

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang, pembangunan infrastruktur merupakan suatu proyek bersifat vital di Indonesia yang berfungsi bagi proyek-proyek pembangunan lainnya serta kehidupan masyarakat pada umumnya.¹ Ciri umum dari suatu infrastruktur adalah untuk memastikan kedaulatan ekonomi yang menyangkut kesejahteraan rakyat Indonesia dan oleh karenanya pembangunan nasional harus berlandaskan demokrasi ekonomi yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan sosial sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.

Sepanjang periode 2016-2022, terdapat ratusan agenda pembangunan lintas sektor telah ditetapkan sebagai PSN guna mengakselerasi pertumbuhan nasional. Cakupan proyek tersebut sangat luas, mulai dari pembangunan sarana fisik seperti bendungan dan pelabuhan, hingga pengembangan kawasan industri, pendidikan, dan mitigasi bencana melalui tanggul pantai.² Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) memperkirakan untuk mencapai target-target pembangunan infrastruktur yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020–2024 dibutuhkan dana mencapai Rp6.445 triliun, namun pemerintah pusat hanya mampu untuk mendukung 18,5% - 19% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).³ Kondisi tersebut seringkali menjadi kendala bagi pemerintah dalam memenuhi

¹ Faisal Basri, 2002, *Perekonomian Indonesia, Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Bangsa Indonesia*, Jakarta, Erlangga, hlm. 300-310.

² Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2023, "Proyek Strategis Nasional: Dari Kita Untuk Bangsa", available from: <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-jabar/baca-artikel/15970/Proyek-Strategis-Nasional-Dari-Kita-Untuk-Bangsa.html>, diakses pada 6 Maret 2026.

³ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2025, "Penguatan Peran Pemda Dalam Mengakses Skema Pembiayaan Kreatif Untuk Mendorong Pembangunan Infrastruktur Daerah": <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/6663/penguatan-peran-pemda-dalam-mengakses-skema-pembiayaan-kreatif-untuk-mendorong-pembangunan-infrastruktur-daerah>, diakses pada 10 Mei 2026.

kebutuhan pembangunan infrastruktur apabila hanya mengandalkan APBN maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Keterbatasan kemampuan pembiayaan pemerintah mendorong perlunya keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur. Salah satu mekanisme yang digunakan untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah melalui skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) atau yang dikenal secara internasional sebagai *Public Private Partnership* (PPP).

Evolusi skema KPBU di Indonesia mencerminkan transformasi signifikan menuju sistem kemitraan publik-swasta yang pertama kali diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 sebagai landasan awal bagi partisipasi swasta, kerangka regulasi ini terus berkembang melalui revisi Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 dan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 guna menyempurnakan aspek kepastian hukum serta penyederhanaan birokrasi investasi. Puncaknya, diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 (Perpres 38/2015) yang mengukuhkan fondasi tata kelola infrastruktur yang komprehensif melalui perluasan cakupan sektor, standardisasi manajemen risiko, serta pengenalan model prakarsa *solicited* dan *unsolicited* yang lebih sistematis.⁴ Saat ini terdapat 2 (dua) model dalam menginisiasi proyek infrastruktur, yaitu *solicited* dan *unsolicited project*. Perbedaan fundamental kedua skema ini terletak pada asal inisiasinya, dimana skema *solicited* merupakan proyek rancangan pemerintah, sedangkan skema *unsolicited* merupakan tawaran dari entitas bisnis. Meskipun bersifat inisiatif mandiri, proyek *unsolicited* tetap harus tunduk pada standarisasi dan parameter legal yang ditentukan oleh penyelenggara negara. Inisiatif proyek oleh badan usaha dalam skema *unsolicited* dapat diajukan asalkan memenuhi kriteria integrasi rencana

⁴ Kementerian Keuangan, “Dukungan Pemerintah Untuk KPBU”, <https://kpbu.kemenkeu.go.id/read/19-16/pjpk/pelaksanaan-kpbu/dukungan-pemerintah-untuk-kpbu>, diakses pada 16 Maret 2026.

