PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PENGGUNA BARANG UNDERLYING ASSET TERBENGKALAI YANG DIBIAYAI SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA

Oleh:

SAHDANI RITONGA
NPM: 2130010030

DISERTASI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Doktor Hukum Pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara



PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2026

PENGESAHAN DISERTASI

Nama : Sahdani Ritonga

NIM : 2130010030

Program Studi : Hukum Program Doktor

Judul : Pertanggungjawaban Hukum Pengguna Barang Terhadap Underlying Asset Yang Terbengkalai Atas Proyek Infrastruktur Yang Dibiayai Melalui Surat Berharga Syariah Negara.

Pengesahan Disertasi:

Medan, 18 September 2026

Promotor	Ko-Promotor
Assoc. Prof. Dr. Ramlan, S.H., M.Hum., C.CLE.	**Prof. Dr. Muhammad Arifin, S.H., M.Hum.**

Diketahui

Direktur	Ketua Program Studi
Prof. Dr. Triono Eddy, S.H., M.Hum.	**Prof. Dr. Muhammad Arifin, S.H., M.Hum.**

UMSU Unggul | Cerdas | Terpercaya

PENGESAHAN DISERTASI

PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PENGGUNA BARANG TERHADAP UNDERLYING ASSET YANG TERBENGKALAI ATAS PROYEK INFRASTRUKTUR YANG DIBIAYAI MELALUI SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA

SAHDANI RITONGA
NPM: 2130010030

Disertasi ini Telah Dipertahankan Dihadapan penguji
pada Sidang Terbuka Promosi Doktor
Dinyatakan telah memenuhi syarat dan Berhak Menyandang Gelar
Doktor (Dr.) di Bidang Hukum
pada tanggal 18 September 2026

1. **Prof. Dr. Muhammad Arifin, S.H., M.Hum.** 1. .....
   Ketua Penguji

2. **Prof. Dr. Tarmizi, S.H., M.Hum.** 2. .....
   Penguji I

3. **Prof. Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H.** 3. .....
   Penguji II

4. **Assoc. Prof. Dr. Ida Nadirah, S.H., M.H.** 4. .....
   Penguji III

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN PROGRAM DOKTOR

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama	:	Sahdani Ritonga
NPM	:	2130010030
Program Studi	:	Hukum Program Doktor
Judul Disertasi	:	Pertanggungjawaban Hukum Pengguna Barang Underlying Asset Terbengkalai Yang Dibiayai Surat Berharga Syariah Negara

Dengan ini saya menyatakan bahwa karya ilmiah Disertasi ini bebas plagiat. Apabila dikemudian hari terbukti plagiat dalam karya ilmiah ini, maka saya bersedia menerima sanksi sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Medan, Agustus 2026
Yang menyatakan



Sahdani Ritonga
NPM. 2130010030

ABSTRAK

Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) merupakan instrumen pembiayaan infrastruktur yang mensyaratkan *underlying asset* berupa Barang Milik Negara, hak manfaat, atau proyek yang sesuai ketentuan hukum dan prinsip syariah. Persoalan muncul ketika aset atau hasil proyek tidak selesai, tidak tercatat, tidak dioperasikan, atau kehilangan fungsi, sedangkan kedudukan serta pertanggungjawaban Pengguna Barang belum diatur. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi hukum pembiayaan infrastruktur melalui SBSN, implementasi *underlying asset* di Sumatera Utara, dan pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang terhadap aset terbengkalai.

Penelitian menggunakan metode hukum normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan sosiolegal. Data diperoleh melalui studi kepustakaan, penelaahan peraturan, dokumen proyek, dokumen pengelolaan Barang Milik Negara, serta data empiris proyek SBSN di Sumatera Utara. Analisis dilakukan secara kualitatif menggunakan Teori Maqashid Syariah, Teori Maslahah, dan Teori Pertanggungjawaban Hukum, didukung Al-Qur'an dan Hadis sebagai data kewahyuan untuk menilai amanah, perlindungan harta, kemaslahatan, keadilan, dan pemulihan fungsi aset.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa konstruksi hukum SBSN memiliki dasar normatif kuat, tetapi masih berorientasi pada legalitas penerbitan, struktur akad, dan pelaksanaan proyek, belum pada pengelolaan aset pascapembangunan. Implementasinya di Sumatera Utara mendukung transportasi, pendidikan, navigasi, terminal, dan pelayanan negara, tetapi dipengaruhi kesiapan proyek, koordinasi kelembagaan, pencatatan, serah terima, operasionalisasi, pemeliharaan, dan evaluasi manfaat. Pertanggungjawaban Pengguna Barang tidak dapat dibebankan otomatis, melainkan harus didasarkan pada kedudukan hukum, kewajiban, kewenangan, kesalahan atau kelalaian, akibat, dan hubungan kausal. Kelemahan meliputi kekaburan definisi, fragmentasi kewenangan, lemahnya pengawasan, dan ketiadaan mekanisme pemulihan terintegrasi.

Penelitian menyimpulkan bahwa pertanggungjawaban Pengguna Barang harus tetap proporsional, berbasis amanah, melindungi harta publik, dan berorientasi pada pemulihan manfaat aset. Pemerintah perlu memperjelas definisi dan batas kewajiban Pengguna Barang , membangun sistem pengawasan terpadu, memperkuat pencatatan serta evaluasi pascaserah terima, dan menetapkan mekanisme pemeriksaan, penentuan pihak bertanggung jawab, pemulihan, pengalihan penggunaan, penggantian kerugian, serta penerapan sanksi. Penguatan tersebut diperlukan agar pembiayaan SBSN menghasilkan kemaslahatan, menjaga akuntabilitas keuangan negara, dan mencegah aset terbengkalai.

Kata kunci: SBSN; *underlying asset*; Pengguna Barang ; pertanggungjawaban hukum; aset terbengkalai.

ABSTRACT

State Sharia Securities (SBSN) are an infrastructure financing instrument requiring an underlying asset in the form of State Property, beneficial rights, or projects complying with provisions and Sharia principles. Problems arise when assets or project outputs remain unfinished, unrecorded, unused, or lose their function, while the position and accountability of beneficiaries are not regulated. This study analyzes the construction of infrastructure financing through SBSN, the implementation of underlying assets in North Sumatra, and beneficiary accountability for abandoned assets.

This study uses a normative-empirical method with statutory, conceptual, case, and socio-legal approaches. Data were obtained through literature review, examination of regulations, project and State Property documents, and data on SBSN projects in North Sumatra. The data were analyzed qualitatively using Maqashid al-Sharia Theory, Maslahah Theory, and Legal Accountability Theory, supported by the Qur'an and Hadith to assess trust, property protection, benefit, justice, and restoration of asset functions.

The findings show that SBSN has a normative foundation, but its legal construction remains focused on issuance legality, contractual structures, and project implementation rather than post-construction asset management. Implementation in North Sumatra supports transportation, education, navigation, terminals, and public services, but is affected by project readiness, coordination, registration, handover, operationalization, maintenance, and benefit evaluation. Accountability cannot be imposed on beneficiaries; it must be based on position, duties, authority, fault or negligence, consequences, and causality. Weaknesses include definitional ambiguity, fragmented authority, weak supervision, and the absence of a recovery mechanism.

This study concludes that beneficiary accountability must be proportional, trust-based, protective of assets, and oriented toward restoring asset benefits. The government should clarify beneficiary definitions and obligations, establish supervision, strengthen post-handover registration and evaluation, and regulate examination, attribution of responsibility, recovery, transfer of use, compensation, and sanctions. These measures are required to ensure that SBSN financing produces public benefit, safeguards financial accountability, and prevents abandoned assets.

Keywords: *SBSN; underlying asset; beneficiary; legal accountability; abandoned assets.*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, karunia, kesehatan, kekuatan, serta kemudahan yang diberikan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul "Pertanggungjawaban Hukum Pengguna Barang Underlying Asset Terbengkalai Yang Dibiayai Surat Berharga Syariah Negara". Disertasi ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk mengikuti Ujian Sidang Terbuka pada Program Studi Hukum Program Doktor Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Penyusunan disertasi ini dilatarbelakangi oleh pentingnya memastikan bahwa pembiayaan pembangunan infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara tidak hanya memenuhi aspek legalitas penerbitan, kesesuaian akad, dan penyelesaian fisik proyek, tetapi juga mampu menghasilkan aset yang berfungsi serta memberikan manfaat secara berkelanjutan bagi masyarakat. Keberadaan *underlying asset* yang tidak selesai, tidak dimanfaatkan, tidak dipelihara, atau kehilangan fungsi menimbulkan persoalan hukum mengenai kedudukan, kewajiban, dan bentuk pertanggungjawaban para pihak, khususnya institusi Pengguna Barang . Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum sekaligus menawarkan penguatan regulasi dan mekanisme pertanggungjawaban yang proporsional, berkeadilan, serta berorientasi pada pemulihan fungsi aset.

Proses penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, doa, serta kontribusi berbagai pihak. Penulis menyadari bahwa tanpa

arahan dan dukungan tersebut, disertasi ini tidak akan dapat diselesaikan dengan baik. Penulis dengan penuh rasa hormat menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada Assoc. Prof. Dr. Ramlan, S.H., M.Hum., selaku Promotor, yang telah memberikan bimbingan, arahan, koreksi, penguatan akademik, serta motivasi kepada penulis sejak tahap perumusan masalah hingga penyelesaian disertasi. Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sama penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Muhammad Arifin, S.H., M.Hum., selaku Ko-Promotor, yang telah memberikan pemikiran, masukan, perhatian, serta pendampingan akademik secara konsisten dalam penyempurnaan penelitian ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Akrim, M.Pd., selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang telah memberikan dukungan dan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor.
2. Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Ketua dan Sekretaris Program Studi Hukum Program Doktor, seluruh dosen pengajar, serta tenaga kependidikan yang telah memberikan ilmu, layanan akademik, dan bantuan administrasi selama penulis menempuh studi.
3. Kementerian Keuangan Republik Indonesia beserta unit-unit terkait, khususnya lembaga yang memiliki kewenangan dalam penerbitan SBSN, pengelolaan pembiayaan dan risiko, perbendaharaan negara, serta pengelolaan Barang Milik Negara, yang telah menyediakan regulasi, dokumen, informasi, dan data yang mendukung penelitian ini.

4. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara, Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang, kementerian atau lembaga pelaksana proyek, satuan kerja, serta institusi Pengguna Barang proyek SBSN di Sumatera Utara yang telah memberikan informasi, data, penjelasan, dan kesempatan kepada penulis untuk memperoleh gambaran empiris mengenai pelaksanaan dan pengelolaan aset hasil pembiayaan SBSN.
5. Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Labuhanbatu, pejabat, pengelola aset, pelaksana proyek, praktisi, akademisi, dan pihak-pihak lain yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan informasi, pandangan, pengalaman, serta data yang sangat bermanfaat dalam memperkuat hasil penelitian ini.
6. Kedua orang tua tercinta, yang semasa hidup telah memberikan kasih sayang, pendidikan, keteladanan, doa, dan perjuangan yang tidak ternilai bagi kehidupan penulis. Segala capaian ini tidak terlepas dari pengorbanan dan doa keduanya. Semoga Allah SWT menempatkan keduanya di tempat terbaik di sisi-Nya, mengampuni segala dosa-dosanya, dan melapangkan kuburnya.
7. Ny. Wilda Istiana Nasution M.Pd, Malika Dania Almahira Ritonga, Saliha Mehrunnisa Ritonga, Ghaizka Khalikah Dania Ritonga yang merelakan waktunya hilang tanpa tersisa saat menjalani proses program doktor
8. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Hukum Program Doktor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang telah menjadi teman berdiskusi, berbagi pengalaman akademik, dan saling menguatkan selama proses studi.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih memiliki keterbatasan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang konstruktif sangat penulis harapkan demi penyempurnaan karya ilmiah ini. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang pengelolaan Underlying Asset melalui Surat Berharga Syariah Negara, serta dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dan pemangku kepentingan dalam memperkuat tata Kelola pelaksanaan proyek Infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara untuk kemanfaatan kesejahteraan Masyarakat.

Medan, Agustus 2026

Penulis,

Sahdani Ritonga
NPM. 2130010030

DAFTAR SINGKATAN/AKRONIM

AAOIFI	:	Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APIP	:	Aparat Pengawasan Intern Pemerintah
ASN	:	Aparatur Sipil Negara
Bappenas	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BI	:	Bank Indonesia
BMN	:	Barang Milik Negara
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	:	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPS	:	Badan Pusat Statistik
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
DJA	:	Direktorat Jenderal Anggaran
DJKN	:	Direktorat Jenderal Kekayaan Negara
DJPb	:	Direktorat Jenderal Perbendaharaan
DJPPR	:	Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko
DPP SBSN	:	Daftar Prioritas Proyek Surat Berharga Syariah Negara
DSN-MUI	:	Dewan Syariah Nasional–Majelis Ulama Indonesia
GCG	:	Good Corporate Governance
IFSB	:	Islamic Financial Services Board

IMF	:	International Monetary Fund
K/L	:	Kementerian/Lembaga
Kemenag	:	Kementerian Agama
Kemenkeu	:	Kementerian Keuangan
KNEKS	:	Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah
KPA	:	Kuasa Pengguna Anggaran
KPKNL	:	Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang
KPPN	:	Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara
LKPP	:	Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
MA	:	Madrasah Aliyah
MAN	:	Madrasah Aliyah Negeri
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OJK	:	Otoritas Jasa Keuangan
PA	:	Pengguna Anggaran
PPK	:	Pejabat Pembuat Komitmen
PP	:	Peraturan Pemerintah
PP SBSN	:	Perusahaan Penerbit Surat Berharga Syariah Negara
PPP	:	Public-Private Partnership
PUPR	:	Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
RKA-K/L	:	Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga
RKP	:	Rencana Kerja Pemerintah
RPJMD	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

RPJMN	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SBSN	:	Surat Berharga Syariah Negara
SDGs	:	Sustainable Development Goals
SDM	:	Sumber Daya Manusia
SPM	:	Surat Perintah Membayar
SP2D	:	Surat Perintah Pencairan Dana
SPV	:	Special Purpose Vehicle
SUN	:	Surat Utang Negara
UUD NRI 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UU	:	Undang-Undang

DAFTAR ISI

Halaman

PERSETUJUAN TIM PROMOTOR i

PENGESAHAN TIM PROMOTOR..... ii

LEMBAR PENGESAHAN iii

PERNYATAAN PROGRAM DOKTOR..... iv

ABSTRAK v

ABSTRACT vi

KATA PENGANTAR..... vii

DAFTAR SINGKATAN/AKRONIM xi

DAFTAR ISI..... xiv

BAB I : PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 29

C. Tujuan Penelitian 31

D. Manfaat Penelitian 31

E. Keaslian Penelitian..... 35

F. Kerangka Teori 42

1. Teori Maqashid Syariah 43

2. Teori Maslahah 47

3. Teori Pertanggungjawaban Hukum 51

G. Metode Penelitian 56

1. Jenis Penelitian 57

2. Pendekatan Penelitian 58

3. Sifat Penelitian 60

4. Bentuk Penelitian 63

5. Lokasi Penelitian 66

6. Sumber Data 68

7. Alat Pengumpul Data 74

8. Analisis Hasil Penelitian 75

BAB II : PEMBIAYAAN SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA SEBAGAI *UNDERLYING ASSET* DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR 81

A. Konsep dan Karakteristik Utama Pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara 81

1. Kedudukan Surat Berharga Syariah Negara dalam Sistem Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur 81

2. Karakteristik Pembiayaan Infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara 89

3. Kedudukan *Underlying asset* dalam Pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara 98

B. Pembiayaan Proyek Surat Berharga Syariah Negara 106

1. Perencanaan dan Pengusulan Proyek SBSN 106

2. Penilaian, Penetapan, dan Penganggaran Proyek Surat Berharga Syariah Negara 115

3. Pelaksanaan dan Pengawasan Proyek Surat Berharga Syariah Negara 124

4. Penyelesaian, Serah Terima, dan Pemanfaatan Aset 133

C. Sektor-Sektor Infrastruktur yang Dibiayai Surat Berharga Syariah Negara 141

1. Infrastruktur Pendidikan dan Keagamaan 141

2. Infrastruktur Transportasi dan Konektivitas 149

D. Keunggulan Skema SBSN Proyek 156

1. Diversifikasi dan Penguatan Sumber Pembiayaan Negara 156

2. Penguatan Disiplin Perencanaan dan Pelaksanaan Proyek 158

3. Kesesuaian dengan Prinsip Syariah 164

4. Perlindungan Kekayaan Negara dan Keberlanjutan Aset 168

BAB III : IMPLEMENTASI *UNDERLYING ASSET* DARI PENERBITAN SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR 174

A. Keberadaan dan Kepemilikan *Underlying asset* 174

1. Identifikasi dan Kedudukan *Underlying asset* dalam Proyek SBSN 174

2. Status Kepemilikan dan Penguasaan Aset 178

3. Permasalahan Keberadaan dan Kepastian Hukum Aset . 182

B. Akad dan Perikatan Hukum 187

1. Pelaksanaan Akad dalam Penerbitan SBSN 187

2. Hubungan Hukum Para Pihak dalam Pembiayaan Proyek 192

3. Kedudukan Hukum Pengguna Barang 197

4. Akibat Hukum Kegagalan Pelaksanaan Proyek 205

C. Kepatuhan Regulasi dan Syariah 209

1. Kepatuhan terhadap Regulasi Pembiayaan dan

Pelaksanaan Proyek SBSN 209

2. Kepatuhan terhadap Prinsip Syariah 212

3. Kepatuhan Substantif Berdasarkan Maqashid Syariah dan Maslahah 216

D. Pengawasan dan Tata Kelola 220

1. Pengawasan Fisik, Keuangan, dan Pemanfaatan Aset 220

2. Kelemahan dan Penguatan Tata Kelola Proyek SBSN ... 223

BAB IV : PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PENGGUNA BARANG TERHADAP *UNDERLYING ASSET* TERBENGKALAI ATAS PROYEK INFRASTRUKTUR YANG DIBIAYAI MELALUI SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA 229

A. Pertanggungjawaban Hukum Perdata Pengguna Barang Terhadap *Underlying Asset* Terbengkalai Atas Proyek Infrastruktur Yang Dibiayai Melalui Surat Berharga Syariah Negara 229

1. Hubungan Hukum Perdata Para Pihak dalam Pengelolaan *Underlying asset* SBSN 229

2. Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum dalam Keterbengkaian *Underlying asset* 240

3. Akibat Hukum dan Penyelesaian Pertanggungjawaban Perdata 251

B. Pertanggungjawaban Hukum Pidana Pengguna Barang Terhadap *Underlying Asset* Terbengkalai Atas Proyek Infrastruktur Yang Dibiayai Melalui Surat Berharga Syariah Negara 264

1. Kualifikasi Tindak Pidana dalam Keterbengkaian *Underlying asset* SBSN 264

2. Pertanggungjawaban Pidana Pengguna Barang dan Para Pihak Terkait 278

3. Penegakan Hukum Pidana dan Pemulihan Kerugian Negara 293

C. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara Pengguna Barang Terhadap *Underlying Asset* Terbengkalai Atas Proyek

Infrastruktur Yang Dibiayai Melalui Surat Berharga Syariah Negara 307

1. Kedudukan, Kewenangan, dan Kewajiban Administratif Pengguna Barang 307

2. Bentuk Pelanggaran Administratif dalam Keterbengkaian *Underlying asset* 319

3. Sanksi Administratif dan Pemulihan Fungsi Aset 333

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN 346

A. Kesimpulan 346

B. Saran 348

DAFTAR PUSTAKA 351

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia dibentuk untuk bamelindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan tersebut menempatkan negara sebagai pemegang tanggung jawab utama dalam menyelenggarakan pembangunan yang mampu meningkatkan kualitas kehidupan masyaraka. Pembangunan tidak hanya dimaknai sebagai peningkatan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga sebagai proses menghadirkan pelayanan publik, pemerataan kesempatan, perlindungan sosial, serta akses masyarakat terhadap berbagai kebutuhan dasar. Tanggung jawab negara tersebut harus diwujudkan melalui kebijakan, kelembagaan, pembiayaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. [1]

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu instrumen penting dalam mewujudkan tujuan negara. Infrastruktur menyediakan sarana yang mendukung aktivitas ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, keagamaan, transportasi, komunikasi, serta pelayanan pemerintahan. Ketersediaan jalan, jembatan, fasilitas pendidikan, rumah sakit, rumah ibadah, jaringan irigasi, pelabuhan, bandara, dan gedung pelayanan publik menentukan kemampuan masyarakat memperoleh pelayanan secara layak. Infrastruktur yang memadai juga memperkuat

[1] Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan Alinea IV; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1); Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 13-20.

konektivitas antarwilayah, memperlancar distribusi barang dan jasa, serta membuka akses terhadap pusat-pusat pertumbuhan ekonomi.[2]

Kedudukan infrastruktur dalam pembangunan tidak dapat dipahami hanya sebagai keberadaan bangunan fisik. Infrastruktur harus memiliki fungsi, daya guna, dan nilai manfaat yang dapat dirasakan masyarakat. Gedung pelayanan publik yang selesai dibangun tetapi tidak digunakan tidak dapat sepenuhnya disebut berhasil memenuhi tujuan pembangunan. Jalan yang tidak dapat dilalui, fasilitas kesehatan yang tidak beroperasi, atau bangunan pendidikan yang terbengkalai menunjukkan adanya perbedaan antara keberhasilan administratif dengan keberhasilan substantif. Ukuran keberhasilan pembangunan harus mencakup penyelesaian fisik, kesesuaian mutu, ketepatan waktu, keberlanjutan fungsi, serta manfaat sosial dan ekonomi yang dihasilkan.[3]

Pembangunan infrastruktur juga berkaitan erat dengan prinsip pengelolaan kekayaan negara. Setiap sumber daya yang digunakan dalam pembangunan berasal dari keuangan negara, aset negara, pembiayaan publik, atau bentuk penghimpunan dana yang pada akhirnya menimbulkan kewajiban bagi negara. Penggunaan sumber daya tersebut harus dilaksanakan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Pengelolaan pembangunan yang tidak menghasilkan manfaat dapat menimbulkan pemborosan, hilangnya nilai aset, berkurangnya kualitas pelayanan publik, serta meningkatnya beban fiskal negara.

---

[2] Asian Development Bank, *Meeting Asia's Infrastructure Needs* (Manila: Asian Development Bank, 2017), hlm. 1-12; Bappenas, *Ringkasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2025), hlm. 1-15.

[3] Asian Development Bank, hlm. 13-25; Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), hlm. 3-12.

Prinsip kemanfaatan mempunyai kedudukan penting dalam menilai keberhasilan pembangunan infrastruktur. Nilai suatu proyek tidak hanya ditentukan oleh besarnya anggaran yang telah direalisasikan atau persentase pekerjaan yang telah diselesaikan. Nilai proyek juga ditentukan oleh kemampuan aset tersebut menjalankan fungsi yang telah direncanakan. Pembangunan fasilitas publik pada dasarnya mengandung amanah untuk mengubah sumber daya negara menjadi manfaat yang nyata bagi masyarakat. Hilangnya fungsi aset dapat dipandang sebagai kegagalan dalam memenuhi tujuan pembangunan, meskipun proses penganggaran dan kontrak telah dilaksanakan secara formal.[4]

Kebutuhan pembangunan infrastruktur terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk, perkembangan wilayah, peningkatan aktivitas ekonomi, serta tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik. Pemerintah harus menyediakan infrastruktur baru sekaligus memelihara aset yang telah dibangun. Kebutuhan tersebut menuntut ketersediaan pembiayaan dalam jumlah besar dan berkelanjutan. Kapasitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak selalu mampu memenuhi seluruh kebutuhan pembangunan pada waktu yang bersamaan karena anggaran negara juga digunakan untuk pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial, pertahanan, keamanan, belanja pegawai, subsidi, dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan lainnya.[5]

[4] Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907), hlm. 1-12; Jonathan Gruber, *Public Finance and Public Policy* Edisi ke-6 (New York: Worth Publishers, 2019), hlm. 1-14.

[5] Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2025* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2024), hlm. 1-20; Bappenas, *loc.cit.*

Keterbatasan ruang fiskal mendorong pemerintah mengembangkan berbagai instrumen pembiayaan pembangunan. Instrumen pembiayaan dibutuhkan untuk menjaga kesinambungan proyek tanpa hanya bergantung pada penerimaan negara dalam satu tahun anggaran. Pengembangan instrumen pembiayaan juga bertujuan memperluas sumber dana, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan mempercepat penyediaan infrastruktur. Setiap instrumen pembiayaan tetap harus ditempatkan dalam kerangka hukum keuangan negara agar penghimpunan, penggunaan, pengelolaan, serta pertanggungjawabannya dapat diawasi secara jelas.[6]

Pembiayaan pembangunan tidak dapat dinilai hanya dari keberhasilan pemerintah memperoleh dana. Keberhasilan pembiayaan harus dilihat dari keterkaitan antara dana yang dihimpun, proyek yang dibiayai, aset yang dihasilkan, dan manfaat yang diterima masyarakat. Dana yang berhasil dihimpun tetapi digunakan untuk proyek yang tidak selesai atau tidak berfungsi menunjukkan adanya persoalan dalam tata kelola pembiayaan. Kondisi tersebut dapat menimbulkan beban ganda karena negara tetap menanggung kewajiban atas pembiayaan, sementara masyarakat tidak memperoleh manfaat yang seharusnya dihasilkan oleh proyek.

Instrumen pembiayaan pembangunan juga menimbulkan hubungan hukum antara negara, investor, kementerian atau lembaga, satuan kerja, penyedia barang dan jasa, pengelola aset, serta masyarakat. Masing-masing pihak memiliki kewenangan dan kewajiban yang berbeda dalam proses perencanaan,

[6] Alessandro Missale, *Public Debt Management* (Oxford: Oxford University Press, 1999), hlm. 1-10; Jonathan Gruber, hlm. 15-30; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Informasi APBN Tahun Anggaran 2025* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2025), hlm. 1-12.

penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, penyerahan, dan pemanfaatan aset. Kejelasan hubungan hukum tersebut diperlukan untuk menentukan pihak yang harus bertanggung jawab apabila proyek mengalami keterlambatan, kegagalan, penghentian, atau kehilangan fungsi. Ketidakjelasan pembagian tanggung jawab berpotensi menyebabkan penyelesaian masalah hanya berfokus pada kontraktor, sedangkan tanggung jawab institusi atau Pengguna Barang belum dinilai secara memadai.[7]

Kebutuhan terhadap pembiayaan yang legal, akuntabel, dan berkelanjutan mendorong negara memanfaatkan instrumen yang tidak hanya berorientasi pada aspek keuangan, tetapi juga memiliki landasan etika dan prinsip syariah. Surat Berharga Syariah Negara menjadi salah satu instrumen yang digunakan untuk membiayai kebutuhan anggaran dan pembangunan infrastruktur. Kehadiran instrumen tersebut memperluas alternatif pembiayaan sekaligus membawa konsekuensi hukum yang lebih kompleks karena pengelolaannya harus memenuhi ketentuan keuangan negara, prinsip pengelolaan aset, ketentuan kontraktual, dan prinsip syariah. Kompleksitas tersebut menuntut agar setiap proyek yang dibiayai benar-benar menghasilkan aset dan manfaat sebagaimana tujuan penerbitannya.[8]

[7] Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* Translated by Max Knight (Berkeley: University of California Press, 1967), hlm. 1-15; Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 1-12; Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 1-10.

[8] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *Kepastian Hukum Sukuk Negara sebagai Instrumen Investasi di Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 1-15; Zamir Iqbal dan Abbas Mirakhor, *An Introduction to Islamic Finance: Theory and Practice* 2nd ed. (Singapore: John Wiley & Sons, 2011), hlm. 1-10. Sahdani Ritonga, Ramlan Ramlan, dan Muhammad Arifin, "Investor Protection Model in Digital Retail SBSN with Sharia Compliance Assurance", Jurnal Akta, Vol. 13 No. 2 (2026), hlm. 811-819, DOI: 10.30659/akta.v13i2.51973.

Surat Berharga Syariah Negara merupakan salah satu instrumen pembiayaan yang dikembangkan untuk memperkuat kapasitas negara dalam memenuhi kebutuhan anggaran dan pembangunan. Instrumen ini diterbitkan berdasarkan prinsip syariah dan menjadi bagian dari kebijakan pengelolaan pembiayaan negara. Kehadiran SBSN memperlihatkan adanya perluasan sumber pembiayaan yang tidak hanya bertumpu pada penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, atau pinjaman konvensional. Negara melalui penerbitan SBSN memperoleh dana dari masyarakat dan investor dengan tetap menempatkan struktur transaksi dalam kerangka hukum keuangan negara dan prinsip syariah.[9]

Pengaturan SBSN memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk menerbitkan surat berharga berdasarkan prinsip syariah sebagai bukti penyertaan terhadap aset SBSN. Kedudukan hukum tersebut membedakan SBSN dari instrumen utang konvensional karena penerbitannya tidak semata-mata didasarkan pada hubungan antara pemberi pinjaman dan penerima pinjaman. Struktur SBSN harus disertai akad, aset, proyek, atau kegiatan yang menjadi dasar transaksi. Karakteristik tersebut menempatkan SBSN sebagai instrumen pembiayaan yang memiliki keterkaitan dengan aktivitas ekonomi dan aset yang nyata.[10]

Penerbitan SBSN mempunyai beberapa tujuan, antara lain membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, membiayai pembangunan proyek,

[9] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 4; Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *Project Based Sukuk: Instrumen Pembiayaan Infrastruktur Berbasis Syariah* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2024), hlm. 1-10; Muhammad Ayub, *Understanding Islamic Finance* (Chichester: John Wiley & Sons, 2007), hlm. 1-12.

[10] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2008 tentang Perusahaan Penerbit Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1; Iyah Faniyah, *op.cit.*, hlm. 16-30.

memperluas sumber pembiayaan negara, mengembangkan pasar keuangan syariah, serta menyediakan alternatif investasi yang sesuai dengan prinsip syariah. Tujuan pembiayaan tersebut menunjukkan bahwa SBSN tidak hanya berfungsi sebagai instrumen investasi bagi pemegang surat berharga. SBSN juga menjadi sarana negara untuk mengubah dana yang dihimpun menjadi program, kegiatan, dan proyek yang memberikan manfaat bagi masyarakat.[11]

Perkembangan kebijakan SBSN telah mendorong penggunaan instrumen tersebut untuk membiayai pembangunan infrastruktur melalui skema pembiayaan proyek. Pendanaan proyek melalui SBSN memungkinkan kementerian dan lembaga mengajukan kegiatan pembangunan yang memenuhi persyaratan perencanaan, penganggaran, kesiapan teknis, dan kelayakan administratif. Dana hasil penerbitan kemudian dialokasikan untuk mendukung penyelesaian proyek yang telah ditetapkan. Skema tersebut memperkuat hubungan antara penerbitan SBSN dengan aset atau proyek yang secara langsung dapat diidentifikasi.[12]

Pembiayaan proyek melalui SBSN menimbulkan tanggung jawab yang lebih luas daripada sekadar penyerapan anggaran. Kementerian, lembaga, dan satuan kerja pelaksana wajib memastikan bahwa proyek dapat diselesaikan sesuai

[11] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 4; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 21-35; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, "Evaluation of Sovereign Sukuk as a Government Financing Instrument with Stakeholder Theory: A Moving Forward Policy from Indonesia's Experience", *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, Vol. 14 No. 2 (2023), hlm. 315-338, DOI: 10.1108/JIABR-03-2022-0066, hlm. 315-338.

[12] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengelolaan Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 2; Houcem Smaoui, Karim Mimouni, dan Ibrahim Ben Salah, "Do Sukuk Spur Infrastructure Development?", *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*, Vol. 14 No. 4 (2021), hlm. 655-670, DOI: 10.1108/IMEFM-06-2020-0301, hlm. 655-670.

dengan perencanaan, spesifikasi teknis, jadwal, dan tujuan pemanfaatannya. Penyelesaian fisik proyek belum dapat dinilai sebagai keberhasilan apabila aset tidak diserahterimakan, tidak dicatat, tidak dioperasikan, atau tidak memberikan manfaat. Keberhasilan pembiayaan SBSN harus dinilai berdasarkan kesinambungan antara proses penerbitan, pelaksanaan proyek, terbentuknya aset, dan diterimanya manfaat oleh masyarakat.[13]

Karakter syariah dalam SBSN menuntut adanya kesesuaian antara bentuk transaksi dengan prinsip-prinsip muamalah. Struktur pembiayaan tidak boleh mengandung unsur riba, gharar, maysir, dan kegiatan yang bertentangan dengan prinsip syariah. Akad yang digunakan harus mempunyai objek yang jelas, tujuan yang dapat dibenarkan, dan manfaat yang dapat dipertanggungjawabkan. Pemenuhan prinsip syariah tidak cukup hanya dilakukan pada tahap penyusunan akad dan penerbitan surat berharga. Pelaksanaan proyek dan pengelolaan aset juga harus mencerminkan amanah, kemanfaatan, keadilan, serta perlindungan terhadap harta.[14]

Underlying asset mempunyai kedudukan penting dalam struktur penerbitan SBSN. Aset dasar tersebut menjadi landasan yang menghubungkan penerbitan surat berharga dengan kepemilikan, hak manfaat, proyek, atau kegiatan tertentu. Keberadaan *underlying asset* memberikan dasar substantif bahwa dana

[13] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 6-10; Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *Daftar Prioritas Proyek SBSN Tahun Anggaran 2025* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2025), hlm. 1-15.

[14] Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, Fatwa Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Ketentuan Umum; Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *Shari'ah Standards* (Manama: AAOIFI, 2021), hlm. 1-20; Muhammad Ayub, *op.cit.*, hlm. 13-30. Sahdani Ritonga, Ramlan Ramlan, dan Muhammad Arifin, op.cit., hlm. 811-819.

yang dihimpun tidak dipertukarkan dengan uang semata, tetapi dikaitkan dengan aset atau manfaat yang memiliki nilai. Hubungan tersebut menjadi salah satu unsur yang membedakan pembiayaan syariah dari pembiayaan berbasis bunga.[15]

Bentuk *underlying asset* dalam penerbitan SBSN dapat berupa Barang Milik Negara, hak manfaat atas Barang Milik Negara, proyek yang akan atau sedang dibangun, serta jasa tertentu yang sesuai dengan struktur akad. Aset dasar tidak selalu berpindah secara penuh kepada investor karena yang dapat menjadi objek transaksi adalah hak manfaat atau bagian penyertaan atas aset. Negara tetap memiliki kedudukan penting dalam penguasaan dan pengelolaan aset, sedangkan struktur SBSN memberikan dasar hukum bagi penerbitan surat berharga berdasarkan manfaat atau proyek yang menjadi objek transaksi.[16]

Fungsi *underlying asset* tidak seharusnya dipahami hanya sebagai persyaratan formal untuk memenuhi struktur penerbitan SBSN. Aset dasar harus memiliki kejelasan hukum, nilai, keberadaan, fungsi, serta manfaat yang dapat dipertahankan selama berlangsungnya transaksi. Proyek yang dijadikan dasar pembiayaan juga harus memiliki kelayakan, kesiapan, dan kepastian pelaksanaan. *Underlying asset* yang tidak jelas, tidak selesai, tidak dapat digunakan, atau

[15] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017 tentang Penggunaan Barang Milik Negara sebagai Dasar Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 2; ISRA dan Thomson Reuters, *Sukuk: Principles and Practices* (Kuala Lumpur: ISRA-Thomson Reuters, 2016), hlm. 1-15.

