

De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah

Vol. 13, No. 2, 2021, h. 310-322

ISSN (Print): 2085-1618, ISSN (Online): 2528-1658

DOI: <http://dx.doi.org/10.18860/j-fsh.v13i2.14533>

Available online at <http://ejournal.uin-malang.ac.id/index.php/syariah>

Kontruksi Hukum Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Milik Negara Melalui Skema Non-APBN Untuk Mewujudkan Ketahanan Ekonomi Nasional

M. Rifqinizamy Karsayuda

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

rifqinizamy@student.ub.ac.id

Moh. Fadli

Universitas Brawijaya

Adi Kusumaningrum

Universitas Brawijaya

Nurjannah

Universitas Brawijaya

Abstract:

Indonesia needs a huge investment in infrastructure. Of the total funding needs for strategic infrastructure from year 2019 to 2024, it is projected that the country is only able to provide less than half. Hence, Indonesia needs to seek another source to finance its infrastructure. This research aims to review and provide input to the government on the construction of state-owned infrastructure financing policies to realize national economic resilience. Through legal construction methods using a statutory approach, a conceptual approach, and a multidisciplinary approach. The results of this study show that the right state-owned infrastructure financing model to realize national economic resilience is with the Non-APBN scheme, which is a cooperation between the government and all stakeholders. The infrastructure development is supported by the VfM (Value for Money) method, with a new financing scheme in the form of participation of the entire community through the issuance of securities by the sharia-based government. The development of infrastructure with the Non-State Budget scheme will maintain the country's financial stability and reduce the burden of dependence on foreign debt.

Keywords: infrastucture; policy; financing.

Abstrak:

Indonesia membutuhkan investasi Infrastruktur yang sangat besar. Dari total pendanaan investasi strategis infrastruktur untuk kurun waktu 2019 sampai dengan. 2024, pemerintah hanya mampu menyediakan pendanaan kurang dari separuhnya saja. Pemerintah perlu mencari alternatif sumber pendanaan lain guna mendanai kebutuhan infrastrukturnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan memberikan masukan kepada pemerintah terhadap konstruksi kebijakan pembiayaan infrastruktur milik negara untuk mewujudkan ketahanan ekonomi nasional. Melalui metode konstruksi hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan multidisipliner. Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa model pembiayaan infrastruktur milik negara yang tepat untuk mewujudkan ketahanan ekonomi nasional adalah dengan skema Non-APBN, yang merupakan kerjasama antara pemerintah dan seluruh stakeholders. Pembangunan infrastruktur tersebut didukung dengan metode VfM (Value for Money), dengan skema pembiayaan baru berupa partisipasi seluruh masyarakat melalui penerbitan surat berharga oleh pemerintah yang berbasis syariah. Penerapan pembangunan infrastruktur dengan skema Non-APBN akan menjaga stabilitas keuangan negara dan mengurangi beban ketergantungan terhadap hutang luar negeri.

Kata Kunci: infrastuktur; kebijakan; pembiayaan.

Pendahuluan

Demokrasi ekonomi dalam pembukaan UUD 1945 memiliki visi umum untuk mewujudkan masyarakat adil dan Makmur.¹ Pemerintah berfungsi sebagai penyelenggara negara dan bertindak sebagai penggerak (fasilitator dan dinamisator) dari perwujudan tujuan nasional yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Salah satu rincian program pembangunan nasional dan program pembangunan daerah adalah penyediaan sarana dan prasarana, serta pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) dan lingkungan hidup.² Setiap negara berusaha dalam meningkatkan pembangunan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya dengan pendekatan yang berbeda antara satu negara dengan negara lainnya.³ Pandemi COVID-19 berakibat pada penambahan anggaran di sisi kesehatan. Perubahan postur dan rincian APBN 2020 ini ditetapkan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2020. Anggaran Pendapatan Negara yang semula diperkirakan sebesar Rp2.233 triliun berubah menjadi Rp1.760 triliun. Anggaran Pendapatan Negara ini terdiri

¹ Mhd Erwin Munthe, "KEMASLAHATAN DALAM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN DAN PELAKU USAHA MELALUI MEKANISME PENETAPAN HARGA OLEH NEGARA," *Jurisdictie: Jurnal Hukum Dan Syariah* 9, no. 2 (2018): 217–43, <https://doi.org/10.18860/j.v9i2.5593>; Asep Bambang Hermanto, "Politik Hukum Dalam Demokrasi Ekonomi Indonesia," *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)* 4, no. 1 (2018): 4–28, <https://doi.org/10.35814/selisik.v4i1.680>.

² Lihat Undang-Undang No 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025

³ Sara Tomu Paulin, "Perkembangan Joint Venture Company Dalam Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan," *Jurnal Hukum to-ra : Hukum untuk mengatur dan melindungi masyarakat* 7, no. 2 (August 31, 2021): 267–82.

dari Penerimaan Perpajakan sebesar Rp1.462 triliun, Penerimaan Negara Bukan Pajak sebesar Rp297,75 triliun dan Penerimaan Hibah sebesar Rp498,74 miliar.