induk sektor, teruji secara finansial dan ekonomi, serta memiliki jaminan pendanaan yang mencukupi dari pihak pemrakarsa.⁵

Dari perspektif pemerintah, tingkat keberhasilan KPBU diukur melalui: (i) proses lelang yang kompetitif sehingga pemerintah mendapatkan mitra swasta yang berkualitas; (ii) dampak ekonomi langsung jangka pendek dari kegiatan konstruksi; dan (iii) tersedianya layanan berkualitas sesuai dengan kriteria yang dipersyaratkan. Dalam praktiknya, kepastian hukum dan mekanisme alokasi risiko yang adil dan proporsional merupakan fondasi utama untuk menggapai faktor-faktor tersebut. Permasalahan yang kerap muncul pada proyek KPBU tidak semata terkait minimnya minat investasi, tetapi juga ketidakpastian peran, tanggung jawab, dan jaminan para pihak yang terlibat.⁶ Secara normatif, distribusi dan tata kelola risiko KPBU telah diatur, antara lain, melalui Perpres 38/2015 dan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Permen PPN 4/2015 jo. Permen 7/2023). Adapun beberapa risiko kunci yang mempengaruhi keberlangsungan proyek KPBU meliputi:

1. Risiko politik yang tinggi dan ketidakpastian regulasi menjadi hambatan utama bagi investor.⁷ Perubahan kebijakan atau regulasi dapat mempengaruhi komitmen pemerintah terhadap proyek dan meningkatkan ketidakpastian bagi investor swasta.⁸
2. Perbedaan persepsi pembagian risiko antara pemerintah dan swasta merupakan hal yang krusial untuk menyelaraskan tujuan proyek dan merumuskan strategi⁹

⁵ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2022, *Skema Umum Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha*, Jakarta, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, hlm. 8.

⁶ International Monetary Fund, 2017, *Indonesia: Selected Issues*, Washington, DC, IMF Asia and Pacific Department, hlm. 58.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Chan Young Park, Wooyong Jung, dan Seung H. Han, 2020, "Risk Perception Gaps Between Construction Investors and Financial Investors of International Public-Private Partnership (PPP) Projects", *Sustainability*, Volume 12, hlm. 1–18, hlm. 1.

Di sisi lain, studi kelayakan yang kurang transparan dan belum memenuhi standar internasional menambah keraguan terhadap prospek keberhasilan proyek.¹⁰

3. Keterbatasan kapasitas kelembagaan dalam pengelolaan proyek serta potensi beban fiskal jangka panjang, terutama pada Proyek KPBU dengan skema *government-pay*, memunculkan kekhawatiran mengenai kepastian pembayaran dan efektivitas pengelolaan sehingga mengurangi daya tarik investasi.¹¹

Pada proyek Bandara Kediri, Kementerian Perhubungan berkapasitas sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK), menjalankan fungsi regulasi dan pengawasan, sementara Badan Usaha memikul tanggung jawab holistik yang mencakup aspek finansial, konstruksi, hingga operasional dan pemeliharaan infrastruktur bandara sesuai dengan perjanjian KPBU yang disepakati. Sebagai proyek infrastruktur bandara, Bandara Kediri merupakan proyek KPBU *unsolicited* pertama di Indonesia yang diinisiasi oleh PT Gudang Garam Tbk dengan lingkup kerja sama *Design-Build-Finance-Operate-Maintain-Transfer* (DBFOMT), total nilai investasi mencapai Rp13 triliun dan masa kerja sama selama 50 tahun.¹² Mengingat jumlah nilai investasi yang besar serta masa konsesi yang panjang, maka bukan tidak mungkin skema KPBU *unsolicited* menghadapi berbagai macam tantangan hukum dari berbagai macam risiko yang dapat mempengaruhi kelangsungan proyek KPBU, setidaknya ada 2 (dua) aspek hukum yang dapat dikaji terkait implementasi skema KPBU *unsolicited* proyek Bandara Kediri. Aspek pertama adalah pembagian risiko, dimana skema KPBU pada dasarnya dibangun berdasarkan prinsip alokasi risiko kepada pihak yang paling mampu mengelola risiko tersebut. Dalam skema KPBU *unsolicited*, Bandara merupakan infrastruktur yang memiliki fungsi publik mencakup aksesibilitas,