[16] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023 tentang Penggunaan Proyek sebagai Dasar Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 2; Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *op.cit.*, hlm. 11-25.

kehilangan fungsi dapat menimbulkan persoalan mengenai kesesuaian antara bentuk hukum transaksi dengan kenyataan pemanfaatan aset.[17]

Kedudukan *underlying asset* menjadi semakin penting ketika SBSN digunakan untuk membiayai pembangunan infrastruktur. Aset yang terbentuk dari dana SBSN seharusnya berfungsi sebagai sarana pelayanan publik dan sumber kemanfaatan bagi masyarakat. Keberadaan aset yang selesai dibangun tetapi tidak dioperasikan, proyek yang berhenti sebelum selesai, atau bangunan yang dibiarkan mengalami kerusakan menunjukkan bahwa tujuan pembiayaan belum tercapai secara substantif. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan hukum karena negara tetap memikul kewajiban pembayaran imbalan dan nilai nominal SBSN, sedangkan aset yang menjadi dasar pembiayaan tidak menghasilkan manfaat sesuai dengan tujuan pembangunannya.[18]

Pembiayaan proyek melalui Surat Berharga Syariah Negara berkembang sebagai salah satu instrumen penting dalam mendukung pembangunan infrastruktur nasional. Skema Project Based Sukuk menghubungkan kebutuhan pembiayaan negara dengan proyek tertentu yang telah direncanakan, dianggarkan, dan ditetapkan sebagai objek pembiayaan. Hubungan tersebut memberikan identitas yang lebih jelas terhadap penggunaan dana karena alokasi pembiayaan diarahkan pada kegiatan atau proyek yang secara administratif dan teknis dapat

[17] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023, Pasal 3; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 3.

[18] Houcem Smaoui, Karim Mimouni, dan Ibrahim Ben Salah, Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*; Islamic Development Bank, *Islamic Finance for Infrastructure PPP Projects* (Jeddah: Islamic Development Bank, 2017), hlm. 1-10.

ditelusuri. Keterlacakan tersebut seharusnya memperkuat transparansi, akuntabilitas, serta pengawasan terhadap pelaksanaan proyek.[19]

Project Based Sukuk menuntut kesiapan proyek sejak tahap perencanaan. Kementerian atau lembaga yang mengusulkan proyek wajib memastikan kesiapan dokumen, lokasi, desain, kebutuhan anggaran, jadwal pelaksanaan, serta dukungan kelembagaan. Ketidaksiapan pada tahap awal dapat memengaruhi pelaksanaan pekerjaan, penyerapan anggaran, kualitas bangunan, dan keberlanjutan fungsi aset. Perencanaan yang lemah dapat menyebabkan proyek mengalami keterlambatan, perubahan kontrak, penghentian pekerjaan, atau kegagalan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.[20]

Pelaksanaan proyek SBSN melibatkan beberapa pihak dengan kedudukan dan kewenangan yang berbeda. Pemerintah pusat bertindak dalam penerbitan dan pengelolaan SBSN, kementerian atau lembaga mengusulkan serta melaksanakan proyek, satuan kerja menjalankan kegiatan teknis dan administratif, penyedia barang atau jasa melaksanakan pekerjaan berdasarkan kontrak, sedangkan pengelola dan pengguna barang bertanggung jawab atas pencatatan serta pemanfaatan aset. Masyarakat menjadi pihak yang pada akhirnya menerima manfaat dari keberadaan infrastruktur tersebut. Rangkaian hubungan hukum itu

[19] Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *op.cit.*, hlm. 1-15; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 4; Raihan Sinaga, M. Fikri Ali Pulungan, dan M. Faisal Rahendra Lubis, "Peran Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sebagai Instrumen Pembiayaan Berkelanjutan (Green Sukuk) di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan Al-Hikmah*, Vol. 6 No. 3 (2025), hlm. 627-641, hlm. 627-641.

[20] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 6-13; William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* Sixth Edition (New York: Routledge, 2018), hlm. 1-12; George C. III Edwards, *Implementing Public Policy* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), hlm. 1-10.

menunjukkan bahwa kegagalan proyek tidak selalu dapat dibebankan hanya kepada satu pihak.[21]

Kewajiban pembayaran imbalan dan nilai nominal SBSN tetap menjadi tanggung jawab negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kewajiban tersebut tidak serta-merta berakhir ketika proyek mengalami keterlambatan atau tidak berfungsi. Negara dapat tetap memenuhi kewajibannya kepada investor meskipun aset yang dibiayai belum menghasilkan manfaat sebagaimana direncanakan. Keadaan tersebut menciptakan ketidakseimbangan antara kewajiban fiskal yang tetap berjalan dengan kemanfaatan aset yang belum atau tidak tercapai.[22]

Ketidakseimbangan antara pembayaran kewajiban SBSN dan kegagalan fungsi proyek menunjukkan bahwa evaluasi tidak dapat berhenti pada keamanan pembayaran kepada investor. Investor memang memperoleh perlindungan melalui jaminan pembayaran negara, tetapi kepentingan masyarakat dan keuangan negara tetap dapat dirugikan ketika aset tidak selesai atau tidak dimanfaatkan. Negara harus menanggung biaya penerbitan, pembayaran imbalan, penyelesaian pekerjaan, pemeliharaan, dan kemungkinan penganggaran ulang. Beban tersebut dapat meningkat ketika kerusakan fisik, sengketa kontrak, atau perubahan kebutuhan menghambat pemulihan proyek. [23]

---

[21] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pengelolaan Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 6-12; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 13-25.

[22] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 5; Iyah Faniyah, *op.cit.*, hlm. 31-45; Obiyathulla Ismath Bacha dan Abbas Mirakhor, *Islamic Capital Markets: A Comparative Approach* (Singapore: John Wiley & Sons, 2013), hlm. 1-15.

[23] Richard Allen, Richard Hemming, dan Barry Potter,, hlm. 31-45; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, ; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2024* (Jakarta: BPK RI, 2024), hlm. 1-10.

Pengguna Barang memiliki kedudukan penting dalam memastikan bahwa proyek SBSN tidak berhenti pada tahap pembangunan fisik. Istilah Pengguna Barang dalam penelitian ini perlu dipahami sebagai pihak atau institusi yang memperoleh kewenangan, penguasaan, penggunaan, pengelolaan, atau manfaat langsung dari proyek dan *underlying asset* yang dibiayai melalui SBSN. Pengguna Barang dapat berbentuk kementerian, lembaga, satuan kerja, instansi vertikal, badan layanan umum, atau unit lain yang ditetapkan untuk menggunakan dan mengelola aset. Masyarakat tetap menjadi Pengguna Barang akhir, tetapi tidak memegang kewenangan administratif atas proyek dan aset. [24]

Kedudukan Pengguna Barang berbeda dari kedudukan penerbit SBSN dan penyedia barang atau jasa. Penerbit SBSN bertanggung jawab atas struktur penerbitan dan pemenuhan kewajiban kepada investor. Penyedia barang atau jasa bertanggung jawab melaksanakan pekerjaan sesuai kontrak. Pengguna Barang memiliki kepentingan dan kewajiban untuk memastikan bahwa proyek yang dibangun dapat diterima, dicatat, digunakan, dipelihara, dan dimanfaatkan sesuai peruntukannya. Perbedaan tersebut penting karena keterbengkaian aset tidak selalu disebabkan oleh kegagalan kontraktor, tetapi dapat terjadi akibat kelalaian pengelolaan setelah pekerjaan selesai.[25]

Pengguna Barang seharusnya terlibat sejak tahap perencanaan kebutuhan proyek. Keterlibatan tersebut diperlukan agar pembangunan tidak menghasilkan aset yang tidak sesuai kebutuhan, tidak siap digunakan, atau tidak memiliki

[24] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 7; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 26-40; Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 11-25.

[25] Hans Kelsen, *op.cit.*, hlm. 16-30; Hugh Beale, ed., *Chitty on Contracts* 33rd ed. (London: Sweet & Maxwell, 2018), hlm. 1-10.

dukungan operasional. Perencanaan yang tidak mempertimbangkan kesiapan sumber daya manusia, biaya pemeliharaan, aksesibilitas, perizinan, dan kebutuhan pengguna dapat menyebabkan aset kehilangan fungsi setelah dibangun. Tanggung jawab Pengguna Barang tidak dapat dibatasi hanya pada penerimaan fisik bangunan apabila kelayakan pemanfaatannya belum dipastikan.[26]

Kewajiban Pengguna Barang juga mencakup pengawasan terhadap kesesuaian proyek dengan tujuan pembiayaan. Pengawasan diperlukan untuk memastikan bahwa pekerjaan berjalan sesuai spesifikasi, jadwal, kualitas, dan anggaran. Pengguna Barang harus mampu mengidentifikasi risiko yang dapat menghambat penyelesaian maupun pemanfaatan aset. Kegagalan melakukan pengawasan dapat menimbulkan keterlambatan penanganan, pembengkakan biaya, penurunan kualitas pekerjaan, serta hilangnya peluang untuk mencegah proyek menjadi terbengkalai. [27]

Pertanggungjawaban Pengguna Barang menjadi semakin penting ketika aset telah diserahterimakan tetapi tidak segera digunakan atau dipelihara. Aset yang tidak difungsikan akan mengalami penurunan nilai, kerusakan, kehilangan komponen, dan peningkatan biaya pemulihan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan tidak hanya bergantung pada penyelesaian kontrak, tetapi juga pada kemampuan Pengguna Barang menjaga keberlanjutan

[26] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 2; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 6-10; Bappenas, hlm. 16-30.

[27] Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6; Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 11-25.

fungsi *underlying asset*. Ketidakjelasan mengenai batas tanggung jawab Pengguna Barang dapat menyebabkan aset terbengkalai tanpa adanya pihak yang secara efektif diwajibkan memulihkan dan mengoperasikannya. [28]

Pengelolaan *underlying asset* yang berasal dari pembiayaan SBSN pada dasarnya harus menjamin tercapainya tujuan pembangunan sejak tahap perencanaan hingga tahap pemanfaatan. Proyek yang dibiayai wajib memiliki kesiapan teknis, administratif, kelembagaan, dan anggaran pendukung yang memadai. Kesiapan tersebut diperlukan agar pembangunan tidak berhenti pada penyelesaian fisik, tetapi berlanjut pada penggunaan aset secara efektif. Standar keberhasilan harus mencakup kualitas pekerjaan, ketepatan waktu, kesesuaian fungsi, keberlanjutan operasional, dan manfaat yang diterima masyarakat.[29]

Perencanaan proyek memegang peranan penting dalam menjaga keberlangsungan fungsi *underlying asset*. Dokumen perencanaan seharusnya memuat kebutuhan nyata, tujuan pembangunan, lokasi yang layak, desain yang dapat dilaksanakan, sumber daya pengelola, biaya operasional, serta strategi pemeliharaan. Perencanaan yang hanya berorientasi pada ketersediaan anggaran dapat menghasilkan proyek yang secara fisik selesai, tetapi tidak siap digunakan. Kualitas perencanaan menentukan kemampuan proyek menghadapi risiko

[28] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara, Pasal 2.

[29] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023, Pasal 3-5; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 14-20; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Tahun 2024* (Jakarta: DJKN Kementerian Keuangan, 2025), hlm. 1-15.

perubahan kondisi lapangan, keterlambatan pekerjaan, kenaikan biaya, dan kebutuhan penyesuaian teknis. [30]

Pelaksanaan proyek harus tunduk pada prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, persaingan yang sehat, dan akuntabilitas. Setiap tahapan pekerjaan perlu diawasi agar volume, mutu, waktu, serta penggunaan anggaran sesuai dengan kontrak dan tujuan pembiayaan. Pengawasan yang memadai dapat mendeteksi penyimpangan sejak awal dan mencegah terjadinya kerusakan yang lebih besar. Keterlambatan pengambilan tindakan terhadap penyedia yang tidak memenuhi kewajiban dapat memperbesar risiko proyek berhenti dan menimbulkan kerugian bagi negara.[31]

Serah terima pekerjaan tidak seharusnya dipahami sebagai akhir tanggung jawab para pihak. Proses tersebut menjadi awal pengelolaan aset oleh pihak yang memperoleh kewenangan untuk menggunakan dan memeliharanya. Pengguna Barang harus memastikan pencatatan aset, penetapan status penggunaan, kesiapan operasional, pemeliharaan rutin, serta perlindungan terhadap kerusakan atau kehilangan. Aset yang telah diserahterimakan tanpa dukungan pengelolaan dapat mengalami penurunan fungsi dalam waktu singkat.[32]

Pemanfaatan *underlying asset* harus sesuai dengan tujuan pembangunan dan struktur pembiayaan yang mendasarinya. Aset yang dibangun untuk

---

[30] William N. Dunn, *op.cit.*, hlm. 13-25; Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1980), hlm. 1-12; Michael Hill dan Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice* Third Edition (London: SAGE Publications, 2014), hlm. 1-15.

[31] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6; Hugh Beale, ed., *op.cit.*, hlm. 11-25; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2024* (Jakarta: BPK RI, 2025), hlm. 1-10.

[32] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 3-8; Philipus M. Hadjon, hlm. 41-55.

pelayanan pendidikan harus digunakan untuk mendukung kegiatan pendidikan. Fasilitas kesehatan harus dapat memberikan pelayanan kesehatan. Infrastruktur transportasi harus dapat meningkatkan mobilitas masyarakat dan distribusi barang. Penyimpangan penggunaan atau tidak berfungsinya aset menunjukkan bahwa manfaat yang menjadi dasar pembiayaan belum diwujudkan secara utuh.[33]

Pengelolaan aset SBSN juga mengandung kewajiban untuk menjaga nilai kekayaan negara. Pemeliharaan yang terencana dapat mempertahankan kondisi fisik, umur manfaat, dan kualitas pelayanan aset. Ketiadaan anggaran pemeliharaan, lemahnya pengawasan, atau tidak jelasnya pihak pengelola dapat mempercepat kerusakan. Penurunan nilai aset akibat kelalaian tidak hanya berdampak pada kondisi bangunan, tetapi juga menimbulkan pemborosan atas pembiayaan yang telah dikeluarkan negara. [34]

Realitas pelaksanaan pembangunan menunjukkan bahwa tidak seluruh proyek infrastruktur dapat diselesaikan dan dimanfaatkan sesuai rencana. Sejumlah proyek mengalami keterlambatan, penghentian pekerjaan, kerusakan sebelum digunakan, atau tidak dapat dioperasikan setelah selesai dibangun. Kondisi tersebut dapat terjadi pada proyek yang bersumber dari anggaran konvensional maupun pembiayaan SBSN. Risiko menjadi lebih kompleks pada

[33] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Amartya Sen, *op.cit.*, hlm. 13-25.

[34] Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1); Abdul Halim, *Hukum Perbendaharaan Negara* (Jakarta: Salemba Empat, 2008), hlm. 1-15; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, hlm. 16-30.

proyek SBSN karena kegagalan fungsi aset juga berkaitan dengan tujuan penerbitan instrumen keuangan berbasis syariah.[35]

Istilah aset terbengkalai dalam penelitian ini merujuk pada *underlying asset* yang tidak selesai, tidak dapat digunakan, tidak dimanfaatkan sesuai peruntukan, ditinggalkan dalam jangka waktu tertentu, atau mengalami penurunan fungsi akibat tidak adanya pengelolaan yang memadai. Pengertian tersebut mencakup proyek yang berhenti pada tahap konstruksi maupun bangunan yang secara fisik selesai tetapi tidak beroperasi. Keterbengkaian tidak selalu identik dengan keruntuhan fisik karena aset yang berdiri tanpa fungsi juga dapat dikategorikan kehilangan manfaat.

Faktor penyebab keterbengkaian *underlying asset* dapat berasal dari kelemahan perencanaan, ketidaksiapan lahan, perubahan desain, keterbatasan anggaran, persoalan pengadaan, wanprestasi penyedia, sengketa kontrak, lemahnya pengawasan, serta perubahan kebijakan. Faktor lain dapat muncul setelah pekerjaan selesai, seperti tidak tersedianya sumber daya manusia, belum adanya izin operasional, tidak adanya peralatan pendukung, keterbatasan biaya pemeliharaan, atau belum jelasnya institusi pengelola. Kompleksitas penyebab tersebut menunjukkan bahwa kegagalan proyek tidak dapat selalu dijelaskan hanya sebagai kesalahan kontraktor.

Keterbengkaian *underlying asset* menimbulkan keadaan ketika dana telah dikeluarkan, kewajiban negara tetap berjalan, tetapi manfaat pembangunan belum

[35] Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 1-10; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*; Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Tahun 2024* (Jakarta: DJPPR Kementerian Keuangan, 2025), hlm. 1-15.

diterima masyarakat. Negara tetap harus memenuhi pembayaran imbalan dan nilai nominal SBSN sesuai ketentuan. Proyek yang tidak berfungsi juga dapat memerlukan anggaran tambahan untuk pengamanan, penyelesaian, perbaikan, atau pembangunan ulang. Keadaan tersebut memperlihatkan kesenjangan antara tujuan pembiayaan yang menghendaki terbentuknya manfaat publik dengan kenyataan berupa aset yang tidak memberikan fungsi sebagaimana direncanakan.

Keterbengkaian *underlying asset* yang berasal dari pembiayaan SBSN menimbulkan konsekuensi terhadap pengelolaan keuangan negara. Dana yang telah dialokasikan tidak menghasilkan manfaat sebagaimana direncanakan, sedangkan kewajiban pembayaran imbalan dan nilai nominal kepada investor tetap harus dipenuhi. Keadaan tersebut dapat menciptakan beban fiskal yang tidak sebanding dengan hasil pembangunan. Biaya tambahan juga dapat timbul untuk mengamankan lokasi, memperbaiki kerusakan, menyelesaikan pekerjaan, melakukan audit, atau mengadakan kontrak baru.

Kerugian yang timbul dari proyek terbengkalai tidak selalu dapat diukur hanya berdasarkan nilai fisik bangunan yang rusak atau volume pekerjaan yang belum selesai. Hilangnya kesempatan masyarakat untuk menggunakan fasilitas publik juga merupakan bentuk kerugian yang mempunyai dampak ekonomi dan sosial. Aset pendidikan yang tidak digunakan dapat menghambat proses belajar. Fasilitas kesehatan yang tidak beroperasi dapat membatasi akses pelayanan. Infrastruktur transportasi yang tidak selesai dapat menahan mobilitas dan pertumbuhan wilayah. Hilangnya manfaat tersebut menunjukkan adanya nilai publik yang tidak terwujud.

Keterbengkaian aset juga memengaruhi kualitas pelayanan publik. Masyarakat sebagai Pengguna Barang akhir tidak memperoleh fasilitas yang telah direncanakan dan dibiayai oleh negara. Kegagalan tersebut dapat memperlebar kesenjangan antarwilayah, menurunkan kepercayaan terhadap pemerintah, dan mengurangi efektivitas kebijakan pembangunan. Proyek yang terbengkalai bahkan dapat berubah menjadi sumber masalah baru berupa kerusakan lingkungan, gangguan keamanan, penyalahgunaan bangunan, atau konflik pemanfaatan lahan.

Dampak keterbengkaian *underlying asset* tidak berhenti pada aspek keuangan dan pelayanan publik. Karakter syariah SBSN menuntut adanya kesesuaian antara akad, objek, tujuan, dan manfaat transaksi. Aset yang tidak berfungsi menimbulkan persoalan mengenai tercapainya tujuan substantif pembiayaan syariah. Struktur penerbitan mungkin tetap sah secara formal, tetapi manfaat yang menjadi dasar pembiayaan tidak terwujud sebagaimana direncanakan. Keadaan tersebut dapat menurunkan kualitas kepatuhan syariah dari aspek substansi.[36]

Prinsip amanah dalam pengelolaan dana dan aset negara mengharuskan setiap pihak menggunakan kewenangannya untuk menjaga manfaat publik. Pengguna Barang tidak hanya menerima proyek sebagai hasil pekerjaan, tetapi juga menerima tanggung jawab untuk memastikan keberlanjutan fungsi aset. Kelalaian dalam pengelolaan, pemeliharaan, atau pengoperasian dapat dipandang sebagai kegagalan menjalankan amanah. Kegagalan tersebut menjadi semakin

[36] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, hlm. 21-40; Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum; ISRA dan Thomson Reuters, *op.cit.*, hlm. 16-35.

serius karena pembiayaan proyek berasal dari instrumen yang secara eksplisit menggunakan prinsip syariah.[37]

Keterbengkaian *underlying asset* juga berpotensi memengaruhi kepercayaan investor dan reputasi negara sebagai penerbit sukuk. Investor memang tetap memperoleh pembayaran sesuai jaminan negara, tetapi kualitas tata kelola proyek dapat menjadi pertimbangan dalam menilai kredibilitas instrumen. Reputasi SBSN tidak hanya dibentuk oleh kemampuan negara membayar kewajiban, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah memastikan bahwa dana yang dihimpun menghasilkan pembangunan yang nyata. Pengelolaan proyek yang lemah dapat menimbulkan kesan bahwa prinsip syariah hanya dipenuhi pada tataran formal. [38]

Pertanggungjawaban hukum atas *underlying asset* yang terbengkalai masih menghadapi persoalan pembagian kewenangan dan kewajiban. Pemerintah pusat bertanggung jawab atas penerbitan dan pembayaran SBSN. Kementerian atau lembaga bertanggung jawab atas pengusulan dan pelaksanaan proyek. Satuan kerja menjalankan fungsi teknis dan administratif. Penyedia barang atau jasa bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan. Pengguna barang dan pengelola aset bertanggung jawab atas pencatatan, penggunaan, serta pemeliharaan.

[37] Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach* (London: International Institute of Islamic Thought, 2008), hlm. 1-15; Mohammad Hashim Kamali, *Maqasid al-Shariah Made Simple* (London: International Institute of Islamic Thought, 2008), hlm. 1-15; M. Umer Chapra, *Islam and the Economic Challenge* (Leicester: The Islamic Foundation and IIIT, 1992), hlm. 1-20.

[38] Iyah Faniyah, *op.cit.*, hlm. 46-60; Obiyathulla Ismath Bacha dan Abbas Mirakhor, *op.cit.*, hlm. 16-30; Yustina Paramita Timur, Ririn Tri Ratnasari, dan Raditya Sukmana, "Determinants of Muslim Investors in Investing through Green Sukuk Retail: An Extended Pro-Environmental Planned Behavior Approach", *Journal of Islamic Marketing*, DOI: 10.1108/JIMA-07-2024-0286, DOI: 10.1108/JIMA-07-2024-0286.

Banyaknya pihak tersebut dapat menimbulkan fragmentasi tanggung jawab ketika proyek gagal berfungsi.

Peraturan yang mengatur SBSN lebih banyak menitikberatkan pada penerbitan, struktur akad, penggunaan aset dasar, pembayaran imbalan, dan perlindungan investor. Peraturan keuangan negara menekankan tertib pengelolaan anggaran serta tanggung jawab atas kerugian negara. Peraturan pengadaan barang dan jasa mengatur hubungan antara pejabat pemerintah dengan penyedia. Peraturan pengelolaan Barang Milik Negara mengatur penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, pemindahtanganan, dan penghapusan aset. Setiap rezim hukum memiliki fokus yang berbeda dan belum selalu memberikan jawaban terpadu terhadap keterbengkaian *underlying asset* SBSN.[39]

Pertanggungjawaban penyedia dapat diterapkan apabila kegagalan proyek disebabkan oleh wanprestasi, keterlambatan, atau ketidaksesuaian pekerjaan dengan kontrak. Pertanggungjawaban pejabat dapat muncul apabila ditemukan pelanggaran administrasi, penyalahgunaan kewenangan, kelalaian, atau kerugian negara. Pertanggungjawaban pidana baru dapat diterapkan apabila unsur tindak pidana telah terpenuhi. Ruang persoalan tetap muncul ketika aset selesai secara administratif tetapi tidak digunakan, tidak dipelihara, atau kehilangan fungsi tanpa adanya tindak pidana dan tanpa kerugian fisik yang segera dapat dihitung.[40]

[39] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49.

[40] Hugh Beale, ed., *op.cit.*, hlm. 26-40; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 26-40.

Kondisi tersebut menunjukkan belum jelasnya bentuk pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas hilangnya fungsi dan kemanfaatan *underlying asset*. Pengguna Barang dapat memiliki kewenangan menggunakan dan mengelola aset, tetapi batas tanggung jawabnya belum dirumuskan secara khusus dalam kerangka SBSN. Ketidakjelasan tersebut mencakup standar kesalahan, bentuk kerugian, mekanisme pemeriksaan, jenis sanksi, kewajiban pemulihan, serta hubungan antara tanggung jawab institusi dan tanggung jawab pribadi pejabat. Kekosongan formulasi tersebut dapat menyebabkan aset terbengkalai tanpa mekanisme penyelesaian yang mampu mengembalikan manfaatnya secara cepat dan berkelanjutan.[41]

Pendekatan pertanggungjawaban yang berlaku masih cenderung berjalan secara terpisah berdasarkan cabang hukum masing-masing. Hukum administrasi menilai kepatuhan terhadap prosedur, kewenangan, dan tata kelola pemerintahan. Hukum keuangan negara berfokus pada penggunaan anggaran, kerugian negara, dan kewajiban penggantian. Hukum perdata menempatkan wanprestasi serta pemenuhan kontrak sebagai dasar tanggung jawab. Hukum pidana baru bekerja ketika terdapat perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan kewenangan, atau unsur tindak pidana lainnya. Pemisahan tersebut menyebabkan keterbengkaian aset yang tidak selalu memenuhi seluruh unsur pelanggaran sulit diselesaikan melalui satu mekanisme yang utuh.[42]

---

[41] Lon L. Fuller, *The Morality of Law* (New Haven: Yale University Press, 1964), hlm. 1-20; Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), hlm. 73-77; Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 1-15.

[42] Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 41-55; Abdul Halim, *op.cit.*, hlm. 31-45; Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2002), hlm. 1-15.

Penyelesaian proyek terbengkalai pada praktiknya sering diarahkan pada pemutusan kontrak, pencairan jaminan pelaksanaan, pengenaan sanksi administratif, pencantuman penyedia dalam daftar hitam, audit investigatif, atau penganggaran kembali. Mekanisme tersebut penting untuk mengendalikan kerugian dan menindak pihak yang lalai. Hasil penyelesaian belum selalu menjamin bahwa aset dapat kembali berfungsi dan memberikan manfaat kepada masyarakat. Penegakan hukum yang hanya berorientasi pada sanksi berpotensi mengabaikan tujuan utama berupa pemulihan fungsi *underlying asset*.[43]

Kebutuhan terhadap model pertanggungjawaban yang lebih terpadu muncul karena keterbengkaian *underlying asset* menyentuh beberapa dimensi sekaligus. Dimensi pertama berkaitan dengan penggunaan keuangan negara. Dimensi kedua berkaitan dengan tanggung jawab administratif Pengguna Barang . Dimensi ketiga berkaitan dengan hubungan kontraktual antara pemerintah dan penyedia. Dimensi keempat berkaitan dengan kepatuhan terhadap prinsip syariah. Dimensi kelima berkaitan dengan hak masyarakat untuk memperoleh manfaat pembangunan. Model pertanggungjawaban yang memisahkan seluruh dimensi tersebut berisiko menghasilkan penyelesaian yang parsial.[44]

Teori Maqashid Syariah mempunyai relevansi penting untuk menilai pertanggungjawaban hukum atas *underlying asset* SBSN yang terbengkalai. Maqashid Syariah menempatkan kemaslahatan sebagai tujuan utama penerapan

[43] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 78; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 21-35; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 3.

[44] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 14-16; Philippe Nonet dan Philip Selznick, *loc.cit.*; William N. Dunn, *op.cit.*, hlm. 26-40.

hukum Islam. Setiap kebijakan dan transaksi yang menggunakan prinsip syariah tidak cukup dinilai dari kesesuaian formal akad, tetapi juga dari manfaat yang dihasilkan serta kerusakan yang dapat dicegah. Pengelolaan SBSN harus dipahami sebagai bagian dari upaya menjaga kepentingan publik, melindungi harta, dan menjamin keberlanjutan pembangunan.[45]

Perlindungan terhadap harta atau hifz al-mal memberikan dasar untuk menilai penggunaan dana SBSN secara lebih substantif. Dana yang dihimpun dari masyarakat dan investor harus dikelola secara amanah agar tidak mengalami pemborosan, kehilangan nilai, atau penyimpangan tujuan. Aset yang dibiayai melalui SBSN harus dipertahankan fungsi dan manfaatnya sebagai bentuk perlindungan terhadap kekayaan negara. Keterbengkaian aset menunjukkan adanya risiko terhadap perlindungan harta karena sumber daya telah dikeluarkan, kewajiban pembayaran tetap berjalan, dan manfaat yang diharapkan tidak sepenuhnya terwujud.[46]

Maqashid Syariah juga memberikan ruang untuk menilai kerugian yang tidak hanya bersifat fisik dan finansial. Hilangnya akses masyarakat terhadap pendidikan, kesehatan, transportasi, pelayanan keagamaan, dan fasilitas publik dapat dipandang sebagai tidak tercapainya kemaslahatan. Penilaian tersebut memperluas ukuran pertanggungjawaban dari sekadar jumlah kerugian negara

[45] Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah: A Beginner's Guide* (London: International Institute of Islamic Thought, 2008), hlm. 1-15; Muhammad Tahir Ibn Ashur, *Treatise on Maqasid al-Shariah* Translated by Mohamed El-Tahir El-Mesawi (London: International Institute of Islamic Thought, 2006), hlm. 1-20; Abu Ishaq al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah* (Saudi Arabia: Dar Ibn Affan, 1997), hlm. 1-15.

[46] Abu Hamid al-Ghazali, *al-Mustasfa min 'Ilm al-Usul, Juz I* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), hlm. 1-20; Wahbah al-Zuhayli, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu, Juz V* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1985), hlm. 1-20; Mohammad Hashim Kamali, *op.cit.*, hlm. 16-30.

menjadi hilangnya manfaat sosial, ekonomi, dan pelayanan publik. Pendekatan ini penting karena proyek infrastruktur SBSN sejak awal dirancang untuk memberikan manfaat kepada masyarakat.

Sumatera Utara menjadi wilayah yang relevan untuk menelaah persoalan tersebut karena pembangunan infrastruktur melalui pembiayaan SBSN telah digunakan pada berbagai sektor. Proyek yang dibiayai dapat berkaitan dengan pendidikan, keagamaan, transportasi, sumber daya air, kesehatan, dan fasilitas pelayanan publik lainnya. Keberadaan satuan kerja vertikal, kementerian atau lembaga, serta unit pengelola aset menciptakan hubungan kewenangan yang kompleks. Kompleksitas tersebut dapat memengaruhi perencanaan, pelaksanaan, serah terima, pemeliharaan, dan pemanfaatan *underlying asset*.[47]

Kondisi proyek infrastruktur di Sumatera Utara menunjukkan adanya kemungkinan keterlambatan, penghentian pekerjaan, ketidaksiapan pemanfaatan, atau penurunan fungsi aset. Persoalan dapat muncul sejak tahap pengadaan dan konstruksi maupun setelah aset diserahterimakan kepada Pengguna Barang . Keadaan tersebut perlu diuji melalui data proyek, dokumen anggaran, kontrak, hasil pemeriksaan, laporan kelembagaan, dan keterangan pihak terkait. Penelitian lapangan diperlukan untuk menentukan penyebab keterbengkaian, bentuk tanggung jawab, serta efektivitas mekanisme penyelesaian yang telah ditempuh.

Kajian terdahulu mengenai SBSN pada umumnya berfokus pada kedudukan sukuk sebagai instrumen pembiayaan negara, perlindungan investor,

[47] Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, *Kajian Fiskal Regional Provinsi Sumatera Utara Tahun 2024* (Medan: Kanwil DJPb Provinsi Sumatera Utara, 2025), hlm. 1-20; Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara, *Provinsi Sumatera Utara dalam Angka 2025* (Medan: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2025), hlm. 1-15; Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *op.cit.*, hlm. 16-30.

kepatuhan syariah, struktur akad, serta kontribusi SBSN terhadap pembangunan infrastruktur. Penelitian mengenai proyek terbengkalai lebih banyak menggunakan perspektif pengadaan barang dan jasa, hukum administrasi, kerugian keuangan negara, atau tindak pidana korupsi. Kajian mengenai Barang Milik Negara juga cenderung membahas penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, dan penghapusan aset. Pertemuan antara *underlying asset* SBSN, Pengguna Barang , keterbengkaian proyek, dan pertanggungjawaban berbasis Maqashid Syariah masih memerlukan pembahasan yang lebih khusus.

Penelitian ini diarahkan untuk membangun konstruksi pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang *underlying asset* SBSN yang terbengkalai secara terpadu. Konstruksi tersebut harus mampu menghubungkan tanggung jawab administratif, pengelolaan keuangan negara, kewajiban kontraktual, perlindungan aset, pemulihan fungsi, serta pencapaian kemaslahatan. Kebaruan penelitian terletak pada penempatan hilangnya manfaat sebagai dasar penting dalam menilai tanggung jawab hukum Pengguna Barang , bukan hanya kerugian fisik atau pelanggaran prosedur. Model yang dihasilkan diharapkan dapat memperkuat tata kelola Project Based Sukuk, menjaga kredibilitas pembiayaan syariah negara, melindungi kekayaan negara, dan menjamin bahwa pembangunan infrastruktur di Sumatera Utara benar-benar memberikan manfaat kepada masyarakat.

Salah satu kasus konkret yang menunjukkan persoalan hukum dalam pembiayaan pembangunan melalui Surat Berharga Syariah Negara terjadi pada proyek Pembangunan Gedung Kuliah Terpadu Kampus II Universitas Islam

Negeri Sumatera Utara Tahun Anggaran 2018. Proyek tersebut memperoleh alokasi anggaran melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Nomor SP-DIPA-025.04.2.424007/2018 yang bersumber dari APBN melalui Surat Berharga Syariah Negara dengan pagu sebesar Rp50.000.000.000,00. Dalam pelaksanaannya, pekerjaan pembangunan dilaksanakan oleh PT Multikarya Bisnis Perkasa berdasarkan nilai kontrak sebesar Rp44.973.352.461,00. Akan tetapi, pembangunan gedung tidak dapat diselesaikan sesuai dengan tujuan dan rencana awal, sehingga bangunan tidak dapat digunakan sebagaimana fungsi yang direncanakan sebagai fasilitas pendidikan. [48]

Permasalahan dalam proyek tersebut tidak hanya berkaitan dengan keterlambatan atau ketidaksempurnaan pekerjaan fisik. Berdasarkan fakta yang terungkap dalam proses penegakan hukum, progres pekerjaan fisik yang diselesaikan oleh penyedia disebut mencapai sekitar 74,17 persen, sedangkan pembayaran kepada penyedia telah dilakukan sebesar 100 persen. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya ketidakseimbangan antara realisasi pembayaran negara dengan capaian fisik pekerjaan. Audit kerugian keuangan negara kemudian menunjukkan kerugian sekitar Rp10,35 miliar. Perkara tersebut diproses sebagai tindak pidana korupsi dan melibatkan mantan Rektor UIN Sumatera Utara, Pejabat Pembuat Komitmen, serta pihak penyedia pekerjaan.