Sementara itu, Anggaran Belanja Negara yang semula diperkirakan sebesar Rp2.540,422 triliun mengalami kenaikan menjadi sebesar Rp2.613,8 triliun. Anggaran Belanja Negara ini terdiri dari Anggaran Belanja Pemerintah Pusat (ABPP) sebesar Rp1.851,10 triliun (termasuk di dalamnya tambahan belanja untuk penanganan pandemi sebesar Rp255,110 triliun), serta Anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) yang diperkirakan sebesar Rp762,718 triliun.⁴ Kebutuhan belanja infrastruktur diperkirakan mencapai Rp6.421 Triliun atau rata-rata 6,08% dari PDB sehingga stok kapital infrastruktur akan mencapai 50% dari PDB di tahun 2024. Kemampuan penyediaannya pemerintah hanya sebesar 3,46% dari PDB, sehingga terdapat *gap* dalam pendanaan infrastruktur karena pemerintah dituntut untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur serta menjaga kestabilan keuangan negara. Pemerintah kemudian melakukan antisipasi dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan peraturan turunan dari Undang-Undang Cipta Kerja. Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut menjelaskan bahwa pembangunan proyek strategis nasional dapat bersumber dari APBN, APBD, dan/atau Pembiayaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan undang-undang. Selanjutnya pada Pasal 14 ayat (1) menyebutkan Pembiayaan Proyek Strategis Nasional yang bersumber dari pembiayaan lain yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf c dapat dilakukan melalui KPBU dan/atau bentuk pembiayaan lainnya melalui kerja sama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Proyek strategis nasional yang bersumber dari Non-Anggaran Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Bappenas sesuai dengan Pasal 2 Ayat 4 Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Pembangunan dalam pembiayaan infrastruktur terkait dengan penataan sistem ekonomi, kebijakan publik, dan sistem hukum memerlukan keterlibatan dari berbagai pihak yaitu pemerintah, DPR, Pemda, dan pihak swasta agar percepatan pembangunan dapat terlaksana dengan baik. Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) mengungkapkan bahwa pemerintah hanya mampu memenuhi pendanaan infrastruktur sebesar 37% atau setara Rp2.385 triliun dari total kebutuhan pendanaan infrastruktur yang tertuang dalam Rencana pembangunan jangka menengah nasional 2020-2024 sebesar Rp6.445 triliun. Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR), Luky Alfirman mengungkapkan bahwa untuk memenuhi target pendanaan kebutuhan infrastruktur, maka pemerintah mengajak peran Swasta dan BUMN untuk ikut mendanai kebutuhan pembangunan infrastruktur. BUMN diperkirakan dapat mendanai Rp1.353 triliun atau 21% dari total kebutuhan. Kemudian porsi paling besar untuk mendanai infrastruktur dalam negeri berasal dari swasta sebesar Rp2.707 triliun atau setara

⁴ Kementerian Keuangan RI, "Perubahan Postur Dan Rincian Apbn 2020 Di Masa Pandemi Covid-19," Direktorat Jenderal Anggaran, accessed October 10, 2021, <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/perubahan-postur-dan-rincian-apbn-2020-di-masa-pandemi-covid-19>.

42% dari total kebutuhan.⁵ Secara umum Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional, menjawab kebutuhan pemerintah terkait pembiayaan infrastruktur milik negara melalui skema Non-APBN untuk mewujudkan ketahanan ekonomi nasional.

Pemerintah diharapkan dapat menemukan konsep pembiayaan pembangunan Infrastruktur yang tepat dengan tujuan meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan rakyat, dengan harapan ketika kemampuan ekonomi meningkat maka kedaulatan ekonomi dan ketahanan nasional bangsa terjaga, perlu adanya pembaharuan dalam konstruksi hukum yang dapat mendukung pembangunan di Indonesia. Pemerintah harus memperhatikan aspek kemanfaatan dan keberlanjutan dalam melaksanakan kebijakan pembangunan infrastruktur, sebagaimana teori Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M menerangkan bahwa hukum dapat dijadikan sebagai katalisator dan dinamisator untuk pembaharuan masyarakat Indonesia.⁶ Dengan menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat bukan sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sebagai *law as a tool of social engineering*. Sehingga pembangunan infrastruktur milik negara diharapkan mampu menjadi sarana pembaharuan masyarakat serta terciptanya ketertiban masyarakat. Artikel ini merupakan hasil penelitian hukum normative dengan menggunakan metode konstruksi hukum. Kontruksi (Rekayasa) Hukum adalah cara mengisi kekosongan peraturan perundang undangan dengan asas-asas dan sendi-sendi hukum. Konstruksi (Rekayasa Hukum) terdiri dari 3 (tiga) bentuk yaitu analogi (abstraksi), Determinasi (Penghalusan Hukum) dan *Argumentasi A contrario*. Pertama, Analogi adalah penerapan sesuatu ketentuan hukum bagi keadaan yang pada dasarnya sama dengan keadaan yang secara eksplisit diatur dengan ketentuan hukum tersebut tadi, tetapi penampilan atau bentuk perwujudannya (bentuk hukum) lain. Kedua, Penghalusan hukum yaitu dengan tidak menerapkan atau menerapkan hukum secara lain daripada ketentuan hukum tertulis yang ada atau memperlakukan hukum sedemikian rupa (secara halus) sehingga seolah-olah tidak ada pihak yang disalahkan. Ketiga, *Argumentum a contrario* adalah ungkapan pengingkaran terhadap hal yang sebaliknya.