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*

¹² Kementerian Keuangan, "Bandara Dhoho Kediri, Unsolicited Pertama di Indonesia", <https://kpbu.kemenkeu.go.id/berita/read/1713/bandara-dhoho-kediri-unsolicited-pertama-di-indonesia>, diakses pada 12 Mei 2026.

keselamatan, keamanan, keterjangkauan layanan, perlindungan pengguna jasa, dampak sosial, dampak lingkungan, dan kontribusi terhadap pembangunan wilayah. Jadi meskipun dibangun dan dioperasikan oleh pihak swasta tidak boleh menggeser tanggung jawab negara untuk melindungi masyarakat serta memenuhi unsur peruntukannya dan kemanfaatannya.¹³ Berbagai bentuk risiko secara signifikan melekat pada proyek Bandara Kediri, mulai dari tahap pembangunan fisik dan akuisisi lahan hingga fase operasional. Risiko-risiko tersebut meliputi dimensi kebijakan melalui perubahan regulasi dan dinamika politik, serta dimensi ekonomis yang berkaitan dengan permintaan pasar dan struktur tarif, yang semuanya memerlukan strategi mitigasi yang komprehensif. Urgensi kajian hukum terletak pada bagaimana risiko tersebut dibagi antara Pemerintah dengan Badan Usaha dalam kerangka struktur kerja sama jangka panjang. Pembagian risiko perlu dikaji karena kesalahan dalam alokasi risiko dapat menimbulkan 2 (dua) akibat yaitu (i) Badan Usaha dapat menanggung risiko yang terlalu besar sehingga proyek menjadi tidak layak secara finansial; (ii) Pemerintah dapat menanggung risiko yang seharusnya menjadi tanggung jawab badan usaha, sehingga beban publik meningkat. Karena itu, penelitian perlu menilai bagaimanakah alokasi pembagian risiko dalam skema KPBU *unsolicited* antara Pemerintah dengan Badan Usaha sesuai dengan prinsip pembagian risiko secara proporsional.

Aspek kedua, Perpres 38/2015 menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan KPBU sektor infrastruktur dan sosial. Hal ini dimaksudkan untuk memacu keterlibatan sektor swasta melalui praktik bisnis yang transparan, sekaligus melindungi hak-hak masyarakat, konsumen, dan entitas bisnis secara proporsional. Perpres ini juga mengatur aspek perencanaan, penyiapan, transaksi, dukungan pemerintah, jaminan pemerintah, dan pengelolaan aset KPBU. Dalam hal Bandara Kediri, kepastian hukum menjadi sangat penting karena proyek bandara memiliki karakter jangka panjang, nilai investasi besar, serta berkaitan langsung dengan keselamatan, pelayanan, dan akses publik. Kepastian hukum berkaitan dengan keberadaan regulasi dan juga kejelasan hubungan

¹³ Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 69

hukum antara Pemerintah, Badan Usaha Pemrakarsa, Badan Usaha Pelaksana, Badan Usaha Bandar Udara, pengguna jasa, dan masyarakat. Sehingga perlu dikaji apakah pembagian risiko pada skema KPBU *unsolicited* telah memberikan kepastian hukum antara para pihak dalam pelaksanaan perjanjian. Tanpa kepastian hukum yang memadai, proyek dapat menimbulkan ketidakjelasan dalam pelaksanaan perjanjian, pembagian tanggung jawab, dan perlindungan terhadap kepentingan publik.

