



## Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Keuangan Negara Dalam Proyek Strategis Nasional Kereta Api Cepat Dan Implikasinya Terhadap Prinsip Pengelolaan APBN

Sarda<sup>1</sup>, Fahmi Ali Ramdhani<sup>2</sup>

Fakultas Hukum, Universitas Islam Nusantara, Indonesia<sup>1-2</sup>

Email Korespondensi: [sardayaya2006@gmail.com](mailto:sardayaya2006@gmail.com), [fahmi.ali8@gmail.com](mailto:fahmi.ali8@gmail.com)

Article received: 01 November 2025, Review process: 11 November 2025

Article Accepted: 25 Desember 2025, Article published: 15 Januari 2026

### ABSTRACT

*The Jakarta-Bandung High-Speed Railway National Strategic Project (PSN) was initially conceived as a business-to-business project without the use of the State Budget (APBN). However, over time, the state became involved through the use of state financial instruments in the form of State Capital Participation (PMN) and government guarantees. This situation raises legal issues related to the limits of the use of state finances and their implications for the principles of APBN management. This study aims to analyze the legal framework for the use of state finances in the Jakarta-Bandung High-Speed Railway PSN and examine its legal implications for the principles of accountability, transparency, and fiscal prudence in APBN management. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The results show that the use of PMN and government guarantees in the high-speed railway project has a clear formal legal basis, but normatively expands the state's financial involvement and responsibilities, including potential contingent liabilities. This expansion poses challenges in ensuring the readability of fiscal risks, the effectiveness of supervision, and consistency with APBN management principles. Therefore, it is necessary to clarify the limits on the use of state financial instruments and strengthen accountability and transparency mechanisms so that the implementation of the National Strategic Project remains in line with the principles of state financial law*

**Keywords:** State Finance, National Strategic Projects, High-Speed Railway, State Capital Participation

### ABSTRAK

*Proyek Strategis Nasional (PSN) Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung pada awalnya dikonstruksikan sebagai proyek business to business tanpa penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Akan tetapi, dalam perkembangannya negara menjadi terlibat melalui penggunaan instrumen keuangan negara berupa Penyertaan Modal Negara (PMN) dan penjaminan pemerintah. Kondisi ini menimbulkan persoalan hukum terkait batas penggunaan keuangan negara serta implikasinya terhadap prinsip-prinsip pengelolaan APBN. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kerangka hukum penggunaan keuangan negara dalam PSN Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung serta mengkaji implikasi yuridisnya terhadap prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kehati-hatian fiskal dalam pengelolaan APBN. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan PMN dan penjaminan*

*pemerintah dalam proyek kereta api cepat memiliki dasar legalitas formal yang jelas, tetapi secara normatif memperluas keterlibatan dan tanggung jawab keuangan negara, termasuk potensi kewajiban kontinjensi. Perluasan tersebut menimbulkan tantangan dalam menjamin keterbacaan risiko fiskal, efektivitas pengawasan, serta konsistensi dengan prinsip-prinsip pengelolaan APBN. Oleh karena itu, diperlukan penegasan batas penggunaan instrumen keuangan negara serta penguatan mekanisme akuntabilitas dan transparansi agar pelaksanaan PSN tetap sejalan dengan prinsip hukum keuangan negara.*

**Kata Kunci:** Keuangan Negara, Proyek Strategis Nasional, Kereta Api Cepat, Penyertaan Modal Negara.

## PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur adalah bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan suatu pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif negara hukum, pembangunan infrastruktur bukan sekadar aktivitas teknis-ekonomis, tetapi juga merupakan kebijakan publik yang memiliki konsekuensi hukum di dalamnya, khususnya dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara (Susanto, 2017). Oleh sebab itu, setiap kebijakan pembangunan infrastruktur yang melibatkan peran negara harus ditempatkan dalam kerangka hukum keuangan negara yang menjamin akuntabilitas, transparansi, dan kepatuhan terhadap prinsip kehati-hatian fiskal.