Konstruksi hukum dan perundangan untuk pembiayaan infrastruktur Non-APBN merupakan bagian penting dari proses pembangunan, pengelolaan dan pemenuhan kebutuhan infrastruktur. Skema pembiayaan infrastruktur Non-APBN dapat berkaitan dengan pranata hukum lainnya, seperti ketenagakerjaan, investasi, keterlibatan sektor swasta dan asing, dan undang-undang sektoral yang saling terkait. Terdapat beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu: *Pertama* melalui pendekatan perundang-undangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. *Kedua*, melalui pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual dilakukan untuk merancang sebuah masalah maupun gagasan yang belum atau tidak ada aturan hukumnya. *Ketiga* melalui pendekatan multidisipliner adalah penggabungan beberapa disiplin untuk bersama-sama

⁵ Triyan Pangastuti, "Pemerintah Hanya Mampu Danai Pembangunan Infrastruktur 37% Target RPJMN," accessed January 3, 2022, <https://investor.id/business/254659/pemerintah-hanya-mampu-danai-pembangunan-infrastruktur-37-target-rpjm>.

⁶ H. Nurdin, "Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam Rumusan Normatif Mengenai Negara Hukum Yang Berdasarkan Kedaulatan Rakyat," *Meraja Journal* 1, no. 1 (2018): 17–22, <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i1.3>.

mengatasi masalah tertentu. Transdisipliner (*transdisciplinarity*) adalah upaya mengembangkan sebuah teori atau aksioma baru dengan membangun kaitan dan keterhubungan antar berbagai disiplin. Adapun analisis bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian artikel ini menggunakan analisis preskriptif yang menggabungkan wawasan dari semua analisis sebelumnya untuk menentukan tindakan mana yang harus diambil dalam masalah atau keputusan saat ini.

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Milik Negara Melalui Skema Non-APBN

Kegiatan ekonomi adalah seluruh kegiatan pemerintah dan masyarakat dalam mengelola faktor produksi (SDA, tenaga kerja, modal, teknologi, dan manajemen) dan distribusi barang serta jasa untuk kesejahteraan rakyat. Upaya meningkatkan ketahanan ekonomi adalah upaya meningkatkan kapasitas produksi dan kelancaran barang serta jasa secara merata ke seluruh wilayah negara, Ketahanan di bidang ekonomi sangat erat sekali dengan ketahanan nasional. Tekat bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional yang termuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945, dituangkan dalam pembangunan nasional. Leon Duguit menempatkan solidaritas sosial sebagai dasar konstruksi teori tentang hukum, solidaritas membangkitkan dua rasa yakni rasa keharusan sosial (*sentiment de la socialite*) dan rasa keadilan (*sentiment de la justice*). Hal tersebut sesuai dengan jiwa Pancasila sila ke lima yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang dapat sebagai salah satu dasar filosofi dari konstruksi hukum dalam Pembiayaan Infrastruktur Milik Negara Melalui Skema Non-APBN untuk Mewujudkan Ketahanan Ekonomi Nasional. Rasa keharusan sosial, tampil dalam wujud keyakinan akan perlunya pedoman-pedoman bersama yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sedangkan rasa keharusan keadilan, menunjuk pada kepekaan tentang cara membagi beban dan imbalan yang proporsional. Dari kedua rasa keharusan inilah, hukum itu lahir. Namun hukum itu, adalah hukum karya sosial. Hukum ini merupakan hukum fundamental masyarakat hukum yang menguasai seluruh hidup bersama. Ia tidak dibuat tapi muncul spontan dari pergulatan internal masyarakat. isinya, berupa kaidah-kaidah yang bermuatan nilai-nilai ekonomis dan moral yang dipandang hakiki dalam masyarakat karya.⁷

Berdasarkan pandangan Bentham mengenai utilitarian mempunyai kelemahan mendasar yakni dalam teori utilitarian lebih menekankan kemanfaatan tapi melupakan keadilan. Bahkan keadilan harus tunduk pada kemanfaatan. Kritik John Rawls terhadap pemikiran Bentham, pertama, utilitarian akan menjustifikasi pengorbanan minoritas untuk memberikan kemanfaatan bagi sebagian besar orang. Kedua, utilitarian cenderung memaksimalkan keuntungan dan kebahagiaan bagi sejumlah besar orang sekalipun untuk itu hak seseorang atau orang lain dikorbankan Menurut paham utilitarianisme, suatu perbuatan dianggap baik apabila mendatangkan kebahagiaan dan sebaliknya dianggap perbuatan buruk apabila menyebabkan ketidakbahagiaan. Bukan saja kebahagiaan bagi para pelakunya, tapi juga kebahagiaan bagi orang lain. Ajaran pokok dari utilitarianisme adalah prinsip kemanfaatan (*the principle of utility*). Bentham memaknai kegunaan atau kemanfaatan sebagai sesuatu yang dapat dimiliki dan dapat mendatangkan

⁷ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), 112.

manfaat, keuntungan, kesenangan, dan kebahagiaan, atau sesuatu yang dapat mencegah terjadinya kerusakan, ketidaksenangan, kejahatan, atau ketidakbahagiaan.⁸ Hal tersebut diatas berarti harus mencegah semakin lebarnya jurang pemisah antara sikaya dan simiskin. Dampak pelaksanaan pembangunan ekonomi diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan perluasan lapangan kerja..