Sebelum penelitian ini dibuat, terdapat beberapa penelitian yang juga membahas mengenai kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang telah dibuat terlebih dahulu. Pertama, adalah tesis dari Jamal Rizki pada tahun 2014 yang berjudul “Skema Pembiayaan Publik Terhadap Infrastruktur Transportasi Mass Rapid Transit di Jakarta”. Inti dari penelitian ini adalah mengkaji mengenai skema pembiayaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan pembiayaan penyediaan infrastruktur transportasi *Mass Rapid Transit* (MRT) Jakarta. Sumber pendanaan dalam proyek ini diperoleh dari dana pinjaman luar negeri yang berupa pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Pinjaman tunai digunakan untuk membiayai defisit APBN/APBD, sedangkan pinjaman kegiatan digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh PPJK. Kedua, skripsi dari Johanes Jeffrey pada tahun 2017 yang berjudul “Tinjauan Yuridis Perjanjian Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur Jalan Tol Ruas Ciawi-Sukabumi”. Fokus dari penelitian ini adalah menguraikan hambatan dalam implementasi kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Jalan Tol dalam penyediaan infrastruktur Jalan Tol Ruas Ciawi-Sukabumi serta menganalisa kesesuaian Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) ruas Ciawi-Sukabumi dengan peraturan perundang-undangan mengenai Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur. Hasil penelitian menyatakan bahwa bahwa KPBU Ruas Ciawi-Sukabumi tertunda karena terbitnya Keppres No. 39 Tahun 1997 dimana Proyek Jalan Tol Ruas Ciawi-Sukabumi dikaji kembali lalu adanya ketidakselarasan regulasi antara UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan dengan UU No. 38 tahun 2004 tentang Jalan serta peraturan pelaksana PP No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan

Tol, dan pergantian kepemilikan saham PT Trans Jabar Tol oleh investor yang menghambat masa konstruksi jalan tol.

Berdasarkan uraian tersebut, diperlukan analisis yuridis yang mendalam untuk mengetahui apakah alokasi pembagian risiko skema KPBU *unsolicited* Bandara Kediri telah sesuai dengan prinsip pembagian risiko yang proporsional sekaligus untuk mengetahui apakah alokasi pembagian risiko skema KPBU *unsolicited* Bandara Kediri telah mampu memberikan kepastian hukum bagi Badan Usaha dan Pemerintah dalam menjalankan fungsi pengawasan dan tanggung jawabnya menjaga kepentingan publik. Studi kasus Bandara Kediri menjadi penting karena proyek ini merupakan salah satu contoh konkret penerapan KPBU *unsolicited* di sektor kebandarudaraan yang bersifat strategis dan berdampak luas terhadap kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, peneliti ingin mengkaji lebih jauh lagi dengan penelitian yang berjudul: “Analisis Yuridis Atas Penerapan Skema Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha *Unsolicited* Bandara Kediri”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis membatasi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah alokasi pembagian risiko atas dalam skema KPBU *unsolicited* Bandara Kediri telah mencerminkan prinsip pembagian risiko yang proporsional antara pemerintah dan badan usaha?
2. Apakah alokasi pembagian risiko dalam skema KPBU *unsolicited* Bandara Kediri telah memberikan kepastian hukum bagi pemerintah dan badan usaha?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat eksplanatoris,¹⁴ yaitu menggambarkan atau menjelaskan lebih dalam suatu gejala. Penelitian ini dibatasi

¹⁴ Sri Mamudji et al., 2005, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 4.

pada kajian yuridis mengenai kepastian pengaturan hukum KPBU *unsolicited* dan prinsip pembagian risiko dalam pelaksanaan proyek Bandara Kediri. Fokus penelitian diarahkan pada kedudukan hukum KPBU *unsolicited* dalam sistem hukum Indonesia, pelaksanaan KPBU *unsolicited*, hubungan hukum antara Pemerintah dan Badan Usaha, serta alokasi risiko dalam kerja sama jangka panjang. Penelitian ini tidak membahas aspek teknis pembangunan bandara, kelayakan finansial proyek, proyeksi trafik penumpang, maupun strategi komersial perusahaan bandara, kecuali sepanjang diperlukan sebagai konteks hukum. Dengan demikian, penelitian ini menempatkan Bandara Kediri sebagai studi kasus untuk menilai bagaimana kepastian hukum dalam pengaturan dan pelaksanaan skema KPBU *unsolicited* diterapkan dalam sektor kebandarudaraan dan bagaimana alokasi pembagian risiko dilakukan sesuai prinsip pembagian risiko dalam kerangka perlindungan kepentingan publik.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Umum