Dalam rangka mempercepat penyediaan infrastruktur strategis, pemerintah menetapkan sejumlah proyek sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Penetapan PSN dimaksudkan untuk memberikan prioritas pelaksanaan, percepatan perizinan, serta kemudahan koordinasi lintas sektor terhadap proyek-proyek yang dinilai memiliki kepentingan strategis bagi pembangunan nasional (Sujadi, 2018). Kerangka normatif PSN tersebut diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan, yang pada dasarnya memberikan legitimasi hukum bagi negara untuk melakukan intervensi kebijakan secara lebih luas dibandingkan proyek pembangunan biasa. Kendati begitu, kemudahan dan percepatan tersebut juga menimbulkan implikasi hukum terutama terkait dengan batas keterlibatan negara dalam aspek pembiayaan dan penggunaan keuangan negara.

Salah satu PSN yang menimbulkan perhatian besar dalam diskursus hukum keuangan negara adalah Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB). Pada tahap awal perencanaannya, proyek ini dirancang dengan skema pembiayaan *business to business* dan secara eksplisit dinyatakan tidak menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Skema non-APBN tersebut secara normatif dimaksudkan untuk menjaga stabilitas fiskal serta menghindari peningkatan beban keuangan negara. Tetapi, dalam perkembangan pelaksanaannya proyek KCJB mengalami dinamika pembiayaan yang mendorong keterlibatan negara melalui berbagai instrumen hukum keuangan negara (Tetama et al., 2022).

Perubahan mencolok dalam konstruksi pembiayaan KCJB ditandai dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2021 yang mengubah kerangka penyelenggaraan proyek kereta cepat Jakarta-Bandung. Peraturan presiden tersebut membuka ruang penggunaan instrumen dukungan pemerintah dalam rangka

penyelesaian proyek, termasuk melalui penugasan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan fasilitasi pendanaan tertentu. Selanjutnya, keterlibatan keuangan negara diperkuat secara teknis melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023, yang mengatur tata cara pemberian penjaminan pemerintah untuk percepatan penyelenggaraan KCJB, khususnya dalam rangka pemenuhan kebutuhan pendanaan akibat peningkatan biaya proyek (*cost overrun*) (Hutapea, 2024).

Selain penjaminan pemerintah, keterlibatan keuangan negara juga dilakukan melalui mekanisme Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada BUMN pelaksana. Hal ini ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2022 tentang penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Kereta Api Indonesia (Persero), yang bersumber dari APBN. Alhasil, meski proyek KCJB pada awalnya dikonstruksikan sebagai proyek non-APBN, dalam praktiknya negara tetap terlibat secara langsung maupun tidak langsung melalui penggunaan instrumen keuangan negara.

Keterlibatan negara tersebut menimbulkan persoalan yuridis yang penting untuk dikaji, khususnya terkait dengan batasan penggunaan keuangan negara dalam proyek strategis nasional. Dalam hukum keuangan negara Indonesia, konsep keuangan negara tidak dibatasi secara sempit pada APBN, melainkan mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN serta kewajiban kontinjensi yang timbul akibat kebijakan fiskal pemerintah. Oleh karena itu, penggunaan PMN dan penjaminan pemerintah dalam PSN secara normatif tetap merupakan bagian dari penggunaan keuangan negara yang tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan APBN.

Penggunaan keuangan negara dalam PSN KCJB tersebut memiliki implikasi yuridis terhadap prinsip-prinsip pengelolaan APBN, khususnya asas akuntabilitas, transparansi, dan kehati-hatian fiskal. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Prinsip-prinsip tersebut berlaku tidak hanya terhadap belanja APBN secara langsung, tetapi juga terhadap setiap kebijakan yang berpotensi menimbulkan beban fiskal bagi negara, termasuk melalui mekanisme penjaminan dan penyertaan modal negara.

Selain itu, keterlibatan keuangan negara dalam PSN juga berkaitan erat dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Secara konstitusional, APBN merupakan instrumen hukum yang ditetapkan dengan undang-undang dan berada di bawah persetujuan serta pengawasan DPR. Penggunaan instrumen keuangan negara di luar belanja APBN langsung, seperti PMN dan penjaminan pemerintah, menimbulkan pertanyaan normatif mengenai sejauh mana prinsip *checks and balances* tetap terjaga dan bagaimana mekanisme pertanggungjawaban keuangan negara dijalankan secara transparan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat digarisbawahi bahwa penggunaan keuangan negara dalam Proyek Strategis Nasional Kereta Cepat Jakarta-Bandung tidak semata-mata merupakan persoalan kebijakan pembangunan, melainkan juga

persoalan hukum keuangan negara. Oleh karena itu, diperlukan kajian yuridis-normatif untuk menilai kesesuaian antara penggunaan instrumen keuangan negara dalam PSN dengan prinsip-prinsip pengelolaan APBN sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis penggunaan keuangan negara dalam Proyek Strategis Nasional Kereta Api Cepat serta mengkaji implikasinya terhadap prinsip pengelolaan APBN dalam kerangka hukum keuangan negara Indonesia.

## METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (*normative legal research* atau *doctrinal research*), yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem hukum positif. Penelitian hukum normatif berfokus pada kajian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan, serta doktrin hukum yang berkembang dalam literatur ilmiah (Soekanto, 2007). Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini berkaitan dengan legalitas, batas kewenangan, dan implikasi yuridis penggunaan keuangan negara, bukan pada pengukuran dampak ekonomi atau evaluasi empiris kebijakan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan yang mengatur keuangan negara, Proyek Strategis Nasional, serta pembiayaan dan penugasan Badan Usaha Milik Negara, khususnya yang berkaitan dengan Proyek Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung. Pendekatan ini bertujuan untuk menilai konsistensi, keterpaduan, serta implikasi yuridis dari norma-norma yang mengatur penggunaan instrumen keuangan negara dalam proyek strategis nasional (Marzuki, 2017). Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep dan doktrin hukum yang berkaitan dengan keuangan negara dalam arti luas, prinsip-prinsip pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta hubungan antara negara dan Badan Usaha Milik Negara dalam perspektif hukum publik. Pendekatan ini penting untuk memahami makna normatif dari keuangan negara, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan dan kewajiban kontinjensi negara, sebagaimana dikembangkan dalam doktrin hukum keuangan negara dan hukum tata negara (Asshiddiqie, 2007).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, serta peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur Proyek Strategis Nasional dan Proyek Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung, antara lain Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2022, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023. Bahan hukum sekunder meliputi buku teks, jurnal ilmiah, dan karya tulis akademik yang membahas hukum keuangan negara, pengelolaan APBN, serta



hubungan hukum antara negara dan BUMN. Literatur yang digunakan antara lain karya-karya yang membahas metodologi penelitian hukum Ibrahim (2006) dan Soekanto (2007), hukum keuangan negara dan konstitusi Asshiddiqie (2007), serta literatur yang menjelaskan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan publik dalam perspektif hukum. Bahan hukum tersier digunakan secara terbatas untuk membantu penelusuran bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, dengan menelusuri peraturan perundang-undangan resmi yang bersumber dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) serta literatur akademik yang dipublikasikan oleh penerbit dan jurnal ilmiah bereputasi. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan penalaran hukum deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma dan asas hukum yang bersifat umum untuk menjelaskan dan menilai permasalahan hukum yang bersifat khusus (Ibrahim, 2006). Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan menitikberatkan pada konsistensi norma, sinkronisasi vertikal dan horizontal peraturan perundang-undangan, serta implikasi yuridis dari penggunaan instrumen keuangan negara dalam Proyek Strategis Nasional terhadap prinsip-prinsip pengelolaan APBN. Melalui metode ini, penelitian diharapkan mampu memberikan argumentasi hukum yang sistematis dan komprehensif mengenai kesesuaian penggunaan keuangan negara dalam Proyek Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung dengan kerangka hukum keuangan negara yang berlaku.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Kerangka Hukum Penggunaan Keuangan Negara dalam Proyek Strategis Nasional Kereta Api Cepat*

Penggunaan keuangan negara dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) mesti ditempatkan dalam kerangka hukum keuangan negara Indonesia yang menganut konsep keuangan negara dalam arti luas. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara eksplisit memberi definisi keuangan negara sebagai seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara berkenaan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Indonesia, 2003). Konsepsi ini menunjukkan bahwa ruang lingkup keuangan negara tidak dibatasi pada APBN sebagai dokumen anggaran tahunan semata, tetapi juga mencakup pelbagai instrumen kebijakan fiskal yang berpotensi menimbulkan konsekuensi keuangan bagi negara.