Perkara tersebut kemudian menjadi relevan untuk dianalisis dalam penelitian ini melalui Putusan Nomor 90/Pid.Sus-TPK/2021/PN Medan. Kasus ini tidak hanya memperlihatkan adanya dugaan penyimpangan dalam proses

[48] Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *op.cit.*, hlm. 31-45; Fathurrahman, *Implementasi Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) Berbasis Value Chain pada STAIN Majene* Disertasi, UIN Alauddin Makassar, 2018, hlm. 1-10.

pengadaan dan pelaksanaan proyek, tetapi juga menghadirkan persoalan yang lebih luas mengenai kedudukan hukum underlying asset setelah proyek mengalami keterbengkaian. Dana SBSN telah dialokasikan, pembayaran atas pekerjaan telah dilakukan, dan kewajiban negara dalam struktur SBSN tetap berlangsung, sementara bangunan yang seharusnya memberikan manfaat pendidikan tidak dapat digunakan sesuai tujuan pembangunannya. Keadaan tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai siapa yang bertanggung jawab atas keterbengkaian aset, bagaimana tanggung jawab tersebut harus dibedakan antara pejabat pengelola proyek, penyedia, institusi pengguna atau Pengguna Barang , dan pengelola Barang Milik Negara, serta bentuk pemulihan apa yang seharusnya dilakukan terhadap aset yang telah kehilangan atau belum menghasilkan manfaat.

Kasus UIN Sumatera Utara menunjukkan bahwa pertanggungjawaban hukum terhadap underlying asset terbengkalai tidak cukup dianalisis hanya dari perspektif tindak pidana korupsi. Putusan pidana berfungsi menentukan kesalahan dan pertanggungjawaban pelaku terhadap perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana, tetapi keberadaan bangunan yang belum dapat digunakan tetap menimbulkan persoalan hukum mengenai pengelolaan aset, pemulihan fungsi, perlindungan kekayaan negara, kewajiban institusi Pengguna Barang , dan keberlanjutan kemanfaatan publik. Oleh karena itu, penelitian ini menempatkan perkara tersebut sebagai titik masuk untuk menganalisis pertanggungjawaban hukum atas underlying asset SBSN secara lebih komprehensif melalui perspektif perdata, pidana, dan administrasi negara serta menilai kebutuhan pemulihan fungsi aset sebagai bagian dari pertanggungjawaban hukum.

Pemilihan Putusan Nomor 90/Pid.Sus-TPK/2021/PN Medan sebagai studi kasus memberikan dasar empiris dan yuridis yang kuat bagi penelitian ini karena perkara tersebut memperlihatkan hubungan langsung antara pembiayaan SBSN, pelaksanaan proyek, timbulnya kerugian keuangan negara, keterbengkaian aset, dan persoalan pertanggungjawaban para pihak. Kasus tersebut juga menunjukkan bahwa keberhasilan SBSN tidak dapat diukur hanya dari penerbitan instrumen, terserapnya anggaran, atau terlaksananya pembayaran proyek, tetapi harus dinilai sampai pada tersedianya underlying asset yang dapat digunakan, dipelihara, dilindungi, dan memberikan manfaat secara berkelanjutan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara sebagai *underlying asset* Pembangunan Infrastruktur?
2. Bagaimana implementasi pengelolaan *underlying asset* dari penerbitan Surat Berharga Syariah Negara dalam pembangunan infrastruktur?
3. Bagaimana pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas *underlying asset* terbengkalai yang berasal dari penerbitan Surat Berharga Syariah Negara dalam pembangunan infrastruktur?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dirumuskan berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan hukum pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara yang menggunakan *underlying asset* dalam pembangunan infrastruktur.
2. Untuk menganalisis dan menemukan implementasi pengelolaan *underlying asset* yang berasal dari pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara dalam pembangunan infrastruktur.
3. Untuk menemukan dan membangun Pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas *underlying asset* terbengkalai yang berasal dari pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara dalam pembangunan infrastruktur berdasarkan Maqashid Syariah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan perbaikan tata kelola pembiayaan infrastruktur yang bersumber dari Surat Berharga Syariah Negara. Manfaat penelitian dibedakan menjadi manfaat teoretis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum keuangan negara, hukum administrasi negara, hukum ekonomi syariah, hukum pengelolaan Barang Milik Negara, serta hukum pembangunan infrastruktur. Kontribusi tersebut diwujudkan melalui pengembangan kajian mengenai kedudukan *underlying asset* yang tidak hanya dipahami sebagai persyaratan formal penerbitan SBSN, tetapi juga sebagai aset publik yang wajib menghasilkan manfaat secara berkelanjutan.

Penelitian ini diharapkan memperluas konsep pertanggungjawaban hukum dalam pengelolaan proyek yang dibiayai melalui instrumen keuangan syariah negara. Pertanggungjawaban hukum tidak hanya dinilai berdasarkan pelanggaran prosedur, wanprestasi penyedia, atau timbulnya kerugian keuangan negara. Pertanggungjawaban juga dinilai berdasarkan hilangnya fungsi aset, tidak tercapainya manfaat publik, serta kegagalan memenuhi tujuan substantif pembiayaan syariah.

Penelitian ini diharapkan menghasilkan pemikiran baru mengenai hubungan antara pertanggungjawaban administratif, pertanggungjawaban keuangan negara, pertanggungjawaban kontraktual, pengelolaan aset negara, dan kepatuhan syariah. Hubungan tersebut diperlukan untuk mengatasi fragmentasi norma yang selama ini menempatkan setiap bentuk pertanggungjawaban dalam rezim hukum yang terpisah.

Penelitian ini diharapkan memperkuat penggunaan Teori Maqashid Syariah dalam kajian hukum keuangan negara. Maqashid Syariah digunakan untuk menilai keberhasilan pengelolaan SBSN berdasarkan perlindungan terhadap harta, pemeliharaan kemaslahatan, pencegahan kerusakan, serta terpenuhinya manfaat sosial dari proyek yang dibiayai. Pendekatan ini diharapkan memperluas ukuran keberhasilan SBSN dari kepatuhan formal akad menuju pencapaian kemanfaatan substantif.

Penelitian ini diharapkan melahirkan Pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas *underlying asset* terbengkalai. Rekonstruksi tersebut diarahkan pada integrasi antara tanggung jawab atas penggunaan keuangan

negara, kewajiban pengelolaan aset, pemulihan fungsi proyek, dan pencapaian tujuan syariah. Temuan tersebut diharapkan dapat menjadi bahan pengembangan doktrin pertanggungjawaban hukum dalam pembiayaan pembangunan berbasis syariah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan masukan kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan evaluasi terhadap Undang-Undang tentang Surat Berharga Syariah Negara beserta peraturan pelaksanaannya. Evaluasi tersebut diperlukan untuk memperjelas kedudukan, kewajiban, dan pertanggungjawaban Pengguna Barang apabila *underlying asset* yang dibiayai melalui SBSN mengalami keterlambatan, kehilangan fungsi, atau keterbengkaian.

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi Kementerian Keuangan, khususnya unit yang menyelenggarakan pengelolaan pembiayaan dan risiko, dalam memperkuat persyaratan pengusulan, pemantauan, evaluasi, dan penyelesaian proyek SBSN. Hasil penelitian dapat digunakan untuk membangun mekanisme yang menghubungkan kelayakan Pengguna Barang dengan kemampuan mengoperasikan, memelihara, dan mempertahankan fungsi aset.

Penelitian ini diharapkan memberikan pedoman bagi kementerian, lembaga, satuan kerja, instansi vertikal, badan layanan umum, pengguna barang, dan pengelola barang dalam menjalankan kewajiban terhadap proyek yang dibiayai melalui SBSN. Pedoman tersebut mencakup tanggung jawab sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serah terima, pencatatan, pemanfaatan, pemeliharaan, hingga pemulihan aset yang mengalami keterbengkaian.

Penelitian ini diharapkan membantu Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, aparat pengawasan intern pemerintah, serta lembaga pengawasan lainnya dalam mengembangkan ukuran pemeriksaan yang tidak hanya berorientasi pada kepatuhan administratif dan kerugian fisik. Pemeriksaan juga perlu mempertimbangkan hilangnya manfaat, biaya kesempatan, penurunan nilai aset, beban pembayaran SBSN, dan kegagalan pelayanan publik.

Penelitian ini diharapkan memberikan dasar bagi aparat penegak hukum dalam membedakan kegagalan proyek yang disebabkan oleh risiko administratif, kelalaian, wanprestasi, penyalahgunaan kewenangan, atau tindak pidana. Pembedaan tersebut diperlukan agar penerapan pertanggungjawaban dilakukan secara proporsional serta tidak menghambat proses pemulihan dan penyelesaian *underlying asset*.

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, kementerian atau lembaga vertikal, satuan kerja, dan institusi Pengguna Barang proyek SBSN di Sumatera Utara. Hasil penelitian dapat digunakan untuk memperbaiki koordinasi, pengawasan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan proyek agar aset yang dibangun tidak kehilangan fungsi.

Penelitian ini diharapkan memberikan perlindungan tidak langsung kepada investor SBSN dengan memperkuat kredibilitas tata kelola pembiayaan syariah negara. Jaminan pembayaran kepada investor perlu didukung oleh keberhasilan pemerintah dalam memastikan dana yang dihimpun menghasilkan proyek dan

manfaat nyata. Tata kelola yang baik akan memperkuat kepercayaan terhadap SBSN sebagai instrumen investasi dan pembiayaan pembangunan.

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada masyarakat sebagai Pengguna Barang akhir pembangunan infrastruktur. Pertanggungjawaban hukum yang dihasilkan diharapkan mendorong penyelesaian proyek terbengkalai, pemulihan fungsi aset, peningkatan kualitas pelayanan publik, serta perlindungan terhadap hak masyarakat untuk menikmati hasil pembangunan.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian merupakan bagian penting dalam penyusunan disertasi untuk menunjukkan bahwa permasalahan yang diteliti memiliki perbedaan dengan penelitian terdahulu. Keaslian penelitian tidak selalu berarti bahwa objek Surat Berharga Syariah Negara belum pernah dikaji. Keaslian dapat ditemukan melalui perbedaan persoalan hukum, pendekatan, subjek pertanggungjawaban, lokasi penelitian, konstruksi teori, serta temuan yang hendak dihasilkan. [49]

Penelusuran terhadap penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kajian mengenai Surat Berharga Syariah Negara telah dilakukan dari berbagai perspektif. Kajian yang tersedia pada umumnya membahas implementasi SBSN pada satu institusi, kesesuaian sukuk dengan standar akuntansi dan prinsip syariah, serta perkembangan pasar sukuk domestik dan global. Kajian tersebut belum secara khusus menempatkan Pengguna Barang sebagai subjek pertanggungjawaban

[49] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 181-195; Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 18-25.

hukum atas *underlying asset* terbengkalai yang berasal dari penerbitan SBSN dalam pembangunan infrastruktur.[50]

Penelitian ini memiliki fokus pada hubungan antara konstruksi hukum pembiayaan SBSN, implementasi pengelolaan *underlying asset*, dan pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang ketika aset yang dibiayai tidak selesai, tidak digunakan, kehilangan fungsi, atau terbengkalai. Fokus tersebut dianalisis dengan menempatkan Maqashid Syariah sebagai landasan untuk menilai perlindungan terhadap harta, pelaksanaan amanah, pemulihan manfaat aset, dan pencapaian kemaslahatan publik.

Beberapa penelitian terdahulu yang memiliki hubungan dengan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Disertasi oleh Fathurrahman dengan judul "Implementasi Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) Berbasis Value Chain pada STAIN Majene", Program Doktor Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, tahun 2018. Identitas NIM peneliti tidak dicantumkan dalam metadata repositori yang dapat diakses. Karya tersebut tercatat sebagai disertasi doktoral pada repositori Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar.

   Permasalahan yang dikaji dalam penelitian Fathurrahman pada pokoknya meliputi:

   a. Bagaimana implementasi pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara berbasis value chain pada STAIN Majene?

[50] Fathurrahman, loc.cit.; Achmad Fauzi, Sukuk Negara dalam Perspektif Akuntansi Syariah: Analisis Komparatif Indonesia dan Malaysia Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021, hlm. 1-10; Alimin, Aplikasi Pasar Sukuk dalam Perspektif Syariah: Studi Analisis Kesesuaian Syariah terhadap Aplikasi Pasar Sukuk Domestik dan Global Disertasi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2010, hlm. 1-10.

b. Bagaimana rangkaian nilai yang terbentuk dalam proses perencanaan, pengusulan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemanfaatan proyek yang dibiayai melalui SBSN pada STAIN Majene?
c. Bagaimana kontribusi pembiayaan SBSN terhadap peningkatan pelayanan dan pengembangan kelembagaan STAIN Majene?

Penelitian Fathurrahman menempatkan SBSN dalam rangkaian proses kelembagaan penerima pembiayaan. Analisisnya memperlihatkan hubungan antara pengusulan proyek, pelaksanaan pembangunan, pemanfaatan bangunan, serta peningkatan pelayanan kelembagaan. Penelitian tersebut memberikan gambaran bahwa keberhasilan SBSN tidak hanya ditentukan oleh proses penerbitannya, tetapi juga oleh rantai kegiatan pada institusi penerima pembiayaan.

Perbedaan penelitian Fathurrahman dengan penelitian ini terletak pada objek permasalahan, ruang lingkup, dan orientasi temuannya. Penelitian Fathurrahman berfokus pada implementasi value chain SBSN pada satu perguruan tinggi. Penelitian ini berfokus pada konstruksi hukum, implementasi pengelolaan *underlying asset*, serta pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas aset yang terbengkalai dalam pembangunan infrastruktur di Sumatera Utara.[51]

Penelitian ini tidak hanya menilai keberhasilan proses pembiayaan dan pemanfaatan proyek. Penelitian ini juga mengidentifikasi batas pertanggungjawaban penerbit, kementerian atau lembaga, satuan kerja, pejabat

[51] Fathurrahman, *op.cit.*, hlm. 26-35; John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices* 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), hlm. 1-15.

pengelola proyek, pengguna barang, pengelola barang, dan penyedia apabila *underlying asset* kehilangan fungsi. Maqashid Syariah digunakan untuk menilai hilangnya manfaat sebagai bagian dari persoalan pertanggungjawaban hukum.

2. Disertasi oleh Achmad Fauzi dengan judul "Sukuk Negara dalam Perspektif Akuntansi Syariah: Analisis Komparatif Indonesia dan Malaysia", Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, tahun 2021. Identitas NIM peneliti tidak ditampilkan pada metadata repositori yang dapat diakses. Metadata resmi repositori mencatat Ahmad Rodoni dan Muhammad bin Said sebagai pembimbing penelitian tersebut.[52]

   Permasalahan yang dikaji dalam penelitian Achmad Fauzi pada pokoknya meliputi:

   a. Bagaimana penerapan akuntansi syariah terhadap sukuk negara di Indonesia dan Malaysia?
   b. Bagaimana tingkat kesesuaian penerbitan dan pencatatan sukuk negara di Indonesia dan Malaysia dengan standar syariah yang dikeluarkan oleh Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions?
   c. Bagaimana persamaan dan perbedaan perlakuan akuntansi serta kepatuhan syariah terhadap sukuk negara di Indonesia dan Malaysia?

[52] Achmad Fauzi, *loc.cit.*; Adel M. Sarea dan Mustafa Mohd Hanefah, "Accounting Treatment of Sukuk Structures under AAOIFI and IFRS: A Critical Review", *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, DOI: 10.1108/JIABR-02-2022-0041, DOI: 10.1108/JIABR-02-2022-0041.

Penelitian Achmad Fauzi menempatkan sukuk negara dalam perspektif akuntansi syariah dan menggunakan pendekatan komparatif antara Indonesia dan Malaysia. Analisisnya berhubungan dengan pengakuan, pengukuran, penyajian, pelaporan transaksi, serta kepatuhan terhadap standar syariah AAOIFI. Tujuan penelitian tersebut diarahkan pada pengujian kesesuaian praktik sukuk negara dengan prinsip dan standar akuntansi syariah.

Perbedaan penelitian Achmad Fauzi dengan penelitian ini terletak pada disiplin utama, objek analisis, dan lokasi penelitian. Penelitian Achmad Fauzi berfokus pada perlakuan akuntansi dan kepatuhan standar syariah dengan perbandingan Indonesia dan Malaysia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris yang mengkaji pembiayaan proyek infrastruktur, pengelolaan *underlying asset*, serta pertanggungjawaban Pengguna Barang di Sumatera Utara.

Kepatuhan syariah dalam penelitian ini tidak hanya dinilai dari struktur penerbitan dan pencatatan transaksi. Kepatuhan tersebut dinilai berdasarkan kemampuan Pengguna Barang menjaga keberadaan, fungsi, dan kemanfaatan aset yang dibiayai melalui SBSN. Aset yang terbengkalai dipandang sebagai persoalan hukum karena negara tetap memikul kewajiban pembayaran SBSN, sedangkan manfaat pembangunan tidak sepenuhnya diterima masyarakat.

3. Disertasi oleh Alimin dengan judul "Aplikasi Pasar Sukuk dalam Perspektif Syariah: Studi Analisis Kesesuaian Syariah terhadap Aplikasi Pasar Sukuk Domestik dan Global", Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, tahun 2010. Identitas NIM peneliti tidak ditampilkan dalam metadata repositori

yang tersedia. Karya tersebut tercatat dalam koleksi disertasi Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian Alimin pada pokoknya meliputi:

a. Bagaimana perkembangan dan penerapan sukuk pada pasar domestik dan pasar global?
b. Bagaimana struktur akad yang digunakan dalam penerbitan dan perdagangan sukuk?
c. Bagaimana kesesuaian aplikasi pasar sukuk domestik dan global dengan prinsip-prinsip syariah?

Penelitian Alimin berfokus pada aplikasi sukuk dalam pasar keuangan serta kesesuaiannya dengan prinsip syariah. Objek kajiannya mencakup struktur, transaksi, dan perkembangan pasar sukuk pada tingkat domestik dan global. Penelitian tersebut memberikan kontribusi terhadap pemahaman mengenai legitimasi syariah dalam pengembangan instrumen sukuk.

Perbedaan penelitian Alimin dengan penelitian ini terletak pada orientasi dan unit analisis. Penelitian Alimin mengkaji pasar sukuk, struktur transaksi, serta kesesuaian syariah pada tingkat domestik dan global. Penelitian ini tidak memusatkan kajian pada perdagangan dan perkembangan pasar sukuk. Penelitian ini mengkaji hubungan hukum setelah dana SBSN digunakan untuk membiayai proyek infrastruktur dan membentuk *underlying asset* yang berada dalam penguasaan atau pemanfaatan institusi Pengguna Barang .

Persoalan utama penelitian ini muncul ketika *underlying asset* tidak selesai, tidak beroperasi, tidak dipelihara, atau tidak memberikan manfaat

sebagaimana tujuan pembiayaannya. Kondisi tersebut dianalisis berdasarkan hukum SBSN, hukum keuangan negara, hukum administrasi negara, hukum perjanjian, pengelolaan Barang Milik Negara, dan prinsip Maqashid Syariah.[53]

Ketiga penelitian terdahulu tersebut menunjukkan bahwa SBSN dan sukuk telah dikaji dari perspektif implementasi kelembagaan, akuntansi syariah, serta kepatuhan pasar terhadap prinsip syariah. Penelitian terdahulu memberikan dasar penting untuk memahami proses pembiayaan, pencatatan, struktur akad, dan kesesuaian transaksi sukuk.

Ruang yang belum dibahas secara khusus terletak pada pertanggungjawaban hukum institusi atau satuan kerja yang menerima, menggunakan, menguasai, mengelola, atau memperoleh manfaat langsung dari *underlying asset* ketika aset tersebut terbengkalai. Literatur yang ada cenderung menempatkan kepatuhan syariah pada tahap penerbitan dan transaksi. Penelitian ini menempatkan kepatuhan syariah hingga tahap pelaksanaan proyek, pengelolaan aset, pemeliharaan fungsi, dan pemulihan kemanfaatan publik.

Kebaruan penelitian ini terletak pada perumusan model pertanggungjawaban hukum atas *underlying asset* SBSN terbengkalai yang tidak hanya berorientasi pada penetapan kesalahan dan pemberian sanksi, tetapi dibangun berdasarkan integrasi Maqashid Syariah, Maslahah, dan pemulihan fungsi aset. Maqashid Syariah digunakan sebagai landasan filosofis untuk memastikan perlindungan harta (*hifz al-mal*), amanah, keadilan, dan kemanfaatan

[53] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1); Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10.

publik, sedangkan Maslahah digunakan sebagai ukuran untuk menilai apakah pengelolaan dan penyelesaian *underlying asset* benar-benar menghasilkan manfaat dan mencegah kerusakan. Pemulihan fungsi aset ditempatkan sebagai orientasi akhir pertanggungjawaban agar penyelesaian hukum tidak berhenti pada penghukuman pelaku atau pengembalian kerugian keuangan negara, tetapi juga memastikan aset dapat diselesaikan, diperbaiki, dioperasikan, dialihkan penggunaannya, atau dimanfaatkan kembali sesuai tujuan pembangunan.

Novelty penelitian ini adalah Model Pertanggungjawaban Hukum Berbasis Maqashid Syariah, Maslahah, dan Pemulihan Fungsi Aset. Model tersebut mengintegrasikan pertanggungjawaban perdata, pidana, administrasi negara, dan pengelolaan keuangan negara secara proporsional berdasarkan kewenangan, kewajiban, kesalahan, akibat, dan hubungan kausal para pihak. Pendekatan ini membedakan penelitian dari kajian sebelumnya yang cenderung memisahkan aspek tindak pidana korupsi, kontraktual, administrasi, pengelolaan Barang Milik Negara, dan kepatuhan syariah. Model ini menempatkan pemulihan kemanfaatan aset sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pertanggungjawaban hukum.

F. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan ilmiah yang digunakan untuk memahami, menjelaskan, dan menganalisis permasalahan penelitian. Teori memberikan arah agar pembahasan tidak hanya berisi uraian mengenai peraturan dan fakta, tetapi mampu menghasilkan analisis yang sistematis serta dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Kerangka teori juga membantu peneliti menghubungkan norma hukum dengan kenyataan pelaksanaan dan akibat hukum

yang muncul. Penggunaan teori dalam penelitian ini diarahkan untuk menganalisis konstruksi hukum pembiayaan SBSN, implementasi pengelolaan *underlying asset*, dan pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas *underlying asset* yang terbengkalai.[54]

Susunan teori dalam penelitian ini dibangun secara berjenjang berdasarkan tingkat abstraksi dan fungsi analisisnya. Teori Maqashid Syariah ditempatkan sebagai grand theory karena memberikan landasan filosofis mengenai tujuan pembiayaan dan pengelolaan aset berdasarkan prinsip syariah. Teori Maslahah ditempatkan sebagai middle range theory karena menghubungkan tujuan umum Maqashid Syariah dengan manfaat konkret yang harus dihasilkan oleh *underlying asset*. Teori Pertanggungjawaban Hukum ditempatkan sebagai applied theory karena digunakan secara langsung untuk menganalisis kewajiban, pelaksanaan kewajiban, pelanggaran, kerugian, subjek yang bertanggung jawab, dan konsekuensi hukum dalam ketiga rumusan masalah.[55]

1. Teori Maqashid Syariah

Teori Maqashid Syariah ditempatkan sebagai grand theory dalam penelitian ini. Kedudukan tersebut didasarkan pada karakter Surat Berharga Syariah Negara sebagai instrumen pembiayaan negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah. Penggunaan prinsip syariah tidak hanya berkaitan dengan bentuk akad dan larangan terhadap riba, gharar, serta maysir. Prinsip

[54] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 1-15; Lawrence M. Friedman, hlm. 1-20.

[55] Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit.*, hlm. 21-35; Philippe Nonet dan Philip Selznick, *op.cit.*, hlm. 78-90.

syariah juga menghendaki agar seluruh proses pembiayaan menghasilkan kemaslahatan dan mencegah terjadinya kerusakan.

Maqashid Syariah pada dasarnya merupakan tujuan yang hendak diwujudkan melalui pembentukan dan penerapan hukum Islam. Tujuan tersebut tidak berhenti pada kepatuhan terhadap bentuk hukum, tetapi diarahkan pada perlindungan kepentingan mendasar manusia dan terciptanya kehidupan yang adil. Maqashid Syariah memberikan dasar untuk menilai apakah suatu kebijakan, transaksi, dan tindakan pengelolaan telah menghasilkan manfaat yang sesuai dengan tujuan hukum. Pendekatan tersebut menjadikan hukum tidak hanya bersifat formal, tetapi juga memperhatikan akibat serta kemanfaatan yang ditimbulkan.

Pemikiran Maqashid Syariah berkembang melalui kontribusi sejumlah ulama, antara lain Imam Al-Juwaini, Imam Al-Ghazali, Imam Al-Syatibi, dan Ibn Asyur. Imam Al-Ghazali menjelaskan bahwa tujuan syariat berkaitan dengan perlindungan lima kepentingan pokok, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Imam Al-Syatibi mengembangkan pemikiran tersebut secara lebih sistematis melalui pengelompokan kebutuhan manusia ke dalam tingkatan daruriyyat, hajiyyat, dan tahsiniyyat. Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa Maqashid Syariah dapat digunakan untuk menilai berbagai persoalan hukum dan kebijakan publik yang terus berubah.

Kebutuhan daruriyyat merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi agar kehidupan manusia dan keteraturan masyarakat tetap terjaga. Kebutuhan hajiyyat berfungsi menghilangkan kesulitan dan memberikan kemudahan dalam

menjalankan kehidupan. Kebutuhan tahsiniyyat berkaitan dengan penyempurnaan kualitas, kepatutan, dan tata kehidupan yang lebih baik. Pembangunan infrastruktur melalui pembiayaan SBSN dapat memenuhi ketiga tingkatan kebutuhan tersebut sesuai dengan jenis dan fungsi proyek yang dibangun.[56]

Pembangunan fasilitas kesehatan mempunyai hubungan dengan perlindungan jiwa karena bertujuan menyediakan akses pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Pembangunan sekolah dan perguruan tinggi mempunyai hubungan dengan perlindungan akal karena berfungsi mendukung pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Pembangunan sarana keagamaan mempunyai hubungan dengan perlindungan agama, sedangkan infrastruktur ekonomi, irigasi, transportasi, dan pelayanan publik mempunyai hubungan erat dengan perlindungan harta. Keterbengkaian proyek dapat menghambat tercapainya satu atau beberapa tujuan syariah tersebut.[57]

Prinsip hifz al-mal atau perlindungan harta mempunyai hubungan paling langsung dengan penelitian ini. Perlindungan harta tidak hanya mengandung larangan mengambil, merusak, atau menggunakan harta secara tidak sah. Perlindungan tersebut juga mencakup kewajiban menjaga, mengelola, menggunakan, dan mengembangkan harta agar memberikan manfaat. Dana hasil penerbitan SBSN dan *underlying asset* yang dibangun melalui pembiayaan tersebut merupakan bagian dari sumber daya negara yang harus dilindungi nilai serta kemanfaatannya.

---

[56] Jasser Auda, Mohammad Hashim Kamali, *Shari'ah Law: An Introduction* (Oxford: Oneworld Publications, 2008), hlm. 1-15.

[57] Wahbah al-Zuhayli, *op.cit.*, hlm. 21-40; Muhammad Mohiuddin Mansuri, *Islamic Law of Contracts and Business Transactions* (New Delhi: Adam Publishers & Distributors, 2006), hlm. 1-20; Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, hlm. 81-100.

Underlying asset yang terbengkalai menunjukkan adanya risiko tidak tercapainya hifz al-mal. Dana negara telah dialokasikan dan digunakan untuk membangun proyek, sedangkan kewajiban pembayaran imbalan dan nilai nominal SBSN tetap harus dipenuhi. Aset yang tidak selesai, tidak digunakan, atau tidak dipelihara dapat mengalami penurunan nilai dan membutuhkan tambahan biaya untuk diselesaikan. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan harta harus dinilai berdasarkan pengelolaan dana sekaligus keberlanjutan fungsi aset.

Maqashid Syariah juga menempatkan amanah sebagai prinsip penting dalam pengelolaan harta publik. Kementerian, lembaga, satuan kerja, pejabat pengelola proyek, dan Pengguna Barang menjalankan kewenangan yang berkaitan dengan dana dan aset milik negara. Kewenangan tersebut mengandung kewajiban untuk memastikan proyek dilaksanakan sesuai tujuan serta aset dapat digunakan secara berkelanjutan. Kegagalan menjalankan kewajiban dapat dipandang sebagai tidak terlaksananya amanah dalam pengelolaan kekayaan negara.

Teori Maqashid Syariah digunakan untuk menganalisis ketiga rumusan masalah penelitian. Rumusan masalah pertama dianalisis dengan menilai apakah konstruksi hukum pembiayaan pembangunan melalui SBSN telah diarahkan pada perlindungan harta dan kepentingan publik. Rumusan masalah kedua dianalisis dengan menilai apakah implementasi pengelolaan *underlying asset* mampu menghasilkan manfaat sesuai tujuan pembiayaan. Rumusan masalah ketiga dianalisis dengan menilai bentuk pertanggungjawaban yang diperlukan ketika Pengguna Barang gagal menjaga fungsi, nilai, dan kemanfaatan aset.

Posisi Teori Maqashid Syariah sebagai grand theory juga menjadi landasan bagi pembentukan temuan penelitian. Pertanggungjawaban hukum tidak cukup hanya diarahkan pada penghukuman pihak yang melakukan pelanggaran. Pertanggungjawaban harus mampu mencegah kerusakan, melindungi kekayaan negara, mengembalikan fungsi aset, dan memastikan masyarakat memperoleh manfaat pembangunan. Arah tersebut menjadi dasar filosofis dalam membangun model pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang *underlying asset* yang terbengkalai.

2. Teori Maslahah

Teori Maslahah ditempatkan sebagai middle range theory dalam penelitian ini. Posisi tersebut didasarkan pada fungsinya sebagai penghubung antara tujuan umum Maqashid Syariah dengan persoalan konkret pengelolaan *underlying asset*. Maqashid Syariah memberikan landasan mengenai tujuan hukum, sedangkan Teori Maslahah memberikan ukuran untuk menilai tercapai atau tidaknya tujuan tersebut. Penggunaan Teori Maslahah membuat penilaian terhadap SBSN tidak hanya berfokus pada legalitas formal, tetapi juga pada manfaat nyata yang dihasilkan.[58]

Maslahah secara umum dipahami sebagai segala sesuatu yang mendatangkan manfaat dan mencegah kerusakan bagi kehidupan manusia. Manfaat tersebut dapat berkaitan dengan kepentingan perseorangan, kelompok, masyarakat, maupun negara. Kebijakan yang menggunakan keuangan dan

[58] Abu Hamid al-Ghazali, *op.cit.*, hlm. 41-60; Abu Ishaq al-Syatibi, *op.cit.*, hlm. 21-40; Achmad Firdaus, "Determination of Organisational Essential Needs as the Basis for Developing a Maṣlaḥah-Based Performance Measurement", *ISRA International Journal of Islamic Finance*, Vol. 13 No. 2 (2021), hlm. 229-247, DOI: 10.1108/IJIF-11-2017-0042, hlm. 229-247.

kekayaan negara harus diarahkan pada manfaat yang luas, adil, nyata, serta berkelanjutan. Kepentingan yang hanya menguntungkan pihak tertentu dengan mengorbankan kepentingan umum tidak dapat dipandang sebagai kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan syariah.

Imam Al-Ghazali menempatkan Maslahah sebagai upaya menjaga tujuan syariat. Suatu kepentingan dapat dinilai sebagai Maslahah apabila mendukung perlindungan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kepentingan yang bertentangan dengan perlindungan lima unsur tersebut tidak dapat diterima sebagai kemaslahatan yang sah. Pandangan tersebut memberikan dasar bahwa manfaat *underlying asset* harus dinilai berdasarkan kontribusinya terhadap perlindungan kepentingan masyarakat.

Maslahah dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat kebutuhan menjadi Maslahah daruriyyah, Maslahah hajiyyah, dan Maslahah tahsiniyyah. Maslahah daruriyyah berkaitan dengan kebutuhan pokok yang menentukan keberlangsungan hidup dan ketertiban masyarakat. Maslahah hajiyyah berkaitan dengan kebutuhan yang menghilangkan kesulitan, sedangkan Maslahah tahsiniyyah berkaitan dengan peningkatan kepatutan dan kualitas kehidupan. Proyek infrastruktur yang dibiayai melalui SBSN dapat menghasilkan ketiga bentuk kemaslahatan tersebut apabila aset benar-benar selesai, digunakan, dan dipelihara sesuai fungsinya.[59]

Maslahah juga dapat dibedakan berdasarkan pengakuannya dalam hukum menjadi Maslahah mu'tabarah, Maslahah mulghah, dan Maslahah mursalah. Maslahah mu'tabarah merupakan kemaslahatan yang mendapat pengakuan dari

[59] William N. Dunn, *op.cit.*, hlm. 41-55; Lawrence M. Friedman, *Impact: How Law Affects Behavior* (Cambridge: Harvard University Press, 2016), hlm. 1-20.

syariat, sedangkan Maslahah mulghah merupakan kepentingan yang ditolak karena bertentangan dengan prinsip syariah. Maslahah mursalah merupakan kemaslahatan yang tidak diatur secara terperinci, tetapi sejalan dengan tujuan umum syariat. Klasifikasi tersebut memungkinkan prinsip syariah digunakan untuk menilai kebijakan modern dalam pembiayaan dan pengelolaan proyek negara.

Teori Maslahah mursalah mempunyai relevansi besar terhadap pengelolaan proyek SBSN. Sumber hukum syariah tidak mengatur secara teknis tata cara perencanaan proyek, pengadaan barang dan jasa, pencatatan aset, pengawasan konstruksi, atau mekanisme pemulihan aset terbengkalai. Pemerintah dapat membentuk prosedur dan kebijakan tersebut selama ditujukan untuk menjaga kekayaan negara, mencegah kerugian, serta mewujudkan kepentingan umum. Legitimasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal, tetapi juga oleh kemanfaatan yang hendak diwujudkan.

Teori Maslahah digunakan untuk menilai keberhasilan *underlying asset* berdasarkan manfaat aktualnya. Penyelesaian administrasi, penyerapan anggaran, dan penyelesaian fisik merupakan bagian penting dari pelaksanaan proyek. Keberhasilan substantif baru tercapai ketika aset digunakan, memberikan pelayanan, dan menghasilkan dampak sesuai tujuan pembangunan. Aset yang selesai tetapi tidak beroperasi belum sepenuhnya mewujudkan kemaslahatan yang menjadi dasar pembiayaannya.