- 1) Untuk menganalisa apakah alokasi pembagian risiko dalam KPBU *unsolicited* telah mencerminkan prinsip pembagian risiko yang proporsional dengan menempatkan Proyek Bandara Kediri sebagai studi kasus utama.
- 2) Untuk menganalisa apakah alokasi pembagian risiko dalam skema KPBU *unsolicited* Bandara Kediri telah memberikan kepastian hukum bagi pemerintah dan badan usaha.

b. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai pemenuhan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar derajat strata Sarjana Hukum (S.H.) pada Program Studi Hukum, Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara praktis menjadi bahan referensi bagi praktisi hukum dalam menentukan prinsip pembagian risiko yang proporsional antara Pemerintah dengan Badan Usaha dalam skema KPBU *unsolicited*.
- b. Sebagai gambaran bagi masyarakat dan kontribusi pemikiran kepada pemerintah terkait kepastian hukum pelaksanaan skema KPBU *unsolicited*.

E. Kerangka Teori & Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori *Economic Analysis of Law*

Teori *economic analysis of law* yang dikemukakan oleh Posner digunakan untuk menganalisis hubungan antara hukum dan efisiensi ekonomi dalam pelaksanaan KPBU *unsolicited* proyek Bandara Kediri. Dalam kerangka tersebut, Posner berpendapat bahwa pembentukan hukum harus berorientasi pada kepentingan publik yang luas. Kebijakan hukum dipandang sebagai instrumen untuk mencapai efisiensi alokasi sumber daya, di mana konsekuensi ekonomi menjadi parameter utama dalam menentukan efektivitas suatu norma.¹⁵ Teori ini relevan digunakan dalam penelitian mengenai KPBU *unsolicited* karena skema tersebut pada dasarnya lahir sebagai solusi atas keterbatasan kemampuan pembiayaan oleh Pemerintah dalam pembangunan infrastruktur. Keterlibatan Badan Usaha melalui skema KPBU mencerminkan upaya negara untuk mencapai efisiensi pembiayaan, percepatan pembangunan, dan pembagian risiko secara lebih proporsional antara Pemerintah dan Badan Usaha. Dalam proyek Bandara Kediri, pendekatan *economic analysis of law* digunakan untuk menganalisis apakah pengaturan hukum KPBU *unsolicited* telah memenuhi nilai, utilitas, dan efisiensi dalam penyediaan infrastruktur publik. Analisis tersebut meliputi

¹⁵ Fajar Sugianto, 2013, *Economic Analysis of Law: Seri Analisis Ke-ekonomian tentang Hukum, Seri 1 Pengantar*, Jakarta, Kencana Prenamedia Group, hlm. 45.

ketentuan hukum yang efektif, berfungsi sesuai nilai tujuan yang ingin dicapai dan efisien baik secara pembiayaan dan pembagian alokasi risiko hingga tercapainya tujuan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik.

Selain itu, prinsip utama pembagian risiko adalah setiap risiko harus dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengelolanya secara efektif dan efisien. Prinsip ini digunakan untuk menilai apakah pembagian risiko dalam proyek Bandara Kediri telah dilakukan secara proporsional sesuai prinsip pembagian risiko, sehingga tidak menimbulkan beban yang berlebihan baik bagi Pemerintah maupun Badan Usaha.

b. Teori Kepastian Hukum

Sebagai hasil pemikiran manusia, norma yang dituangkan dalam Undang-Undang menjadi rujukan bertingkah laku di tengah masyarakat. Aturan ini menetapkan batasan yang jelas dalam hubungan antarwarga negara, sehingga pelaksanaan regulasi tersebut mampu menjamin terciptanya kepastian hukum yang stabil. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁶

Kepastian hukum dalam skema KPBU *unsolicited* berkaitan dengan kejelasan regulasi mengenai prosedur pengajuan prakarsa proyek, hak badan usaha pemrakarsa, mekanisme pengadaan, pembagian risiko, masa konsesi, pengalihan aset, serta hubungan hukum antara Pemerintah dan Badan Usaha. Kepastian hukum menjadi penting karena proyek KPBU memiliki karakter investasi jangka panjang dengan nilai pembiayaan yang besar dan melibatkan pelayanan publik.

