

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB), yang dikenal pula dengan nama *Whoosh*, adalah salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) yang memiliki peranan penting dalam pembangunan infrastruktur Indonesia. Proyek ini mencerminkan kompleksitas tata kelola pendanaan yang melibatkan aspek keuangan negara sekaligus mengalami perubahan kebijakan yang signifikan selama pelaksanaannya<sup>2</sup>. Pada awalnya, pendanaan proyek KCJB dirancang menggunakan skema *Business to Business* (B2B), yaitu pola pendanaan antara perusahaan tanpa melibatkan langsung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)<sup>3</sup>. Pemerintah secara tegas menyatakan bahwa pendanaan proyek ini tidak akan membebani keuangan negara. Namun, seiring dengan perkembangan proyek, terdapat pembengkakan biaya (*cost overrun*) yang cukup signifikan sehingga memaksa skema pendanaan B2B untuk melibatkan APBN,

---

<sup>2</sup> KOMISI V DPR-RI, “Komisi V DPR RI Dalam Rangka Peninjauan Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung Di Padalarang Provinsi Jawa Barat,” 2022.

<sup>3</sup> Hamdani Akademisi Departemen Akuntansi FEB Universitas Andalas, “Kereta Cepat Terjebak Utang APBN Masuk Lewat Pintu Belakang,” media indonesia, 2023, [https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/616156/kereta-cepat-terjebak-utang-apbn-masuk-lewat-pintu-belakang#goog\\_rewareded](https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/616156/kereta-cepat-terjebak-utang-apbn-masuk-lewat-pintu-belakang#goog_rewareded).

terutama melalui mekanisme Penyertaan Modal Negara (PMN) dan penjaminan pemerintah atas utang<sup>4</sup>.

Pembengkakan biaya (*cost overrun*) yang sangat signifikan sehingga melebihi estimasi awal dan mencapai angka miliaran dolar Amerika Serikat. Kondisi ini dipicu oleh kendala teknis dalam konstruksi serta kenaikan biaya yang tajam dalam pembebasan lahan. Situasi tersebut menimbulkan kekhawatiran serius bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terlibat sebagai mitra dalam proyek ini, khususnya PT Kereta Api Indonesia (KAI) yang mengalami beban finansial berat. Direktur Utama KAI menyebut situasi ini sebagai sebuah "Bom Waktu" yang berpotensi menggerogoti kinerja keuangan negara, dengan estimasi kerugian mencapai Rp 4 triliun pada tahun 2025<sup>5</sup>.

Menghadapi situasi ini, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 93 Tahun 2021<sup>6</sup> untuk mengizinkan penggunaan APBN dan memberikan penjaminan utang untuk menutupi pembengkakan biaya. Kebijakan ini juga diperkuat dengan adanya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 89 Tahun 2023<sup>7</sup> yang juga memberikan penjaminan pemerintah atas utang konsorsium, secara efektif mengalihkan

---

<sup>4</sup> Ervita Luluk Zahara, "Proyek Kereta Cepat Jakarta Bandung Terancam Mudur Lagi," *Puskaji Anggaran* 01, no. Sekilas APBN (2023), chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://berkas.dpr.go.id/pa3kn/sekilas-apbn/public-file/sekilas-apbn-public-23.pdf.

<sup>5</sup> Ervita Luluk Zahara.

<sup>6</sup> Peraturan Presiden, "Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2015 Tentang Percepatan Penyelenggaraan Prasarana Dan Sarana Kereta Cepat Antara Jakarta Dan Bandung," Bpk.Go.Id, no. 064898 (2021), <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/173476/Perpres Nomor 93 Tahun 2021.pdf>.

<sup>7</sup> "Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2023," 2023.

risiko finansial dari satu korporasi ke pundak APBN. Perubahan ini menimbulkan perdebatan yang luas karena proyek yang semula dinyatakan sebagai inisiatif dari B2B murni tetapi saat ini justru menjadi beban fiskal bagi negara. Terlebih lagi, pembiayaan proyek ini didominasi oleh pinjaman komersial berbasis bunga dari China Development Bank (CDB), yang secara etis dan moral pasti kan menimbulkan kritik mendasar dari perspektif Siyasah Sar'iyyah terkait prinsip larangan riba. Kompleksitas masalah hukum dan etika ini, ditambah dengan upaya restrukturisasi utang yang sedang dipelajari KAI dan BPI Danantara, menegaskan bahwa persoalan ini masih menjadi isu yang sangat kompleks dan mendesak.