Keterbengkaian *underlying asset* dapat menimbulkan mafsadah dalam berbagai bentuk. Mafsadah tersebut mencakup hilangnya fungsi aset, menurunnya

nilai kekayaan negara, terhambatnya pelayanan publik, meningkatnya biaya penyelesaian, dan tetap berlangsungnya kewajiban fiskal. Kerusakan juga dapat berupa menurunnya kepercayaan masyarakat dan investor terhadap kualitas pengelolaan pembiayaan syariah negara. Penilaian terhadap kerusakan tersebut diperlukan agar pertanggungjawaban hukum tidak hanya bergantung pada kerugian fisik yang mudah dihitung.

Prinsip menarik kemaslahatan dan menolak kerusakan digunakan untuk mengevaluasi tindakan penyelesaian proyek terbengkalai. Pemutusan kontrak, pencairan jaminan, audit, pemberian sanksi, penganggaran kembali, dan pengalihan pengelolaan harus dinilai berdasarkan kemampuan tindakan tersebut memulihkan fungsi aset. Tindakan yang hanya menjatuhkan sanksi tetapi tidak menyelesaikan proyek belum sepenuhnya mengembalikan kemaslahatan. Pemulihan manfaat menjadi bagian penting dari penyelesaian hukum yang berorientasi pada kepentingan publik.

Teori Maslahah digunakan untuk menganalisis rumusan masalah pertama dengan menilai orientasi manfaat dalam konstruksi hukum pembiayaan SBSN. Rumusan masalah kedua dianalisis melalui perbandingan antara manfaat yang direncanakan dengan manfaat yang benar-benar dihasilkan oleh *underlying asset*. Rumusan masalah ketiga dianalisis dengan menilai bentuk pertanggungjawaban yang mampu menghentikan kerusakan dan mengembalikan fungsi aset. Kedudukan Maslahah sebagai middle range theory menjembatani nilai filosofis Maqashid Syariah dengan penerapan Teori Pertanggungjawaban Hukum.

3. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Teori Pertanggungjawaban Hukum ditempatkan sebagai *applied theory* dalam penelitian ini. Pemilihan satu teori terapan tersebut didasarkan pada fokus utama penelitian yang mengkaji pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas *underlying asset* yang terbengkalai. Teori ini digunakan untuk menghubungkan kewajiban hukum dengan pelaksanaan, pelanggaran, kerugian, dan konsekuensi hukum yang timbul. Penggunaannya tidak terbatas pada rumusan masalah ketiga, tetapi juga digunakan untuk menganalisis konstruksi kewajiban dalam rumusan masalah pertama dan pelaksanaan kewajiban dalam rumusan masalah kedua.[60]

Pertanggungjawaban hukum berkaitan dengan kewajiban suatu subjek hukum untuk menanggung akibat dari tindakan atau kelalaian yang dapat dikaitkan kepadanya. Tanggung jawab baru dapat dianalisis setelah diketahui adanya kewajiban, pihak yang memikul kewajiban, standar pelaksanaan, serta akibat dari tidak dipenuhinya kewajiban tersebut. Hubungan antara kewajiban dan akibat hukum menjadi dasar untuk menentukan siapa yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Kejelasan hubungan tersebut penting karena proyek SBSN melibatkan banyak institusi, pejabat, dan pihak kontraktual.

Pemikiran Hans Kelsen menjelaskan bahwa pertanggungjawaban hukum berkaitan dengan kewajiban hukum dan penerapan sanksi. Seseorang atau subjek hukum bertanggung jawab ketika tindakan atau kelalaian yang dikaitkan dengannya menjadi syarat bagi penerapan konsekuensi hukum.

[60] Hans Kelsen, *op.cit.*, hlm. 1-20; H. L. A. Hart, *The Concept of Law* Edisi ke-3 (Oxford: Oxford University Press, 2012), hlm. 1-15; Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2003), hlm. 1-15.

Pertanggungjawaban tidak hanya bergantung pada penilaian moral, tetapi harus mempunyai dasar dalam sistem norma hukum. Pandangan tersebut digunakan untuk memastikan bahwa pembebanan tanggung jawab terhadap Pengguna Barang memiliki dasar kewajiban yang jelas.

Teori Pertanggungjawaban Hukum juga membedakan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan dan pertanggungjawaban yang timbul karena risiko atau kedudukan tertentu. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan memerlukan adanya kesengajaan atau kelalaian yang dapat dibuktikan. Pertanggungjawaban berdasarkan risiko dapat muncul karena suatu pihak menguasai, menggunakan, atau memperoleh kewenangan atas objek tertentu. Pembedaan tersebut penting untuk menentukan apakah Pengguna Barang hanya bertanggung jawab ketika terbukti bersalah atau juga mempunyai kewajiban institusional untuk memulihkan aset karena kedudukannya sebagai pengguna dan pengelola.[61]

Pertanggungjawaban hukum dapat dibedakan menjadi pertanggungjawaban institusional, pertanggungjawaban jabatan, dan pertanggungjawaban pribadi. Pertanggungjawaban institusional berkaitan dengan kewajiban kementerian, lembaga, satuan kerja, badan layanan umum, atau institusi Pengguna Barang . Pertanggungjawaban jabatan berkaitan dengan tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Pertanggungjawaban pribadi muncul ketika pejabat melakukan kesalahan pribadi,

[61] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; Abdul Halim, *op.cit.*, hlm. 46-60.

penyalahgunaan kewenangan, kelalaian berat, atau tindakan di luar kewenangannya.[62]

Pertanggungjawaban administratif dapat timbul ketika Pengguna Barang atau pejabat tidak menjalankan kewajiban perencanaan, pengawasan, penggunaan, pencatatan, pemeliharaan, dan pengamanan aset. Bentuk pertanggungjawaban dapat berupa teguran, evaluasi, pencabutan atau pembatasan kewenangan, sanksi disiplin, serta pembatasan pengusulan proyek baru. Penerapan sanksi administratif harus disesuaikan dengan tingkat kesalahan dan akibat yang ditimbulkan. Sanksi tersebut juga harus diarahkan untuk memperbaiki tata kelola dan mencegah pengulangan.

Pertanggungjawaban keuangan negara dapat timbul ketika tindakan atau kelalaian menyebabkan berkurangnya uang, surat berharga, atau barang milik negara secara nyata dan pasti. Keterbengkaian proyek dapat menimbulkan penurunan nilai aset, tambahan biaya penyelesaian, kerusakan konstruksi, dan pemborosan anggaran. Pertanggungjawaban dapat berbentuk tuntutan perbendaharaan, tuntutan ganti rugi, pengembalian keuangan negara, atau tindakan lain berdasarkan hasil pemeriksaan. Perhitungan kerugian tetap harus dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan sesuai ketentuan hukum.

Pertanggungjawaban kontraktual dapat dibebankan kepada penyedia barang atau jasa apabila tidak melaksanakan pekerjaan sesuai kontrak. Wanprestasi dapat berupa tidak melaksanakan pekerjaan, terlambat menyelesaikan pekerjaan, menghasilkan pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi,

[62] Hugh Beale, ed., *op.cit.*, hlm. 41-55; Roy Goode, *Goode on Commercial Law* 4th ed. (London: Penguin, 2010), hlm. 1-10.

atau meninggalkan proyek. Konsekuensinya dapat berupa pemenuhan prestasi, pembayaran ganti rugi, pencairan jaminan, pemutusan kontrak, dan pencantuman dalam daftar hitam. Tanggung jawab kontraktor tidak secara otomatis menghapus tanggung jawab pejabat atau Pengguna Barang yang lalai dalam perencanaan dan pengawasan.

Pertanggungjawaban pidana dapat muncul apabila keterbengkaian disebabkan oleh perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana. Penyalahgunaan kewenangan, korupsi, pemalsuan dokumen, pembayaran pekerjaan fiktif, atau perbuatan melawan hukum lainnya dapat menjadi dasar pertanggungjawaban pidana. Kegagalan proyek tidak dapat langsung disamakan dengan tindak pidana tanpa pembuktian unsur kesalahan dan unsur delik. Pembedaan tersebut diperlukan agar penegakan hukum tidak mengkriminalisasi risiko kebijakan dan kegagalan administratif yang tidak mengandung niat jahat.

Pertanggungjawaban hukum dalam penelitian ini tidak hanya diarahkan pada pengenaan sanksi. Tanggung jawab juga mencakup kewajiban memulihkan, menyelesaikan, memperbaiki, mengoperasikan, atau mengalihkan pengelolaan *underlying asset*. Orientasi pemulihan diperlukan karena penghukuman pihak yang bersalah tidak serta-merta membuat aset kembali berfungsi. Pemulihan manfaat sejalan dengan Maqashid Syariah dan Teori Maslahah karena bertujuan menjaga kekayaan negara serta mengembalikan pelayanan kepada masyarakat.

Teori Pertanggungjawaban Hukum digunakan pada rumusan masalah pertama untuk mengidentifikasi konstruksi kewajiban para pihak dalam pembiayaan pembangunan melalui SBSN. Analisis mencakup kewajiban

pemerintah sebagai penerbit, kementerian atau lembaga sebagai pengusul dan pelaksana, satuan kerja sebagai pengelola kegiatan, penyedia sebagai pelaksana kontrak, serta Pengguna Barang sebagai pengguna dan pengelola aset. Pemetaan kewajiban tersebut menjadi dasar untuk menentukan tanggung jawab pada tahap selanjutnya. Rumusan masalah pertama dengan demikian tidak hanya menjelaskan legalitas SBSN, tetapi juga membangun struktur kewajiban hukum para pihak.

Teori Pertanggungjawaban Hukum digunakan pada rumusan masalah kedua untuk menilai pelaksanaan kewajiban dalam pengelolaan *underlying asset*. Penelitian akan membandingkan kewajiban normatif dengan tindakan yang dilakukan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serah terima, pencatatan, penggunaan, dan pemeliharaan aset. Kegagalan pelaksanaan akan dianalisis berdasarkan penyebab, pihak yang mempunyai kewajiban, serta akibat yang ditimbulkan. Analisis tersebut akan memperlihatkan titik ketika tanggung jawab hukum mulai muncul.

Teori Pertanggungjawaban Hukum digunakan secara utama pada rumusan masalah ketiga untuk menentukan subjek, dasar, bentuk, dan batas pertanggungjawaban Pengguna Barang . Analisis mencakup hubungan antara kewenangan, kewajiban, kesalahan, kelalaian, kerugian negara, hilangnya fungsi aset, dan tidak tercapainya kemanfaatan publik. Teori ini juga digunakan untuk membedakan tanggung jawab Pengguna Barang dari tanggung jawab penerbit, pejabat proyek, pengguna barang, pengelola barang, dan penyedia. Pembedaan

tersebut diperlukan agar pertanggungjawaban tidak dibebankan secara umum tanpa dasar yang jelas.

Teori Pertanggungjawaban Hukum menjadi dasar dalam membangun temuan dan pembaruan hukum penelitian. Rekonstruksi diarahkan pada model pertanggungjawaban yang mengintegrasikan tanggung jawab institusional, jabatan, pribadi, administratif, keuangan negara, kontraktual, pidana, dan pemulihan. Integrasi tersebut tidak dimaksudkan untuk menerapkan seluruh bentuk tanggung jawab secara bersamaan, tetapi untuk menentukan bentuk yang tepat berdasarkan sumber kewajiban, jenis pelanggaran, kesalahan, dan akibat yang ditimbulkan. Model tersebut diharapkan mampu memastikan bahwa penyelesaian hukum menghasilkan perlindungan harta, pemulihan *underlying asset*, dan kemaslahatan masyarakat.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah yang digunakan untuk memperoleh, mengolah, menganalisis, dan menyimpulkan data yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Pemilihan metode harus disesuaikan dengan karakter objek, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan temuan yang hendak dihasilkan. Penelitian mengenai pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang *underlying asset* terbengkalai tidak dapat dilakukan hanya dengan membaca peraturan perundang-undangan. Kondisi pelaksanaan proyek, pengelolaan aset,

pembagian kewajiban, dan bentuk pertanggungjawaban juga harus diperiksa melalui data empiris.[63]

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yang menggabungkan kajian terhadap norma hukum dengan kajian terhadap pelaksanaan hukum dalam masyarakat dan institusi pemerintahan. Kajian normatif digunakan untuk memahami konstruksi hukum pembiayaan pembangunan melalui Surat Berharga Syariah Negara. Kajian empiris digunakan untuk menilai implementasi pengelolaan *underlying asset* serta pertanggungjawaban Pengguna Barang ketika aset mengalami keterbengkaian. Penggabungan kedua kajian tersebut diharapkan menghasilkan analisis yang utuh dan tidak berhenti pada pemahaman hukum secara tekstual.[64]

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif-empiris, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma sekaligus menelaah penerapannya dalam praktik. Jenis penelitian ini dipilih karena permasalahan *underlying asset* SBSN yang terbengkalai berada pada pertemuan antara pengaturan hukum dan pelaksanaannya oleh institusi, pejabat, penyedia, pengelola aset, serta Pengguna Barang .

Kajian normatif digunakan untuk menganalisis asas, konsep, doktrin, fatwa, dan peraturan perundang-undangan mengenai SBSN, pembiayaan proyek,

[63] Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* Edisi Revisi (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 25-35; Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Depok: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 123-135.

[64] Peter Cane dan Herbert M. Kritzer, eds., The Oxford Handbook of Empirical Legal Research (Oxford: Oxford University Press, 2010), hlm. 1-20; Mark Van Hoecke, ed., Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline? (Oxford: Hart Publishing, 2011), hlm. 1-15.

underlying asset, pengelolaan Barang Milik Negara, keuangan dan perbendaharaan negara, administrasi pemerintahan, pengadaan barang dan jasa, serta pertanggungjawaban hukum. Analisis ini juga digunakan untuk menemukan kesesuaian, tumpang tindih, kekosongan, dan ketidakjelasan norma, terutama mengenai kedudukan serta kewajiban Pengguna Barang .[65]

Kajian empiris digunakan untuk menelaah pelaksanaan norma dalam perencanaan, pengusulan, pelaksanaan, pengawasan, serah terima, pencatatan, pemanfaatan, dan pemeliharaan aset SBSN di Sumatera Utara. Data diperoleh dari pihak-pihak terkait untuk mengetahui pembagian kewajiban, hambatan pelaksanaan, kelemahan koordinasi, penyebab keterbengkaian, serta langkah penyelesaiannya.

Perbandingan antara norma dan kenyataan digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara tujuan pembiayaan SBSN dengan kondisi aset yang terlambat, tidak selesai, tidak beroperasi, atau tidak dipelihara. Analisis juga menggunakan perspektif hukum Islam melalui Maqashid Syariah, kemaslahatan, serta sumber kewahyuan berupa Al-Qur'an dan Hadis untuk menilai perlindungan harta, pelaksanaan amanah, pencegahan kerusakan, dan kemanfaatan publik.[66]

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Ketiga pendekatan tersebut digunakan secara terpadu untuk

[65] Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 135-150; Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34-45; Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 30-40.

[66] Jasser Auda, *op.cit.*, hlm. 96-110; Mohammad Hashim Kamali, *op.cit.*, hlm. 61-75.

menganalisis dasar hukum pembiayaan SBSN, kedudukan para pihak, pengelolaan *underlying asset* dan aset hasil proyek, serta pertanggungjawaban hukum terhadap aset yang tidak selesai, tidak digunakan, atau kehilangan fungsi.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah ketentuan mengenai penerbitan SBSN, pembiayaan proyek, pengelolaan keuangan dan Barang Milik Negara, pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Analisis diarahkan untuk mengidentifikasi kewenangan pemerintah, persyaratan *underlying asset*, mekanisme pembiayaan, pembagian tugas antarlembaga, dan kewajiban pihak yang menerima serta mengelola aset. Pendekatan ini juga digunakan untuk menemukan kekaburan norma, tumpang tindih kewenangan, kekosongan pengaturan, dan ketidakjelasan pembebanan tanggung jawab.[67]

Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep SBSN, *underlying asset*, aset hasil proyek, Pengguna Barang , keterbengkaian aset, kewajiban hukum, kesalahan, kelalaian, kerugian negara, hubungan kausal, amanah, dan pertanggungjawaban hukum. Pendekatan ini diperlukan untuk membedakan *underlying asset* sebagai dasar penerbitan SBSN dengan aset yang dihasilkan melalui pembiayaan proyek, sekaligus menentukan kewenangan dan tanggung jawab para pihak pada tahap perencanaan, pelaksanaan, serah terima, pengoperasian, pemeliharaan, dan pemulihan. Pertanggungjawaban tidak hanya

[67] Peter Cane dan Herbert M. Kritzer, eds., *op.cit.*, hlm. 21-35; Reza Banakar dan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research* (Oxford: Hart Publishing, 2005), hlm. 1-15.

didasarkan pada penguasaan fisik aset, tetapi pada kedudukan hukum, kewenangan, kewajiban, kesalahan atau kelalaian, akibat, dan hubungan kausal.[68]

Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah proyek SBSN di Sumatera Utara yang mengalami keterlambatan, penghentian pekerjaan, kegagalan penyelesaian, ketidaktertiban pencatatan, belum diserahterimakan, tidak dioperasikan, tidak dipelihara, atau tidak memberikan manfaat. Analisis digunakan untuk mengetahui penyebab keterbengkaian, pihak yang terlibat, tindakan yang telah dilakukan, dan hambatan pembebanan tanggung jawab. Temuan kasus kemudian dibandingkan dengan peraturan dan konsep hukum untuk menilai efektivitas mekanisme yang berlaku serta merumuskan pertanggungjawaban yang jelas, proporsional, berbasis pembuktian kesalahan dan hubungan kausal, serta berorientasi pada pemulihan manfaat aset bagi masyarakat.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat eksplanatoris. Penelitian eksplanatoris digunakan apabila pengetahuan mengenai suatu permasalahan telah tersedia secara memadai, sehingga penelitian tidak lagi hanya bertujuan menggambarkan objek yang diteliti, tetapi diarahkan untuk menjelaskan hubungan antara norma, kewenangan, kewajiban, tindakan, kelalaian, dan akibat hukum yang timbul. Sifat eksplanatoris dalam penelitian ini digunakan untuk menguji dan menjelaskan dugaan-dugaan tertentu mengenai penyebab terjadinya keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil proyek yang berasal dari pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara, serta

[68] John Gerring, *op.cit.*, hlm. 16-30; Naomi Creutzfeldt, Marc Mason, dan Kirsten McConnachie, eds., *Routledge Handbook of Socio-Legal Theory and Methods* (London: Routledge, 2020), hlm. 1-15.

dasar pembebanan pertanggungjawaban hukum kepada Pengguna Barang dan pihak-pihak lain yang terlibat.

Pengetahuan mengenai SBSN, pembiayaan proyek, *underlying asset*, pengelolaan Barang Milik Negara, dan pertanggungjawaban hukum pada dasarnya telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan serta telah dibahas dalam literatur hukum dan keuangan syariah. Permasalahan penelitian tidak terletak pada ketiadaan pengetahuan mengenai instrumen SBSN, melainkan pada belum jelasnya hubungan antara struktur pembiayaan, kedudukan Pengguna Barang , kewajiban pengelolaan aset, terjadinya keterbengkaian, dan pihak yang harus bertanggung jawab. Penelitian ini karena itu diarahkan untuk menjelaskan mengapa aset yang dibiayai melalui SBSN dapat tidak selesai, tidak digunakan, tidak dipelihara, atau kehilangan fungsi meskipun telah terdapat ketentuan mengenai perencanaan proyek, pelaksanaan pekerjaan, serah terima, pencatatan, penggunaan, dan pemeliharaan aset.[69]

Sifat eksplanatoris juga digunakan untuk menguji dugaan bahwa keterbengkaian aset tidak selalu disebabkan oleh kesalahan penyedia barang atau jasa. Keterbengkaian dapat timbul akibat ketidaksiapan perencanaan, ketidakjelasan status aset, keterlambatan serah terima, tidak tersedianya anggaran operasional dan pemeliharaan, lemahnya koordinasi antarlembaga, tidak siapnya sumber daya manusia, atau kelalaian institusi Pengguna Barang dalam mengoperasikan dan menjaga aset. Pengujian terhadap dugaan tersebut dilakukan dengan menelaah hubungan antara peraturan yang berlaku, dokumen pelaksanaan

[69] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 9-10; Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 50-52.

proyek, pembagian kewenangan para pihak, serta kondisi konkret proyek SBSN di Sumatera Utara.

Penelitian ini menguji dugaan bahwa pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang tidak dapat dibebankan hanya karena pihak tersebut menerima atau menguasai aset secara fisik. Pembebanan tanggung jawab harus didasarkan pada kejelasan kedudukan hukum, adanya serah terima yang sah, ruang lingkup kewenangan, kewajiban pengoperasian dan pemeliharaan, bentuk kesalahan atau kelalaian, akibat yang ditimbulkan, serta hubungan kausal antara tindakan atau pembiaran dengan keterbengkaian aset. Pengujian tersebut diperlukan agar pertanggungjawaban tidak dibebankan secara otomatis, melainkan secara proporsional sesuai peranan dan kontribusi kesalahan masing-masing pihak.

Penjelasan terhadap hubungan sebab akibat dilakukan dengan menganalisis beberapa kemungkinan. Keterbengkaian yang terjadi sebelum serah terima dapat berkaitan dengan tanggung jawab kementerian atau lembaga pelaksana, satuan kerja, pejabat pembuat komitmen, konsultan, atau penyedia barang dan jasa. Keterbengkaian yang terjadi setelah serah terima dapat berkaitan dengan kewajiban pengguna barang, pengelola barang, atau institusi Pengguna Barang dalam melakukan pencatatan, pengamanan, pengoperasian, pemeliharaan, dan pelaporan. Keterbengkaian yang disebabkan oleh kelemahan sistemik dapat menunjukkan adanya tanggung jawab bersama akibat fragmentasi kewenangan dan lemahnya koordinasi antarlembaga.

Sifat eksplanatoris dalam penelitian ini tidak hanya digunakan untuk menjelaskan penyebab keterbengkaian, tetapi juga untuk menguji kecukupan

konstruksi hukum yang berlaku. Pengujian diarahkan pada kemampuan peraturan perundang-undangan dalam menentukan definisi Pengguna Barang , menetapkan kewajiban pascaserah terima, mengatur mekanisme pengawasan pemanfaatan aset, menentukan pihak yang bertanggung jawab, dan menyediakan mekanisme pemulihan aset terbengkalai. Hasil pengujian digunakan untuk menilai apakah norma yang berlaku telah memberikan kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan perlindungan terhadap kekayaan negara.

Berdasarkan sifat tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan penjelasan yang sistematis mengenai hubungan antara pembiayaan SBSN, kedudukan *underlying asset*, pelaksanaan proyek, pengelolaan aset, tindakan atau kelalaian Pengguna Barang , keterbengkaian aset, dan timbulnya pertanggungjawaban hukum. Hasil penelitian selanjutnya menjadi dasar dalam merumuskan konstruksi pertanggungjawaban hukum yang lebih jelas, proporsional, berbasis amanah, dan berorientasi pada pemulihan fungsi aset agar pembangunan infrastruktur melalui SBSN menghasilkan kemaslahatan bagi masyarakat.

4. Bentuk Penelitian

Penelitian ini berbentuk penelitian preskriptif. Penelitian preskriptif bertujuan memberikan gambaran mengenai permasalahan berdasarkan keadaan dan fakta yang ditemukan, kemudian merumuskan saran mengenai tindakan yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Bentuk penelitian ini sesuai dengan judul disertasi mengenai pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang terhadap *underlying asset* terbengkalai yang berasal dari investasi Surat

Berharga Syariah Negara dalam pembangunan infrastruktur di Sumatera Utara. Penelitian tidak hanya menggambarkan kondisi keterbengkaian aset dan hubungan hukum para pihak, tetapi juga diarahkan untuk merumuskan langkah hukum yang diperlukan agar pertanggungjawaban dapat ditentukan secara jelas, adil, dan proporsional.

Bentuk penelitian preskriptif digunakan untuk mengidentifikasi keadaan faktual mengenai pelaksanaan pembiayaan proyek SBSN, kedudukan *underlying asset*, pengelolaan aset hasil proyek, serta pelaksanaan kewajiban oleh institusi Pengguna Barang . Identifikasi tersebut mencakup kondisi aset yang tidak selesai, tidak digunakan, tidak dipelihara, tidak tercatat secara tertib, atau tidak memberikan manfaat sesuai dengan tujuan pembangunannya. Fakta-fakta tersebut selanjutnya dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan, konsep pertanggungjawaban hukum, pembagian kewenangan para pihak, dan prinsip pengelolaan kekayaan negara.

Penelitian ini juga memberikan gambaran mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya keterbengkaian aset. Faktor tersebut dapat berasal dari ketidaksiapan perencanaan, kelemahan pelaksanaan proyek, keterlambatan serah terima, ketidakjelasan status penggunaan, keterbatasan anggaran operasional dan pemeliharaan, lemahnya koordinasi antarlembaga, atau kelalaian institusi Pengguna Barang . Gambaran faktual tersebut diperlukan untuk menentukan

apakah keterbengkaian timbul karena kesalahan satu pihak, kesalahan beberapa pihak, atau kelemahan sistem pengelolaan proyek dan aset secara keseluruhan.[70]

Sifat preskriptif penelitian diarahkan untuk merumuskan dasar pembebanan pertanggungjawaban hukum kepada Pengguna Barang dan pihak-pihak lain yang terlibat. Pertanggungjawaban tidak ditentukan hanya berdasarkan penguasaan fisik terhadap aset, tetapi berdasarkan kedudukan hukum, sumber kewenangan, ruang lingkup kewajiban, adanya serah terima yang sah, bentuk kesalahan atau kelalaian, akibat yang ditimbulkan, serta hubungan kausal antara tindakan atau pembiaran dengan keterbengkaian aset. Rumusan tersebut diperlukan agar pembebanan tanggung jawab tidak dilakukan secara otomatis dan tidak menimbulkan ketidakadilan terhadap pihak yang tidak memiliki kewenangan atau kemampuan untuk mencegah terjadinya keterbengkaian.

Penelitian preskriptif ini juga digunakan untuk merumuskan tindakan hukum yang seharusnya dilakukan dalam menangani *underlying asset* atau aset hasil proyek SBSN yang terbengkalai. Tindakan tersebut dapat berupa penetapan status masalah, pemeriksaan terpadu, penentuan pihak yang bertanggung jawab, perbaikan atau penyelesaian pekerjaan, pengoperasian kembali aset, pengalihan penggunaan, penggantian kerugian, penerapan sanksi, serta pengawasan terhadap proses pemulihan. Rumusan tindakan tersebut disesuaikan dengan penyebab keterbengkaian, tahap terjadinya masalah, kedudukan para pihak, dan kemungkinan pemulihan fungsi aset.

[70] Robert Alexy, *op.cit.*, hlm. 61-75; Ronald Dworkin, *Law's Empire* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), hlm. 1-15.

Bentuk penelitian preskriptif selanjutnya digunakan untuk menyusun rekomendasi penguatan regulasi dan tata kelola pembiayaan proyek SBSN. Rekomendasi diarahkan pada perlunya kejelasan definisi Pengguna Barang , pembagian kewajiban pascaserah terima, integrasi pencatatan dan pengawasan aset, penyediaan anggaran operasional dan pemeliharaan, penguatan koordinasi antarlembaga, serta pembentukan mekanisme khusus penanganan aset terbengkalai. Rekomendasi tersebut diharapkan dapat mencegah terjadinya kekosongan tanggung jawab dan memastikan bahwa setiap aset yang dibiayai melalui SBSN tetap digunakan sesuai dengan tujuan pembangunannya.

Hasil penelitian pada akhirnya diharapkan menghasilkan preskripsi hukum mengenai model pertanggungjawaban Pengguna Barang yang berbasis pada prinsip amanah, perlindungan kekayaan negara, keadilan, kemanfaatan, dan pemulihan fungsi aset. Model tersebut tidak hanya berorientasi pada pemberian sanksi, tetapi juga pada pencegahan keterbengkaian, penetapan kewajiban secara jelas, pembebanan tanggung jawab secara proporsional, dan pemulihan manfaat infrastruktur bagi masyarakat. Penelitian ini dengan demikian memberikan rumusan mengenai apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah, kementerian atau lembaga, satuan kerja, pengelola barang, pengguna barang, penyedia barang atau jasa, dan institusi Pengguna Barang apabila proyek atau aset yang berasal dari pembiayaan SBSN mengalami keterbengkaian.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sumatera Utara dengan lokasi utama pada proyek pembangunan Gedung Kuliah Terpadu Universitas Islam

Negeri Sumatera Utara di Kampus II UIN Sumatera Utara, Medan Estate, Kabupaten Deli Serdang, serta Terminal Tipe A Tanjung Pinggir di Kota Pematangsiantar. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan kemenarikan, keunikan, dan kesesuaiannya dengan permasalahan pertanggungjawaban hukum terhadap proyek infrastruktur yang dibiayai melalui Surat Berharga Syariah Negara.

Proyek Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara dipilih karena pembangunan gedung tersebut menggunakan dana APBN yang bersumber dari SBSN, tetapi pelaksanaannya mengalami permasalahan hingga bangunan tidak dapat diselesaikan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pembangunan. Kasus tersebut juga telah melalui proses hukum dan berkaitan dengan kerugian keuangan negara, sehingga relevan untuk menganalisis keterbengkaian proyek pada tahap pelaksanaan serta pertanggungjawaban pejabat pelaksana, penyedia pekerjaan, dan institusi Pengguna Barang .

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir dipilih sebagai lokasi pembanding karena merepresentasikan permasalahan yang berbeda, yaitu infrastruktur yang telah selesai dibangun atau direvitalisasi, tetapi pemanfaatan dan pengoperasiannya belum berjalan secara optimal. Lokasi ini digunakan untuk menganalisis pertanggungjawaban hukum pada tahap pascapembangunan, khususnya berkaitan dengan kewajiban pengoperasian, pengelolaan, pemeliharaan, koordinasi kelembagaan, dan keberlanjutan manfaat aset bagi masyarakat.

Pemilihan kedua lokasi tersebut diharapkan dapat memberikan temuan yang bermakna karena menggambarkan dua bentuk permasalahan proyek SBSN, yaitu keterbengkaian pada tahap pembangunan dan keterbengkaian fungsional setelah pembangunan selesai. Pengumpulan data juga dilakukan pada instansi yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengelolaan, dan pemanfaatan proyek, terutama UIN Sumatera Utara, Balai Pengelola Transportasi Darat Kelas II Sumatera Utara, instansi perbendaharaan dan pengelolaan Barang Milik Negara, serta pemerintah daerah terkait.

6. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer, data sekunder, dan data kewahyuan. Ketiga sumber data tersebut digunakan sesuai dengan karakter penelitian hukum normatif-empiris dan objek kajian yang berkaitan dengan pembiayaan negara berbasis syariah. Data primer memberikan gambaran mengenai pelaksanaan hukum dalam praktik, data sekunder memberikan dasar normatif dan akademik, sedangkan data kewahyuan memberikan landasan syariah dalam menilai tujuan, amanah, perlindungan harta, dan kemaslahatan. Pembagian tersebut dimaksudkan agar analisis penelitian memiliki dasar empiris, yuridis, dan keislaman yang saling melengkapi.[71]

a. Data Kewahyuan

Data kewahyuan merupakan data yang bersumber dari Al-Qur'an dan Hadis sebagai dasar utama dalam hukum Islam. Data ini digunakan untuk

[71] John W. Creswell dan J. David Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* 5th ed. (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018), hlm. 4-20; Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* 4th ed. (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2020), hlm. 1-15.

memberikan landasan normatif dan filosofis terhadap penerbitan SBSN, pengelolaan harta publik, pelaksanaan amanah, pencegahan kerusakan, dan pencapaian kemaslahatan. Kedudukan data kewahyuan menjadi penting karena SBSN merupakan instrumen pembiayaan negara yang secara langsung menggunakan prinsip syariah. Analisis terhadap pengelolaan *underlying asset* harus memperhatikan tujuan hukum Islam, bukan hanya kepatuhan terhadap peraturan positif.[72]

Ayat-ayat Al-Qur'an yang relevan digunakan untuk menelaah kewajiban menyampaikan amanah, larangan memakan harta secara batil, kewajiban berlaku adil, larangan melakukan kerusakan, dan tanggung jawab dalam pengelolaan harta. Ayat mengenai pencatatan transaksi dan pemenuhan akad juga digunakan untuk memperkuat prinsip transparansi serta akuntabilitas dalam pembiayaan. Pemilihan ayat dilakukan berdasarkan hubungan langsung dengan objek penelitian. Penafsiran ayat didukung oleh kitab tafsir dan literatur keislaman yang dapat dipertanggungjawabkan.[73]

Hadis digunakan untuk memperkuat prinsip tanggung jawab, amanah, pemenuhan perjanjian, larangan menimbulkan kerugian, dan kewajiban menjaga harta. Hadis tentang setiap pemimpin yang bertanggung jawab atas kepemimpinannya mempunyai relevansi dengan kedudukan pejabat dan institusi Pengguna Barang . Kaidah yang melarang tindakan merugikan diri sendiri dan pihak lain juga relevan untuk menilai keterbengkaian *underlying asset*. Keabsahan

[72] Jasser Auda, *op.cit.*, hlm. 111-125; Mohammad Hashim Kamali, *op.cit.*, hlm. 76-90.
[73] Abu Hamid al-Ghazali, *op.cit.*, hlm. 101-115; Abu Ishaq al-Syatibi, *op.cit.*, hlm. 81-100.

hadis diperhatikan melalui sumber periwayatan dan penjelasan ulama yang terpercaya.[74]

Data kewahyuan digunakan terutama untuk mengoperasionalkan Teori Maqashid Syariah dan Teori Maslahah. Perlindungan terhadap harta atau hifz al-mal dijadikan dasar untuk menilai penggunaan dana SBSN dan pemeliharaan *underlying asset*. Prinsip amanah digunakan untuk menilai kewajiban pihak yang menerima, menggunakan, dan mengelola aset. Prinsip kemaslahatan digunakan untuk menilai apakah proyek memberikan manfaat dan apakah pertanggungjawaban yang diterapkan mampu memulihkan fungsi aset. *Underlying asset* SBSN dialokasikan sebagai amanah publik untuk kemaslahatan umat. Menelantarkan aset tersebut dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap perintah menunaikan amanah kepada yang berhak

اللَّهَ إِنَّ ۚ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَإِذَا أَهْلِهَا إِلَىٰ الْأَمَانَاتِ تُؤَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمُ اللَّهَ إِنَّ

بَصِيرًا سَمِيعًا كَانَ اللَّهَ إِنَّ ۗ بِهِ يَعِظُكُمْ نِعِمَّا [75]

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil..." (QS. An-Nisa' [4]: 58).

b. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari informan yang mengetahui, mempunyai kewenangan, atau berkaitan dengan pembiayaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengelolaan proyek infrastruktur yang dibiayai

[74] Mohammad Hashim Kamali, *op.cit.*, hlm. 16-30; Wahbah al-Zuhayli, *op.cit.*, hlm. 41-55.