Kontruksi hukum berkenaan dengan pembiayaan infrastruktur Non-BUMN bertujuan untuk membentuk dasar aturan mengenai pembiayaan Non-BUMN. Peraturan hukum bertujuan memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu, barulah kepada orang banyak. "the greatest happiness of the greatest number" (kebahagiaan yang sebesar-besarnya dari sebanyak-banyaknya orang). Prinsip ini harus diterapkan secara kuatitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perundang-undangan harus mencapai empat tujuan: (1) *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup); (2) *to Provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan berlimpah); (3) *to provide security* (untuk memberikan perlindungan); dan (4) *to attain equity* (untuk mencapai persamaan).⁹ Kesenangan (*pleasure*) diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*), suatu istilah yang direduksi oleh John Stuart Mill. Hukum yang baik dimata Bentham adalah hukum yang bisa mendatangkan kesenangan, "semakin banyak kesenangan atau kebahagiaan yang didatangkan, makin berkualitas hukum itu.

Usaha untuk mewujudkan ketahanan ekonomi bangsa diperlukan stabilitas ekonomi yang sehat dan dinamis, dan mampu menciptakan kemandirian dengan daya saing tinggi serta muaranya untuk kemakmuran rakyat yang adil dan merata. Pembangunan diharapkan dapat meningkatkan ketahanan ekonomi, melalui iklim usaha yang sehat serta pemanfaatan Iptek, tersedianya barang dan jasa dan meningkatkan daya saing dalam lingkup perekonomian global. Agar dapat terciptanya ketahanan ekonomi yang diinginkan perlu upaya pembinaan terhadap berbagai hal yang menunjang antara lain:¹⁰ 1) Sistem ekonomi diarahkan untuk kemakmuran rakyat melalui ekonomi kerakyatan untuk menjamin kelangsungan hidup bangsa; 2) Ekonomi kerakyatan harus menghindari: a) *free fight liberalism* yang menguntungkan pelaku ekonomi kuat; b) sistem etatisme dimana negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan serta mematikan potensi daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara; c) tidak dibenarkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok dalam bentuk monopoli yang bertentangan cita-cita keadilan.

Struktur ekonomi dimantapkan secara seimbang dan saling menguntungkan dalam keselarasan, keterpaduan antar sektor pertanian, industri dan jasa. Ketahanan ekonomi nasional merupakan ketahanan yang dapat tercermin dalam kondisi kehidupan perekonomian bangsa dan negara, yang mengandung kemampuan dalam memelihara stabilitas ekonomi yang baik, sehat dan dinamis serta kemampuan menciptakan kemandirian ekonomi nasional dengan tingkat daya saing tinggi dan bisa mewujudkan kemakmuran rakyat yang adil dan merata.

⁸ Atip Latipulhayat, "Khazanah: Jeremy Bentham," *PADJADJARAN JURNAL ILMU HUKUM (JOURNAL OF LAW)* 2, no. 2 (August 27, 2015), <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/7342>.

⁹ Latipulhayat.

¹⁰ Dies Nurhayati, "Strategi Indonesia Dalam Menghadapi Tantangan Global Dibidang Ekonomi," *JURNAL HERITAGE* 3, no. 1 (January 1, 2015): 33–48.

Menurut Suryohadiprojo Konsep Ketahanan Nasional pada dasarnya mirip dengan konsep keamanan komprehensif, yang membedakan adalah cakupan konsep Ketahanan Nasional yang lebih luas meliputi Sosial-budaya, ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan.¹¹

Indonesia sebagai negara yang merdeka memiliki kedaulatan yang merupakan kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh suatu negara untuk secara bebas melakukan berbagai kegiatan sesuai kepentingannya asal saja kegiatan tersebut tidak bertentangan dengan hukum internasional. Kedaulatan suatu negara tidak lagi bersifat mutlak atau absolut, akan tetapi pada batas-batas tertentu harus menghormati kedaulatan negara lain, yang diatur melalui hukum internasional. Hal inilah yang kemudian dikenal dengan istilah kedaulatan negara bersifat relatif (*Relative Sovereignty of State*). Dalam hukum konstitusi dan hukum internasional, konsep kedaulatan terkait dengan suatu pemerintahan yang memiliki kendali penuh urusan dalam negerinya sendiri dalam suatu wilayah atau batas teritorial atau geografisnya, dan dalam konteks tertentu terkait dengan berbagai organisasi atau lembaga yang memiliki yurisdiksi hukum sendiri. Sebagai satu cara meningkatkan pembangunan infrastruktur di Indonesia adalah optimalisasi alternatif sumber pendanaan lainnya. Peran serta dunia usaha dan juga masyarakat untuk pembangunan di daerah-daerah. Dengan adanya dukungan dari dunia usaha dan masyarakat, maka peningkatan rasa tanggungjawab dalam hal kepemilikan, operasional dan pemeliharaan paska konstruksi akan terwujud. Dalam menyusun strategi kerja sama pembangunan infrastruktur penting untuk memahami situasi dan kondisi yang terjadi saat ini.

Dalam pemenuhan kebutuhan infrastruktur sebagai penunjang berjalannya roda ekonomi menjadi salah satu sasaran utama. Kebutuhan pembiayaan infrastruktur diperkirakan akan sangat besar dan tidak mungkin dipenuhi oleh pemerintah sendiri. Pihak swasta diharapkan dapat berperan dalam pemenuhan kebutuhan infrastruktur. Untuk itu, diperlukan kebijakan yang jelas mengenai pembagian peran pemerintah dan swasta dalam pemenuhan kebutuhan biaya investasi infrastruktur tersebut. Sebagai contoh, kegiatan yang *non-cost recovery* dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kegiatan tersebut antara lain adalah pembangunan jalan terpencil, fasilitas keselamatan transportasi, sumber daya air, fasilitas pengolahan sampah dan sanitasi. Sementara infrastuktur lainnya yang dapat memberikan *cost-recovery* dapat diberikan kepada pihak swasta dengan jaminan tertentu dari pemerintah, seperti pembangunan jalan tol, pelabuhan, atau terminal.

Prinsip *cost recovery* merupakan salah satu acuan bagi badan usaha atau dalam menentukan kegiatan investasi, selain itu badan usaha juga menentukan suatu kegiatan berdasarkan prinsip *Good Governance*. Dalam upaya menerapkan prinsip tersebut, badan usaha secara langsung sebagai sumber dana utama, dengan atau tanpa melalui lembaga keuangan atau sumber dana sekunder, “menanamkan” modalnya pada kegiatan investasi yang berbentuk kapital sosial dan pembiayaan dengan skema Non-APBN diharapkan dapat meningkatkan kondisi masyarakat dan lingkungan dan sekitarnya, karena merupakan kegiatan yang menyangkut

¹¹ Suyidiman Suryohadiprojo, “Ketahanan Nasional Indonesia,” *Jurnal Ketahanan Nasional* 2, no. 1 (December 15, 2016): 13–32, <https://doi.org/10.22146/jkn.19163>.

nilai-nilai etika, memenuhi kaidah-kaidah dan keputusan hukum untuk menghargai manusia, masyarakat, dan lingkungan sekitarnya.

Pembiayaan infrastruktur dengan skema Non-APBN merupakan jawaban dari tantangan yang dihadapi pemerintah saat ini yaitu, pembangunan infrastruktur yang belum memadai dan tidak merata di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah sendiri terus berupaya untuk mendorong pertumbuhan infrastruktur di Indonesia. Niat pemerintah tersebut dapat dilihat dari struktur APBN dimana alokasi anggaran infrastruktur pada APBN-P 2015 mencapai 290,3 Triliun rupiah dan pada RUU APBN 2016 direncanakan sebesar 313,5 triliun rupiah. Pemerintah juga berupaya mengajak pihak swasta dan masyarakat untuk ikut andil dalam pembangunan. Para investor selalu dihimbau agar mau menanamkan modalnya di Indonesia. Masyarakat juga selalu diajak untuk berkontribusi dalam pendanaan pembangunan melalui penjualan Surat Berharga Negara seperti Obligasi Ritel Indonesia (ORI) dan Sukuk ritel. Pembiayaan infrastruktur melalui penjualan surat berharga negara merupakan bentuk *creative financing* yang harus dikembangkan oleh pemerintah. Kebijakan fiskal tersebut dapat diakses oleh masyarakat secara umum dan dengan proses yang mudah. Apalagi Pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah menyediakan beberapa fasilitas dalam rangka mendukung pelaksanaan pembiayaan infrastruktur dengan skema Non-APBN. Dukungan dimaksud dapat diberikan pada tiap tahapan pelaksanaan proyek, yakni pada tahap persiapan, transaksi, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan.

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) mendefinisikan SBSN sebagai “surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, selanjutnya dalam Pasal 1 Angka 3 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan aset negara adalah “objek pembiayaan SBSN dan/atau Barang Milik Negara yang memiliki nilai ekonomis, berupa tanah dan/atau bangunan maupun selain tanah, yang dalam rangka penerbitan SBSN dijadikan sebagai dasar penerbitan SBSN.” Hal tersebut menjadi dasar regulasi sukuk sebagai instrumen pembiayaan infrastruktur dan sampai November 2021 telah melakukan penerbitan empat seri Surat Utang Negara (SUN) kepada Bank Indonesia dengan jumlah total penerbitan sebesar Rp58.000.000.000.000,00. Penerbitan SBSN untuk mengembangkan pasar keuangan syariah sekaligus untuk berkontribusi dalam pelaksanaan pembangunan proyek infrastruktur yang merupakan indikator pembangunan nasional.

Pemerintah juga dapat menerima bantuan pembiayaan pembangunan infrastruktur dalam bentuk hibah sebagai sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur terdapat pada Pasal 28 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, salah satunya sudah terlaksana oleh Pemerintah Cina dengan bantuan hibah senilai 1,65 juta dolar AS untuk membiayai pembangunan jembatan Surabaya-Madura, kesepakatan itu dicapai dalam kunjungan Menteri Perhubungan Cina Zhang Chun Xian ke Menkimpraswil Soenarno, Rabu (22/10) di Jakarta. Lebih lanjut, pada Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf “wakaf berfungsi mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum”, dengan adanya aturan tersebut waqaf menjadi sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Pembiayaan pembangunan infrastruktur melalui Skema Non-APBN sangat bermanfaat sekali untuk ketahanan perekonomian nasional. Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai.¹² Pembangunan infrastruktur ini dampaknya akan dirasakan oleh banyak orang dan sesuai dengan apa yang dicetuskan oleh Jeremy Bentham yakni *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya dari sebanyak-banyaknya orang). Nilai kemanfaatan ada pada tingkat individu yang menghasilkan kebahagiaan individual (*happiness of individual*) maupun masyarakat (*happiness of community*). Moralitas suatu perbuatan ditentukan dengan mempertimbangkan kegunaannya untuk mencapai kebahagiaan segenap manusia, bukan kebahagiaan individu yang egois sebagaimana dianut oleh hedonisme klasik.¹³