Berpijak dari penelitian terdahulu, telah banyak kajian yang membahas berbagai aspek terkait Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB). Salah satu penelitian yang di lakukan oleh Desi Marantika, Moch. Bayu Erwinskyah, Jati Utomo Dwi Hatmoko, dan Riqi Radian Khasani, yang fokus penelitiannya terletak pada analisis risiko investasi proyek dalam aspek finansial, mengidentifikasi 31 resiko yang mempengaruhi investasi dimulai dari biaya kontruksi hingga biaya operasional<sup>8</sup>. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Denisa Fadilah Aribah dan Denok Kurniasih menganalisis proyek ini dari perspektif etika administrasi publik, ini dapat diartikan bahwa kurangnya transparansi dan partisipasi masyarakat dalam

---

<sup>8</sup> Desi Marantika et al., “*Analisis Risiko Investasi Proyek Kereta Cepat Jakarta - Bandung*,” *Jurnal Karya Teknik Sipil* 6, no. 1 (2017): 324–34, <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jktsTelp>.

pengelolaan anggaran dan komunikasi publik dapat menghambat keberhasilan proyek dan menimbulkan ketidakpercayaan publik<sup>9</sup>.

Meskipun banyak penelitian yang telah dilakukan, sebuah analisis komprehensif membandingkan proyek ini dari persefektif Hukum Keuangan Negara dan Siyasah Sar'iyah belum pernah ada. Penelitian sebelumnya hanya mengkaji aspek risiko finansial, transparansi, dan pengelolaan aset BUMN, namun belum ada penelitian yang secara komprehensif menganalisis dinamika pendanaan proyek KCJB dari perspektif Hukum Keuangan Negara dan Siyasah Syar'iyah secara bersamaan. Maka dari itu, penelitian ini penting sebagai kajian komparatif untuk memberikan rekomendasi kebijakan publik berbasis hukum positif dan etika Islam.

Urgensi penelitian ini tidak hanya didasarkan pada risiko finansial yang nyata dan mendesak bagi negara dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tetapi juga pada munculnya persoalan yuridis dan normatif akibat pergeseran skema pembiayaan proyek dari *Business to Business* (B2B) menuju keterlibatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pergeseran tersebut menimbulkan perdebatan mengenai batas intervensi pemerintah dalam proyek korporasi serta kesesuaian dengan prinsip pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang

---

<sup>9</sup> Denisa Aribah and Denok Kurniasih, “Transparansi Dalam Proyek Kereta Cepat Bandung-Jakarta: Analisis Etika Administrasi Publik,” *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora* 4, no. 2 (2024): 7, <https://doi.org/10.53697/iso.v4i2.2098>.

Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, khususnya terkait asas akuntabilitas, kehati-hatian, dan pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara. Selain itu, kebijakan tersebut juga menimbulkan persoalan mengenai batas tanggung jawab BUMN sebagai entitas korporasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN serta prinsip pertanggungjawaban keputusan bisnis sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dari perspektif Siyasah Syar’iyah, keterlibatan APBN dalam proyek strategis harus dipahami sebagai amanah kekuasaan yang menuntut penerapan prinsip keadilan (al-‘adl), kemaslahatan umum (al-maslahah al-‘ammah), sehingga penelitian ini diperlukan untuk memberikan evaluasi yang tidak hanya menilai keberhasilan dari sisi fisik dan ekonomi, tetapi juga dari sisi keadilan dan keberlanjutan sebagai dasar perumusan kebijakan proyek strategis nasional di masa mendatang.

Tujuan utama penelitian ini yaitu untuk menganalisis landasan hukum Pendanaan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB), dari skema awal B2B hingga intervensi APBN dalam persepektif Hukum Keuangan Negara. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui bagaimana dinamika pendanaan proyek dari persepektif Siyasah Sar’iyyah, dengan menyoroti prinsip-prinsip *maslahah ammah* (kebaikan umum) dan *al-adl* (keadilan). Penelitian ini akan menciptakan temuan dari kedua perspektif untuk mengidentifikasi perbedaannya dan juga untuk menyajikan kesimpulan komparatif yang dapat menjadi landasan bagi rekomendasi