[75] Kementerian Agama RI, *Al- Qur'an dan Terjemahannya*, Lajnah Pentashihan Mushaf Al- Qur'an, 2019 hlm 231

melalui Surat Berharga Syariah Negara di Sumatera Utara. Data primer digunakan untuk memperoleh fakta mengenai pengelolaan *underlying asset*, kondisi proyek, penyebab keterbengkaian, pembagian kewenangan, serta tindakan yang telah atau seharusnya dilakukan untuk menyelesaikan dan memulihkan fungsi aset.[76]

Informan dari Universitas Islam Negeri Sumatera Utara terdiri atas Prof. Dr. Nurhayati, M.Ag., selaku Rektor UIN Sumatera Utara; Dr. Abrar M. Dawud Faza, S.Fil., M.A., selaku Wakil Rektor Bidang Administrasi Umum, Perencanaan, dan Keuangan; serta Drs. Ibnu Sa'dan, M.Pd., selaku Kepala Biro Administrasi Umum, Perencanaan, dan Keuangan UIN Sumatera Utara. Ketiga informan tersebut dipilih untuk memperoleh keterangan mengenai kedudukan UIN Sumatera Utara sebagai satuan kerja dan institusi Pengguna Barang , proses perencanaan dan penganggaran proyek Gedung Kuliah Terpadu, pelaksanaan pengelolaan keuangan, kondisi proyek yang belum selesai, status aset, serta upaya administratif yang dilakukan untuk menyelesaikan dan memanfaatkan bangunan tersebut.

Informan dari instansi pengelola pembiayaan dan kekayaan negara terdiri atas Indra Soeparjanto, selaku Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Sumatera Utara; Nofiansyah, selaku Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Sumatera Utara; serta Heri Supriyanto, selaku Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Medan. Informasi dari Indra Soeparjanto diperlukan untuk menjelaskan

[76] Steinar Kvale dan Svend Brinkmann, *Interviews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing* 3rd ed. (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2015), hlm. 1-15; Sharan B. Merriam dan Elizabeth J. Tisdell, *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* 4th ed. (San Francisco: Jossey-Bass, 2016), hlm. 1-15.

mekanisme pembiayaan proyek SBSN, pelaksanaan anggaran, pemantauan realisasi proyek, evaluasi satuan kerja, dan penanganan proyek yang mengalami keterlambatan atau kegagalan. Informasi dari Nofiansyah dan Heri Supriyanto diperlukan untuk menjelaskan kedudukan Barang Milik Negara, pencatatan aset yang belum selesai, penetapan status penggunaan, pengamanan aset, penilaian kondisi aset, serta alternatif penyelesaian dan optimalisasi aset negara.

Pengumpulan data primer kepada para informan tersebut dilakukan melalui wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara yang disusun berdasarkan permasalahan penelitian. Wawancara diarahkan untuk memperoleh informasi mengenai proses pengusulan dan penetapan proyek SBSN, kesiapan proyek, pelaksanaan kontrak, realisasi anggaran, pengawasan pekerjaan, serah terima, pencatatan dan pengamanan aset, penyediaan anggaran pemeliharaan, serta tindakan yang dilakukan ketika proyek tidak selesai atau tidak berfungsi. Keterangan para informan juga digunakan untuk mengetahui hubungan kelembagaan antara satuan kerja penerima pembiayaan, instansi perbendaharaan, pengelola Barang Milik Negara, dan institusi Pengguna Barang .[77]

Data primer selanjutnya diarahkan untuk menjelaskan pembagian kewajiban dan pertanggungjawaban hukum masing-masing pihak. Keterangan para informan digunakan untuk menilai apakah kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan telah dilaksanakan, hambatan yang menyebabkan proyek mengalami keterbengkaian, serta adanya tindakan atau kelalaian yang mempunyai hubungan kausal dengan tidak selesainya atau tidak berfungsinya

[77] Sharan B. Merriam dan Elizabeth J. Tisdell, *op.cit.*, hlm. 16-30; Virginia Braun dan Victoria Clarke, *Thematic Analysis: A Practical Guide* (London: SAGE Publications, 2022), hlm. 1-15.

aset. Data tersebut menjadi dasar untuk menentukan apakah pertanggungjawaban berada pada satuan kerja, pejabat pengelola anggaran, pelaksana proyek, pengelola barang, institusi Pengguna Barang , atau harus dibebankan secara proporsional kepada beberapa pihak sesuai dengan kewenangan dan kontribusinya terhadap terjadinya keterbengkaian.[78]

c. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, dokumen hukum, dokumen kelembagaan, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan objek kajian. Data sekunder digunakan untuk membangun konstruksi hukum pembiayaan SBSN, menjelaskan kedudukan *underlying asset*, dan menentukan kewajiban serta pertanggungjawaban para pihak. Data ini juga digunakan untuk membandingkan ketentuan hukum dengan pelaksanaannya di Sumatera Utara. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Bahan tersebut meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan mengenai Surat Berharga Syariah Negara (Undang-Undang Nomor 19 tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara), Undang - Undang Nomor 13 tahun 2003 tentan Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomer 28 tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik

[78] Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña, *op.cit.*, hlm. 31-45; Norman K. Denzin, *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (New York: McGraw-Hill, 1978), hlm. 1-15.

Negara/Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek Melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara dan Peraturan Presiden Nomor 46 tahun 2005 tentang Pengadaan barang atau jasa pemerintah. Peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri keuangan, dan ketentuan teknis mengenai pembiayaan proyek SBSN juga termasuk dalam bahan hukum primer. Putusan pengadilan dan fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia digunakan apabila berkaitan langsung dengan persoalan yang dianalisis.[79]

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan tersebut meliputi buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, disertasi, tesis, artikel akademik, pendapat ahli, dan laporan kelembagaan. Literatur mengenai Maqashid Syariah, Maslahah, pertanggungjawaban hukum, SBSN, *underlying asset*, keuangan negara, dan pengelolaan aset digunakan sebagai dasar analisis. Laporan pemeriksaan, laporan evaluasi proyek, dokumen kebijakan, dan publikasi resmi lembaga juga digunakan sepanjang mempunyai hubungan dengan objek penelitian.

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang membantu menjelaskan istilah, konsep, dan informasi yang terdapat dalam bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan tersebut meliputi kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, indeks peraturan, dan glosarium. Penggunaan bahan hukum tersier dilakukan secara terbatas untuk memastikan ketepatan makna istilah. Bahan tersebut tidak ditempatkan sebagai dasar utama dalam membangun argumentasi hukum.

[79] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1); Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49.

Data sekunder juga mencakup dokumen yang berkaitan langsung dengan proyek SBSN. Dokumen tersebut dapat berupa dokumen perencanaan, dokumen anggaran, dokumen kontrak, laporan kemajuan pekerjaan, berita acara serah terima, laporan pengawasan, dokumen pencatatan BMN, dan laporan pemeliharaan aset. Dokumen pemeriksaan, surat peringatan, pemutusan kontrak, dan laporan penyelesaian proyek dapat digunakan untuk mengetahui kronologi dan status aset. Kedudukan dokumen tersebut dinilai berdasarkan asal, keaslian, dan relevansinya dengan rumusan masalah.

7. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data dalam penelitian ini disesuaikan dengan jenis data yang digunakan, yaitu data kewahyuan, data primer, dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang lengkap mengenai pembiayaan pembangunan melalui Surat Berharga Syariah Negara, kedudukan *underlying asset*, kondisi proyek yang terbengkalai, serta pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang terhadap aset yang tidak dapat diselesaikan atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pembangunannya.

Pengumpulan data kewahyuan dilakukan melalui penelusuran dan pengkajian ayat-ayat suci Al-Qur’an yang berkaitan dengan amanah, tanggung jawab, keadilan, kemaslahatan, larangan melakukan pemborosan, dan kewajiban menjaga harta. Ayat-ayat tersebut digunakan sebagai dasar untuk menilai pengelolaan dana dan aset SBSN berdasarkan prinsip syariah, khususnya perlindungan terhadap harta atau *hifz al-mal*, pencegahan kemudaratan, serta kewajiban mewujudkan manfaat pembangunan bagi masyarakat. Pengumpulan

data kewahyuan dilakukan dengan mengidentifikasi ayat yang relevan, menelaah terjemahan dan tafsirnya, kemudian menghubungkannya dengan permasalahan pertanggungjawaban hukum terhadap proyek SBSN yang terbengkalai.[80]

Pengumpulan data primer dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara. Wawancara dilakukan secara langsung kepada informan yang mempunyai pengetahuan, kewenangan, pengalaman, atau keterlibatan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengelolaan, dan pemanfaatan proyek yang dibiayai melalui SBSN. Informan penelitian dapat berasal dari UIN Sumatera Utara, Balai Pengelola Transportasi Darat Kelas II Sumatera Utara, instansi perbendaharaan, instansi pengelola Barang Milik Negara, pemerintah daerah, pejabat pelaksana proyek, pengelola aset, serta pihak lain yang berkaitan dengan proyek Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara dan Terminal Tipe A Tanjung Pinggir. Wawancara diarahkan untuk memperoleh keterangan mengenai sumber pembiayaan, pelaksanaan proyek, kondisi aset, proses serah terima, pengoperasian, pemeliharaan, hambatan pemanfaatan, pembagian kewenangan, dan bentuk pertanggungjawaban para pihak.[81]

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan alat berupa daftar inventarisasi bahan hukum dan dokumen penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, laporan pemeriksaan, dokumen anggaran, dokumen proyek, dokumen pengelolaan Barang Milik Negara, serta sumber lain yang berkaitan dengan SBSN, *underlying asset*,

[80] Jasser Auda, *op.cit.*, hlm. 141-155; Mohammad Hashim Kamali, *op.cit.*, hlm. 91-105.

[81] Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 151-165; Peter Cane dan Herbert M. Kritzer, eds., *op.cit.*, hlm. 36-50.

pembangunan infrastruktur, dan pertanggungjawaban hukum. Bahan-bahan tersebut diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian untuk menemukan dasar hukum, hubungan antarnorma, kelemahan pengaturan, serta bentuk pertanggungjawaban yang dapat dibebankan kepada Pengguna Barang dan pihak-pihak lain yang terlibat.

Keseluruhan alat pengumpul data tersebut digunakan secara saling melengkapi. Studi kepustakaan memberikan dasar normatif dan konseptual, wawancara memberikan gambaran mengenai fakta dan pelaksanaan di lapangan, sedangkan pengkajian ayat suci Al-Qur'an memberikan dasar nilai dalam menilai amanah, keadilan, kemaslahatan, dan perlindungan terhadap harta dalam pengelolaan proyek yang dibiayai melalui SBSN.[82]

8. Analisis Hasil Penelitian

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif digunakan karena penelitian berfokus pada penelaahan norma hukum, konsep, hubungan hukum, fakta pelaksanaan proyek, serta pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang terhadap *underlying asset* atau aset hasil proyek yang berasal dari pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara. Analisis dilakukan dengan menghubungkan data kewahyuan, data primer, dan data sekunder agar diperoleh pemahaman yang menyeluruh mengenai pengaturan, pelaksanaan, penyebab keterbengkaian, serta pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum.

[82] Norman K. Denzin, *op.cit.*, hlm. 16-30; Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña, *op.cit.*, hlm. 46-60.

Analisis terhadap data sekunder bertitik tolak dari pendekatan perundang-undangan dengan menelaah ketentuan yang mengatur SBSN, pembiayaan proyek, pengelolaan keuangan negara, pengelolaan Barang Milik Negara, pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta pertanggungjawaban hukum. Analisis tersebut dikombinasikan dengan pendekatan konseptual untuk menjelaskan pengertian dan kedudukan *underlying asset,* aset hasil proyek SBSN, Pengguna Barang , keterbengkaian aset, kewajiban hukum, kesalahan, kelalaian, kerugian, dan hubungan kausal. Pendekatan kasus digunakan untuk menilai penerapan norma dan konsep tersebut terhadap proyek pembangunan Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara dan Terminal Tipe A Tanjung Pinggir di Kota Pematangsiantar.

Data primer yang diperoleh melalui wawancara dianalisis dengan cara mengelompokkan keterangan informan berdasarkan tema penelitian, meliputi perencanaan dan pengusulan proyek, sumber pembiayaan, pelaksanaan pekerjaan, pengawasan, serah terima, pencatatan aset, pengoperasian, pemeliharaan, hambatan pemanfaatan, serta pembagian kewenangan dan tanggung jawab para pihak. Keterangan tersebut kemudian dibandingkan dengan dokumen proyek dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perbandingan dilakukan untuk menemukan kesesuaian maupun kesenjangan antara norma yang seharusnya diterapkan dengan keadaan yang terjadi dalam pelaksanaan dan pengelolaan proyek SBSN di Sumatera Utara.[83]

Data kewahyuan yang bersumber dari Al-Qur’an dianalisis dengan menghubungkan kandungan ayat-ayat yang relevan dengan prinsip amanah,

[83] Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 166-180; Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law* 4th ed. (Sydney: Thomson Reuters, 2018), hlm. 1-15.

keadilan, kemaslahatan, larangan pemborosan, dan kewajiban menjaga harta. Analisis ini digunakan untuk menilai pengelolaan dana dan aset SBSN berdasarkan prinsip *hifz al-mal*, serta untuk menentukan apakah tindakan atau kelalaian para pihak telah sesuai dengan tujuan pembiayaan syariah dan kepentingan masyarakat. Data kewahyuan tidak hanya ditempatkan sebagai penguat nilai, tetapi digunakan sebagai dasar dalam menilai tanggung jawab moral dan hukum terhadap kekayaan negara yang dikelola untuk kepentingan publik.[84]

Sesuai dengan sifat penelitian yang eksplanatoris, analisis diarahkan untuk menjelaskan hubungan sebab akibat antara perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serah terima, pengelolaan, dan pemanfaatan aset dengan terjadinya keterbengkaian. Analisis juga digunakan untuk menguji dugaan bahwa keterbengkaian proyek tidak selalu disebabkan oleh kesalahan penyedia barang atau jasa, tetapi dapat timbul akibat ketidaksiapan perencanaan, lemahnya koordinasi, ketidakjelasan status aset, tidak tersedianya dukungan operasional, atau kelalaian institusi Pengguna Barang . Pengujian dilakukan dengan menelusuri kedudukan hukum, kewenangan, kewajiban, tindakan atau pembiaran, akibat yang timbul, dan hubungan kausal pada masing-masing pihak.

Sesuai dengan bentuk penelitian yang preskriptif, hasil analisis tidak berhenti pada penggambaran permasalahan, tetapi diarahkan untuk merumuskan tindakan yang seharusnya dilakukan dalam mencegah, menangani, dan memulihkan *underlying asset* atau aset hasil proyek SBSN yang terbengkalai.

[84] Jasser Auda, *op.cit.*, hlm. 156-170; Abu Ishaq al-Syatibi, *op.cit.*, hlm. 101-120.

Preskripsi tersebut meliputi penegasan kedudukan Pengguna Barang , pembagian kewajiban para pihak, mekanisme pengawasan terpadu, penentuan dasar pertanggungjawaban, pembebanan tanggung jawab secara proporsional, penerapan sanksi, serta pemulihan fungsi dan manfaat aset bagi masyarakat.

Data berupa angka, nilai pembiayaan, persentase penyelesaian pekerjaan, nilai kerugian negara, atau data pendukung lainnya tidak dianalisis sebagai statistik utama, tetapi digunakan untuk memperkuat analisis kualitatif. Data tersebut dapat disajikan dalam bentuk tabel atau matriks untuk memudahkan perbandingan antara proyek, bentuk keterbengkaian, pihak yang terlibat, dasar kewajiban, dan bentuk pertanggungjawabannya. Penyajian tersebut tetap ditempatkan sebagai pendukung terhadap analisis hukum, bukan sebagai dasar analisis kuantitatif yang berdiri sendiri.

Hasil analisis selanjutnya diuraikan secara deskriptif-analitis dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif. Penyajian dilakukan dengan mempertemukan ketentuan hukum, konsep, fakta lapangan, dokumen proyek, hasil wawancara, serta prinsip kewahyuan untuk menghasilkan interpretasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Keseluruhan analisis tersebut menjadi dasar dalam merumuskan model pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang yang jelas, adil, proporsional, berbasis amanah, dan berorientasi pada pemulihan kemanfaatan aset hasil pembiayaan SBSN.

BAB II

PEMBIAYAAN SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA SEBAGAI *UNDERLYING ASSET* DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

A. Konsep dan Karakteristik Utama Pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara

1. Kedudukan Surat Berharga Syariah Negara dalam Sistem Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur membutuhkan pembiayaan yang besar, berkelanjutan, dan tidak seluruhnya dapat dipenuhi melalui penerimaan negara dalam satu tahun anggaran. Kebutuhan tersebut mendorong pemerintah menggunakan berbagai instrumen pembiayaan untuk mempercepat penyediaan fasilitas pendidikan, transportasi, keagamaan, sumber daya air, dan pelayanan publik. Surat Berharga Syariah Negara selanjutnya ditempatkan sebagai salah satu instrumen pembiayaan yang memungkinkan pemerintah menghimpun dana dari masyarakat dan investor berdasarkan prinsip syariah. Kedudukan tersebut menjadikan SBSN tidak hanya sebagai instrumen investasi, tetapi juga sebagai bagian dari kebijakan fiskal negara dalam mendukung pembangunan infrastruktur.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara memberikan dasar hukum kepada pemerintah untuk menerbitkan surat berharga berdasarkan prinsip syariah sebagai bukti penyertaan terhadap Aset SBSN. Penerbitan SBSN ditujukan untuk membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, termasuk pembangunan proyek. Rumusan tersebut menempatkan SBSN dalam dua fungsi yang saling berkaitan, yaitu sebagai instrumen pengelolaan pembiayaan negara dan sebagai sumber pendanaan proyek

pembangunan. Posisi SBSN dalam sistem pembiayaan negara karena itu tidak dapat dipisahkan dari pengelolaan APBN, kewajiban fiskal pemerintah, dan pencapaian manfaat pembangunan.[85]

Kedudukan SBSN sebagai instrumen pembiayaan negara berbeda dari pendapatan negara yang berasal dari pajak atau penerimaan negara bukan pajak. Dana hasil penerbitan SBSN menimbulkan kewajiban bagi pemerintah untuk membayar imbalan dan nilai nominal kepada pemegang SBSN sesuai dengan akad dan waktu yang telah ditentukan. Kewajiban tersebut tetap harus dipenuhi meskipun proyek yang dibiayai mengalami keterlambatan, tidak selesai, atau tidak dapat dimanfaatkan. Keadaan ini menunjukkan bahwa setiap pembiayaan SBSN harus dikelola dengan prinsip kehati-hatian karena kegagalan proyek dapat menyebabkan negara tetap menanggung kewajiban fiskal tanpa memperoleh manfaat pembangunan yang sebanding.

Pembiayaan melalui SBSN mempunyai keterkaitan yang lebih jelas dengan aset, manfaat atas aset, atau proyek tertentu dibandingkan pembiayaan yang hanya didasarkan pada hubungan utang-piutang. Struktur SBSN mensyaratkan keberadaan dasar transaksi yang dapat diidentifikasi dan sesuai dengan prinsip syariah. Keterkaitan tersebut memberikan legitimasi bahwa dana yang dihimpun digunakan untuk kegiatan yang mempunyai objek, nilai, dan tujuan yang nyata. Kedudukan *underlying asset* dalam struktur ini menjadi

[85] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 4; Iyah Faniyah, *op.cit.*, hlm. 1-20.

pembeda utama antara SBSN dan surat utang konvensional, meskipun kewajiban pembayaran kepada investor tetap menjadi tanggung jawab pemerintah.[86]

Pembangunan infrastruktur melalui SBSN dilaksanakan melalui pengintegrasian kebijakan pembiayaan dengan proses perencanaan dan penganggaran proyek. Kementerian atau lembaga mengusulkan proyek berdasarkan kebutuhan pembangunan, kesiapan teknis, kesiapan lahan, kelayakan administratif, dan kemampuan pelaksanaan. Pemerintah melalui kementerian yang berwenang melakukan penilaian sebelum proyek ditetapkan untuk memperoleh pembiayaan SBSN. Penetapan tersebut menunjukkan bahwa kedudukan SBSN dalam pembangunan infrastruktur tidak hanya berada pada tahap penghimpunan dana, tetapi mencakup keseluruhan hubungan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, penyelesaian, dan pemanfaatan proyek.[87]

Kedudukan SBSN dalam pembiayaan pembangunan juga membawa konsekuensi terhadap tanggung jawab kementerian atau lembaga penerima alokasi pembiayaan. Satuan kerja tidak cukup hanya merealisasikan anggaran atau menyelesaikan administrasi pembayaran. Satuan kerja wajib memastikan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan kontrak, aset dapat diselesaikan, hasil pekerjaan dapat diserahterimakan, dan infrastruktur dapat digunakan berdasarkan tujuan pembangunannya. Ukuran keberhasilan pembiayaan SBSN dengan

---

[86] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *op.cit.*, hlm. 1-15; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-15.

[87] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

demikian mencakup realisasi keuangan, penyelesaian fisik, ketertiban administrasi, keberlanjutan fungsi, dan manfaat yang diterima masyarakat.

Teori pertanggungjawaban hukum memberikan dasar untuk menilai bahwa kewenangan pengelolaan pembiayaan selalu diikuti oleh kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaannya. Pejabat atau institusi yang memperoleh kewenangan mengusulkan, menganggarkan, melaksanakan, mengawasi, menerima, atau mengelola proyek mempunyai ruang tanggung jawab sesuai dengan tugasnya masing-masing. Kegagalan proyek tidak dapat langsung dibebankan kepada satu pihak tanpa memeriksa sumber kewenangan, kewajiban yang harus dilaksanakan, tindakan atau kelalaian yang terjadi, akibat yang ditimbulkan, serta hubungan kausal antara perbuatan dan keterbengkaian proyek. Teori pertanggungjawaban hukum dalam konteks ini menempatkan SBSN sebagai pembiayaan publik yang setiap tahap pengelolaannya harus dapat ditelusuri kepada subjek yang memiliki kewenangan.

Teori Maqashid Syariah menempatkan pengelolaan pembiayaan SBSN dalam kerangka perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Dana yang dihimpun melalui SBSN, aset negara yang digunakan sebagai dasar penerbitan, dan infrastruktur yang dihasilkan merupakan bagian dari kekayaan publik yang harus dijaga nilai dan manfaatnya. Perlindungan harta tidak hanya berarti mencegah pengambilan atau penyalahgunaan secara melawan hukum. Perlindungan tersebut juga mencakup kewajiban mencegah pemborosan, kerusakan, penelantaran, dan hilangnya fungsi aset yang telah dibiayai oleh negara.

Prinsip perlindungan harta memperoleh dasar kewahyuan dalam Surah Al-Baqarah ayat 188:

وَاَنْتُمْ بِالْاِثْمِ النَّاسِ اَمْوَالِ مِّنْ فَرِيْقًا لِتَأْكُلُوْا الْحُكَّامِ لَىا بِهَآ وَتُدْلُوْا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ اَمْوَالَكُمْ تَأْكُلُوْا وَلَا تَعْلَمُوْنَ

Artinya:

"Janganlah kamu memakan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan janganlah kamu membawa urusan harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui."[88]

Kandungan ayat tersebut menegaskan larangan memperoleh, menggunakan, atau mengalihkan harta melalui cara yang tidak dibenarkan. Relevansinya terhadap pembiayaan SBSN terletak pada kewajiban memastikan bahwa dana publik tidak digunakan secara menyimpang, dibayarkan untuk pekerjaan yang tidak sesuai, atau dibiarkan menghasilkan bangunan yang tidak dapat dimanfaatkan. Keterbengkaian proyek yang disebabkan penyalahgunaan kewenangan, pembayaran pekerjaan yang tidak sesuai, atau kelalaian pengawasan bertentangan dengan prinsip perlindungan harta yang menjadi salah satu tujuan utama syariah.[89]

Prinsip amanah juga menjadi dasar dalam menentukan kedudukan SBSN sebagai pembiayaan pembangunan. Surah An-Nisa ayat 58 menyatakan:

---

[88] Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019), Q.S. Al-Baqarah/2: 188.

[89] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

نِعِمَّا اللّٰهَ اِنَّ بِالْعَدْلِۗ تَحْكُمُوْا اَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَاِذَا اَهْلِهَاۙ اِلٰٓى الْاَمٰنٰتِ تُؤَدُّوا اَنْ يَأْمُرُكُمْ اللّٰهَ اِنَّ

بَصِيْرًا عَاسَمِيْعًۢ كَانَ اللّٰهَ اِنَّ بِهٖۗ يَعِظُكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat."[90]

Amanah dalam pembiayaan SBSN melekat pada pemerintah sebagai penerbit, kementerian atau lembaga sebagai pengusul dan pelaksana proyek, pejabat pengelola anggaran, penyedia pekerjaan, pengelola barang, serta institusi Pengguna Barang . Setiap pihak menerima bagian amanah yang berbeda berdasarkan kewenangan dan tanggung jawabnya. Pemerintah memikul amanah untuk menjaga kredibilitas penerbitan dan memenuhi kewajiban kepada investor. Satuan kerja memikul amanah untuk menggunakan pembiayaan sesuai tujuan proyek. Penyedia memikul amanah untuk menyelesaikan pekerjaan sesuai kontrak. Institusi Pengguna Barang memikul amanah untuk menggunakan dan memelihara aset setelah diterima.[91]

Teori Maslahah memberikan ukuran bahwa penggunaan SBSN harus menghasilkan manfaat nyata bagi masyarakat. Kemaslahatan tidak cukup dinilai dari terpenuhinya prosedur penerbitan, terserapnya anggaran, atau selesainya

[90] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

[91] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

pembayaran kepada penyedia. Kemaslahatan baru terwujud ketika infrastruktur dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan pendidikan, transportasi, keagamaan, ekonomi, dan kebutuhan publik lainnya. Proyek yang tidak selesai atau tidak berfungsi menunjukkan terputusnya hubungan antara pembiayaan dan kemanfaatan yang menjadi tujuan penerbitannya.

Kasus pembangunan Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara memperlihatkan pentingnya menempatkan manfaat sebagai ukuran keberhasilan pembiayaan SBSN. Proyek yang memperoleh pembiayaan dari SBSN tersebut mengalami permasalahan pelaksanaan sehingga bangunan tidak dapat diselesaikan dan tidak dapat digunakan sebagaimana tujuan awalnya. Kondisi tersebut menimbulkan perbedaan antara realisasi pembiayaan dengan manfaat yang diterima oleh mahasiswa, dosen, dan institusi pendidikan. Fakta tersebut menunjukkan bahwa kedudukan SBSN sebagai instrumen pembangunan dapat kehilangan makna substantif apabila dana telah dikeluarkan, sedangkan proyek tidak menghasilkan fasilitas pelayanan yang dapat digunakan.

Persoalan pada proyek Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara juga memperlihatkan bahwa tanggung jawab dalam pembiayaan SBSN tidak berhenti pada pemerintah sebagai penerbit. Kementerian atau lembaga, satuan kerja, kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, konsultan pengawas, dan penyedia mempunyai hubungan kewajiban yang menentukan keberhasilan proyek. Kedudukan institusi Pengguna Barang harus diperiksa berdasarkan keterlibatannya sejak tahap perencanaan, kesiapan proyek, pelaksanaan, pengawasan, sampai tindakan penyelesaian terhadap bangunan yang tidak selesai.

Pemeriksaan tersebut diperlukan agar pembebanan pertanggungjawaban tidak hanya didasarkan pada status formal sebagai Pengguna Barang .[92]

Posisi SBSN sebagai instrumen pembiayaan syariah juga menuntut kesesuaian antara legalitas formal dan tujuan substantif. Penerbitan yang telah memenuhi akad serta persyaratan hukum belum dapat dianggap mencapai tujuan syariah apabila aset yang dibiayai mengalami kerusakan atau kehilangan fungsi. Prinsip *hifz al-mal*, amanah, dan maslahah menghendaki adanya kesinambungan antara dana yang dihimpun, proyek yang dibangun, aset yang dihasilkan, dan manfaat yang diterima masyarakat. Kesenjangan pada salah satu tahapan tersebut harus dipandang sebagai persoalan tata kelola dan pertanggungjawaban hukum.

Konstruksi tersebut menempatkan SBSN dalam sistem pembiayaan pembangunan infrastruktur sebagai instrumen yang mempunyai tiga dimensi sekaligus. Dimensi fiskal berkaitan dengan penghimpunan dana dan kewajiban pembayaran pemerintah. Dimensi hukum berkaitan dengan kewenangan, prosedur, hubungan para pihak, pengelolaan aset, dan pertanggungjawaban. Dimensi syariah berkaitan dengan keabsahan akad, keberadaan aset, amanah, perlindungan harta, dan pencapaian kemaslahatan. Ketiga dimensi tersebut harus berjalan secara terpadu agar pembiayaan SBSN tidak hanya sah secara formal, tetapi juga berhasil menghasilkan manfaat pembangunan.

Kedudukan SBSN dalam pembangunan infrastruktur di Sumatera Utara pada akhirnya harus dinilai berdasarkan kemampuan instrumen tersebut mengubah dana publik menjadi aset yang selesai, berfungsi, terpelihara, dan

[92] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

memberikan manfaat. Penilaian terhadap keberhasilan SBSN tidak dapat berhenti pada jumlah dana yang diterbitkan atau tingkat penyerapan anggaran. Penilaian harus mencakup kesiapan proyek, mutu pelaksanaan, ketertiban serah terima, status pengelolaan aset, keberlanjutan pengoperasian, dan manfaat yang diperoleh masyarakat. Kedudukan tersebut menjadi dasar untuk membahas karakteristik pembiayaan infrastruktur melalui SBSN serta hubungan antara penerbitan, proyek, *underlying asset*, dan aset hasil pembangunan pada bagian berikutnya.[93]

2. Karakteristik Pembiayaan Infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara

Pembiayaan infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara memiliki karakter yang berbeda dari pembiayaan konvensional. Perbedaan tersebut terletak pada adanya keterkaitan antara dana yang dihimpun, akad yang digunakan, aset atau proyek yang mendasari transaksi, serta manfaat yang harus dihasilkan. SBSN tidak dibangun semata-mata atas hubungan utang-piutang antara negara dan investor. Struktur penerbitannya mensyaratkan adanya objek transaksi yang jelas, bernilai, dapat diidentifikasi, serta tidak bertentangan dengan prinsip syariah.

Karakter utama pembiayaan SBSN terletak pada penerapan prinsip syariah dalam seluruh struktur transaksi. Prinsip tersebut menghendaki agar penerbitan SBSN terbebas dari unsur riba, gharar, maysir, dan kegiatan yang dilarang oleh syariah. Akad yang digunakan harus memiliki objek, hak, kewajiban, jangka waktu, dan imbalan yang jelas. Kejelasan unsur tersebut diperlukan untuk

[93] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

menjamin kepastian hukum bagi pemerintah, investor, perusahaan penerbit SBSN, kementerian atau lembaga pelaksana proyek, serta pihak lain yang terlibat.

Pembiayaan SBSN menggunakan akad yang disesuaikan dengan karakter aset atau proyek yang menjadi dasar penerbitan. Akad ijarah digunakan ketika transaksi berkaitan dengan pemanfaatan aset atau jasa, sedangkan akad istishna dapat digunakan untuk pembangunan aset yang masih dalam proses penyelesaian. Akad wakalah dapat digunakan dalam pengelolaan kegiatan investasi yang dilakukan melalui pemberian kuasa. Pemilihan akad menentukan konstruksi hubungan hukum, hak atas manfaat, pembagian kewajiban, dan bentuk pertanggungjawaban para pihak.[94]

Keberadaan akad menempatkan SBSN sebagai instrumen pembiayaan yang menuntut kesesuaian antara bentuk hukum dan kenyataan pelaksanaan. Akad yang sah secara formal belum mencukupi apabila proyek yang menjadi dasar pembiayaan tidak dapat diselesaikan atau tidak menghasilkan manfaat. Ketidaksesuaian antara akad, pelaksanaan proyek, kondisi aset, dan tujuan pembiayaan dapat menimbulkan persoalan kepatuhan syariah secara substantif. Penilaian terhadap kepatuhan syariah harus mencakup tahap penerbitan, pelaksanaan proyek, pengelolaan aset, serta keberlanjutan manfaatnya.

Karakter pembiayaan berbasis proyek juga menjadi ciri penting SBSN dalam pembangunan infrastruktur. Dana hasil penerbitan diarahkan kepada proyek tertentu yang telah direncanakan, diusulkan, dinilai, dan ditetapkan. Penggunaan dana yang terikat pada proyek memperkuat keterlacakan antara

[94] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*

sumber pembiayaan dan output pembangunan. Keterlacakan tersebut membedakan pembiayaan proyek SBSN dari pembiayaan yang tidak secara langsung dihubungkan dengan proyek tertentu.

Pembiayaan berbasis proyek mengharuskan kementerian atau lembaga memiliki kesiapan sebelum proyek memperoleh alokasi SBSN. Kesiapan tersebut mencakup dokumen perencanaan, desain teknis, kepastian lahan, jadwal pelaksanaan, rencana pengadaan, anggaran pendukung, sumber daya manusia, dan kesiapan pengoperasian aset. Ketidaksiapan satu unsur dapat memengaruhi keseluruhan proses pembangunan. Risiko keterlambatan, perubahan kontrak, penghentian pekerjaan, dan kegagalan pemanfaatan sering berawal dari kelemahan pada tahap perencanaan.[95]

Karakter lain pembiayaan SBSN terletak pada keterkaitan erat antara pembiayaan dan aset nyata. Penerbitan SBSN tidak hanya didasarkan pada kemampuan negara membayar kewajiban kepada investor. Keberadaan *underlying asset* menjadi dasar yang menghubungkan transaksi keuangan dengan aset, hak manfaat, proyek, atau kegiatan yang riil. Hubungan tersebut memberikan dasar bahwa pembiayaan syariah harus berorientasi pada aktivitas ekonomi dan pembangunan yang dapat diidentifikasi.

Keterkaitan dengan aset nyata menimbulkan kewajiban untuk menjaga kejelasan status, nilai, fungsi, dan manfaat aset. Aset yang menjadi dasar penerbitan harus memenuhi persyaratan hukum dan syariah. Proyek yang dibiayai

[95] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3.

harus mampu menghasilkan bangunan atau fasilitas yang dapat digunakan. Kehilangan fungsi aset dapat mengurangi makna substantif dari pembiayaan yang sejak awal dikaitkan dengan keberadaan manfaat nyata.