Dalam proyek Bandara Kediri, teori kepastian hukum digunakan untuk menganalisis apakah pembagian risiko khususnya mengenai risiko

¹⁶ *ibid.*

lahan, risiko konstruksi, risiko permintaan, risiko politik, risiko perubahan regulasi, risiko operasi, dan risiko *force majeure* pada skema KPBU *unsolicited* telah memberikan kepastian hukum antara Pemerintah dan Badan Usaha.

Selain daripada itu terdapat prinsip perjanjian digunakan untuk menganalisis pelaksanaan KPBU yang diwujudkan melalui hubungan kontraktual antara pemerintah dan badan usaha. Berdasarkan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPPerdata), perjanjian merupakan perbuatan hukum yang menimbulkan hubungan hak dan kewajiban para pihak. Dalam KPBU *unsolicited*, perjanjian mengatur berbagai aspek, seperti pembagian risiko, jangka waktu kerja sama, mekanisme pengawasan, standar pelayanan, dan pengakhiran kerja sama. Oleh karena itu, asas-asas hukum perjanjian, khususnya asas *pacta sunt servanda*, digunakan untuk menilai apakah hubungan hukum para pihak telah dilaksanakan secara adil, memberikan kepastian hukum, serta tetap memperhatikan kepentingan publik. Hal ini juga didukung dalam prinsip pembagian risiko digunakan untuk menganalisis pengalokasian risiko dalam proyek KPBU *unsolicited*.

2. Kerangka Konsep

- a. Menteri atau Kepala Lembaga merujuk pada pimpinan instansi atau pihak yang diberi wewenang secara sah untuk mewakili kementerian/lembaga tersebut. Tugas dan tanggung jawab mereka mencakup pengawasan sektor infrastruktur sesuai dengan koridor hukum yang ditetapkan dalam Pasal 1 ayat 1 Perpres 38/2015;
- b. Kepala Daerah mencakup gubernur di tingkat provinsi serta bupati atau walikota di level kabupaten/kota. Selain itu, sebutan ini juga berlaku bagi pihak yang ditunjuk secara resmi sesuai hukum untuk bertindak atas nama pimpinan daerah tersebut sesuai Pasal 1 ayat 2 Perpres 38/2015;

- c. PJPK (Penanggung Jawab Proyek Kerjasama) merupakan otoritas yang terdiri dari pimpinan kementerian, lembaga, maupun daerah, termasuk entitas bisnis milik negara atau daerah (BUMN/BUMD). Mereka mengemban mandat sebagai pelaksana pembangunan infrastruktur sesuai koridor hukum yang berlaku sesuai Pasal 1 ayat 3 Perpres 38/2015;
- d. Infrastruktur merupakan gabungan dari sarana fisik, teknis, serta sistem perangkat keras dan lunak. Komponen-komponen ini sangat krusial dalam menyediakan layanan publik dan memperkuat struktur jaringan demi mendukung kemajuan ekonomi serta sosial masyarakat secara optimal berdasarkan Pasal 1 ayat 4 Perpres 38/2015;
- e. Penyediaan Infrastruktur merupakan rangkaian aktivitas yang mencakup pembangunan fisik, peningkatan kapasitas sarana, hingga manajemen operasional dan perawatan. Seluruh upaya ini bertujuan untuk mengoptimalkan nilai guna infrastruktur bagi masyarakat. Berdasarkan Pasal 1 ayat 5 Perpres 38/2015;
- f. KPBU sebagaimana diatur Pasal 1 ayat 6 Perpres 38/2015 merupakan bentuk sinergi antara pemerintah dan sektor swasta dalam pengadaan infrastruktur publik. Skema ini mengandalkan sumber daya dari badan usaha untuk memenuhi standar teknis yang ditetapkan otoritas terkait, dengan tetap mengedepankan prinsip distribusi risiko yang seimbang di antara para pihak;
- g. Badan Usaha adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, badan usaha swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas, badan hukum asing, atau koperasi. (Pasal 1 ayat 7 Perpres 38/2015);
- h. Badan Usaha terdiri dari perusahaan milik pemerintah pusat (BUMN) dan daerah (BUMD). Selain itu, entitas swasta berbadan hukum PT, organisasi berbentuk koperasi, serta institusi hukum internasional juga termasuk dalam klasifikasi ini sesuai Pasal 1 ayat 8 Perpres 38/2015;