kebijakan. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pemilihan metode kualitatif ini didasarkan pada pertimbangan bahwa isu yang diteliti tidak hanya melibatkan data kuantitatif, tetapi juga memerlukan pemahaman mendalam yang bersifat interpretatif terhadap regulasi, dokumen-dokumen kebijakan, serta prinsip-prinsip teologis dan etika yang melandasinya. Dengan pendekatan ini, kami dapat menggali alasan-alasan di balik setiap keputusan dan memahami implikasinya secara keseluruhan dan memberikan wawasan yang lebih banyak dari sekadar analisis angka.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan terdapat beberapa pertanyaan utama yang menjadi pokok kajian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika kebijakan pendanaan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara?
2. Bagaimana dinamika kebijakan pendanaan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) perspektif Siyasah Syar'iyah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dibuat adapun tujuan dari penulisan ini yaitu:

1. Untuk menganalisis dasar hukum, mekanisme, dan implikasi pendanaan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) dari perspektif Hukum Keuangan Negara.
2. Untuk menganalisa dinamika pendanaan proyek Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) dengan prinsip-prinsip yang ada dalam *Siyasah Sar'iyyah*.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Pada dasarnya penelitian ini ditulis untuk mendapatkan suatu manfaat, penelitian ini memiliki dua manfaat baik secara teoritis dan manfaat praktis. Peneliti berharap dengan adanya penelitian ini nantinya bisa berguna bagi beberapa pihak di antaranya yaitu:

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

Secara teoritis penelitian ini memberi kontribusi penting terhadap pengembangan ilmu Hukum Tata Negara khususnya dalam memahami dari sudut pandang Hukum Keuangan Negara dan Siyasah Sar'iyyah. Penelitian ini menyediakan kerangka analisis yang menggabungkan dua disiplin ilmu untuk mengkaji isu kebijakan publik kontemporer seperti halnya Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB). Harapannya agar dapat memperkaya literatur akademik dalam kedua bidang serta mendorong pendekatan interdisipliner dalam kajian kebijakan publik.

Manfaat teoritis ini dirinci kedalam tiga poin utama yaitu:

- a. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian Hukum Keuangan Negara, khususnya terkait legalitas dan mekanisme pengaruh APBN pada proyek-proyek strategis.
- b. Memperkaya literatur Siyasah Sar'iyyah dengan kerangka analisis etis moral terhadap kebijakan pendanaan negara yang melibatkan utang berbasis bunga dan prinsip kemaslahatan publik.
- c. Menyediakan kerangka analisis komparatif untuk menilai kesesuaian kebijakan pendanaan proyek strategis dengan prinsip hukum positif dan etika islam.

## **2. Manfaat Praktis**

Dari sisi praktis, penelitian dapat memberikan kontribusi sebagai rujukan bagi para pengambil keputusan, baik dari lembaga legislatif (DPR), Eksekutif (Kementerian Keuangan, BUMN, maupun lembaga pengawas (BPK), dalam mengevaluasi fiskal dan merumuskan kebijakan pendanaan proyek infrastruktur yang lebih transparan, akuntabel dan bertanggung jawab. Diharapkan penelitian ini juga dapat menjadi dasar dalam merancang kebijakan yang tidak hanya sah secara hukum positif saja tetapi juga sejalan dengan prinsip etika dan kemaslahatan publik. Selain itu, penelitian ini juga dapat meningkatkan pemahaman masyarakat dan mendorong debat publik yang nyata mengenai kompleksitas proyek strategis.

Secara rinci, manfaat praktis ini mencangkup:

- a. Memberikan rekomendasi kebijakan yang relevan bagi pembuat kebijakan untuk merumuskan kerangka kerja yang lebih transparan dan adil dalam pengelolaan proyek strategis nasional.
- b. Menjadi bahan pertimbangan bagi lembaga pemerintah dalam mengintegrasikan pertimbangan etika Islam (*Siyasah Syar'iyah*) ke dalam proses pengambilan keputusan kebijakan keuangan negara.
- c. Mendorong penguatan pengawasan publik dan akuntabilitas pemerintah dalam pengelolaan dana negara, sehingga dapat mencegah potensi kerugian di masa mendatang.

## **E. Penegasan Istilah**

Supaya memperoleh gambaran yang jelas dan untuk menghindari kesalahpahaman dalam proposal dengan judul "Dinamika Pendanaan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung dalam Persepektif Hukum Keuangan Negara dan Siyasah Syar'iyah", maka perlu adanya penegasan istilah sebagaimana di bawah ini:

### **1. Penegasan Konseptual**

- a. Dinamika merupakan permasalahan atau perubahan kebijakan dari yang awalnya menggunakan skema *business to business* jadi beralih ke pundak APBN.
- b. Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) merupakan proyek infrastruktur transportasi strategis nasional yang dikelola oleh

kemitraan BUMN Indonesia dan Tiongkok melalui PT Kereta Cepat Indonesia China (KCIC)<sup>10</sup>.

- c. Hukum Keuangan Negara ialah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut<sup>11</sup>.
- d. Siyasah Syar'iyah merupakan suatu bidang ilmu yang mempelajari pengaturan urusan negara dan masyarakat sesuai dengan jiwa serta prinsip dasar syariat Islam demi mewujudkan kemaslahatan umum (*maslahah 'ammah*)<sup>12</sup>.
- e. *Maslahah 'Ammah* adalah dimana prinsip-prinsipnya satu aliran yaitu mewujudkan kemaslahahan umum (*maslahah 'āmmah*) yang didalihkan oleh teks-teks *syara'* secara umum tanpa menggunakan dalil khusus. Dan puncak dari teori ini ialah menjaga dan melestarikan kemaslahahan umum (kepentingan umum) serta menghindarkan kerusakan-kerusakan umum<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> balai monitor, "Kereta Cepat Indonesia-China: Kemitraan Infrastruktur Yang Menghubungkan Dua Negara Lewat Frekuensi Radio," balmonsemarang, 2023, <https://balmonsemarang.postel.go.id/blog/artikel/kereta-cepat-indonesia-china:-kemitraan-infrastruktur-yang-menghubungkan-dua-negara-lewat-frekuensi-radio#:~:text=Kereta> Cepat Indonesia-China: Membuka,sektor pariwisata di wilayah sekitarnya.

<sup>11</sup> Pemerintah, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17 TAHUN 2003," no. 1 (2003): 1–40.

<sup>12</sup> Muhammad Rosyidi and Mahmuji, "Penerapan Fiqih Siyasah Dalam Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2024): 65–76.

<sup>13</sup> Kawakib and Yusuf, "Maslahah Al-Mursalah Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara (Perspektif NU Dan Ulamā Mazdhabī AL-Arbā'ah )," n.d.

- f. Riba yaitu tambahan atau kelebihan yang disyaratkan dalam transaksi utang-piutang yang dilarang dalam Islam<sup>14</sup>.
- g. *Cost Overrun* merupakan pembengkakan biaya proyek yang melebihi anggaran awal akibat berbagai faktor tak terduga<sup>15</sup>.

## 2. Penegasan Operasional

- a. Dinamika kebijakan Pendanaan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung yang merujuk pada perubahan skema pendanaan proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung, dari skema awal *Business to Business* (B2B) murni, menjadi skema yang melibatkan intervensi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui Penyertaan Modal Negara (PMN) dan penjaminan pemerintah.
- b. Hukum Keuangan Negara dalam penelitian ini, persepektif ini digunakan untuk menganalisis legalitas dan mekanisme intervensi APBN pada Proyek KCJB, dengan fokus pada Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023.
- c. Siyasah Syar'iyah dalam persepektif ini digunakan untuk mengevaluasi kebijakan pendanaan KCJB berdasarkan prinsip-prinsip syariat Islam, seperti keadilan, *maslahah 'ammah*, dan

---

<sup>14</sup> UIN syahada, "Problematika Bunga Bank Sama Atau Beda Dengan Riba," uinsyahada, 2021, <https://www.uinsyahada.ac.id/problematika-bunga-bank-sama-atau-beda-dengan-riba/3/#:~:text=Secara%20lebih%20spesifik%20lagi%20riba,bertentangan%20dengan%20prinsip%20syariah%20Islam>.

<sup>15</sup> ScalenOcean, "Apa Itu Cost Overrun Dan Bagaimana Cara Mengatasinya," scaleocean.com, 2025.

larangan riba terhadap utang pinjaman dari China Development Bank (CDB).

- d. Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung merupakan proyek infrastruktur yang menjadi objek penelitian, dikenal juga dengan sebutan *Whoosh*, yang mengalami pembengkakan biaya (*cost overrun*) dan restrukturisasi utang.