Pembiayaan SBSN juga memiliki karakter akuntabilitas yang kuat karena penggunaan dananya harus dapat ditelusuri. Setiap tahapan proyek dapat dikaitkan dengan dokumen perencanaan, DIPA, kontrak, laporan kemajuan pekerjaan, dokumen pembayaran, berita acara pemeriksaan, berita acara serah terima, serta pencatatan Barang Milik Negara. Sistem dokumentasi tersebut memungkinkan penilaian terhadap kesesuaian antara realisasi anggaran dan kondisi fisik proyek. Ketidaksesuaian antara pembayaran dan kemajuan pekerjaan dapat menjadi dasar pemeriksaan administratif, keuangan, perdata, atau pidana.[96]

Prinsip akuntabilitas tidak hanya berlaku pada pejabat pengelola anggaran. Penyedia barang atau jasa bertanggung jawab terhadap mutu, volume, waktu, dan spesifikasi pekerjaan. Konsultan perencana dan pengawas bertanggung jawab terhadap kualitas perencanaan serta kebenaran laporan kemajuan proyek. Institusi Pengguna Barang bertanggung jawab terhadap kesiapan penggunaan, pemeliharaan, pengamanan, dan keberlanjutan fungsi aset sesuai dengan kewenangannya.[97]

Karakter pembiayaan SBSN juga tercermin dalam adanya kewajiban pembayaran pemerintah kepada investor. Pemerintah wajib membayar imbalan dan nilai nominal SBSN sesuai dengan ketentuan penerbitan. Kewajiban tersebut

[96] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

[97] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-20; Ridwan HR, *loc.cit.*

tetap berjalan meskipun proyek mengalami keterlambatan atau tidak selesai. Kondisi ini menciptakan konsekuensi fiskal yang serius ketika pembiayaan telah menimbulkan kewajiban, tetapi aset yang dibangun tidak menghasilkan manfaat.

Ketidakseimbangan antara kewajiban pembayaran dan kegagalan proyek menunjukkan pentingnya prinsip kehati-hatian. Pemerintah tidak cukup hanya memastikan penerbitan SBSN berhasil terserap oleh pasar. Pemerintah perlu memastikan proyek yang memperoleh pembiayaan benar-benar siap, dapat dilaksanakan, diselesaikan, dan dimanfaatkan. Kegagalan pada tahap proyek dapat menyebabkan negara menanggung pembayaran kepada investor sekaligus mengeluarkan biaya tambahan untuk penyelesaian, pengamanan, audit, perbaikan, atau pembangunan ulang.

Teori pertanggungjawaban hukum menjelaskan bahwa karakter pembiayaan SBSN menimbulkan hubungan antara kewenangan dan kewajiban. Pihak yang memperoleh kewenangan mengusulkan proyek memiliki kewajiban menjamin kebenaran kebutuhan dan kesiapan proyek. Pihak yang melaksanakan anggaran memiliki kewajiban memastikan penggunaan dana sesuai peruntukan. Pihak yang mengawasi pekerjaan memiliki kewajiban mencegah pembayaran atas pekerjaan yang tidak sesuai dengan kondisi fisik.

Pertanggungjawaban tidak dapat dibebankan hanya berdasarkan jabatan atau kedudukan formal. Penentuan tanggung jawab harus memperhatikan kewenangan nyata, kewajiban hukum, tindakan atau pembiaran, bentuk kesalahan, akibat yang timbul, dan hubungan kausal. Kegagalan proyek dapat berasal dari kesalahan perencanaan, kelalaian pengawasan, wanprestasi penyedia,

penyalahgunaan kewenangan, atau ketidaksiapan institusi Pengguna Barang . Pembebanan tanggung jawab harus disesuaikan dengan kontribusi masing-masing pihak terhadap terjadinya keterbengkaian.

Teori Maqashid Syariah menempatkan pembiayaan SBSN dalam tujuan perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Dana hasil penerbitan SBSN, Barang Milik Negara, proyek, dan aset hasil pembangunan merupakan bagian dari kekayaan publik. Perlindungan terhadap kekayaan tersebut tidak terbatas pada pencegahan pencurian atau penggelapan. Perlindungan juga mencakup pencegahan kerusakan, pemborosan, penelantaran, dan hilangnya manfaat aset.[98]

Prinsip larangan pemborosan ditegaskan dalam Surah Al-Isra ayat 26–27:

الشَّيٰطِيْنِۗ وَكَانَ الشَّيْطٰنُ لِرَبِّهٖ كَفُوْرًا ۝٢٧ وَاِمَّا تُعْرِضَنَّ عَنْهُمُ ابْتِغَاۤءَ رَحْمَةٍ مِّنْ رَّبِّكَ تَرْجُوْهَا فَقُلْ لَّهُمْ قَوْلًا مَّيْسُوْرًا ۝٢٨ وَلَا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُوْلَةً اِلٰى عُنُقِكَ وَلَا تَبْسُطْهَا كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُوْمًا مَّحْسُوْرًا ۝٢٩ اِنَّ رَبَّكَ يَبْسُطُ الرِّزْقَ لِمَنْ يَّشَاۤءُ وَيَقْدِرُۚ اِنَّهٗ كَانَ بِعِبَادِهٖ خَبِيْرًاۢ بَصِيْرًا ۝٣٠ وَلَا تَقْتُلُوْٓا اَوْلَادَكُمْ خَشْيَةَ اِمْلَاقٍۗ نَحْنُ نَرْزُقُهُمْ وَاِيَّاكُمْ ۗاِنَّ قَتْلَهُمْ كَانَ خِطْاً كَبِيْرًا ۝٣١ وَلَا تَقْرَبُوا الزِّنٰٓى اِنَّهٗ كَانَ فَاحِشَةً ۗوَسَاۤءَ سَبِيْلًا ۝٣٢ وَلَا تَقْتُلُوا النَّفْسَ الَّتِيْ حَرَّمَ اللّٰهُ اِلَّا بِالْحَقِّۗ وَمَنْ قُتِلَ مَظْلُوْمًا فَقَدْ جَعَلْنَا لِوَلِيِّهٖ سُلْطٰنًا فَلَا يُسْرِفْ فِّى الْقَتْلِۗ اِنَّهٗ كَانَ مَنْصُوْرًا ۝٣٣ وَلَا تَقْرَبُوْا مَالَ الْيَتِيْمِ اِلَّا بِالَّتِيْ هِيَ اَحْسَنُ حَتّٰى يَبْلُغَ اَشُدَّهٗ ۚوَاَوْفُوا بِالْعَهْدِ ۚاِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْـُٔوْلًا ۝٣٤ وَاَوْفُوا الْكَيْلَ اِذَا كِلْتُمْ وَزِنُوْا بِالْقِسْطَاسِ الْمُسْتَقِيْمِۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَأْوِيْلًا ۝٣٥ وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهٖ عِلْمٌۗ اِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ اُولٰۤىِٕكَ كَانَ عَنْهُ مَسْـُٔوْلًا ۝٣٦ وَلَا تَمْشِ فِى الْاَرْضِ مَرَحًاۚ اِنَّكَ لَنْ تَخْرِقَ الْاَرْضَ وَلَنْ تَبْلُغَ الْجِبَالَ طُوْلًا ۝٣٧ كُلُّ ذٰلِكَ كَانَ سَيِّئُهٗ عِنْدَ رَبِّكَ مَكْرُوْهًا ۝٣٨ ذٰلِكَ مِمَّآ اَوْحٰٓى اِلَيْكَ رَبُّكَ مِنَ الْحِكْمَةِۗ وَلَا تَجْعَلْ مَعَ اللّٰهِ اِلٰهًا اٰخَرَ فَتُلْقٰى فِى جَهَنَّمَ مَلُوْمًا مَّدْحُوْرًا ۝٣٩ اَفَاَصْفٰىكُمْ رَبُّكُمْ بِالْبَنِيْنَ وَاتَّخَذَ مِنَ الْمَلٰۤىِٕكَةِ اِنَاثًاۗ اِنَّكُمْ لَتَقُوْلُوْنَ قَوْلًا عَظِيْمًا ۝٤٠ وَلَقَدْ صَرَّفْنَا فِيْ هٰذَا الْقُرْاٰنِ لِيَذَّكَّرُوْاۗ وَمَا يَزِيْدُهُمْ اِلَّا نُفُوْرًا ۝٤١ قُلْ لَّوْ كَانَ مَعَهٗٓ اٰلِهَةٌ كَمَا يَقُوْلُوْنَ اِذًا لَّابْتَغَوْا اِلٰى ذِى الْعَرْشِ سَبِيْلًا ۝٤٢ سُبْحٰنَهٗ وَتَعٰلٰى عَمَّا يَقُوْلُوْنَ عُلُوًّا كَبِيْرًا ۝٤٣ تُسَبِّحُ لَهُ السَّمٰوٰتُ السَّبْعُ وَالْاَرْضُ وَمَنْ فِيْهِنَّۗ وَاِنْ مِّنْ شَيْءٍ اِلَّا يُسَبِّحُ بِحَمْدِهٖ وَلٰكِنْ لَّا تَفْقَهُوْنَ تَسْبِيْحَهُمْۗ اِنَّهٗ كَانَ حَلِيْمًا غَفُوْرًا ۝٤٤ وَاِذَا قَرَاْتَ الْقُرْاٰنَ جَعَلْنَا بَيْنَكَ وَبَيْنَ الَّذِيْنَ لَا يُؤْمِنُوْنَ بِالْاٰخِرَةِ حِجَابًا مَّسْتُوْرًا ۝٤٥ وَّجَعَلْنَا عَلٰى قُلُوْبِهِمْ اَكِنَّةً اَنْ يَّفْقَهُوْهُ وَفِيْٓ اٰذَانِهِمْ وَقْرًاۗ وَاِذَا ذَكَرْتَ رَبَّكَ فِى الْقُرْاٰنِ وَحْدَهٗ وَلَّوْا عَلٰٓى اَدْبَارِهِمْ نُفُوْرًا ۝٤٦ نَحْنُ اَعْلَمُ بِمَا يَسْتَمِعُوْنَ بِهٖٓ اِذْ يَسْتَمِعُوْنَ اِلَيْكَ وَاِذْ هُمْ نَجْوٰٓى اِذْ يَقُوْلُ الظّٰلِمُوْنَ اِنْ تَتَّبِعُوْنَ اِلَّا رَجُلًا مَّسْحُوْرًا ۝٤٧ اُنْظُرْ كَيْفَ ضَرَبُوْا لَكَ الْاَمْثَالَ فَضَلُّوْا فَلَا يَسْتَطِيْعُوْنَ سَبِيْلًا ۝٤٨ وَقَالُوْٓا ءَاِذَا كُنَّا عِظَامًا وَّرُفَاتًا ءَاِنَّا لَمَبْعُوْثُوْنَ خَلْقًا جَدِيْدًا ۝٤٩ قُلْ كُوْنُوْا حِجَارَةً اَوْ حَدِيْدًا ۝٥٠ اَوْ خَلْقًا مِّمَّا يَكْبُرُ فِيْ صُدُوْرِكُمْۚ فَسَيَقُوْلُوْنَ مَنْ يُّعِيْدُنَاۗ قُلِ الَّذِيْ فَطَرَكُمْ اَوَّلَ مَرَّةٍۚ فَسَيُنْغِضُوْنَ اِلَيْكَ رُءُوْسَهُمْ وَيَقُوْلُوْنَ مَتٰى هُوَۗ قُلْ عَسٰٓى اَنْ يَّكُوْنَ قَرِيْبًا ۝٥١ يَوْمَ يَدْعُوْكُمْ فَتَسْتَجِيْبُوْنَ بِحَمْدِهٖ وَتَظُنُّوْنَ اِنْ لَّبِثْتُمْ اِلَّا قَلِيْلًا ۝٥٢ وَقُلْ لِّعِبَادِيْ يَقُوْلُوا الَّتِيْ هِيَ اَحْسَنُۗ اِنَّ الشَّيْطٰنَ يَنْزَغُ بَيْنَهُمْۗ اِنَّ الشَّيْطٰنَ كَانَ لِلْاِنْسَانِ عَدُوًّا مُّبِيْنًا ۝٥٣ رَبُّكُمْ اَعْلَمُ بِكُمْۗ اِنْ يَّشَاْ يَرْحَمْكُمْ اَوْ اِنْ يَّشَاْ يُعَذِّبْكُمْۚ وَمَآ اَرْسَلْنٰكَ عَلَيْهِمْ وَكِيْلًا ۝٥٤ وَرَبُّكَ اَعْلَمُ بِمَنْ فِى السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِۗ وَلَقَدْ فَضَّلْنَا بَعْضَ النَّبِيّٖنَ عَلٰى بَعْضٍ وَّاٰتَيْنَا دَاوٗدَ زَبُوْرًا ۝٥٥ قُلِ ادْعُوا الَّذِيْنَ زَعَمْتُمْ مِّنْ دُوْنِهٖ فَلَا يَمْلِكُوْنَ كَشْفَ الضُّرِّ عَنْكُمْ وَلَا تَحْوِيْلًا ۝٥٦ اُولٰۤىِٕكَ الَّذِيْنَ يَدْعُوْنَ يَبْتَغُوْنَ اِلٰى رَبِّهِمُ الْوَسِيْلَةَ اَيُّهُمْ اَقْرَبُ وَيَرْجُوْنَ رَحْمَتَهٗ وَيَخَافُوْنَ عَذَابَهٗۗ اِنَّ عَذَابَ رَبِّكَ كَانَ مَحْذُوْرًا ۝٥٧ وَاِنْ مِّنْ قَرْيَةٍ اِلَّا نَحْنُ مُهْلِكُوْهَا قَبْلَ يَوْمِ الْقِيٰمَةِ اَوْ مُعَذِّبُوْهَا عَذَابًا شَدِيْدًاۗ كَانَ ذٰلِكَ فِى الْكِتٰبِ مَسْطُوْرًا ۝٥٨ وَمَا مَنَعَنَآ اَنْ نُّرْسِلَ بِالْاٰيٰتِ اِلَّآ اَنْ كَذَّبَ بِهَا الْاَوَّلُوْنَۗ وَاٰتَيْنَا ثَمُوْدَ النَّاقَةَ مُبْصِرَةً فَظَلَمُوْا بِهَاۗ وَمَا نُرْسِلُ بِالْاٰيٰتِ اِلَّا تَخْوِيْفًا ۝٥٩ وَاِذْ قُلْنَا لَكَ اِنَّ رَبَّكَ اَحَاطَ بِالنَّاسِۗ وَمَا جَعَلْنَا الرُّءْيَا الَّتِيْٓ اَرَيْنٰكَ اِلَّا فِتْنَةً لِّلنَّاسِ وَالشَّجَرَةَ الْمَلْعُوْنَةَ فِى الْقُرْاٰنِۗ وَنُخَوِّفُهُمْۙ فَمَا يَزِيْدُهُمْ اِلَّا طُغْيَانًا كَبِيْرًا ۝٦٠ وَاِذْ قُلْنَا لِلْمَلٰۤىِٕكَةِ اسْجُدُوْا لِاٰدَمَ فَسَجَدُوْٓا اِلَّآ اِبْلِيْسَۗ قَالَ ءَاَسْجُدُ لِمَنْ خَلَقْتَ طِيْنًا ۝٦١ قَالَ اَرَءَيْتَكَ هٰذَا الَّذِيْ كَرَّمْتَ عَلَيَّ لَىِٕنْ اَخَّرْتَنِ اِلٰى يَوْمِ الْقِيٰمَةِ لَاَحْتَنِكَنَّ ذُرِّيَّتَهٗٓ اِلَّا قَلِيْلًا ۝٦٢ قَالَ اذْهَبْ فَمَنْ تَبِعَكَ مِنْهُمْ فَاِنَّ جَهَنَّمَ جَزَاۤؤُكُمْ جَزَاۤءً مَّوْفُوْرًا ۝٦٣ وَاسْتَفْزِزْ مَنِ اسْتَطَعْتَ مِنْهُمْ بِصَوْتِكَ وَاَجْلِبْ عَلَيْهِمْ بِخَيْلِكَ وَرَجِلِكَ وَشَارِكْهُمْ فِى الْاَمْوَالِ وَالْاَوْلَادِ وَعِدْهُمْۗ وَمَا يَعِدُهُمُ الشَّيْطٰنُ اِلَّا غُرُوْرًا ۝٦٤ اِنَّ عِبَادِيْ لَيْسَ لَكَ عَلَيْهِمْ سُلْطٰنٌۗ وَكَفٰى بِرَبِّكَ وَكِيْلًا ۝٦٥ رَبُّكُمُ الَّذِيْ يُزْجِيْ لَكُمُ الْفُلْكَ فِى الْبَحْرِ لِتَبْتَغُوْا مِنْ فَضْلِهٖۗ اِنَّهٗ كَانَ بِكُمْ رَحِيْمًا ۝٦٦ وَاِذَا مَسَّكُمُ الضُّرُّ فِى الْبَحْرِ ضَلَّ مَنْ تَدْعُوْنَ اِلَّآ اِيَّاهُ ۚفَلَمَّا نَجّٰىكُمْ اِلَى الْبَرِّ اَعْرَضْتُمْۗ وَكَانَ الْاِنْسَانُ كَفُوْرًا ۝٦٧ اَفَاَمِنْتُمْ اَنْ يَّخْسِفَ بِكُمْ جَانِبَ الْبَرِّ اَوْ يُرْسِلَ عَلَيْكُمْ حَاصِبًا ثُمَّ لَا تَجِدُوْا لَكُمْ وَكِيْلًا ۝٦٨ اَمْ اَمِنْتُمْ اَنْ يُّعِيْدَكُمْ فِيْهِ تَارَةً اُخْرٰى فَيُرْسِلَ عَلَيْكُمْ قَاصِفًا مِّنَ الرِّيْحِ فَيُغْرِقَكُمْ بِمَا كَفَرْتُمْ ثُمَّ لَا تَجِدُوْا لَكُمْ عَلَيْنَا بِهٖ تَبِيْعًا ۝٦٩ وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِيْٓ اٰدَمَ وَحَمَلْنٰهُمْ فِى الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنٰهُمْ مِّنَ الطَّيِّبٰتِ وَفَضَّلْنٰهُمْ عَلٰى كَثِيْرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيْلًا ۝٧٠ يَوْمَ نَدْعُوْا كُلَّ اُنَاسٍۢ بِاِمَامِهِمْۚ فَمَنْ اُوْتِيَ كِتٰبَهٗ بِيَمِيْنِهٖ فَاُولٰۤىِٕكَ يَقْرَءُوْنَ كِتٰبَهُمْ وَلَا يُظْلَمُوْنَ فَتِيْلًا ۝٧١ وَمَنْ كَانَ فِيْ هٰذِهٖٓ اَعْمٰى فَهُوَ فِى الْاٰخِرَةِ اَعْمٰى وَاَضَلُّ سَبِيْلًا ۝٧٢ وَاِنْ كَادُوْا لَيَفْتِنُوْنَكَ عَنِ الَّذِيْٓ اَوْحَيْنَآ اِلَيْكَ لِتَفْتَرِيَ عَلَيْنَا غَيْرَهٗ وَاِذًا لَّاتَّخَذُوْكَ خَلِيْلًا ۝٧٣ وَلَوْلَآ اَنْ ثَبَّتْنٰكَ لَقَدْ كِدْتَّ تَرْكَنُ اِلَيْهِمْ شَيْـًٔا قَلِيْلًا ۝٧٤ اِذًا لَّاَذَقْنٰكَ ضِعْفَ الْحَيٰوةِ وَضِعْفَ الْمَمَاتِ ثُمَّ لَا تَجِدُ لَكَ عَلَيْنَا نَصِيْرًا ۝٧٥ وَاِنْ كَادُوْا لَيَسْتَفِزُّوْنَكَ مِنَ الْاَرْضِ لِيُخْرِجُوْكَ مِنْهَا وَاِذًا لَّا يَلْبَثُوْنَ خِلٰفَكَ اِلَّا قَلِيْلًا ۝٧٦ سُنَّةَ مَنْ قَدْ اَرْسَلْنَا قَبْلَكَ مِنْ رُّسُلِنَا وَلَا تَجِدُ لِسُنَّتِنَا تَحْوِيْلًا ۝٧٧ اَقِمِ الصَّلٰوةَ لِدُلُوْكِ الشَّمْسِ اِلٰى غَسَقِ الَّيْلِ وَقُرْاٰنَ الْفَجْرِۗ اِنَّ قُرْاٰنَ الْفَجْرِ كَانَ مَشْهُوْدًا ۝٧٨ وَمِنَ الَّيْلِ فَتَهَجَّدْ بِهٖ نَافِلَةً لَّكَ ۖعَسٰٓى اَنْ يَّبْعَثَكَ رَبُّكَ مَقَامًا مَّحْمُوْدًا ۝٧٩ وَقُلْ رَّبِّ اَدْخِلْنِيْ مُدْخَلَ صِدْقٍ وَّاَخْرِجْنِيْ مُخْرَجَ صِدْقٍ وَّاجْعَلْ لِّيْ مِنْ لَّدُنْكَ سُلْطٰنًا نَّصِيْرًا ۝٨٠ وَقُلْ جَاۤءَ الْحَقُّ وَزَهَقَ الْبَاطِلُۗ اِنَّ الْبَاطِلَ كَانَ زَهُوْقًا ۝٨١ وَنُنَزِّلُ مِنَ الْقُرْاٰنِ مَا هُوَ شِفَاۤءٌ وَّرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِيْنَۙ وَلَا يَزِيْدُ الظّٰلِمِيْنَ اِلَّا خَسَارًا ۝٨٢ وَاِذَآ اَنْعَمْنَا عَلَى الْاِنْسَانِ اَعْرَضَ وَنَاٰ بِجَانِبِهٖۚ وَاِذَا مَسَّهُ الشَّرُّ كَانَ يَـُٔوْسًا ۝٨٣ قُلْ كُلٌّ يَّعْمَلُ عَلٰى شَاكِلَتِهٖۗ فَرَبُّكُمْ اَعْلَمُ بِمَنْ هُوَ اَهْدٰى سَبِيْلًا ۝٨٤ وَيَسْـَٔلُوْنَكَ عَنِ الرُّوْحِۗ قُلِ الرُّوْحُ مِنْ اَمْرِ رَبِّيْ وَمَآ اُوْتِيْتُمْ مِّنَ الْعِلْمِ اِلَّا قَلِيْلًا ۝٨٥ وَلَىِٕنْ شِئْنَا لَنَذْهَبَنَّ بِالَّذِيْٓ اَوْحَيْنَآ اِلَيْكَ ثُمَّ لَا تَجِدُ لَكَ بِهٖ عَلَيْنَا وَكِيْلًا ۝٨٦ اِلَّا رَحْمَةً مِّنْ رَّبِّكَۗ اِنَّ فَضْلَهٗ كَانَ عَلَيْكَ كَبِيْرًا ۝٨٧ قُلْ لَّىِٕنِ اجْتَمَعَتِ الْاِنْسُ وَالْجِنُّ عَلٰٓى اَنْ يَّأْتُوْا بِمِثْلِ هٰذَا الْقُرْاٰنِ لَا يَأْتُوْنَ بِمِثْلِهٖ وَلَوْ كَانَ بَعْضُهُمْ لِبَعْضٍ ظَهِيْرًا ۝٨٨ وَلَقَدْ صَرَّفْنَا لِلنَّاسِ فِيْ هٰذَا الْقُرْاٰنِ مِنْ كُلِّ مَثَلٍۚ فَاَبٰٓى اَكْثَرُ النَّاسِ اِلَّا كُفُوْرًا ۝٨٩ وَقَالُوْا لَنْ نُّؤْمِنَ لَكَ حَتّٰى تَفْجُرَ لَنَا مِنَ الْاَرْضِ يَنْۢبُوْعًا ۝٩٠ اَوْ تَكُوْنَ لَكَ جَنَّةٌ مِّنْ نَّخِيْلٍ وَّعِنَبٍ فَتُفَجِّرَ الْاَنْهٰرَ خِلٰلَهَا تَفْجِيْرًا ۝٩١ اَوْ تُسْقِطَ السَّمَاۤءَ كَمَا زَعَمْتَ عَلَيْنَا كِسَفًا اَوْ تَاْتِيَ بِاللّٰهِ وَالْمَلٰۤىِٕكَةِ قَبِيْلًا ۝٩٢ اَوْ يَكُوْنَ لَكَ بَيْتٌ مِّنْ زُخْرُفٍ اَوْ تَرْقٰى فِى السَّمَاۤءِ ۗوَلَنْ نُّؤْمِنَ لِرُقِيِّكَ حَتّٰى تُنَزِّلَ عَلَيْنَا كِتٰبًا نَّقْرَؤُهٗ ۗقُلْ سُبْحَانَ رَبِّيْ هَلْ كُنْتُ اِلَّا بَشَرًا رَّسُوْلًا ۝٩٣ وَمَا مَنَعَ النَّاسَ اَنْ يُّؤْمِنُوْٓا اِذْ جَاۤءَهُمُ الْهُدٰٓى اِلَّآ اَنْ قَالُوْٓا اَبَعَثَ اللّٰهُ بَشَرًا رَّسُوْلًا ۝٩٤ قُلْ لَّوْ كَانَ فِى الْاَرْضِ مَلٰۤىِٕكَةٌ يَّمْشُوْنَ مُطْمَىِٕنِّيْنَ لَنَزَّلْنَا عَلَيْهِمْ مِّنَ السَّمَاۤءِ مَلَكًا رَّسُوْلًا ۝٩٥ قُلْ كَفٰى بِاللّٰهِ شَهِيْدًاۢ بَيْنِيْ وَبَيْنَكُمْۗ اِنَّهٗ كَانَ بِعِبَادِهٖ خَبِيْرًاۢ بَصِيْرًا ۝٩٦ وَمَنْ يَّهْدِ اللّٰهُ فَهُوَ الْمُهْتَدِۚ وَمَنْ يُّضْلِلْ فَلَنْ تَجِدَ لَهُمْ اَوْلِيَاۤءَ مِنْ دُوْنِهٖۗ وَنَحْشُرُهُمْ يَوْمَ الْقِيٰمَةِ عَلٰى وُجُوْهِهِمْ عُمْيًا وَّبُكْمًا وَّصُمًّاۗ مَأْوٰىهُمْ جَهَنَّمُۗ كُلَّمَا خَبَتْ زِدْنٰهُمْ سَعِيْرًا ۝٩٧ ذٰلِكَ جَزَاۤؤُهُمْ بِاَنَّهُمْ كَفَرُوْا بِاٰيٰتِنَا وَقَالُوْٓا ءَاِذَا كُنَّا عِظَامًا وَّرُفَاتًا ءَاِنَّا لَمَبْعُوْثُوْنَ خَلْقًا جَدِيْدًا ۝٩٨ اَوَلَمْ يَرَوْا اَنَّ اللّٰهَ الَّذِيْ خَلَقَ السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضَ قَادِرٌ عَلٰٓى اَنْ يَّخْلُقَ مِثْلَهُمْ وَجَعَلَ لَهُمْ اَجَلًا لَّا رَيْبَ فِيْهِ ۗفَاَبَى الظّٰلِمُوْنَ اِلَّا كُفُوْرًا ۝٩٩ قُلْ لَّوْ اَنْتُمْ تَمْلِكُوْنَ خَزَاۤئِنَ رَحْمَةِ رَبِّيْٓ اِذًا لَّاَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الْاِنْفَاقِۗ وَكَانَ الْاِنْسَانُ قَتُوْرًا ۝١٠٠ وَلَقَدْ اٰتَيْنَا مُوْسٰى تِسْعَ اٰيٰتٍۢ بَيِّنٰتٍ فَسْـَٔلْ بَنِيْٓ اِسْرَاۤءِيْلَ اِذْ جَاۤءَهُمْ فَقَالَ لَهٗ فِرْعَوْنُ اِنِّيْ لَاَظُنُّكَ يٰمُوْسٰى مَسْحُوْرًا ۝١٠١ قَالَ لَقَدْ عَلِمْتَ مَآ اَنْزَلَ هٰٓؤُلَاۤءِ اِلَّا رَبُّ السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ بَصَاۤىِٕرَۚ وَاِنِّيْ لَاَظُنُّكَ يٰفِرْعَوْنُ مَثْبُوْرًا ۝١٠٢ فَاَرَادَ اَنْ يَّسْتَفِزَّهُمْ مِّنَ الْاَرْضِ فَاَغْرَقْنٰهُ وَمَنْ مَّعَهٗ جَمِيْعًا ۝١٠٣ وَّقُلْنَا مِنْۢ بَعْدِهٖ لِبَنِيْٓ اِسْرَاۤءِيْلَ اسْكُنُوا الْاَرْضَ فَاِذَا جَاۤءَ وَعْدُ الْاٰخِرَةِ جِئْنَا بِكُمْ لَفِيْفًا ۝١٠٤ وَبِالْحَقِّ اَنْزَلْنٰهُ وَبِالْحَقِّ نَزَلَۗ وَمَآ اَرْسَلْنٰكَ اِلَّا مُبَشِّرًا وَّنَذِيْرًا ۝١٠٥ وَقُرْاٰنًا فَرَقْنٰهُ لِتَقْرَاَهٗ عَلَى النَّاسِ عَلٰى مُكْثٍ وَّنَزَّلْنٰهُ تَنْزِيْلًا ۝١٠٦ قُلْ اٰمِنُوْا بِهٖٓ اَوْ لَا تُؤْمِنُوْاۗ اِنَّ الَّذِيْنَ اُوْتُوا الْعِلْمَ مِنْ قَبْلِهٖٓ اِذَا يُتْلٰى عَلَيْهِمْ يَخِرُّوْنَ لِلْاَذْقَانِ سُجَّدًا ۝١٠٧ وَّيَقُوْلُوْنَ سُبْحَانَ رَبِّنَآ اِنْ كَانَ وَعْدُ رَبِّنَا لَمَفْعُوْلًا ۝١٠٨ وَيَخِرُّوْنَ لِلْاَذْقَانِ يَبْكُوْنَ وَيَزِيْدُهُمْ خُشُوْعًا ۝١٠٩ قُلِ ادْعُوا اللّٰهَ اَوِ ادْعُوا الرَّحْمٰنَۗ اَيًّا مَّا تَدْعُوْا فَلَهُ الْاَسْمَاۤءُ الْحُسْنٰىۚ وَلَا تَجْهَرْ بِصَلَاتِكَ وَلَا تُخَافِتْ بِهَا وَابْتَغِ بَيْنَ ذٰلِكَ سَبِيْلًا ۝١١٠ وَقُلِ الْحَمْدُ لِلّٰهِ الَّذِيْ لَمْ يَتَّخِذْ وَلَدًا وَّلَمْ يَكُنْ لَّهٗ شَرِيْكٌ فِى الْمُلْكِ وَلَمْ يَكُنْ لَّهٗ وَلِيٌّ مِّنَ الذُّلِّ وَكَبِّرْهُ تَكْبِيْرًا ۝١١١

Artinya:

"Berikanlah kepada kerabat dekat haknya, kepada orang miskin, dan orang yang dalam perjalanan, serta janganlah kamu menghambur-hamburkan hartamu secara boros. Sesungguhnya para pemboros itu adalah saudara-saudara setan dan setan itu sangat ingkar kepada Tuhannya."[99]

Kandungan ayat tersebut memberikan dasar bahwa pembiayaan pembangunan harus dilaksanakan secara efektif dan tidak boleh berakhir pada pemborosan. Proyek yang dibiayai dalam jumlah besar tetapi tidak selesai atau tidak dapat dimanfaatkan menunjukkan hilangnya daya guna harta publik.

[98] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

[99] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Isra/17: 26-27.

Keterbengkaian yang timbul akibat kelalaian, perencanaan yang buruk, atau penyimpangan pelaksanaan bertentangan dengan kewajiban menjaga harta negara. Prinsip *hifz al-mal* karena itu menuntut adanya pencegahan, pengawasan, penindakan, dan pemulihan terhadap proyek bermasalah.[100]

Teori Maslahah memberikan ukuran terhadap keberhasilan pembiayaan SBSN berdasarkan manfaat yang dihasilkan. Kemaslahatan proyek tidak ditentukan hanya oleh terserapnya anggaran atau selesainya prosedur administrasi. Manfaat harus terlihat dari kemampuan infrastruktur mendukung pendidikan, transportasi, pelayanan pemerintahan, keagamaan, sumber daya air, dan kebutuhan publik lainnya. Proyek yang tidak dapat digunakan menunjukkan tidak tercapainya kemaslahatan yang menjadi tujuan pembiayaan.

Prinsip kemanfaatan sejalan dengan Surah Al-Anbiya ayat 107:

لِّلْعٰلَمِيْنَ رَحْمَةً اِلَّا اَرْسَلْنٰكَ وَمَآ

Artinya:

"Kami tidak mengutus engkau, kecuali sebagai rahmat bagi seluruh alam."[101]

Makna rahmat dalam konteks pengelolaan pembiayaan publik menghendaki agar kebijakan negara menghadirkan manfaat dan mencegah kemudaratan. Infrastruktur yang dibangun melalui SBSN seharusnya menjadi sarana pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Bangunan yang mangkrak, rusak, atau tidak digunakan tidak mampu mewujudkan tujuan kemanfaatan tersebut.

---

[100] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

[101] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Anbiya/21: 107.

Karakter pembiayaan SBSN juga menuntut kesinambungan antara penyelesaian fisik dan pemanfaatan aset. Penyelesaian pekerjaan belum dapat dinilai sebagai keberhasilan apabila hasil proyek belum diserahterimakan, tidak dicatat, atau tidak dioperasikan. Institusi Pengguna Barang perlu memastikan kesiapan sumber daya manusia, peralatan, izin, anggaran operasional, dan biaya pemeliharaan. Ketidaksiapan pada tahap pascapembangunan dapat menyebabkan aset selesai secara fisik, tetapi mengalami keterbengkaian fungsional.[102]

Proyek Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan risiko keterputusan antara pembiayaan, penyelesaian fisik, dan kemanfaatan. Pembiayaan yang telah dialokasikan tidak menghasilkan gedung yang dapat digunakan sesuai dengan tujuan awal. Sivitas akademika tidak memperoleh manfaat dari fasilitas pendidikan yang direncanakan. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa karakter pembiayaan berbasis proyek harus diikuti dengan pengawasan dan pertanggungjawaban yang mampu menjamin penyelesaian aset.

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan bentuk persoalan yang berbeda. Infrastruktur telah tersedia secara fisik, tetapi pemanfaatan dan pengoperasiannya belum berjalan optimal. Keadaan tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan proyek SBSN tidak cukup dinilai sampai pada tahap pembangunan. Fungsi pelayanan, koordinasi kelembagaan, keterlibatan operator,

[102] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

dan penggunaan oleh masyarakat menjadi bagian dari ukuran keberhasilan pembiayaan.[103]

Karakteristik pembiayaan SBSN pada akhirnya mencakup keterikatan pada prinsip syariah, penggunaan akad, keberadaan *underlying asset*, keterhubungan dengan proyek nyata, keterlacakan dana, kewajiban akuntabilitas, kesinambungan fungsi aset, serta orientasi pada kemaslahatan publik. Seluruh karakter tersebut membentuk standar yang lebih luas daripada sekadar keberhasilan penghimpunan dana. Pembiayaan dinilai berhasil apabila proyek selesai, aset tercatat, fasilitas digunakan, nilai kekayaan negara terlindungi, dan masyarakat menerima manfaatnya.