Sesuai dengan amanat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, infrastruktur menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional yang bertujuan untuk pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar dan ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing. Pada periode ini struktur perekonomian diharapkan sudah semakin maju dan kokoh ditandai dengan daya saing perekonomian yang kompetitif dan berkembangnya keterpaduan antara industri, pertanian, kelautan dan sumber daya alam, dan sektor jasa. Pembangunan infrastruktur secara merata memiliki kendala karena memerlukan pembiayaan yang tidak sedikit, namun anggaran pemerintah sangat terbatas. Pemerintah untuk mengatasi kendala tersebut perlu mengembangkannya gagasan/inovasi pembiayaan melalui instrumen rencana pembangunan infrastruktur milik negara melalui skema non-APBN untuk memenuhi kebutuhan finansial dalam meningkatkan pelayanan infrastruktur demi mewujudkan ketahanan ekonomi nasional.

Skema pembiayaan non-APBN dapat dimanfaatkan pemerintah untuk melakukan pembangunan infrastruktur dengan biaya investasi rendah hingga menengah dan Pemerintah dapat bekerjasama dengan perusahaan swasta untuk membangun infrastruktur sesuai dengan kebutuhan dan perencanaan pembangunan. Pemanfaatan skema non APBN minim resiko, karena pemerintah, swasta maupun masyarakat mendapatkan manfaat yang seimbang dalam jangka panjang. Kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam pembiayaan infrastruktur milik negara memiliki tujuan utama untuk mewujudkan ketersediaan, kecukupan, kesesuaian, dan keberlanjutan infrastruktur bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya kerjasama dengan pihak swasta akan mewujudkan percepatan pembangunan tanpa menunggu tercukupinya APBN

¹² Said Sampara et al., *Pengantar Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Total Media, 2011), 15.

¹³ Latipulhayat, "Khazanah," 416.

untuk infrastruktur, sehingga akan mempercepat pula dalam hal terwujudnya ketahanan nasional.

Selaras dengan itu, sebagai negara yang menganut ekonomi Pancasila yaitu sistem ekonomi yang disusun berdasarkan UUD 1945, termasuk Pancasila, khususnya berpedoman pada pasal 33 UUD 1945. Ekonomi Pancasila disebut juga sebagai ekonomi yang berasaskan kekeluargaan, kegotong-royongan dan kerjasama. Nilai-nilai tradisional yang bersumber pada budaya Indonesia dengan asas kekeluargaan yang berdasarkan kepada solidaritas mekanis, telah ditransformasikan menjadi solidaritas fungsional, dengan nilai-nilai individualitas. Sehingga pembiayaan infrastruktur milik negara melalui skema non-APBN dapat dijadikan sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan Umum dan mengakselerasi nilai tambah perekonomian rakyat untuk ketahanan ekonomi.

Penerapan Metode VfM (*Value for Money*) Pada Pembiayaan Infrastruktur Milik Negara melalui Penjualan Surat Berhaga negara

Pembangunan infrastruktur melalui skema pembiayaan Non-APBN akan melibatkan banyak *stakeholders* baik dari swasta ataupun pihak asing. Banyaknya pihak yang terlibat juga akan memberikan kemungkinan akan terjadi masalah hukum didalamnya. Konstruksi peraturan hukum yang jelas dalam setiap pembangunan infrastruktur seperti jalan dan jembatan, bendungan, irigasi, rumah susun, rumah khusus, air minum, persampahan, pos lintas batas negara, maka pembangunan yang dilakukan bisa lebih berkualitas. Hal ini juga akan berdampak baik kepada pertumbuhan ekonomi dan bisa mewujudkan pemerataan. Peraturan hukum sangat penting dalam memberikan pendampingan intensif mulai dari perencanaan pembangunan, pelaksanaan hingga pengawasan. Termasuk juga untuk menjelaskan mengenai detail kontrak agar tidak disalahgunakan ataupun disalahartikan. Dalam pembangunan infrastruktur, metode yang tepat harus digunakan untuk memilih skema pembiayaan mana yang paling sesuai untuk membiayai satu proyek tersebut. Hal ini krusial, bukan semata karena keterbatasan anggaran, tapi juga karena efektivitas dan efisiensi dalam pembangunan infrastruktur sangat bergantung kepada pemilihan skema pendanaan. Di dalam praktek di negara maju, metodologi yang dipakai dalam memilih skema pendanaan infrastruktur ini adalah VfM (*Value for Money*).

VfM merupakan metode ukuran ekonomis, efisiensi dan efektivitas pembangunan infrastruktur yang dilakukan melalui satu skema pembiayaan dibandingkan dengan skema pembiayaan yang lain. Penerapan penilaian VfM dilakukan dengan beberapa metode, baik kuantitatif, kualitatif, maupun gabungan keduanya. Dilihat dari sudut pandang kuantitatif, metode penilaian VfM menggunakan konsep *Public Sector Comparator* (PSC). PSC merupakan ukuran kuantitatif yang menghitung keuntungan (*benefit*) yang diperoleh dikurangi biaya yang dikeluarkan (*cost*) oleh sektor publik (*cost benefit analysis*), apabila pembangunan dan atau pelayanan infrastruktur dibiayai, dilakukan, dan dioperasikan oleh Pemerintah. Dari sudut pandang kualitatif, VfM mengukur dari sudut pandang kelayakan proyek (*viability*), tingkat kebutuhan/ urgensi proyek (*desirability*), dan tingkat kemungkinan ketercapaian/ keberhasilan proyek (*achievability*).

Di dalam realisasinya, infrastruktur yang terbangun dan kemudian melayani kepentingan publik harus sesuai dengan *output* spesifikasi/pelayanan yang

direncanakan dengan cara yang paling ekonomis, efektif dan efisien, terlepas dari skema pembiayaan yang dipilih untuk membangunnya. Konsep pencapaian inilah yang disebut sebagai VfM.¹⁴ Indikator ekonomis sebagai pencapaian *costs of inputs* yang paling minimal, sedangkan efisiensi digambarkan sebagai pengaturan *inputs* yang paling minimal untuk mencapai *outputs* yang telah ditentukan, dan efektifitas mengacu kepada tingkat keberhasilan *output* dalam mencapai *outcome* dari sebuah program/proyek. Secara ringkas, pemahaman ini menjadi dasar bagi Burger dan Hawkesworth (2011).¹⁵ National Audit Office (2009), yang menyimpulkan bahwa VfM merupakan tingkat pencapaian maksimal dari sebuah *outcome* proyek dari setiap biaya *input* yang dikeluarkan. VfM ini berguna sebagai sumber informasi yang akan digunakan Pemerintah sebagai bahan dalam pengambilan keputusan mengenai skema pembiayaan mana yang akan diambil guna menyediakan infrastruktur tertentu.¹⁶

VfM di definisikan sebagai nilai kemanfaatan maksimum dan berkelanjutan yang dapat dihasilkan oleh biaya-siklus hidup proyek tertentu atau nilai kemanfaatan tertentu yang dihasilkan dari biaya-siklus-hidup proyek terendah. Sedangkan uji VfM adalah suatu metode analisis untuk menilai apakah biaya siklus hidup proyek yang telah ditetapkan dapat memberikan kemanfaatan yang maksimum dan berkelanjutan atau apakah suatu kemanfaatan yang telah ditetapkan dapat dihasilkan dari biaya siklus hidup proyek yang terendah. Metode Uji VfM ini harus dibarengi dengan skema pembiayaan yang tepat. Skema pembiayaan infrastruktur melalui penjualan surat berharga negara merupakan bentuk *creative financing* yang harus dikembangkan oleh pemerintah. Selain itu, pembiayaan infrastruktur melalui penjualan surat berharga negara dapat melibatkan partisipasi masyarakat umum. Pemerintah sebenarnya telah membentuk skema pembiayaan baru berupa SBSN (Surat Berharga Syariah Nasional). SBSN juga sering dikenal dengan istilah sukuk ritel yang merupakan salah satu instrument fiskal strategis yang digunakan untuk mendukung pemulihan ekonomi nasional, khususnya melalui pembangunan infrastruktur dan sarana/prasarana. SBSN diterbitkan berdasarkan prinsip syariah baik dalam mata uang rupiah maupun dalam bentuk mata uang asing. Sisi positif penerbitan SBSN merupakan alternatif sumber pembiayaan APBN yang efektif dan efisien, selain itu dapat meningkatkan kemandirian bangsa dalam melaksanakan pembangunan nasional, karena masyarakat dapat turut langsung berpartisipasi membiayai proyek pemerintah melalui pembelian SBSN.

Pembiayaan melalui penjualan sukuk tepat digunakan untuk mendukung pembangunan infrastruktur. Hal tersebut dikarenakan sukuk memegang prinsip yang sesuai dengan syariat islam sehingga terhindar dari unsur riba, gharar, dan hal-hal yang diharamkan. Lebih lanjut, alternatif pembiayaan lewat sukuk ini juga

¹⁴ Jack Diamond, "Establishing a Performance Management Framework for Government," SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, March 1, 2005), <https://doi.org/10.2139/ssrn.874272>.

¹⁵ Philippe Burger and Ian Hawkesworth, "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement," *OECD Journal on Budgeting* 11 (July 15, 2011): 4–4, <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zc0pvq6j>.

¹⁶ Peter Raisbeck, Colin Duffield, and Ming Xu, "Comparative Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia," *Construction Management and Economics* 28, no. 4 (April 1, 2010): 345–59, <https://doi.org/10.1080/01446190903582731>.

merupakan langkah awal untuk mengurangi langkah awal mengurangi ketergantungan pada hutang luar negeri. Prinsip keuangan syariah yang diterapkan pada sukuk mesyaratkan terwujudnya kesejahteraan manusia dengan mengutamakan kemaslahatan dan menghindari kerusakan. Hal tersebut tercermin dalam fitur utama sistem keuangan syariah termasuk diantaranya berbagi resiko (*risk sharing*) serta relevansinya di sektor rill.¹⁷

Prinsip keuangan syariah dianggap memberikan solusi bagi pembiayaan infrastruktur tanpa merusak kehidupan manusia. Sisi positif pendanaan infrastruktur dengan prinsip keuangan syariah dapat mengembalikan keseimbangan dunia yang telah didominasi dengan penggunaan utang yang rawan memicu krisis keuangan dan ketidakstabilan ekonomi. Oleh karena itu, SBSN/Sukuk dengan metode VfM menawarkan solusi, untuk dapat mewujudkan pembangunan infrastruktur milik negara demi APBN yang berkelanjutan. Pemilihan skema pembiayaan infrastruktur milik negara oleh pemerintah juga harus melalui pengkajian perencanaan yang matang dari sisi regulasi. Pembentukan regulasi yang tepat dapat meminimalisir kemungkinan terjadinya masalah dikemudian hari. Selain itu, regulasi yang jelas juga dapat menciptakan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat.

Kesimpulan

Penentuan konstruksi hukum skema pembiayaan yang paling tepat untuk pembangunan infrastruktur menjadi hal krusial yang menjadi tanggung jawab Pemerintah. Hal ini dikarenakan, keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan infrastruktur tersebut dipengaruhi oleh skema yang dipilih. Salah satu metode untuk memilih skema tersebut adalah dengan menggunakan metodologi VfM. Pemerintah dapat membentuk skema pembiayaan baru dengan menerbitkan surat berharga negara yang dapat dimiliki oleh seluruh masyarakat, guna meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan infrastruktur nasional, sehingga ketergantungan kita terhadap pihak asing juga bisa berkurang. SBSN dapat dijadikan alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur negara, dikarenakan menggunakan prinsip syariah sehingga terhindar dari hal-hal yang diharamkan. Pemerintah hendaknya perlu mengembangkan pembiayaan infrastruktur dengan sukuk, terutama terkait mekanisme pemasaran karena masih banyak masyarakat belum mengetahui tentang sukuk. Pemerintah bisa menggunakan strategi pemasaran yang lebih inovatif agar pasar sukuk semakin luas. Selanjutnya, kerjasama semua pihak baik pemerintah, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, swasta, dan seluruh masyarakat akan menjadi kunci dalam memacu peran sukuk dalam pembiayaan pembangunan Indonesia yang lebih partisipatif dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

Burger, Philippe, and Ian Hawkesworth. "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement." *OECD Journal on Budgeting* 11 (July 15, 2011): 4-4. <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zc0pvq6j>.

¹⁷ M. Kabir Hassan, *Islamic Finance and Sustainable Development: A Sustainable Economic Framework for Muslim and Non-Muslim Countries* (Springer Nature, 2021).

- Diamond, Jack. "Establishing a Performance Management Framework for Government." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, March 1, 2005. <https://doi.org/10.2139/ssrn.874272>.
- Hassan, M. Kabir. *Islamic Finance and Sustainable Development: A Sustainable Economic Framework for Muslim and Non-Muslim Countries*. Springer Nature, 2021.
- Hermanto, Asep Bambang. "Politik Hukum Dalam Demokrasi Ekonomi Indonesia." *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)* 4, no. 1 (2018): 4–28. <https://doi.org/10.35814/selisik.v4i1.680>.
- Kementerian Keuangan RI. "Perubahan Postur Dan Rincian Apbn 2020 Di Masa Pandemi Covid-19." Direktorat Jenderal Anggaran. Accessed October 10, 2021. <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/perubahan-postur-dan-rincian-apbn-2020-di-masa-pandemi-covid-19>.
- Latipulhayat, Atip. "Khazanah: Jeremy Bentham." *PADJADJARAN JURNAL ILMU HUKUM (JOURNAL OF LAW)* 2, no. 2 (August 27, 2015). <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/7342>.
- Munthe, Mhd Erwin. "KEMASLAHATAN DALAM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN DAN PELAKU USAHA MELALUI MEKANISME PENETAPAN HARGA OLEH NEGARA." *Jurisdictie: Jurnal Hukum Dan Syariah* 9, no. 2 (2018): 217–43. <https://doi.org/10.18860/j.v9i2.5593>.
- Nurdin, H. "Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam Rumusan Normatif Mengenai Negara Hukum Yang Berdasarkan Kedaulatan Rakyat." *Meraja Journal* 1, no. 1 (2018): 17–22. <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i1.3>.
- Nurhayati, Dies. "Strategi Indonesia Dalam Menghadapi Tantangan Global Dibidang Ekonomi." *JURNAL HERITAGE* 3, no. 1 (January 1, 2015): 33–48.
- Pangastuti, Triyan. "Pemerintah Hanya Mampu Danai Pembangunan Infrastruktur 37% Target RPJMN." Accessed January 3, 2022. <https://investor.id/business/254659/pemerintah-hanya-mampu-danai-pembangunan-infrastruktur-37-target-rpjmn>.
- Paulin, Sara Tomu. "Perkembangan Joint Venture Company Dalam Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan." *Jurnal Hukum to-ra : Hukum untuk mengatur dan melindungi masyarakat* 7, no. 2 (August 31, 2021): 267–82.
- Raisbeck, Peter, Colin Duffield, and Ming Xu. "Comparative Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia." *Construction Management and Economics* 28, no. 4 (April 1, 2010): 345–59. <https://doi.org/10.1080/01446190903582731>.
- Sampara, Said, Agis, M Sufran, F Basyuni, N Hasanuddin, Nurjaya, H Kanenu, D Handa, and H Kadir. *Pengantar Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Total Media, 2011.
- Suryohadiprojo, Suyidiman. "Ketahanan Nasional Indonesia." *Jurnal Ketahanan Nasional* 2, no. 1 (December 15, 2016): 13–32. <https://doi.org/10.22146/jkn.19163>.
- Tanya, Bernard L. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.