- i. Pelelangan didefinisikan sebagai sistem pemilihan entitas pelaksana dalam skema KPBU. Proses ini bertujuan menjaring partisipasi seluas mungkin melalui mekanisme publikasi terbuka maupun undangan khusus kepada calon peserta sesuai Pasal 1 ayat 10 Perpres 38/2015;
- j. Penunjukan Langsung didefinisikan sebagai teknik seleksi entitas pelaksana KPBU yang dilakukan melalui proses negosiasi eksklusif dengan hanya satu kandidat berdasarkan Pasal 1 ayat 11 Perpres 38/2015;
- k. Dukungan Pemerintah sebagaimana diatur Pasal 1 ayat 12 Perpres 38/2015 diartikan sebagai sumbangan fiskal atau bantuan bentuk lain dari otoritas terkait, termasuk menteri keuangan. Tujuannya adalah memperkuat kelayakan finansial serta efisiensi pelaksanaan proyek KPBU sesuai dengan kewenangan regulasi yang berlaku.

F. Metode Penelitian

1. Penelitian Hukum Normatif

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto adalah penelitian yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum. Kedua; Penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang mencakup, penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektivitas hukum. Penelitian normatif juga berfokus pada bahan pustaka atau data sekunder.¹⁷ Tipe penelitian ini mencakup analisis terhadap bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, serta bahan hukum sekunder yang meliputi hasil-hasil penelitian terdahulu, buku-buku yang relevan, artikel, dan sumber-sumber akademik lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian.

¹⁷ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, 1983, UI Press, Jakarta, hlm. 51.

2. Jenis Data dan Bahan Hukum

Berdasarkan jenis dan bentuknya penulisan karya ilmiah skripsi ini memerlukan data sekunder. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut bahan hukum. Bahan hukum ini dapat dikelompokkan menjadi :¹⁸

a. Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari produk-produk hukum tertulis, mulai dari peraturan perundang-undangan, regulasi pemerintah hingga dokumen otoritatif lainnya yang menetapkan aturan hukum secara sah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum ini terdiri atas penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah, berita di internet, dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan hukum primer, seperti: tulisan para ahli, surat kabar, majalah, media online, buku-buku yang berkaitan, dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang terdapat dalam penelitian misalnya kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan kepustakaan (*law in books*) yaitu bahan hukum primer, sekunder,

¹⁸ Hendri Jayadi,dkk, 2024, *Pedoman Penulisan Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, hlm. 28.

dan tersier. Hal ini berupa perolehan data dari beberapa buku, peraturan perundang-undangan terkait, jurnal ilmiah nasional dan internasional, dan kunjungan ke beberapa perpustakaan seperti Perpustakaan Nasional, Perpustakaan Universitas Kristen Indonesia, maupun akses data melalui internet.

4. Teknik Pengolahan Data

Dalam penelitian hukum normatif pengolahan bahan berwujud kegiatan untuk mengadakan sistematis terhadap bahan-bahan hukum tertulis, dengan cara melakukan seleksi data sekunder atau bahan hukum, dengan kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum, dan menyusun data penelitian tersebut secara sistematis dan logis yang artinya ada hubungannya dan keterikatan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapat gambaran umum dari hasil penelitian, kemudian dilakukan analisa data.¹⁹ Dari hasil analisis tersebut, kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas isu hukum yang diajukan dalam penulisan skripsi ini. Oleh karena itu yang diharapkan dari penelitian ini walaupun tidak menghasilkan asas hukum yang baru atau teori hukum yang baru, namun setidaknya menghasilkan argumentasi baru untuk memberikan preskripsi terhadap isu hukum yang diajukan serta ditariknya kesimpulan-kesimpulan maupun saran-saran.