Konstruksi tersebut memperlihatkan bahwa keterbengkaian proyek SBSN bukan hanya persoalan teknis pembangunan. Keterbengkaian menyentuh dimensi hukum, keuangan negara, tata kelola, kepatuhan syariah, dan pelayanan publik. Penentuan penyebab serta pihak yang bertanggung jawab harus dilakukan berdasarkan tahapan terjadinya masalah dan kewenangan masing-masing pihak. Analisis karakteristik pembiayaan ini menjadi dasar untuk membahas kedudukan *underlying asset* secara lebih khusus pada bagian berikutnya.[104]

3. Kedudukan *Underlying asset* dalam Pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara

Underlying asset mempunyai kedudukan yang mendasar dalam struktur pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara. Keberadaannya menjadi dasar yang

[103] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

[104] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*

menghubungkan penerbitan SBSN dengan aset, hak manfaat, proyek, atau kegiatan yang nyata. Struktur tersebut membedakan SBSN dari instrumen pembiayaan yang hanya didasarkan pada hubungan utang-piutang. Penerbitan SBSN harus mempunyai objek yang dapat diidentifikasi, mempunyai nilai, dapat dimanfaatkan, dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara menempatkan Aset SBSN sebagai objek pembiayaan atau dasar penerbitan SBSN. Aset tersebut dapat berupa Barang Milik Negara yang mempunyai nilai ekonomis, objek pembiayaan SBSN, proyek, atau bentuk kekayaan lain yang dapat dijadikan dasar transaksi. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa *underlying asset* bukan sekadar pelengkap administratif, tetapi merupakan unsur yang menentukan legitimasi hukum dan syariah penerbitan SBSN.

Fungsi *underlying asset* dalam pembiayaan SBSN mencakup beberapa aspek. Fungsi pertama berkaitan dengan dasar pembentukan transaksi syariah. Fungsi kedua berkaitan dengan penentuan objek akad. Fungsi ketiga berkaitan dengan kejelasan nilai dan manfaat yang menjadi dasar penerbitan. Fungsi keempat berkaitan dengan keterlacakan hubungan antara pembiayaan dan kegiatan pembangunan. Fungsi kelima berkaitan dengan perlindungan terhadap kepentingan negara dan investor melalui keberadaan objek yang nyata.

Kedudukan *underlying asset* tidak selalu berarti terjadi perpindahan kepemilikan penuh atas Barang Milik Negara kepada investor. Struktur SBSN dapat menggunakan hak manfaat, bagian penyertaan, atau proyek sebagai objek

transaksi sesuai dengan akad yang digunakan. Negara tetap memegang penguasaan atas aset publik, sedangkan investor memperoleh hak ekonomi berdasarkan struktur penerbitan. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa hubungan hukum dalam SBSN lebih kompleks daripada hubungan jual beli aset secara biasa.

Jenis akad menentukan kedudukan *underlying asset* dalam setiap penerbitan SBSN. Akad ijarah menempatkan manfaat atas aset sebagai objek transaksi. Akad istishna menempatkan pembangunan atau pembuatan aset sebagai objek pemesanan. Akad wakalah menempatkan pengelolaan kegiatan investasi berdasarkan pemberian kuasa. Perbedaan akad memengaruhi jenis aset, hak yang dialihkan, kewajiban para pihak, jangka waktu transaksi, dan bentuk pertanggungjawaban apabila objek tidak tersedia atau tidak berfungsi.

Kejelasan kedudukan *underlying asset* diperlukan untuk menjamin terpenuhinya prinsip larangan gharar. Ketidakjelasan mengenai status aset, nilai, manfaat, lokasi, kepemilikan, atau proyek yang mendasari penerbitan dapat menimbulkan ketidakpastian terhadap objek akad. Prinsip syariah menghendaki adanya kejelasan objek agar para pihak memahami hak dan kewajibannya. Kejelasan tersebut juga diperlukan untuk mencegah sengketa antara pemerintah, perusahaan penerbit SBSN, kementerian atau lembaga, pengelola barang, pengguna barang, dan institusi Pengguna Barang .[105]

[105] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

Underlying asset dalam pembiayaan proyek SBSN dapat berupa proyek yang akan dibangun atau sedang dilaksanakan. Kedudukan proyek sebagai dasar penerbitan menimbulkan kewajiban bagi kementerian atau lembaga untuk memastikan kesiapan, kelayakan, dan keberlanjutan pelaksanaannya. Proyek tidak cukup hanya dicantumkan dalam dokumen pembiayaan. Proyek harus mempunyai dokumen perencanaan, kepastian lokasi, desain teknis, kebutuhan anggaran, jadwal pelaksanaan, serta institusi yang bertanggung jawab terhadap penggunaan dan pemeliharaan hasil pembangunan.[106]

Kedudukan proyek sebagai *underlying asset* juga menuntut adanya hubungan yang jelas antara pembiayaan dan hasil yang akan diwujudkan. Dana yang dihimpun melalui SBSN harus dapat ditelusuri penggunaannya pada proyek yang telah ditetapkan. Penyimpangan penggunaan dana, perubahan proyek tanpa dasar yang sah, atau pembayaran terhadap pekerjaan yang tidak sesuai dapat merusak keterkaitan antara pembiayaan dan aset yang mendasarinya. Keadaan tersebut dapat menimbulkan persoalan administrasi, keuangan negara, perdata, pidana, dan kepatuhan syariah.

Barang Milik Negara mempunyai peranan penting dalam struktur *underlying asset* SBSN. Barang Milik Negara dapat digunakan sebagai dasar penerbitan sepanjang memenuhi persyaratan hukum, mempunyai nilai, tidak sedang disengketakan, dan dapat digunakan dalam struktur akad. Pemanfaatan Barang Milik Negara dalam SBSN tidak menghapus statusnya sebagai kekayaan

[106] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-20; Ridwan HR, *loc.cit.*

negara. Pengelolaan, pengamanan, pencatatan, pemeliharaan, dan pengawasan terhadap aset tetap tunduk pada ketentuan pengelolaan Barang Milik Negara.

Pembedaan antara *underlying asset* dan aset hasil proyek SBSN harus ditegaskan dalam penelitian ini. *Underlying asset* merupakan aset, manfaat, proyek, atau kegiatan yang menjadi dasar penerbitan SBSN. Aset hasil proyek merupakan bangunan atau infrastruktur yang terbentuk setelah pekerjaan selesai dilaksanakan. Kedua istilah tersebut dapat berkaitan, tetapi tidak selalu menunjuk objek yang sama.

Proyek pembangunan Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara memberikan contoh penting mengenai perlunya pembedaan tersebut. Proyek itu memperoleh pembiayaan melalui SBSN, sedangkan bangunan yang belum selesai merupakan hasil pekerjaan proyek yang seharusnya menjadi fasilitas pendidikan. Status bangunan sebagai *underlying asset* harus ditentukan berdasarkan dokumen penerbitan, dokumen penetapan proyek, DIPA, daftar proyek SBSN, dan dokumen pengelolaan aset. Penyebutan langsung sebagai *underlying asset* terbengkalai memerlukan pembuktian yuridis agar tidak terjadi kekeliruan antara aset dasar penerbitan dan aset hasil pembiayaan.

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir memperlihatkan persoalan yang berbeda. Infrastruktur telah tersedia secara fisik, tetapi fungsi dan pemanfaatannya belum berjalan secara optimal. Kondisi tersebut lebih dekat dengan keterbengkaian fungsional terhadap aset hasil proyek. Penentuan apakah terminal tersebut merupakan *underlying asset*, aset hasil proyek, atau objek manfaat dalam

struktur SBSN tetap harus didasarkan pada dokumen pembiayaan dan pengelolaan Barang Milik Negara.[107]

Kedudukan *underlying asset* juga berkaitan dengan institusi Pengguna Barang . Pengguna Barang bukan pemegang SBSN dan tidak selalu menjadi pemilik yuridis aset. Pengguna Barang dapat berkedudukan sebagai satuan kerja, pengguna barang, kuasa pengguna barang, pengelola fasilitas, atau institusi yang secara langsung menggunakan hasil pembangunan. Kedudukan tersebut menimbulkan kewajiban sesuai dengan tahap penguasaan dan penggunaan aset.

Pengguna Barang tidak dapat langsung dibebani pertanggungjawaban hanya karena proyek dibangun untuk kepentingannya. Pertanggungjawaban harus didasarkan pada adanya kewenangan, kewajiban, penguasaan, serah terima, kesalahan atau kelalaian, akibat, dan hubungan kausal. Proyek yang belum selesai dan belum diserahterimakan belum sepenuhnya berada dalam tanggung jawab institusi pengguna akhir. Proyek yang telah diserahterimakan dan tidak dipelihara dapat menimbulkan tanggung jawab yang lebih kuat pada pengguna barang atau institusi Pengguna Barang .

Teori pertanggungjawaban hukum memberikan dasar untuk membedakan tanggung jawab berdasarkan tahapan pengelolaan *underlying asset*. Tahap penerbitan menempatkan tanggung jawab pada pemerintah dan lembaga yang mengelola SBSN. Tahap pengusulan dan perencanaan menempatkan tanggung jawab pada kementerian atau lembaga serta satuan kerja. Tahap pelaksanaan

[107] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

menempatkan tanggung jawab pada kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, konsultan, dan penyedia. Tahap serah terima dan pemanfaatan menempatkan tanggung jawab pada pengguna barang, pengelola barang, dan institusi Pengguna Barang .

Konstruksi pertanggungjawaban tersebut menunjukkan bahwa kegagalan *underlying asset* atau aset hasil proyek tidak selalu disebabkan oleh satu pihak. Kesalahan dapat terjadi secara berurutan sejak perencanaan, pengadaan, pelaksanaan, pengawasan, serah terima, sampai pemanfaatan. Pembebanan tanggung jawab harus dilakukan secara proporsional berdasarkan kontribusi masing-masing pihak terhadap terjadinya keterbengkaian.[108]

Teori Maqashid Syariah menempatkan *underlying asset* sebagai bagian dari harta yang wajib dilindungi. Prinsip *hifz al-mal* menghendaki agar aset negara tidak hanya dijaga dari pengambilalihan secara tidak sah, tetapi juga dari kerusakan, penurunan nilai, pemborosan, dan kehilangan manfaat. Proyek yang dibiayai melalui SBSN mengandung amanah untuk mengubah dana publik menjadi sarana yang berguna bagi masyarakat.

Pengelolaan *underlying asset* merupakan amanah karena aset dan dana yang digunakan berasal dari kekayaan publik. Pengabaian terhadap kewajiban perencanaan, pengawasan, penyelesaian, pencatatan, pengamanan, dan pemeliharaan dapat dipandang sebagai kegagalan menjalankan amanah. Penilaian

[108] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3.

hukum tetap harus membedakan antara ketidakmampuan, kelalaian, kesengajaan, dan keadaan di luar kendali pihak yang bersangkutan.[109]

Teori Maslahah menilai kedudukan *underlying asset* berdasarkan manfaat yang dihasilkannya. Aset tidak cukup hanya ada secara administratif atau tercatat dalam dokumen penerbitan. Aset harus memberikan fungsi yang mendukung kepentingan masyarakat. Gedung pendidikan harus digunakan untuk kegiatan pendidikan. Terminal harus mendukung pelayanan transportasi. Infrastruktur sumber daya air harus memberikan manfaat bagi kebutuhan masyarakat dan kegiatan ekonomi.

Keterbengkaian fisik menimbulkan hilangnya manfaat karena proyek tidak selesai. Keterbengkaian administratif menimbulkan ketidakjelasan status, pencatatan, atau penguasaan aset. Keterbengkaian fungsional terjadi ketika aset selesai tetapi tidak digunakan sesuai tujuan. Ketiga bentuk tersebut menunjukkan adanya gangguan terhadap maslahah yang seharusnya diwujudkan melalui pembiayaan SBSN.

Kedudukan *underlying asset* dalam pembiayaan SBSN mengandung dimensi hukum, ekonomi, administratif, dan syariah. Dimensi hukum berkaitan dengan status, kepemilikan, hak manfaat, akad, serta kewenangan para pihak. Dimensi ekonomi berkaitan dengan nilai aset dan manfaat yang dihasilkan. Dimensi administratif berkaitan dengan penetapan, pencatatan, pengamanan, dan

[109] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

pengelolaan. Dimensi syariah berkaitan dengan kejelasan objek, amanah, perlindungan harta, dan pencapaian kemaslahatan.

Kepastian terhadap seluruh dimensi tersebut diperlukan untuk mencegah penggunaan istilah *underlying asset* secara tidak tepat. Setiap proyek yang dibiayai melalui SBSN tidak otomatis dapat disebut sebagai *underlying asset* tanpa pemeriksaan terhadap dokumen penerbitannya. Setiap aset yang terbengkalai juga tidak otomatis menjadi tanggung jawab Pengguna Barang tanpa penilaian terhadap serah terima, kewenangan, kewajiban, kesalahan, dan hubungan kausal.[110]

Kedudukan *underlying asset* pada akhirnya menjadi titik penghubung antara legalitas penerbitan SBSN dan keberhasilan pembangunan infrastruktur. Keberadaan aset memberikan dasar bagi transaksi, sedangkan keberlanjutan fungsi aset memberikan pembenaran substantif terhadap penggunaan pembiayaan syariah. Keterbengkaian menunjukkan terputusnya hubungan antara dana, proyek, aset, dan manfaat. Keadaan tersebut menjadi dasar untuk menilai kelemahan pengelolaan serta menentukan pertanggungjawaban para pihak sesuai dengan tahapan dan kewenangannya.[111]

Pembahasan ini menegaskan bahwa *underlying asset* tidak boleh ditempatkan hanya sebagai persyaratan formal penerbitan. Aset tersebut harus memiliki kejelasan hukum, kelayakan, nilai, fungsi, pengelola, dan Pengguna Barang yang dapat ditentukan. Perlindungan terhadap *underlying asset* harus

[110] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-20; Ridwan HR, *loc.cit.*

[111] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-15.

dilakukan sejak tahap penetapan sampai berakhirnya pemanfaatan. Konstruksi tersebut menjadi dasar untuk membahas proses perencanaan dan pengusulan proyek SBSN pada subbab berikutnya. Struktur Bab II yang menempatkan kedudukan *underlying asset* sebagai bagian dari konsep dan karakteristik utama juga sesuai dengan susunan yang diminta promotor.[112]

B. Pembiayaan Proyek Surat Berharga Syariah Negara

1. Perencanaan dan Pengusulan Proyek SBSN

Perencanaan dan pengusulan proyek merupakan tahap awal yang menentukan keberhasilan pembiayaan pembangunan melalui Surat Berharga Syariah Negara. Tahap ini menjadi dasar untuk memastikan bahwa proyek yang akan dibiayai benar-benar dibutuhkan, sesuai dengan prioritas pembangunan, layak dilaksanakan, serta mampu menghasilkan aset dan manfaat publik. Kesalahan pada tahap perencanaan dapat memengaruhi penganggaran, pengadaan, pelaksanaan pekerjaan, penyelesaian fisik, dan pemanfaatan aset setelah proyek selesai.[113]

Perencanaan proyek SBSN harus ditempatkan sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan dan penganggaran negara. Proyek yang diusulkan tidak dapat berdiri hanya berdasarkan keinginan satuan kerja atau tersedianya peluang pembiayaan. Proyek harus memiliki hubungan dengan rencana pembangunan nasional, rencana strategis kementerian atau lembaga, rencana kerja

[112] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023, Pasal 2-4.

[113] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3.

pemerintah, serta kebutuhan pelayanan publik yang menjadi kewenangan institusi pengusul. Kesesuaian tersebut diperlukan agar pembiayaan SBSN diarahkan kepada kegiatan yang mempunyai prioritas, tujuan, keluaran, dan manfaat yang jelas.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 menempatkan pembiayaan proyek melalui SBSN dalam kerangka APBN dan kebijakan pembangunan nasional. Penerbitan SBSN dapat digunakan untuk membiayai proyek dengan menggunakan proyek tersebut dan/atau jenis dasar penerbitan SBSN lainnya sebagai dasar transaksi. Pengalokasian pembiayaan tetap mempertimbangkan kebutuhan pembiayaan APBN secara keseluruhan. Kedudukan ini menunjukkan bahwa proyek SBSN bukan pembiayaan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari keputusan fiskal negara yang harus direncanakan secara terukur. [114]

Perencanaan proyek dimulai dari identifikasi kebutuhan yang nyata. Kementerian atau lembaga perlu memastikan adanya kesenjangan antara fasilitas yang tersedia dan kebutuhan pelayanan yang harus dipenuhi. Kebutuhan pembangunan gedung pendidikan, terminal, jaringan transportasi, fasilitas keagamaan, sumber daya air, atau sarana pemerintahan harus didukung oleh data mengenai jumlah pengguna, kondisi fasilitas lama, perkembangan wilayah, kapasitas pelayanan, dan manfaat yang diperkirakan. Identifikasi yang lemah

[114] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 1-6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 2-6.

dapat menghasilkan proyek yang tidak sesuai kebutuhan atau tidak mempunyai pengguna yang cukup setelah pembangunan selesai.[115]

Pemrakarsa proyek mempunyai kedudukan penting dalam menyusun usulan pembiayaan. Pemrakarsa tidak hanya menyampaikan nama proyek dan jumlah anggaran, tetapi harus menjelaskan latar belakang kebutuhan, tujuan pembangunan, lokasi, keluaran, manfaat, jangka waktu, kebutuhan biaya, dan kesiapan pelaksanaan. Kedudukan tersebut menimbulkan kewajiban untuk memastikan kebenaran data dan kelayakan proyek sebelum usulan disampaikan kepada instansi yang melakukan penilaian.[116]

PMK Nomor 112 Tahun 2024 mengatur pengelolaan pembiayaan proyek melalui penerbitan SBSN yang meliputi perencanaan, penganggaran, penyiapan proyek, penerbitan, pelaksanaan, pelaporan, serta pemantauan. Proyek yang diusulkan harus sesuai dengan prioritas pembangunan nasional dan memenuhi kriteria kesiapan administratif, kesiapan lahan, jadwal pelaksanaan, serta keluaran yang dapat diukur. Persyaratan tersebut menunjukkan bahwa kelayakan proyek tidak cukup dibuktikan dengan manfaat yang diharapkan, tetapi juga dengan kemampuan nyata untuk melaksanakan dan menyelesaikannya.[117]

Kesiapan administratif mencakup kejelasan satuan kerja, kewenangan pelaksanaan, dokumen perencanaan, dokumen anggaran, status perizinan, dan dokumen pendukung lainnya. Kejelasan administratif diperlukan untuk mencegah

---

[115] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *op.cit.*, hlm. 1-15; William N. Dunn, *op.cit.*, hlm. 1-15.

[116] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

[117] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 2-10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 2-8.

terjadinya tumpang tindih kewenangan dan ketidakpastian pihak yang bertanggung jawab. Proyek yang tidak memiliki pembagian kewenangan secara jelas berisiko mengalami keterlambatan pengambilan keputusan, lemahnya koordinasi, dan kesulitan dalam menentukan pihak yang harus menangani masalah.[118]

Kesiapan lahan menjadi unsur penting karena banyak proyek infrastruktur mengalami hambatan akibat lokasi yang belum dikuasai, sengketa kepemilikan, perubahan tata ruang, atau belum selesainya proses pengadaan tanah. Kepastian lahan harus tersedia sebelum pekerjaan fisik dilaksanakan. Perencanaan yang mengabaikan status lahan dapat menyebabkan kontrak telah berjalan, tetapi penyedia tidak dapat melaksanakan pekerjaan sesuai jadwal.

Kesiapan teknis mencakup tersedianya studi kelayakan, desain, gambar kerja, spesifikasi, perhitungan volume, perkiraan biaya, jadwal pelaksanaan, dan analisis risiko. Dokumen teknis harus menggambarkan kondisi lapangan secara benar. Perubahan desain yang besar setelah kontrak dimulai dapat menunjukkan bahwa perencanaan awal tidak dilakukan secara memadai. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan pekerjaan tambah-kurang, perpanjangan waktu, kenaikan biaya, sengketa kontrak, dan kegagalan penyelesaian.

Kesiapan anggaran tidak hanya berkaitan dengan biaya pembangunan fisik. Perencanaan harus memperhitungkan biaya pengadaan lahan, perizinan, pengawasan, peralatan pendukung, pengoperasian, pemeliharaan, dan kebutuhan sumber daya manusia. Infrastruktur yang selesai dibangun tetapi tidak memiliki

[118] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

anggaran operasional dapat kehilangan fungsi. Risiko tersebut menunjukkan bahwa kesinambungan antara anggaran pembangunan dan anggaran pascapembangunan harus direncanakan sejak awal.

Kesiapan institusi Pengguna Barang juga menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pengusulan proyek. Institusi calon pengguna harus memastikan bahwa bangunan atau fasilitas yang diusulkan benar-benar sesuai dengan kebutuhannya. Kesiapan tersebut mencakup organisasi pengelola, tenaga operasional, peralatan, izin penggunaan, sistem pelayanan, biaya rutin, dan rencana pemeliharaan. Proyek yang direncanakan tanpa kesiapan pengguna dapat selesai secara fisik, tetapi tidak segera digunakan.[119]

Perencanaan proyek SBSN harus menetapkan keluaran dan manfaat secara terukur. Keluaran menggambarkan hasil langsung berupa gedung, terminal, jalan, jaringan irigasi, atau fasilitas lainnya. Manfaat menggambarkan perubahan yang diharapkan setelah aset digunakan, seperti bertambahnya kapasitas pendidikan, meningkatnya mobilitas, membaiknya pelayanan publik, atau meningkatnya produktivitas masyarakat. Pembedaan tersebut diperlukan agar keberhasilan proyek tidak hanya diukur dari berdirinya bangunan.

Pengusulan proyek selanjutnya harus melalui penilaian dan penyusunan prioritas. Bappenas menyediakan Daftar Prioritas Proyek SBSN sebagai bagian dari dokumen perencanaan pembangunan. Keberadaan daftar prioritas menunjukkan bahwa usulan proyek perlu diseleksi berdasarkan kesesuaian dengan

[119] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *loc.cit.*; William N. Dunn, *loc.cit.*

prioritas nasional, kesiapan, manfaat, dan kemampuan pelaksanaan. Proses seleksi tersebut seharusnya mencegah proyek yang belum siap memperoleh pembiayaan.[120]

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan tahap perencanaan sebagai awal munculnya kewajiban hukum pemrakarsa proyek. Kewenangan mengusulkan proyek diikuti oleh kewajiban memastikan kebenaran kebutuhan, kesiapan dokumen, kepastian lahan, ketepatan desain, kewajaran biaya, dan kesiapan pemanfaatan. Kesalahan informasi atau pengabaian terhadap risiko yang telah dapat diketahui dapat menjadi dasar penilaian terhadap kelalaian pada tahap perencanaan.[121]

Pertanggungjawaban pada tahap ini tidak dapat dinilai hanya setelah proyek dinyatakan gagal. Pemeriksaan harus menelusuri informasi yang tersedia ketika usulan disusun, langkah verifikasi yang telah dilakukan, risiko yang telah diidentifikasi, dan tindakan pencegahan yang disiapkan. Perubahan kondisi yang benar-benar tidak dapat diperkirakan harus dibedakan dari kelemahan perencanaan yang seharusnya dapat dicegah melalui kehati-hatian.

Teori Maqashid Syariah menempatkan perencanaan proyek sebagai bagian dari perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Perencanaan yang baik berfungsi mencegah dana publik dialokasikan kepada proyek yang tidak layak, tidak siap, atau tidak dapat dimanfaatkan. Perlindungan harta dimulai sebelum dana

[120] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

[121] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

dikeluarkan karena keputusan penganggaran yang salah dapat menciptakan pemborosan dan kerugian yang sulit dipulihkan.

Prinsip kehati-hatian dalam merencanakan tindakan dapat dikaitkan dengan Surah Al-Hasyr ayat 18:

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوا اتَّقُوا اللّٰهَ وَلْتَنْظُرْ نَفْسٌ مَّا قَدَّمَتْ لِغَدٍۚ وَاتَّقُوا اللّٰهَۗ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap orang memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan."[122]

Ayat tersebut menegaskan pentingnya mempertimbangkan akibat dari setiap tindakan. Relevansinya terhadap perencanaan proyek SBSN terletak pada kewajiban memperhitungkan keberlanjutan proyek, kesiapan penggunaan, risiko kegagalan, dan manfaat jangka panjang. Keputusan untuk mengusulkan proyek tidak boleh hanya berorientasi pada tersedianya anggaran pada tahun berjalan.

Teori Maslahah menghendaki agar proyek yang diusulkan menghasilkan manfaat yang nyata dan lebih besar daripada risiko atau biaya yang ditimbulkan. Penilaian kemaslahatan mencakup jumlah masyarakat yang memperoleh manfaat, urgensi kebutuhan, keberlanjutan pelayanan, efisiensi biaya, dan kemungkinan

[122] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 18.

timbulnya kemudaratan. Proyek yang menarik secara fisik tetapi tidak menjawab kebutuhan publik tidak memenuhi ukuran kemaslahatan secara substantif.[123]

Kasus Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara memperlihatkan bahwa kegagalan proyek perlu ditelusuri sejak tahap perencanaan dan pengusulan. Analisis tidak dapat dibatasi pada kesalahan penyedia ketika pekerjaan telah berjalan. Pemeriksaan harus mencakup kesiapan dokumen teknis, kewajaran jadwal, kemampuan penyedia, sistem pengawasan, pengendalian kontrak, serta keputusan satuan kerja dalam merespons keterlambatan. Keterbengkaian bangunan dapat mencerminkan rangkaian kelemahan yang dimulai sebelum pelaksanaan fisik.[124]

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir memperlihatkan pentingnya perencanaan pemanfaatan. Bangunan dan fasilitas terminal tidak cukup direncanakan dari sisi konstruksi. Sistem trayek, kepatuhan perusahaan angkutan, akses menuju terminal, integrasi dengan transportasi lokal, kebutuhan penumpang, dukungan pemerintah daerah, dan kesiapan operator harus menjadi bagian dari perencanaan. Ketidakoptimalan fungsi setelah pembangunan dapat menunjukkan bahwa perencanaan fisik tidak sepenuhnya terintegrasi dengan perencanaan operasional.

Pemrakarsa proyek karena itu harus melibatkan calon pengguna dan pihak yang terdampak sejak penyusunan usulan. Keterlibatan tersebut diperlukan untuk menguji kesesuaian desain, lokasi, kapasitas, pola pelayanan, dan kebutuhan

[123] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

[124] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *loc.cit.*; William N. Dunn, *loc.cit.*

operasional. Proses partisipatif dapat mengurangi risiko pembangunan aset yang tidak sesuai dengan kebutuhan pengguna.

Pengusulan proyek SBSN juga harus disertai pemetaan risiko. Risiko dapat berasal dari lahan, desain, pengadaan, penyedia, perubahan harga, cuaca, kondisi geologis, koordinasi kelembagaan, perizinan, serta kesiapan operasional. Setiap risiko perlu disertai rencana mitigasi, penanggung jawab, dan waktu penanganan. Dokumen risiko yang hanya bersifat formal tidak cukup untuk mencegah keterbengkaian.

Konstruksi perencanaan dan pengusulan proyek SBSN pada akhirnya harus menghubungkan enam unsur utama, yaitu kebutuhan publik, kesesuaian dengan prioritas pembangunan, kesiapan administratif dan teknis, kecukupan pembiayaan, kesiapan Pengguna Barang , serta keberlanjutan fungsi aset. Ketiadaan salah satu unsur dapat memutus hubungan antara pembiayaan dan manfaat pembangunan.

Perencanaan yang baik menjadi bentuk pencegahan pertama terhadap keterbengkaian. Pengusulan yang didasarkan pada data, kesiapan, dan kemaslahatan akan memperkecil risiko dana SBSN digunakan untuk proyek yang tidak selesai atau tidak berfungsi. Kelemahan pada tahap ini harus dipahami sebagai persoalan hukum karena menyangkut pelaksanaan kewenangan, perlindungan keuangan negara, amanah pengelolaan harta publik, dan tanggung jawab untuk menghadirkan manfaat bagi masyarakat.[125]

[125] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-15.

2. Penilaian, Penetapan, dan Penganggaran Proyek Surat Berharga Syariah Negara

Penilaian, penetapan, dan penganggaran proyek merupakan tahapan yang menentukan apakah suatu usulan layak memperoleh pembiayaan melalui Surat Berharga Syariah Negara. Tahapan ini berfungsi menyaring proyek yang telah diusulkan agar pembiayaan hanya diberikan kepada kegiatan yang memiliki kebutuhan nyata, kesiapan memadai, dasar hukum yang jelas, serta kemampuan menghasilkan manfaat publik. Ketepatan pada tahap ini sangat penting karena kesalahan dalam memilih dan menetapkan proyek dapat menyebabkan dana SBSN dialokasikan kepada proyek yang belum siap, berisiko tinggi, atau tidak mampu diselesaikan sesuai tujuan pembangunan.

Penilaian proyek dilakukan untuk memastikan kesesuaiannya dengan prioritas pembangunan nasional dan kebijakan fiskal negara. Proyek yang diajukan kementerian atau lembaga harus memiliki hubungan dengan rencana pembangunan, rencana strategis institusi, kebutuhan pelayanan publik, dan target kinerja yang telah ditetapkan. Kesesuaian tersebut menjadi dasar untuk menilai bahwa proyek tidak hanya penting bagi satuan kerja, tetapi juga memiliki kontribusi terhadap pencapaian tujuan pembangunan yang lebih luas.[126]

Penilaian terhadap kesiapan proyek mencakup kesiapan administratif, teknis, lahan, kelembagaan, pengadaan, pembiayaan, dan pemanfaatan. Kesiapan administratif berkaitan dengan kelengkapan dokumen usulan, legalitas satuan kerja, kewenangan pelaksanaan, perizinan, dan kesesuaian dengan dokumen

[126] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

perencanaan. Kesiapan teknis berkaitan dengan studi kelayakan, desain, spesifikasi, perkiraan biaya, jadwal pekerjaan, serta analisis kondisi lapangan. Kesiapan lahan berkaitan dengan kepastian penguasaan lokasi dan ketiadaan sengketa yang dapat menghambat pekerjaan.

Penilaian kelembagaan diarahkan untuk memastikan adanya pihak yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan dan pemanfaatan proyek. Satuan kerja harus memiliki struktur pelaksana, sumber daya manusia, pejabat pengelola anggaran, dan sistem pengawasan yang memadai. Institusi Pengguna Barang juga harus menunjukkan kesiapan menggunakan, mengoperasikan, dan memelihara aset setelah pembangunan selesai. Proyek yang belum memiliki pengelola atau belum didukung anggaran operasional berisiko mengalami keterbengkaian fungsional setelah pekerjaan fisiknya diselesaikan.

Penilaian kelayakan anggaran dilakukan untuk memastikan bahwa nilai pembiayaan sesuai dengan kebutuhan riil proyek. Perhitungan biaya harus didasarkan pada desain, volume pekerjaan, standar harga, kondisi lokasi, kebutuhan peralatan, dan jangka waktu pelaksanaan. Nilai yang terlalu rendah dapat menyebabkan kekurangan pembiayaan dan proyek tidak selesai. Nilai yang terlalu tinggi dapat menimbulkan pemborosan, ketidakefisienan, atau peluang penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran.

Penilaian risiko menjadi bagian penting dalam menentukan kelayakan proyek. Risiko yang diperiksa dapat berupa ketidakpastian lahan, perubahan desain, keterbatasan waktu, kegagalan penyedia, kenaikan harga, hambatan perizinan, lemahnya koordinasi, serta ketidaksiapan penggunaan aset. Setiap

risiko harus diikuti dengan langkah mitigasi dan penetapan pihak yang bertanggung jawab melakukan pengendalian. Penilaian yang hanya memeriksa kelengkapan dokumen tanpa menguji risiko secara substantif dapat menyebabkan proyek yang belum siap tetap memperoleh pembiayaan.

Hasil penilaian menjadi dasar bagi pemerintah untuk menetapkan proyek yang dapat dibiayai melalui SBSN. Penetapan proyek merupakan keputusan administratif yang menimbulkan akibat hukum dan keuangan. Proyek yang telah ditetapkan memperoleh legitimasi untuk dimasukkan ke dalam proses penganggaran dan pelaksanaan. Keputusan tersebut sekaligus menempatkan kewajiban pada kementerian atau lembaga untuk melaksanakan proyek sesuai dengan dokumen, target, biaya, dan jadwal yang telah disetujui.

Penetapan proyek tidak boleh dipahami sebagai tindakan formal untuk memasukkan usulan ke dalam daftar pembiayaan. Keputusan penetapan harus menunjukkan bahwa proyek telah lulus penilaian kebutuhan, kelayakan, kesiapan, manfaat, dan risiko. Proyek yang ditetapkan dalam keadaan belum siap dapat menunjukkan lemahnya proses verifikasi dan kehati-hatian. Kelemahan tersebut berpotensi menimbulkan keterlambatan, perubahan kontrak, penyerapan anggaran yang rendah, atau kegagalan penyelesaian pekerjaan.[127]

Penetapan proyek SBSN juga menentukan identitas dan ruang lingkup pembiayaan. Identitas tersebut mencakup nama proyek, lokasi, satuan kerja, nilai pembiayaan, jangka waktu, keluaran, sumber anggaran, dan target manfaat.

[127] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

Kejelasan identitas diperlukan untuk menjaga keterlacakan penggunaan dana dan mencegah pengalihan pembiayaan kepada kegiatan yang tidak sesuai dengan persetujuan awal. Setiap perubahan ruang lingkup harus memiliki dasar hukum, alasan teknis, dan persetujuan sesuai kewenangan.

Penganggaran proyek dilakukan setelah proyek dinilai layak dan ditetapkan sebagai penerima pembiayaan SBSN. Penganggaran menghubungkan keputusan perencanaan dengan kemampuan proyek memperoleh dana dalam APBN. Anggaran proyek dituangkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja dan digunakan berdasarkan ketentuan pengelolaan keuangan negara. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa dana SBSN tetap menjadi bagian dari keuangan negara yang harus dikelola secara tertib, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab.

Penganggaran harus memperhatikan kesinambungan antara nilai proyek, jadwal pekerjaan, dan kemampuan penyelesaian dalam tahun anggaran atau skema tahun jamak. Proyek dengan ruang lingkup besar membutuhkan perencanaan pembayaran yang sesuai dengan tahapan pekerjaan. Pengalokasian dana yang tidak sesuai dengan jadwal pelaksanaan dapat menyebabkan keterlambatan pembayaran, penumpukan pekerjaan, atau ketidakmampuan penyedia menyelesaikan kontrak. Kesesuaian antara rencana fisik dan rencana penarikan dana menjadi unsur penting dalam menjaga kelancaran pelaksanaan proyek.[128]

[128] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *loc.cit.*; William N. Dunn, *loc.cit.*

Penganggaran SBSN tidak hanya mencakup biaya konstruksi. Biaya perencanaan, pengawasan, pengelolaan, pengamanan, peralatan pendukung, dan kebutuhan lainnya harus diperhitungkan secara memadai. Anggaran pengoperasian dan pemeliharaan pascapembangunan juga perlu disiapkan oleh kementerian atau lembaga. Pemisahan antara anggaran pembangunan dan kebutuhan operasional tidak boleh menyebabkan aset selesai tetapi tidak dapat digunakan.