Dalam doktrin hukum keuangan negara, pemahaman keuangan negara dalam arti luas dimaksudkan untuk menjamin bahwa setiap penggunaan sumber daya publik tetap berada dalam mekanisme pengendalian dan pertanggungjawaban hukum. Agustina (2020) menegaskan bahwa pemisahan kekayaan negara pada BUMN tidak menghilangkan karakter publik dari dana tersebut, karena negara tetap menjadi pemilik akhir dan bertanggung jawab atas pengelolaannya. Pandangan serupa dikemukakan oleh Soeriaatmadja (2010) yang menyatakan bahwa setiap

---

kebijakan pemerintah yang berpotensi menimbulkan beban fiskal, baik secara langsung maupun tidak langsung, harus dipandang sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara dan karenanya tunduk pada prinsip akuntabilitas publik.

Dalam konteks PSN, negara secara normatif diberikan kewenangan yang lebih luas untuk melakukan percepatan dan fasilitasi proyek-proyek yang dinilai strategis bagi kepentingan nasional. Penetapan PSN bertujuan mengatasi hambatan birokrasi dan mempercepat realisasi pembangunan, namun tidak dimaksudkan untuk meniadakan prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, setiap bentuk dukungan negara terhadap PSN, termasuk dalam aspek pembiayaan, tetap harus diletakkan dalam kerangka hukum keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Indonesia, 2004).

KCJB memiliki karakteristik khusus dibandingkan PSN lainnya karena sejak awal proyek ini dikonstruksikan sebagai proyek *business to business* tanpa penggunaan APBN dan tanpa penjaminan pemerintah. Konstruksi hukum tersebut dimaksudkan untuk menjaga kehati-hatian fiskal dan membatasi keterlibatan negara terhadap risiko pembiayaan proyek. Namun, dinamika pelaksanaan proyek menunjukkan bahwa konstruksi awal tersebut mengalami perubahan mendasar. Perubahan ini dilembagakan melalui Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2021 yang mengubah Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2015, dan menjadi titik balik dalam desain hukum pembiayaan KCJB (Tetama et al., 2022).

Melalui Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2021, pemerintah membuka ruang penggunaan instrumen dukungan negara dalam rangka penyelesaian proyek, termasuk penugasan kepada BUMN serta fasilitasi pembiayaan tertentu. Dari perspektif yuridis, peraturan ini menggeser posisi negara dari sekadar fasilitator kebijakan menjadi aktor yang secara normatif terlibat dalam pengelolaan risiko proyek. Pergeseran ini memiliki implikasi penting karena risiko pembiayaan yang semula berada pada ranah korporasi kini berpotensi beresonansi ke keuangan negara, khususnya apabila instrumen dukungan negara tersebut direalisasikan.

Keterlibatan keuangan negara dalam KCJB kemudian diwujudkan secara konkret melalui penggunaan instrumen Penyertaan Modal Negara (PMN). PMN kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2022 dan bersumber dari APBN. Dalam rezim hukum keuangan negara, PMN diklasifikasikan sebagai belanja negara dalam bentuk investasi pemerintah. Meskipun secara administratif dana tersebut ditempatkan pada BUMN sebagai entitas korporasi, secara normatif PMN tetap merupakan bagian dari keuangan negara yang tunduk pada prinsip pengelolaan APBN, termasuk mekanisme perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban (Putri, 2024).

Selain PMN, negara juga menggunakan instrumen penjaminan pemerintah sebagai bentuk dukungan pembiayaan KCJB. Instrumen ini diatur secara teknis melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023 tentang tata cara pelaksanaan pemberian penjaminan pemerintah untuk percepatan penyelenggaraan prasarana dan sarana KCJB (Hutapea, 2024). Dalam perspektif hukum keuangan negara, penjaminan pemerintah merupakan kewajiban kontinjensi yang secara normatif tetap merupakan bagian dari keuangan negara, meskipun belum

direalisasikan sebagai pengeluaran APBN. Konsepsi kewajiban kontinjensi ini penting karena menempatkan negara sebagai penanggung risiko terakhir apabila pihak yang dijamin gagal memenuhi kewajibannya (Tjandra & Sh, 2006).