5. Analisis Data

- a. Pendekatan perundang-undangan menunjukkan bahwa hasil analisis hukum dalam penelitian hukum normatif akan lebih tepat dan komprehensif apabila pendekatan ini didukung oleh satu atau beberapa pendekatan lain yang

¹⁹ *Ibid.*, hlm 29

sesuai. Hal ini bertujuan untuk memperkaya dasar pertimbangan hukum dalam merespons permasalahan hukum yang dihadapi.

- b. Pendekatan konseptual merujuk pada pemahaman mengenai konsep, yang dalam bahasa Inggris disebut concept dan berasal dari bahasa Latin conceptus dari kata *concupere*, yang berarti memahami, menerima, atau menangkap. Kata ini terbentuk dari *con* (bersama) dan *capere* (menangkap atau menjinakkan). Konsep sendiri memiliki beragam makna, namun dalam konteks ini, konsep dipahami sebagai elemen-elemen abstrak yang merepresentasikan kategori fenomena dalam suatu bidang kajian. Konsep juga sering kali menggambarkan hal-hal yang bersifat universal, yang disarikan dari kenyataan-kenyataan yang bersifat khusus.²⁰

G. Sistematika Penelitian

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bagian awal yang berisi gambaran umum mengenai penelitian yang dilakukan. Bab ini terdiri dari beberapa subbab, latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan membahas landasan konseptual, teoritis dan normatif yang menjadi dasar penelitian ini. Bab ini akan menguraikan tentang teori *economic analysis of law*, teori kepastian hukum, prinsip *pacta sunt servanda* dalam perjanjian, prinsip pembagian risiko (*risk allocation*), tinjauan umum tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), tinjauan umum tentang KPBU *unsolicited*, dan tinjauan umum tentang infrastruktur kebandarudaraan.

²⁰ Aarce Tehupeiory, 2021, *Bahan Ajar Metode Penelitian Hukum*, UKI Press, Jakarta, hlm.99.

BAB III ANALISIS PROPORSIONALITAS ALOKASI PEMBAGIAN RESIKO DALAM SKEMA KPBU *UNSOLICITED* BANDARA KEDIRI

Bab ini membahas prinsip alokasi pembagian risiko dalam pelaksanaan skema KPBU *unsolicited* pada proyek Bandara Kediri. Pembahasan diawali dengan gambaran umum proyek, pembagian risiko antara Penanggung Jawab Proyek Kerjasama dengan Badan Usaha Pelaksana, serta analisis proporsionalitas alokasi pembagian risiko dalam pengaturan dan pelaksanaan proyek KPBU *unsolicited* Bandara Kediri.

BAB IV ANALISIS KEPASTIAN HUKUM DALAM ALOKASI PEMBAGIAN RISIKO SKEMA KPBU *UNSOLICITED* BANDARA KEDIRI

Bab ini menganalisis prinsip kepastian hukum dalam pengaturan dan pelaksanaan KPBU *unsolicited* dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dalam sektor kebandarudaraan. Pembahasan akan menguraikan landasan konstitusional dan pengaturan perundang-undangan mengenai KPBU, pengaturan hukum KPBU *unsolicited* beserta mekanisme pelaksanaannya, serta analisis kepastian hukum dalam pembagian risiko skema KPBU *unsolicited* Bandara Kediri.

BAB V PENUTUP

Bab ini menguraikan temuan penelitian guna menjawab isu pokok yang dikaji. Di dalamnya juga termuat saran-saran konstruktif sebagai sumbangsih akademis peneliti, yang ditujukan untuk memberikan alternatif pemecahan masalah yang bermanfaat bagi Pemerintah, Badan Usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan.