadilan dalam suatu perjanjian harus mencakup distribusi yang seimbang atas manfaat dan beban di antara para pihak. Gagasan ini memiliki relevansi penting dalam konteks pembayaran dalam kontrak konstruksi, di mana keadilan tidak hanya diukur dari kesetaraan formal, tetapi juga harus mencerminkan keseimbangan proporsional antara risiko yang ditanggung dan keuntungan yang diperoleh oleh masing-masing pihak yang terlibat dalam kontrak tersebut.³⁶

Dalam konteks manajemen risiko, David H. Hennessey dalam jurnalnya *Risk Management in Construction Projects* menyatakan bahwa pengaturan pembayaran

³⁴ Hugh Collins, 2002, *Regulating Contracts*, London: Oxford University Press, hlm. 3.

³⁵ Friedrich Kessler, 2000, *Contracts: A Modern Coursebook*, New York: West Publishing Company, hlm. 45

³⁶ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, hlm. 302

yang baik dapat mengurangi risiko kredit dan meningkatkan kepercayaan antara pengguna jasa dan penyedia jasa. Hennessey menekankan bahwa ketentuan pembayaran yang transparan dan terukur dapat membantu dalam mengelola risiko yang terkait dengan proyek konstruksi, sehingga mendorong investasi yang lebih besar dalam sektor ini.³⁷

Sebagaimana dikemukakan oleh F.X. Djumaldi, kontrak kerja konstruksi merupakan suatu bentuk persetujuan di mana salah satu pihak, yaitu kontraktor atau pemborong, berjanji untuk melaksanakan pekerjaan tertentu, sementara pihak lainnya, yakni pihak yang memberikan pekerjaan, berjanji untuk membayar sejumlah nilai imbalan yang telah disepakati sebelumnya. Dari definisi tersebut dapat dikatakan bahwa :

- (1) Pihak yang membuat suatu kontrak pemborongan atau dengan kata lain yang terkait dalam kontrak pemborongan disebut yang memborongkan (*buwe/aanbestender*), sedangkan pihak kedua disebut pemborong/kontraktor/rekanan/pelaksana (*annemer*).
- (2) Objek kontrak pemborongan adalah pembuatan suatu karya (*het maken van werk*).³⁸

Sedangkan dalam Black's Law Dictionary memberi pengertian kontrak kerja konstruksi sebagai berikut :

*“contract construction is a tipe of contract in which plans and specificalion for construction are apart if the contract itself and commonly it secured by performace and payments bonds to protect both subcontractor and party for whom building is being conctructed.”*³⁹

³⁷ David H. Hennessey, “Risk Management in Construction Projects.,” *International Journal of Project Management*, 2015, hlm. 123-134.

³⁸ Abdulkadir Muhammad, 2000, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 198

³⁹ Henry Cambell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, West Publishing co., hlm.174

Dengan demikian, kontrak kerja konstruksi dapat dipahami sebagai suatu jenis perjanjian yang secara khusus dirancang untuk pelaksanaan pekerjaan konstruksi, di mana dokumen perencanaan dan spesifikasi teknis merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari substansi kontrak.

d) Teori Efisiensi Hukum dan Ekonomi

Dalam pendekatan *law and economics*, Richard A. Posner memandang bahwa sistem hukum yang ideal seharusnya berorientasi pada efisiensi, yaitu kemampuan hukum untuk memaksimalkan nilai ekonomi dan meminimalkan biaya sosial yang timbul akibat interaksi hukum antar pelaku ekonomi. Efisiensi hukum, dalam hal ini, ditentukan oleh sejauh mana suatu aturan dapat mengatur perilaku masyarakat secara optimal tanpa menciptakan distorsi yang tidak perlu atau biaya transaksi yang tinggi. Posner menekankan bahwa sistem hukum harus memberi insentif yang tepat untuk mendorong perilaku yang produktif serta mencegah kerugian yang timbul akibat alokasi risiko yang tidak proporsional dalam perjanjian hukum.⁴⁰

Dalam konteks kontrak konstruksi metode *turnkey*, di mana kontraktor diwajibkan menyelesaikan seluruh proyek terlebih dahulu sebelum menerima pembayaran, terjadi alokasi risiko yang tidak efisien. Kontraktor, khususnya Badan Usaha Milik Negara konstruksi, menanggung beban pembiayaan proyek dari awal tanpa adanya jaminan pembayaran bertahap atau *escrow account*, yang pada akhirnya menimbulkan tekanan likuiditas dan biaya pembiayaan tinggi. Dari

⁴⁰ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 9th ed. (New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014), 3–8.

perspektif teori Posner, hal ini menunjukkan kegagalan hukum dalam mendorong efisiensi karena aturan kontraktual tidak memberikan pembagian risiko yang rasional. Ketika sistem hukum membiarkan terjadinya pemindahan risiko secara sepihak kepada pihak yang secara ekonomi paling rentan, yaitu kontraktor, maka biaya sosial akan meningkat dalam bentuk utang macet, gagal bayar, hingga permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang yang berulang.⁴¹

Oleh karena itu, reformasi terhadap sistem pembayaran dalam kontrak konstruksi perlu dipahami tidak hanya sebagai upaya menciptakan keadilan formal, melainkan juga sebagai instrumen untuk mengoreksi kegagalan alokasi risiko secara efisien. Penerapan skema *milestone payment*, jaminan pembayaran, dan *hybrid-turnkey* dalam kontrak proyek infrastruktur merupakan langkah untuk menyeimbangkan beban finansial secara proporsional. Dalam kerangka pemikiran Posner, langkah tersebut sejalan dengan tujuan hukum sebagai sarana untuk mengurangi *waste* dan meningkatkan nilai sosial dari transaksi hukum.⁴² Dengan demikian, efisiensi hukum tidak hanya menjadi ukuran keberhasilan sistem normatif, tetapi juga menjadi dasar dalam merancang regulasi yang mendukung keberlanjutan pembangunan nasional dan stabilitas keuangan sektor konstruksi.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.⁴³ Kerangka konseptual penelitian merupakan suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep lainnya

⁴¹ *Ibid.*, 12–15.

⁴² *Ibid.*, *loc. cit.*

⁴³ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm. 132

dari masalah yang ingin diteliti. Fungsi kerangka konseptual adalah untuk menghubungkan atau menjelaskan mengenai topik yang akan dibahas.⁴⁴ Kerangka konseptual dalam penulisan karya ilmiah hukum mencakup 5 (lima) ciri, yaitu: (a) konstitusi, (b) undang-undang sampai ke aturan yang lebih rendah, (c) traktat, (d) yurisprudensi, dan (e) definisi operasional. Penulisan kerangka konsep tersebut, dapat diuraikan semuanya dalam tulisan karya ilmiah dan/atau hanya salah satunya,⁴⁵ Sebagai antisipasi kesalahan dalam pemahaman konsep yang digunakan dalam penelitian, maka dijelaskan beberapa definisi sebagai berikut:

a. Kepastian Hukum Dalam Kontrak Konstruksi Khususnya Terkait Cara Pembayaran Turnkey

Konsep kepastian hukum mencerminkan perlunya sistem hukum yang jelas, tertulis, dan dapat ditegakkan dalam praktik kontrak konstruksi. Dalam konteks metode pembayaran *turnkey*, kepastian hukum mengacu pada kejelasan pengaturan tentang hak dan kewajiban para pihak atas dasar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Namun, peraturan tersebut tidak secara eksplisit menetapkan jaminan pembayaran atau sistem pembayaran bertahap sebagaimana diatur dalam standar internasional seperti FIDIC Silver Book. Oleh karena itu, metode pembayaran *turnkey* dalam hukum Indonesia belum memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada kontraktor, sehingga menimbulkan ketidakpastian terhadap realisasi hak pembayaran. Dalam hal ini, konsep kepastian hukum dipertautkan dengan teori Jan Michiel Otto dan Sudikno Mertokusumo yang

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2010, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konpress, hlm. 22

⁴⁵ Ali Zainuddin, *Op.cit.*, hlm. 96.

menekankan bahwa hukum harus dapat diakses, diterapkan secara konsisten, dan memberikan jaminan atas perlindungan hak..

b. Pengaruh Metode Pembayaran *Turnkey* pada Kontrak Konstruksi terhadap Risiko Insolvensi BUMN konstruksi

Konsep insolvensi digunakan dalam arti *flow-based* dan *stock-based insolvency* untuk menilai kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban finansial. Dalam praktik pelaksanaan metode *turnkey*, BUMN Konstruksi menghadapi tekanan likuiditas akibat ketentuan pembayaran yang baru dilakukan setelah proyek selesai sepenuhnya. Situasi ini meningkatkan rasio utang dan memicu permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dari kreditur. Dalam kerangka hukum, penggunaan Pasal 8 ayat (4) UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU memperlihatkan kecenderungan penyalahgunaan mekanisme PKPU sebagai alat tekan. Oleh karena itu, konsep insolvabilitas dalam kerangka konseptual ini dikaji dalam konteks hubungan kausal antara metode pembayaran yang tidakimbang dengan tingginya tingkat risiko hukum yang dihadapi BUMN, termasuk penggunaan PKPU yang tidak proporsional terhadap kondisi keuangan riil.

c. Desain Metode Pembayaran untuk Menghindari Risiko Insolvensi

Kerangka konseptual selanjutnya dibangun atas dasar evaluasi terhadap desain metode pembayaran yang dapat mengurangi risiko keuangan BUMN konstruksi. Konsep-konsep seperti *escrow account*, *milestone payment*, dan *corporate guarantee* dijadikan sebagai bagian dari solusi kontraktual yang bersifat preventif dalam memberikan perlindungan hukum kepada kontraktor. Dalam hal ini, pendekatan normatif terhadap kontrak dikaitkan dengan asas

kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUHPPerdata) dan prinsip kehati-hatian direksi dalam pengelolaan keuangan korporasi (Pasal 97 ayat (3) UU Perseroan Terbatas). Penerapan model pembayaran alternatif yang berpihak pada prinsip keadilan dan kepastian hukum menjadi elemen normatif yang ditawarkan dalam penelitian ini sebagai formulasi preventif terhadap ketidakseimbangan kontraktual. Selain itu, konsep perlindungan hukum, baik dalam bentuk preventif maupun represif sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon dan Satjipto Rahardjo, menjadi dasar konseptual dalam membentuk model regulasi yang ideal.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui metode penelitian hukum normatif, yakni pendekatan yuridis normatif yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum tertulis sebagai dasar analisis terhadap permasalahan hukum yang dikaji. Metode ini dipilih karena topik yang diangkat dalam penelitian berfokus pada analisis aspek hukum dalam metode pembayaran kontrak proyek konstruksi serta kaitannya dengan kondisi insolvensi di BUMN konstruksi yang berimplikasi pada penerapan PKPU. Penelitian hukum normatif melibatkan kajian terhadap sumber-sumber hukum primer, sekunder, dan tersier untuk memahami dan menganalisis permasalahan hukum yang terjadi.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Penelitian ini menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kontrak konstruksi, metode pembayaran, insolvensi, serta mekanisme PKPU di Indonesia. Beberapa regulasi yang menjadi acuan utama adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, serta berbagai peraturan pelaksana yang relevan. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami bagaimana ketentuan hukum mengatur metode pembayaran dalam proyek konstruksi dan bagaimana PKPU diterapkan pada perusahaan yang mengalami insolvabilitas.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Selain menelaah peraturan perundang-undangan, penelitian ini juga melakukan analisis terhadap beberapa putusan pengadilan yang terkait dengan PKPU pada BUMN konstruksi khususnya permohonan PKPU kepada PT Pembangunan Perumahan dan PT Amarta Karya. Pendekatan ini penting untuk memahami bagaimana hakim dalam praktik memutuskan sengketa terkait PKPU dan metode pembayaran kontrak konstruksi, serta untuk meninjau apakah terdapat perbedaan interpretasi dan implementasi hukum dalam kasus-kasus serupa.

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Dalam penelitian ini, analisis data akan difokuskan pada studi komparatif terhadap digunakan untuk membandingkan metode pembayaran *turnkey* dalam FIDIC *Silver Book* dengan aturan di Indonesia. FIDIC *Silver Book* sebagai standar internasional dalam kontrak *turnkey* mengatur aspek-aspek berikut: pembayaran dilakukan setelah proyek selesai 100%, tetapi dilengkapi dengan

jaminan pembayaran untuk melindungi kontraktor dari risiko keterlambatan pembayaran; adanya mekanisme *milestone payment* atau pembayaran bertahap yang tetap memberikan dana kepada kontraktor selama proyek berlangsung; serta adanya ketentuan tentang *escrow account* yang memastikan dana proyek tersedia sebelum pekerjaan dimulai. Sementara itu, aturan di Indonesia seperti dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dan Undang-Undang Jasa Konstruksi, tidak mewajibkan adanya jaminan pembayaran dari pengguna jasa, sehingga kontraktor harus menanggung seluruh biaya hingga proyek selesai, serta tidak adanya mekanisme *escrow account* atau *milestone payment* yang melindungi kontraktor dari risiko likuiditas. Analisis perbandingan ini bertujuan untuk mengidentifikasi kelemahan regulasi Indonesia dalam menjamin kepastian hukum bagi kontraktor dalam proyek *turnkey*.

d. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji teori-teori hukum yang relevan dengan insolvabilitas, serta metode pembayaran kontrak dalam proyek konstruksi. Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya mengembangkan pemahaman yang lebih komprehensif tentang implikasi hukum dari metode pembayaran proyek konstruksi terhadap insolvabilitas di BUMN.

2. Sumber Data

Penelitian ini memanfaatkan dua jenis sumber data utama, yaitu:

a. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui penelusuran bahan-bahan kepustakaan. Proses pengumpulan data dilakukan dengan metode studi pustaka (*library research*), yang mencakup telaah terhadap peraturan perundang-

undangan, literatur akademik, artikel jurnal, kamus hukum, serta sumber-sumber elektronik yang relevan. Data sekunder yang dikumpulkan bersumber dari:

1) Bahan hukum primer, yaitu dari hukum positif terkait antara lain:

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- b) Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU;
- d) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi;
- f) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.
- i) 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;
- j) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti:
- a) Buku-buku.
 - b) Hasil-hasil penelitian;
 - c) Jurnal dari kalangan hukum;
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi dan menjelaskan tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain: (a) Kamus Hukum; (b) Kamus Bahasa Indonesia; (c) Kamus Bahasa Inggris; dan (d) *Website* maupun prosiding online.

b. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari sumber hukum yang menjadi objek kajian.⁴⁶ Data tersebut berfungsi sebagai pelengkap terhadap data sekunder dalam rangka memperkaya analisis terhadap aspek hukum dalam kontrak konstruksi. Adapun data primer yang digunakan mencakup ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan jasa konstruksi, kondisi insolvabilitas, serta mekanisme Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU).

Penelitian juga menelaah putusan pengadilan terkait kasus PKPU yang melibatkan BUMN konstruksi sebagai salah satu pihak. Penelusuran putusan ini dilakukan melalui basis data hukum yang tersedia secara publik, seperti direktori putusan Mahkamah Agung dan situs resmi Pengadilan Niaga. Selain itu Laporan keuangan dari tiga BUMN konstruksi, yaitu PT PP (Persero) Tbk, PT Waskita Karya (Persero) Tbk, dan PT Amarta Karya (Persero), akan digunakan sebagai

⁴⁶ Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum Dan Statistik*, Jakarta: PT Rineka Cipta, hlm. 2

bahan primer dalam penelitian ini untuk menganalisis solvabilitas dan dampak metode pembayaran proyek terhadap kondisi keuangan perusahaan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian lazimnya dikenal 3 (tiga) jenis alat pengumpul data yaitu bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau *interview*.⁴⁷ Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, teknik yang digunakan oleh peneliti sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Teknik ini dimanfaatkan untuk menghimpun berbagai sumber literatur hukum yang memiliki relevansi langsung dengan permasalahan yang diteliti. Sumber-sumber tersebut mencakup peraturan perundang-undangan, regulasi pemerintah, putusan pengadilan, serta karya ilmiah yang dianalisis secara komprehensif guna merumuskan jawaban atas rumusan masalah penelitian. Dalam pelaksanaan studi kepustakaan ini, perhatian utama difokuskan pada dokumen hukum primer, seperti Undang-Undang tentang Jasa Konstruksi, Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, serta Undang-Undang tentang Kepailitan dan PKPU.

b. Analisis Putusan Pengadilan

Penelitian ini juga mengumpulkan dan menganalisis putusan pengadilan yang berkaitan dengan PKPU pada BUMN konstruksi. Putusan tersebut digunakan untuk memahami pola-pola dalam penerapan hukum terkait PKPU dan metode pembayaran kontrak konstruksi dalam praktik. Teknik ini

⁴⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, 2018, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 67

memungkinkan peneliti untuk melihat bagaimana peraturan hukum diterapkan dalam kasus nyata, serta mengidentifikasi masalah atau kesenjangan hukum yang muncul.

c. Analisis Data

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu menganalisis secara mendalam peraturan-peraturan yang berlaku, teori-teori hukum yang relevan, serta praktik peradilan terkait metode pembayaran kontrak proyek konstruksi dan solvensi perusahaan. Dalam analisis deskriptif, penelitian berupaya menggambarkan bagaimana metode pembayaran diatur dalam hukum konstruksi Indonesia dan mengidentifikasi implikasi hukum dari penerapan PKPU terhadap BUMN konstruksi yang mengalami insolvabilitas.

Selain itu, metode ini juga digunakan untuk membandingkan antara teori dan praktik, yaitu bagaimana penerapan metode pembayaran kontrak dan insolvensi dalam kenyataannya dapat menyebabkan dampak negatif terhadap kelangsungan proyek konstruksi, baik dari sisi kontraktor utama maupun subkontraktor. Analisis ini dilakukan dengan menggunakan data dari putusan pengadilan dan literatur akademis yang relevan.

d. Instrumen Penelitian

Dalam kerangka penelitian hukum normatif ini, instrumen utama yang digunakan berupa dokumen-dokumen hukum, yang meliputi peraturan perundang-undangan, ketentuan pelaksanaannya, serta putusan-putusan pengadilan. Selain itu, literatur ilmiah digunakan sebagai perangkat pendukung guna memperkuat landasan teoritis dan analisis argumentatif. Seluruh bahan hukum dan referensi akademik yang diperoleh kemudian diidentifikasi, dipilah,

dan dianalisis secara sistematis untuk merumuskan jawaban atas rumusan masalah yang telah ditentukan dalam penelitian ini.

e. Pendekatan Kualitatif

Pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini karena sifat dari permasalahan yang diangkat adalah analisis terhadap fenomena hukum yang memerlukan pemahaman mendalam mengenai aturan hukum, penerapannya, serta interpretasinya oleh pihak-pihak yang terkait, khususnya dalam konteks metode pembayaran dan insolvabilitas di sektor konstruksi. Melalui pendekatan kualitatif, penelitian ini tidak hanya berfokus pada aturan tertulis, tetapi juga mempertimbangkan aspek-aspek praktik hukum yang terjadi di lapangan.