Literatur kebijakan internasional menegaskan bahwa penjaminan pemerintah dalam proyek infrastruktur merupakan instrumen yang sensitif secara fiskal. World Bank Group (2019) menyatakan bahwa penjaminan dapat meningkatkan kelayakan pembiayaan proyek, tetapi sekaligus berpotensi memindahkan risiko pembiayaan dari sektor korporasi ke neraca negara apabila tidak disertai dengan pengaturan risiko dan pengawasan yang ketat (Bank, 2019). Dalam konteks KCJB, pandangan ini relevan untuk menilai sejauh mana kerangka hukum nasional telah menyediakan mekanisme pengendalian risiko fiskal yang memadai ketika negara menggunakan instrumen penjaminan.

Karena itu, kerangka hukum penggunaan keuangan negara dalam PSN Kereta Api Cepat menunjukkan adanya transformasi desain pembiayaan proyek dari model non-APBN menuju model yang melibatkan instrumen keuangan negara. Secara formal, penggunaan PMN dan penjaminan pemerintah memiliki dasar hukum yang sah. Namun, secara normatif, transformasi ini menegaskan bahwa batas antara pembiayaan non-APBN dan penggunaan keuangan negara bersifat relatif, terutama ketika negara menggunakan instrumen hukum yang berpotensi menimbulkan kewajiban fiskal di masa mendatang. Oleh karena itu, penggunaan keuangan negara dalam KCJB tidak hanya perlu diuji dari aspek kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus dianalisis implikasinya terhadap prinsip-prinsip pengelolaan APBN, yang menjadi fokus pembahasan pada bagian selanjutnya.

### ***Implikasi Yuridis Penggunaan Keuangan Negara terhadap Prinsip Pengelolaan APBN***

Keterlibatan keuangan negara dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) membawa implikasi yuridis yang langsung bersentuhan dengan prinsip-prinsip pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam rezim hukum keuangan negara Indonesia, prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, dan kehati-hatian fiskal menjadi norma dasar yang mengikat setiap kebijakan yang berpotensi menimbulkan hak dan kewajiban keuangan bagi negara, baik yang bersifat aktual maupun kontinjensi (Natision et al., 2022). Oleh karena itu, penggunaan instrumen Penyertaan Modal Negara (PMN) dan penjaminan pemerintah dalam KCJB harus dianalisis tidak hanya dari sisi legalitas formalnya, tetapi juga dari konsekuensi normatifnya terhadap tata kelola APBN.

Dari perspektif akuntabilitas, PMN yang diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam rangka mendukung penyelesaian KCJB secara hukum diklasifikasikan sebagai investasi pemerintah. Konsekuensinya, PMN tersebut tunduk pada kewajiban pertanggungjawaban yang melekat pada belanja negara, termasuk perencanaan yang jelas, tujuan yang terukur, serta evaluasi atas manfaat dan risiko investasi bagi negara. Namun, dalam konteks KCJB, PMN tidak semata-mata dimaksudkan untuk meningkatkan nilai perusahaan BUMN, melainkan untuk

menjamin keberlanjutan proyek tertentu. Kondisi ini menimbulkan implikasi yuridis berupa pergeseran fokus akuntabilitas: dari kinerja investasi jangka panjang ke keberhasilan penyelesaian proyek, yang berpotensi mengaburkan tolok ukur pertanggungjawaban keuangan negara jika tidak dirumuskan secara tegas dalam kerangka kebijakan anggaran (Kamilah & Handayani, 2021).

Implikasi akuntabilitas juga muncul secara kuat pada penggunaan penjaminan pemerintah. Penjaminan pemerintah, sebagaimana diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023, menciptakan kewajiban kontinjensi yang secara normatif tetap merupakan bagian dari keuangan negara, meskipun belum direalisasikan sebagai pengeluaran APBN (Waoma et al., 2023). Dalam perspektif hukum keuangan negara, kewajiban kontinjensi menuntut akuntabilitas yang bersifat prospektif, yaitu kejelasan mengenai kondisi pemicu, batas nilai penjaminan, serta mekanisme pengendalian risiko. Tanpa perumusan akuntabilitas prospektif yang memadai, penjaminan pemerintah berpotensi memindahkan beban risiko proyek ke negara tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang seimbang.

Selain akuntabilitas, penggunaan keuangan negara dalam KCJB juga berimplikasi terhadap prinsip transparansi pengelolaan APBN. Prinsip transparansi menghendaki keterbukaan informasi mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan potensi dampak fiskal dari setiap kebijakan keuangan negara (Republik Indonesia, 2003). Dalam praktik, penggunaan instrumen PMN dan penjaminan pemerintah cenderung tidak sepenuhnya tercermin sebagai belanja APBN langsung, sehingga risiko fiskal yang ditanggung negara tidak selalu terlihat secara kasatmata dalam struktur anggaran tahunan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan *off-budget exposure*, yaitu eksposur fiskal yang berada di luar belanja langsung APBN, tetapi tetap menjadi tanggung jawab negara apabila risiko terealisasi.

Dalam konteks KCJB, transparansi menjadi isu krusial karena proyek ini sejak awal dikonstruksikan sebagai proyek non-APBN, namun kemudian melibatkan instrumen keuangan negara. Perubahan konstruksi tersebut menuntut adanya pengungkapan yang memadai mengenai besaran dan sifat risiko fiskal yang ditanggung negara, baik melalui PMN maupun penjaminan. Tanpa transparansi yang memadai, publik dan lembaga pengawas berpotensi kesulitan menilai dampak kebijakan pembiayaan proyek terhadap kesehatan fiskal negara. Hal ini bertentangan dengan tujuan prinsip transparansi yang dimaksudkan untuk memungkinkan pengawasan publik dan mencegah pengambilan risiko fiskal yang berlebihan.

Implikasi yuridis yang tidak kalah penting adalah terhadap prinsip kehati-hatian fiskal. Prinsip ini menghendaki agar negara mengelola keuangan publik dengan mempertimbangkan keberlanjutan fiskal jangka panjang dan menghindari pengambilan risiko yang tidak proporsional. Dalam konteks penjaminan pemerintah, literatur kebijakan internasional menegaskan bahwa penjaminan merupakan instrumen yang secara inheren sensitif karena dapat dengan cepat berubah menjadi kewajiban fiskal aktual apabila proyek mengalami kegagalan (Bank, 2019). Oleh karena itu, dari sudut pandang yuridis, penggunaan penjaminan pemerintah dalam KCJB harus ditempatkan dalam kerangka pengendalian risiko



yang ketat, termasuk pembatasan nilai penjaminan dan evaluasi berkelanjutan terhadap kondisi proyek.

Penggunaan PMN untuk menutup kebutuhan pembiayaan proyek juga perlu dinilai dari perspektif kehati-hatian fiskal. Meskipun PMN merupakan instrumen yang sah secara hukum, pemberian PMN yang berulang atau bersifat korektif terhadap proyek yang mengalami pembengkakan biaya berpotensi menciptakan moral hazard, baik bagi BUMN pelaksana maupun bagi perancang kebijakan. Dalam kerangka hukum keuangan negara, kondisi tersebut menuntut adanya penilaian risiko yang komprehensif agar penggunaan PMN tidak menjadi preseden perluasan tanggung jawab fiskal negara tanpa batas yang jelas (Asshiddiqie, 2007).

Lebih lanjut, implikasi yuridis penggunaan keuangan negara dalam KCJB juga menyentuh fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Secara konstitusional, APBN ditetapkan dengan undang-undang dan berada di bawah persetujuan serta pengawasan DPR (UUD NRI Tahun 1945, Pasal 23). Penggunaan instrumen keuangan negara di luar belanja APBN langsung, seperti penjaminan pemerintah, berpotensi mempersempit ruang pengawasan DPR apabila tidak diikuti dengan mekanisme pelaporan dan persetujuan yang memadai. Dari perspektif yuridis, hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara, terutama ketika risiko fiskal bersifat kontinjensi dan baru akan muncul di kemudian hari. Karena itu, implikasi yuridis penggunaan keuangan negara dalam PSN KCJB terhadap prinsip pengelolaan APBN bersifat multidimensional. Legalitas formal penggunaan PMN dan penjaminan pemerintah tidak dapat dipisahkan dari kewajiban untuk menjaga akuntabilitas, transparansi, dan kehati-hatian fiskal, serta memastikan efektivitas pengawasan legislatif.

## SIMPULAN

Penggunaan keuangan negara dalam Proyek Strategis Nasional Kereta Api Cepat Jakarta-Bandung telah memiliki dasar hukum yang jelas melalui berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2022, hingga Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023. Peraturan-peraturan tersebut menandai perubahan konstruksi pembiayaan proyek yang semula dirancang sebagai skema *business to business* tanpa keterlibatan APBN, menjadi skema yang memungkinkan penggunaan instrumen keuangan negara melalui penyertaan modal negara dan penjaminan pemerintah. Meskipun secara formal sah menurut hukum, penggunaan instrumen tersebut tetap berada dalam rezim hukum keuangan negara dan karenanya membawa implikasi yuridis terhadap prinsip-prinsip pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Implikasi tersebut terutama berkaitan dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kehati-hatian fiskal. Penyertaan modal negara dan penjaminan pemerintah menciptakan kewajiban keuangan, baik yang bersifat aktual maupun kontinjensi, yang secara hukum tetap merupakan bagian dari keuangan negara. Oleh karena itu, penggunaan instrumen keuangan negara dalam proyek strategis nasional menuntut mekanisme pertanggungjawaban yang jelas serta keterbukaan informasi

yang memadai agar risiko fiskal yang ditanggung negara dapat dipahami dan diawasi secara efektif. Selain itu, penggunaan instrumen keuangan negara di luar belanja APBN langsung juga berimplikasi terhadap fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga penguatan prinsip *checks and balances* tetap menjadi kebutuhan dalam pengelolaan keuangan negara. Sehubungan dengan hal tersebut, diperlukan penegasan batas penggunaan instrumen keuangan negara dalam Proyek Strategis Nasional agar keterlibatan negara dalam pembiayaan proyek tetap terukur dan sejalan dengan prinsip kehati-hatian fiskal. Penguatan transparansi dan mekanisme pengawasan, khususnya terkait pengungkapan risiko fiskal dan kewajiban kontinjensi negara, juga perlu dioptimalkan agar penggunaan keuangan negara dalam proyek strategis nasional dapat dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan tidak mengaburkan prinsip-prinsip dasar pengelolaan APBN.

## DAFTAR RUJUKAN

- Agustina, R. S. (2020). *Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Ditinjau Dari Hukum Bisnis Dan Hukum Tata Negara (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018)*. Universitas Islam Indonesia.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi*. Bhuna Ilmu Populer.
- Bank, W. (2019). *The World Bank Annual Report 2019: Ending Poverty, Investing in Opportunity*.
- Hutapea, R. P. (2024). Penjaminan Pemerintah Sebagai Penanggung Hutang Dalam Pembangunan Kereta Cepat Jakarta Bandung. *Lex Patrimonium*, 3(2), 4.
- Ibrahim, J. (2006). Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia Publishing, 57(11).
- Indonesia, R. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*.
- Indonesia, R. (2004). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*.
- Kamilah, A., & Handayani, T. (2021). The Application of Business Judgment Rule Principles: The Protection for State-Owned Enterprises Directors to Business Risk Failure. *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 18–27.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Natision, A., Esien, E. B., Harjo, D., Agoestyowati, R., & Lestari, P. A. (2022). The Effect of Public Accountability and Transparency on State Financial Management Mechanism: A Quantitative Method Analysis. *Ilomata International Journal of Social Science*, 3(1), 415–434.
- Putri, R. (2024). *Understanding The Continuation of the Jakarta-Bandung High-speed Rail Project By China and Indonesia*. Universitas Islam Indonesia.
- Soekanto, S. (2007). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*.
- Soeriaatmadja, A. (2010). Laporan Akhir Kompedium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara). Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM-RI.

- Sujadi, S. (2018). Kajian tentang pembangunan proyek strategis nasional (PSN) dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 4(2), 1–24.
- Susanto, M. (2017). Konstitusi dan Pembangunan. *Padjadjaran Law Review*, 5.
- Tetama, A. R., Suharno, S., & Tyola, Y. N. (2022). Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung: Memaknai Konsultasi Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengadaan Tanah. *Widya Bhumi*, 2(2), 136–151.
- Tjandra, W. R., & Sh, M. (2006). *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo.
- Waoma, S., Winanto, A., Bonara, R. S. F., Seran, A. M. I., Dawu, L. M. T., Moi, M. O. V, & Silviana, S. (2023). *Akuntansi Sektor Publik: Prinsip, Praktik, dan Kasus*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.