Kedudukan anggaran sebagai instrumen hukum menimbulkan kewajiban bagi pejabat pengelola untuk menggunakannya sesuai peruntukan. Kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, pejabat penandatangan surat perintah membayar, dan bendahara mempunyai tanggung jawab berbeda dalam pelaksanaan anggaran. Setiap tindakan pembayaran harus didasarkan pada pekerjaan yang benar-benar telah dilaksanakan dan memenuhi persyaratan kontrak. Pembayaran yang tidak sesuai dengan kondisi fisik dapat menimbulkan kerugian keuangan negara dan pertanggungjawaban hukum.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan proses penilaian dan penetapan sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangan publik. Pejabat yang melakukan penilaian mempunyai kewajiban memeriksa kebenaran dokumen, kesiapan proyek, manfaat, dan risiko. Pejabat yang menetapkan proyek mempunyai kewajiban memastikan bahwa keputusan didasarkan pada hasil evaluasi yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan. Pejabat pengelola anggaran mempunyai kewajiban menjaga agar dana digunakan sesuai dengan tujuan dan capaian yang telah ditentukan.

Pertanggungjawaban terhadap kegagalan proyek perlu ditelusuri sampai pada tahap penilaian dan penetapan apabila ditemukan bahwa proyek sejak awal belum memenuhi persyaratan. Kesalahan tidak selalu berada pada penyedia yang gagal menyelesaikan pekerjaan. Kegagalan dapat berasal dari keputusan menetapkan proyek yang belum siap, desain yang belum matang, lahan yang belum tersedia, atau jangka waktu yang tidak realistis. Pemeriksaan terhadap rantai keputusan diperlukan untuk menentukan pihak yang mempunyai kontribusi terhadap terjadinya keterbengkaian.

Teori Maqashid Syariah menempatkan penilaian dan penganggaran proyek dalam kerangka perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Pemilihan proyek yang tepat mencegah penggunaan dana publik untuk kegiatan yang tidak layak atau tidak bermanfaat. Penetapan proyek yang tidak siap dapat membuka jalan bagi pemborosan dan hilangnya nilai kekayaan negara. Perlindungan harta karena itu menuntut adanya pemeriksaan yang cermat sebelum anggaran dialokasikan.[129]
Prinsip pengelolaan harta secara adil dan tidak boros ditegaskan dalam Surah Al-Furqan ayat 67:

وَالَّذِيْنَ اِذَآ اَنْفَقُوْا لَمْ يُسْرِفُوْا وَلَمْ يَقْتُرُوْا وَكَانَ بَيْنَ ذٰلِكَ قَوَامًا

Artinya:

[129] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

"Orang-orang yang apabila membelanjakan harta, mereka tidak berlebihan dan tidak pula kikir, serta pembelanjaan itu berada di tengah-tengah antara keduanya."[130]

Ayat tersebut menegaskan prinsip keseimbangan dalam penggunaan harta. Relevansinya terhadap penganggaran proyek SBSN terletak pada kewajiban menetapkan nilai pembiayaan yang wajar, cukup, dan sesuai kebutuhan. Penganggaran yang berlebihan dapat menimbulkan pemborosan, sedangkan penganggaran yang terlalu rendah dapat menyebabkan proyek tidak selesai. Prinsip keseimbangan menghendaki penggunaan dana yang proporsional terhadap keluaran dan manfaat yang akan dihasilkan.[131]

Teori Maslahah memberikan dasar untuk menilai proyek berdasarkan manfaat publik yang dihasilkan. Proyek yang ditetapkan harus memberikan kemanfaatan yang jelas, berkelanjutan, dan dapat dirasakan oleh masyarakat. Penilaian kemaslahatan mencakup urgensi proyek, jumlah Pengguna Barang , peningkatan kualitas pelayanan, efisiensi penggunaan dana, dan risiko kemudaratan. Proyek yang hanya memenuhi kepentingan administratif tanpa manfaat nyata tidak memenuhi tujuan pembiayaan secara substantif.

Kasus Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan pentingnya pemeriksaan terhadap proses penilaian, penetapan, dan penganggaran. Bangunan yang tidak selesai menimbulkan pertanyaan mengenai kesiapan teknis, ketepatan nilai kontrak, kemampuan penyelesaian dalam jangka waktu yang

---

[130] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Furqan/25: 67.

[131] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

ditetapkan, pemilihan penyedia, dan efektivitas pengawasan. Penilaian terhadap kasus tersebut tidak dapat hanya dimulai ketika pekerjaan telah gagal. Analisis perlu menelusuri apakah proyek telah memenuhi standar kesiapan sebelum memperoleh alokasi pembiayaan.[132]

Kondisi Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan pentingnya penilaian terhadap manfaat dan kesiapan operasional. Penetapan proyek terminal seharusnya tidak hanya menilai kebutuhan bangunan dan fasilitas fisik. Penilaian juga perlu menguji pola pergerakan penumpang, kepatuhan perusahaan angkutan, integrasi trayek, akses menuju terminal, dan dukungan pemerintah daerah. Ketidakoptimalan fungsi setelah pembangunan dapat mencerminkan belum terintegrasinya penilaian fisik dengan penilaian operasional.

Penetapan proyek SBSN harus disertai indikator keberhasilan yang mencakup keluaran dan manfaat. Indikator keluaran dapat berupa persentase penyelesaian bangunan, kapasitas fasilitas, atau jumlah sarana yang tersedia. Indikator manfaat dapat berupa peningkatan jumlah pengguna, peningkatan kualitas pelayanan, efisiensi waktu, dan perluasan akses masyarakat. Penilaian yang hanya menggunakan indikator penyerapan anggaran dapat menghasilkan kesimpulan keliru mengenai keberhasilan proyek.

Penganggaran juga harus menyediakan ruang untuk pengendalian risiko dan penanganan masalah. Dana tidak boleh digunakan untuk menutupi kelemahan perencanaan tanpa evaluasi yang memadai. Perubahan anggaran harus didasarkan

[132] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

pada kebutuhan yang dapat dibuktikan, bukan sekadar upaya mempertahankan proyek yang tidak layak. Pengambilan keputusan mengenai kelanjutan, perubahan, atau penghentian proyek harus mempertimbangkan nilai pekerjaan, kemungkinan pemulihan, biaya tambahan, dan manfaat yang masih dapat diwujudkan.[133]

Konstruksi penilaian, penetapan, dan penganggaran proyek SBSN pada akhirnya harus membentuk satu rangkaian yang saling berkaitan. Penilaian menjamin bahwa proyek layak dan siap. Penetapan memberikan legitimasi hukum dan menentukan tanggung jawab pelaksana. Penganggaran menyediakan dana sesuai dengan ruang lingkup dan jadwal pekerjaan. Kelemahan pada salah satu tahap dapat memengaruhi seluruh pelaksanaan proyek.

Ketepatan proses tersebut menjadi bentuk perlindungan awal terhadap keuangan negara dan *underlying asset*. Proyek yang dinilai secara objektif, ditetapkan secara hati-hati, dan dianggarkan secara proporsional memiliki peluang lebih besar untuk selesai dan memberikan manfaat. Proyek yang ditetapkan tanpa kesiapan dapat berubah menjadi beban fiskal, aset terbengkalai, dan sumber pertanggungjawaban hukum. Pembahasan ini menjadi dasar untuk menilai pelaksanaan dan pengawasan proyek SBSN pada bagian berikutnya.

3. Pelaksanaan dan Pengawasan Proyek Surat Berharga Syariah Negara

Pelaksanaan proyek Surat Berharga Syariah Negara merupakan tahap perubahan rencana pembiayaan menjadi pekerjaan fisik yang menghasilkan

[133] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *loc.cit.*; William N. Dunn, *loc.cit.*

infrastruktur. Tahap ini menentukan apakah anggaran, dokumen perencanaan, spesifikasi teknis, dan target pembangunan dapat diwujudkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan pelaksanaan proyek tidak hanya diukur melalui persentase penyerapan anggaran, tetapi juga melalui kesesuaian mutu, volume, waktu, fungsi, dan manfaat hasil pekerjaan.

Pelaksanaan proyek dimulai setelah satuan kerja memperoleh alokasi anggaran dan menyelesaikan persiapan pengadaan barang atau jasa. Kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, pejabat pengadaan, konsultan perencana, konsultan pengawas, serta penyedia barang atau jasa mempunyai kedudukan dan kewajiban yang berbeda pada tahap ini. Pembagian tugas yang jelas diperlukan agar setiap tindakan dapat ditelusuri dan dipertanggungjawabkan berdasarkan kewenangan masing-masing.[134]

Pejabat pembuat komitmen mempunyai peran penting dalam mengendalikan pelaksanaan kontrak. Kewenangan tersebut mencakup penetapan spesifikasi, penyusunan perkiraan biaya, penandatanganan kontrak, pengendalian waktu, pemeriksaan kemajuan pekerjaan, dan pengambilan tindakan terhadap penyedia yang tidak memenuhi kewajibannya. Kedudukan tersebut menempatkan pejabat pembuat komitmen sebagai penghubung antara dokumen perencanaan, pelaksanaan pekerjaan, dan pembayaran anggaran.[135]

Penyedia barang atau jasa berkewajiban melaksanakan pekerjaan sesuai dengan kontrak, spesifikasi teknis, gambar, volume, mutu, dan jangka waktu yang

[134] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3.

[135] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

telah disepakati. Kewajiban penyedia tidak dapat digantikan hanya dengan pelaporan administratif. Kondisi fisik di lapangan harus sesuai dengan laporan kemajuan dan nilai pembayaran yang diajukan. Ketidaksesuaian antara laporan dengan kondisi pekerjaan dapat menimbulkan wanprestasi, kerugian keuangan negara, dan pertanggungjawaban hukum.

Konsultan pengawas mempunyai kewajiban memastikan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan desain dan ketentuan kontrak. Pengawasan mencakup pemeriksaan bahan, metode kerja, volume, mutu, jadwal, keselamatan, dan hasil pekerjaan. Laporan pengawasan harus menggambarkan kondisi yang sebenarnya agar pejabat pembuat komitmen dapat mengambil keputusan secara tepat. Laporan yang tidak akurat dapat menyebabkan pembayaran dilakukan terhadap pekerjaan yang belum selesai atau tidak sesuai spesifikasi.

Pelaksanaan proyek SBSN harus menerapkan prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Efisiensi menghendaki penggunaan sumber daya secara wajar untuk menghasilkan keluaran yang optimal. Efektivitas menghendaki tercapainya tujuan pembangunan dan fungsi aset. Transparansi menghendaki keterbukaan terhadap proses, penggunaan anggaran, dan hasil pekerjaan. Akuntabilitas menghendaki setiap keputusan dan pembayaran dapat dibuktikan serta dipertanggungjawabkan.[136]

Pengendalian waktu menjadi bagian penting karena keterlambatan dapat memengaruhi biaya, mutu, dan penyelesaian proyek. Jadwal pelaksanaan harus

[136] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 6-13; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

disusun berdasarkan volume pekerjaan, kondisi lapangan, kemampuan penyedia, dan masa kontrak yang realistis. Keterlambatan harus segera diidentifikasi melalui evaluasi kemajuan fisik dan keuangan. Tindakan korektif harus dilakukan sebelum keterlambatan berkembang menjadi penghentian pekerjaan atau keterbengkaian.[137]

Pengendalian mutu diperlukan agar aset yang dihasilkan aman, layak, dan mampu menjalankan fungsi yang direncanakan. Pemeriksaan mutu tidak dapat dilakukan hanya pada tahap akhir karena kesalahan konstruksi dapat tertutup oleh pekerjaan berikutnya. Pemeriksaan bahan, struktur, instalasi, dan hasil pekerjaan harus dilakukan secara bertahap. Penurunan mutu akibat penggunaan bahan yang tidak sesuai dapat memperpendek umur manfaat dan meningkatkan biaya pemulihan.

Pembayaran proyek harus didasarkan pada hasil pekerjaan yang benar-benar telah dilaksanakan. Dokumen pembayaran perlu didukung oleh laporan kemajuan, hasil pemeriksaan, berita acara, dan bukti lain yang dapat dipertanggungjawabkan. Pembayaran yang melebihi kemajuan fisik dapat menimbulkan kerugian negara dan melemahkan posisi pemerintah ketika penyedia menghentikan pekerjaan. Prinsip pembayaran berdasarkan prestasi pekerjaan menjadi instrumen pengendalian agar dana SBSN tidak dikeluarkan tanpa hasil yang sepadan.

[137] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 1-15.

Perubahan kontrak hanya dapat dilakukan apabila terdapat alasan yang sah dan kebutuhan yang dapat dibuktikan. Perubahan volume, desain, waktu, atau nilai kontrak harus tetap menjaga tujuan proyek dan ketersediaan anggaran. Perubahan yang terlalu sering dapat menunjukkan kelemahan perencanaan awal atau ketidakmampuan pengendalian. Evaluasi terhadap perubahan kontrak perlu dilakukan untuk memastikan tidak terdapat pengalihan risiko yang tidak wajar kepada negara.

Pengawasan proyek SBSN dilakukan melalui pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan internal dilaksanakan oleh pimpinan satuan kerja, pejabat pengelola anggaran, konsultan pengawas, dan aparat pengawasan intern pemerintah. Pengawasan eksternal dapat dilakukan oleh lembaga pemeriksa, lembaga pengawasan pelayanan publik, serta aparat penegak hukum sesuai dengan kewenangannya. Pengawasan berlapis diperlukan karena proyek SBSN melibatkan keuangan negara, aset publik, kontrak pemerintah, dan kepatuhan syariah.[138]

Pengawasan internal seharusnya berfungsi mencegah penyimpangan sejak awal. Aparat pengawasan intern pemerintah tidak hanya melakukan pemeriksaan setelah masalah terjadi, tetapi juga dapat memberikan peringatan, evaluasi risiko, dan rekomendasi perbaikan. Pengawasan yang hanya dilakukan setelah proyek berhenti akan mengurangi kemampuan negara menyelamatkan pekerjaan dan dana yang masih tersedia.

---

[138] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

Pemantauan kemajuan proyek perlu membandingkan rencana dengan realisasi fisik dan keuangan. Perbedaan yang signifikan harus dianalisis untuk menemukan penyebab dan menentukan tindakan. Penyerapan anggaran yang tinggi tidak selalu menunjukkan kemajuan yang baik apabila kondisi fisik tertinggal. Kemajuan fisik yang tinggi juga belum menjamin mutu apabila pengawasan teknis tidak dilakukan secara memadai.

Pelaporan proyek harus menyajikan informasi yang benar, lengkap, dan tepat waktu. Laporan harus memuat kemajuan pekerjaan, penggunaan anggaran, permasalahan, risiko, tindakan perbaikan, dan proyeksi penyelesaian. Informasi tersebut menjadi dasar bagi kementerian atau lembaga, Kementerian Keuangan, dan instansi terkait untuk mengevaluasi keberlanjutan proyek. Pelaporan yang tidak menggambarkan kondisi sebenarnya dapat menunda penanganan dan memperbesar kerugian.

Tindakan terhadap penyedia yang mengalami keterlambatan harus dilakukan berdasarkan tingkat kegagalan dan kemungkinan pemulihan. Teguran, rapat pembuktian keterlambatan, percepatan pekerjaan, pengenaan denda, pencairan jaminan, pemutusan kontrak, dan pencantuman dalam daftar hitam dapat diterapkan sesuai dengan ketentuan. Keputusan pemutusan kontrak harus mempertimbangkan kondisi pekerjaan, kemampuan penyedia, sisa waktu, risiko kerusakan, dan kemungkinan penyelesaian oleh pihak lain.

Pemutusan kontrak tidak secara otomatis menyelesaikan persoalan proyek. Satuan kerja tetap mempunyai kewajiban mengamankan lokasi, mendata hasil pekerjaan, menghitung nilai yang dapat diakui, menjaga material, dan

merencanakan penyelesaian. Pembiaran setelah kontrak diputus dapat menyebabkan kerusakan lebih lanjut dan meningkatkan biaya pemulihan. Kegagalan mengambil tindakan terhadap aset yang telah terbentuk dapat menimbulkan tanggung jawab administratif dan keuangan.[139]

Teori pertanggungjawaban hukum menjelaskan bahwa pelaksanaan dan pengawasan proyek menghasilkan ruang tanggung jawab yang berbeda bagi setiap pihak. Penyedia bertanggung jawab terhadap pemenuhan kontrak. Konsultan bertanggung jawab terhadap kebenaran perencanaan dan pengawasan. Pejabat pembuat komitmen bertanggung jawab terhadap pengendalian kontrak dan pembayaran. Kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab terhadap pengelolaan anggaran dan pengendalian satuan kerja. Aparat pengawasan bertanggung jawab menjalankan fungsi pengawasan berdasarkan kewenangannya.

Pembebanan pertanggungjawaban harus didasarkan pada kewajiban yang tidak dilaksanakan, bentuk kesalahan, akibat yang timbul, dan hubungan kausal. Keterlambatan akibat keadaan di luar kemampuan penyedia harus dibedakan dari keterlambatan akibat kekurangan tenaga, modal, peralatan, atau manajemen. Pembayaran yang dilakukan berdasarkan laporan palsu harus dibedakan dari pembayaran yang terjadi karena kekeliruan administratif tanpa kerugian. Penilaian yang proporsional diperlukan agar pertanggungjawaban tidak dibebankan secara otomatis.

Teori Maqashid Syariah menempatkan pelaksanaan proyek sebagai bagian dari perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Dana SBSN dan hasil pekerjaan

[139] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

merupakan kekayaan publik yang harus dijaga dari penyalahgunaan, kerusakan, dan pemborosan. Pengawasan yang efektif berfungsi menjaga agar harta negara berubah menjadi aset yang bermanfaat, bukan menjadi bangunan yang tidak selesai atau kehilangan nilai.[140]

Prinsip pemenuhan kewajiban kontraktual ditegaskan dalam Surah Al-Ma'idah ayat 1:

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْٓا اَوْفُوْا بِالْعُقُوْدِۗ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."[141]

Ayat tersebut menegaskan kewajiban setiap pihak memenuhi perikatan yang telah disepakati. Relevansinya terhadap proyek SBSN terlihat pada kewajiban penyedia menyelesaikan pekerjaan sesuai kontrak dan kewajiban pemerintah memenuhi pembayaran atas prestasi yang sah. Pemenuhan akad juga menuntut konsultan dan pejabat pelaksana menjalankan tugasnya secara benar agar objek kontrak dapat diwujudkan.

Teori Maslahah memberikan ukuran bahwa pelaksanaan proyek harus diarahkan pada manfaat publik. Kecepatan penyelesaian tidak boleh mengorbankan mutu, sedangkan mutu tidak boleh dijadikan alasan untuk pemborosan yang tidak terkendali. Keseimbangan antara waktu, biaya, mutu, dan

[140] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

[141] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.

manfaat diperlukan agar proyek menghasilkan kemaslahatan dan mencegah timbulnya kerugian.[142]

Kasus Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan pentingnya pengawasan terhadap kesesuaian pekerjaan, pembayaran, dan kemajuan fisik. Keterbengkaian bangunan menunjukkan bahwa mekanisme pengendalian tidak berhasil menjamin penyelesaian proyek. Analisis terhadap kasus tersebut harus menelusuri pelaksanaan kontrak, kebenaran laporan kemajuan, tindakan terhadap keterlambatan, pembayaran yang dilakukan, dan upaya pengamanan bangunan setelah pekerjaan berhenti.

Kedudukan UIN Sumatera Utara sebagai satuan kerja dan institusi Pengguna Barang tidak secara otomatis menjadikan seluruh unsur institusi bertanggung jawab atas kegagalan proyek. Pertanggungjawaban harus diarahkan kepada pejabat, penyedia, konsultan, atau pihak lain berdasarkan kewenangan dan perbuatannya. Tanggung jawab kelembagaan dapat dianalisis dari efektivitas pengendalian internal, tindak lanjut terhadap masalah, pengamanan aset, dan upaya penyelesaian bangunan.

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan bahwa pengawasan juga perlu mencakup kesiapan pengoperasian. Pengawasan proyek tidak seharusnya berakhir ketika bangunan selesai. Pemeriksaan perlu memastikan bahwa fasilitas, akses, sistem trayek, sumber daya manusia, dan kerja sama kelembagaan telah tersedia. Ketiadaan pengawasan terhadap kesiapan operasional dapat

[142] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

menghasilkan aset yang secara fisik selesai tetapi tidak menjalankan fungsi pelayanan secara optimal.

Pengawasan pascapembangunan menjadi penting untuk memastikan hasil proyek tidak kehilangan fungsi. Evaluasi harus mencakup tingkat penggunaan, kondisi bangunan, kualitas pelayanan, pemeliharaan, dan manfaat bagi masyarakat. Temuan mengenai fasilitas yang tidak digunakan harus segera diikuti dengan tindakan optimalisasi, pengalihan, perbaikan, atau penyesuaian kebijakan.

Pelaksanaan dan pengawasan proyek SBSN pada akhirnya membentuk satu rangkaian pengendalian sejak kontrak ditandatangani sampai hasil pekerjaan siap diserahterimakan. Pelaksanaan yang sesuai kontrak menghasilkan aset yang memenuhi mutu dan fungsi. Pengawasan yang efektif mendeteksi penyimpangan serta mencegah kegagalan. Dokumentasi yang benar menjamin keterlacakan keputusan dan penggunaan anggaran. Tindakan korektif yang cepat mencegah proyek berubah menjadi aset terbengkalai.

Kelemahan pelaksanaan dan pengawasan dapat menyebabkan negara menanggung kewajiban pembayaran SBSN tanpa memperoleh aset yang sebanding. Keadaan tersebut bertentangan dengan prinsip akuntabilitas, amanah, perlindungan harta, dan kemaslahatan. Penguatan pengendalian kontrak, pengawasan berlapis, keterbukaan informasi, dan penegakan tanggung jawab menjadi syarat agar pembiayaan SBSN mampu menghasilkan infrastruktur yang selesai, berfungsi, dan memberikan manfaat kepada masyarakat.[143]

---

[143] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-15.

4. Penyelesaian, Serah Terima, dan Pemanfaatan Aset

Penyelesaian proyek Surat Berharga Syariah Negara merupakan tahap yang menentukan perubahan hasil pekerjaan menjadi aset negara yang siap digunakan. Tahap ini tidak hanya berkaitan dengan tercapainya persentase pekerjaan fisik, tetapi juga mencakup pemenuhan mutu, kelengkapan administrasi, kepastian status aset, kesiapan operasional, serta keberlanjutan manfaat. Proyek belum dapat dinilai berhasil apabila pekerjaan telah dinyatakan selesai, tetapi aset belum diserahterimakan, belum dicatat, belum dioperasikan, atau tidak memberikan manfaat sesuai dengan tujuan pembangunannya.

Penyelesaian pekerjaan harus didasarkan pada kesesuaian antara hasil fisik dengan kontrak, gambar, spesifikasi teknis, volume, mutu, dan jangka waktu yang telah ditentukan. Pemeriksaan terhadap hasil pekerjaan diperlukan untuk memastikan bahwa negara menerima aset sesuai dengan nilai pembayaran yang telah dikeluarkan. Pemeriksaan yang hanya berorientasi pada kelengkapan dokumen tanpa melihat kondisi fisik dapat membuka kemungkinan diterimanya pekerjaan yang belum selesai atau tidak memenuhi standar.[144]

Pejabat pembuat komitmen mempunyai kewajiban memastikan bahwa hasil pekerjaan telah memenuhi persyaratan sebelum dilakukan serah terima. Konsultan pengawas berkewajiban memberikan laporan yang benar mengenai kondisi fisik, mutu, kekurangan, dan tingkat penyelesaian pekerjaan. Penyedia berkewajiban memperbaiki setiap ketidaksesuaian sebelum hasil pekerjaan

[144] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

diterima. Kebenaran pemeriksaan menjadi dasar untuk menentukan apakah pekerjaan layak diserahterimakan atau masih memerlukan perbaikan.

Penyelesaian pekerjaan yang tidak mencapai seluruh ruang lingkup kontrak harus ditangani secara tegas. Kekurangan volume, mutu yang tidak sesuai, keterlambatan, atau kerusakan harus dicatat dalam berita acara pemeriksaan. Penyedia wajib menyelesaikan atau memperbaiki kekurangan sesuai dengan kewajibannya. Penerimaan pekerjaan yang belum memenuhi ketentuan dapat menimbulkan kerugian negara dan memperlemah kemampuan pemerintah meminta pertanggungjawaban setelah aset digunakan.

Serah terima pekerjaan merupakan peristiwa hukum yang memindahkan penguasaan hasil pekerjaan dari penyedia kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan kontrak. Serah terima tidak selalu menghapus seluruh tanggung jawab penyedia karena masih terdapat masa pemeliharaan dan kewajiban memperbaiki kerusakan yang menjadi tanggungannya. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa serah terima bukan akhir dari seluruh hubungan kontraktual, melainkan tahap peralihan dari pembangunan menuju pengelolaan aset.

Berita acara serah terima harus memuat identitas pekerjaan, kondisi fisik, volume, nilai, tanggal penyerahan, kekurangan yang masih harus diperbaiki, dan pihak yang menerima. Dokumen tersebut menjadi dasar pencatatan aset, pembayaran akhir, pemeliharaan, dan penentuan batas tanggung jawab para pihak. Ketidakjelasan dokumen serah terima dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai pihak yang menguasai dan bertanggung jawab terhadap aset.

Serah terima hasil pekerjaan perlu dibedakan dari serah terima pengelolaan aset kepada institusi pengguna atau Pengguna Barang . Penyedia menyerahkan hasil pekerjaan kepada pihak pemerintah berdasarkan kontrak. Pengguna barang atau kuasa pengguna barang kemudian menerima dan mengelola aset berdasarkan kewenangan pengelolaan Barang Milik Negara. Institusi Pengguna Barang dapat menggunakan aset setelah status penggunaan, kesiapan operasional, dan kewajiban pengelolaannya ditetapkan secara jelas.[145]

Perbedaan tersebut penting dalam menentukan pertanggungjawaban hukum. Keterbengkaian yang terjadi sebelum serah terima pekerjaan dapat berkaitan dengan kewajiban penyedia, pejabat pembuat komitmen, konsultan, dan satuan kerja pelaksana. Kerusakan atau kehilangan fungsi setelah serah terima dapat berkaitan dengan pengguna barang, pengelola barang, atau institusi Pengguna Barang . Penentuan tahap terjadinya masalah membantu mencegah pembebanan tanggung jawab kepada pihak yang belum memperoleh kewenangan atas aset.

Pencatatan hasil proyek sebagai Barang Milik Negara harus dilakukan setelah aset memenuhi persyaratan administrasi dan penguasaan. Pencatatan memuat identitas aset, nilai perolehan, lokasi, kondisi, luas, spesifikasi, dan pihak yang menggunakan. Ketertiban pencatatan diperlukan untuk menjamin kepastian status, pengamanan, pemeliharaan, pelaporan, dan pemeriksaan atas aset yang berasal dari pembiayaan SBSN.

---

[145] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

Aset yang belum selesai tetap memerlukan pencatatan dan pengamanan sesuai dengan kondisi sebenarnya. Penghentian proyek tidak boleh menyebabkan hasil pekerjaan yang telah terbentuk menjadi tidak teridentifikasi. Nilai bangunan, material, peralatan, dan bagian pekerjaan yang telah selesai harus diperiksa serta didokumentasikan. Pengamanan tersebut diperlukan untuk mencegah kehilangan, kerusakan, penguasaan oleh pihak lain, dan peningkatan biaya penyelesaian.[146]

Penetapan status penggunaan menentukan kementerian, lembaga, atau satuan kerja yang berwenang menggunakan dan bertanggung jawab terhadap aset. Penetapan tersebut harus sesuai dengan tugas, fungsi, kebutuhan, dan kapasitas institusi pengguna. Penyerahan aset kepada institusi yang tidak mempunyai kesiapan dapat menyebabkan bangunan selesai tetapi tidak dioperasikan. Kejelasan status penggunaan menjadi dasar bagi penyediaan anggaran, sumber daya manusia, pemeliharaan, dan pengawasan.

Pemanfaatan aset merupakan tahap substantif dari pembiayaan proyek SBSN. Aset yang telah selesai dan dicatat harus digunakan sesuai dengan tujuan pembangunannya. Gedung kuliah harus mendukung kegiatan pendidikan. Terminal harus menjalankan fungsi pelayanan transportasi. Fasilitas keagamaan, sumber daya air, dan pelayanan pemerintahan harus digunakan untuk kepentingan

[146] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *op.cit.*, hlm. 1-15.

yang telah ditetapkan. Penggunaan yang tidak sesuai atau ketiadaan penggunaan menunjukkan bahwa tujuan pembiayaan belum tercapai.[147]

Kesiapan pemanfaatan harus dipersiapkan sebelum pekerjaan selesai. Institusi Pengguna Barang perlu menyediakan organisasi pengelola, sumber daya manusia, peralatan, perizinan, jaringan pelayanan, anggaran operasional, dan biaya pemeliharaan. Keterlambatan menyiapkan unsur tersebut dapat menyebabkan aset menganggur setelah serah terima. Risiko keterbengkaian fungsional karena itu sering berhubungan dengan ketidakterpaduan antara perencanaan konstruksi dan perencanaan operasional.[148]

Pemeliharaan aset menjadi kewajiban penting setelah hasil proyek digunakan. Pemeliharaan bertujuan menjaga kondisi fisik, keamanan, umur manfaat, dan kualitas pelayanan. Ketiadaan pemeliharaan dapat menyebabkan penurunan nilai, kerusakan komponen, gangguan fungsi, dan kebutuhan biaya pemulihan yang lebih besar. Anggaran pemeliharaan harus dipandang sebagai bagian dari keberlanjutan investasi, bukan sebagai beban tambahan yang dapat diabaikan.

Pengamanan aset mencakup pengamanan fisik, administratif, dan hukum. Pengamanan fisik dilakukan melalui penjagaan, pembatasan akses, perawatan, dan pencegahan kerusakan. Pengamanan administratif dilakukan melalui pencatatan, inventarisasi, pelaporan, dan penyimpanan dokumen. Pengamanan

---

[147] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

[148] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *loc.cit.*; William N. Dunn, *loc.cit.*

hukum dilakukan melalui kepastian kepemilikan, status penggunaan, izin, dan penyelesaian sengketa. Kelemahan pada salah satu bentuk pengamanan dapat mempercepat keterbengkaian aset.

Pemantauan pemanfaatan diperlukan untuk menilai apakah aset telah menjalankan fungsi yang direncanakan. Indikator pemantauan dapat meliputi tingkat penggunaan, jumlah penerima layanan, kondisi fisik, biaya operasional, kualitas pelayanan, dan manfaat sosial ekonomi. Evaluasi yang hanya dilakukan pada tahap pembangunan tidak mampu mendeteksi persoalan yang muncul setelah aset digunakan. Pemantauan pascapembangunan menjadi dasar untuk melakukan optimalisasi, perbaikan, pengalihan penggunaan, atau tindakan pemulihan lainnya.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan serah terima sebagai batas penting dalam pembagian kewajiban. Penyedia bertanggung jawab terhadap hasil pekerjaan dan kekurangan yang masih menjadi kewajibannya. Pejabat pembuat komitmen bertanggung jawab terhadap kebenaran pemeriksaan dan penerimaan pekerjaan. Pengguna barang bertanggung jawab terhadap pencatatan, pengamanan, penggunaan, dan pemeliharaan aset. Institusi Pengguna Barang bertanggung jawab sesuai dengan kewenangan dan kewajiban yang diterimanya setelah aset diserahkan.[149]

Pembebanan pertanggungjawaban tidak dapat hanya didasarkan pada keberadaan aset di lingkungan suatu institusi. Bukti serah terima, penetapan status penggunaan, penguasaan efektif, ketersediaan kewenangan, serta kemampuan

[149] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

melakukan pengelolaan harus diperiksa. Aset yang belum selesai dan belum diserahterimakan tidak dapat sepenuhnya dibebankan kepada Pengguna Barang . Aset yang telah diterima tetapi dibiarkan rusak dapat menimbulkan tanggung jawab yang lebih kuat pada institusi pengguna.

Kasus Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan persoalan penyelesaian proyek sebelum aset dapat memasuki tahap pemanfaatan. Bangunan yang belum selesai tidak dapat diserahterimakan dan digunakan sebagaimana tujuan awal. Kondisi tersebut menempatkan analisis pada kewajiban para pihak selama pelaksanaan kontrak, tindakan setelah pekerjaan berhenti, pengamanan bangunan, pencatatan nilai pekerjaan, dan upaya penyelesaian proyek.

Kedudukan UIN Sumatera Utara sebagai institusi yang direncanakan menerima manfaat tidak secara otomatis menjadikannya bertanggung jawab terhadap seluruh kondisi bangunan. Pertanggungjawaban harus menelusuri kewenangan satuan kerja, pejabat pengelola anggaran, pejabat pembuat komitmen, penyedia, konsultan, dan pihak yang mengambil keputusan terhadap proyek. Kewajiban institusi setelah proyek berhenti dapat dinilai dari upaya pengamanan, pelaporan, tindak lanjut hukum, dan rencana pemulihan aset.

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan persoalan pada tahap setelah aset tersedia secara fisik. Keberadaan bangunan belum secara otomatis menghasilkan pelayanan transportasi yang optimal. Pemanfaatan terminal membutuhkan integrasi trayek, kepatuhan operator, dukungan pemerintah daerah, aksesibilitas, dan kebiasaan pengguna. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa

Pengguna Barang dan pengelola aset harus menjalankan koordinasi aktif agar infrastruktur tidak mengalami keterbengkaian fungsional.[150]

Pemulihan aset yang belum berfungsi dapat dilakukan melalui perbaikan, penyelesaian pekerjaan, optimalisasi penggunaan, pengalihan kepada pihak yang lebih siap, atau penyesuaian fungsi sesuai ketentuan. Pilihan pemulihan harus didasarkan pada pemeriksaan kondisi aset, nilai ekonomi, kebutuhan pelayanan, biaya lanjutan, dan kemungkinan manfaat. Penghapusan aset hanya dapat dipertimbangkan sebagai pilihan terakhir ketika pemulihan tidak lagi layak dilakukan.

Penyelesaian, serah terima, dan pemanfaatan aset membentuk satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Penyelesaian menjamin bahwa pekerjaan memenuhi kontrak. Serah terima menentukan peralihan penguasaan dan kewajiban. Pencatatan memberikan kepastian administrasi dan hukum. Pemanfaatan mewujudkan tujuan pembangunan. Pemeliharaan menjaga keberlanjutan nilai dan fungsi aset.

Kelemahan pada salah satu tahap dapat menimbulkan keterbengkaian fisik, administratif, atau fungsional. Proyek yang tidak selesai menimbulkan keterbengkaian fisik. Aset yang tidak dicatat atau tidak jelas statusnya menimbulkan keterbengkaian administratif. Aset yang selesai tetapi tidak digunakan menimbulkan keterbengkaian fungsional. Perbedaan tersebut menjadi

[150] Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*, hlm. 1-20; Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, *op.cit.*, hlm. 1-15; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

dasar untuk menentukan bentuk tindakan pemulihan dan pertanggungjawaban para pihak.

Keberhasilan pembiayaan proyek SBSN pada akhirnya harus diukur sampai pada diterimanya manfaat oleh masyarakat. Penyerapan anggaran dan penyelesaian konstruksi hanya merupakan bagian dari proses. Aset harus diserahterimakan secara sah, dicatat secara tertib, digunakan sesuai peruntukan, dipelihara secara berkelanjutan, dan diawasi manfaatnya. Rangkaian tersebut menjadi syarat agar pembiayaan SBSN memenuhi prinsip akuntabilitas, amanah, perlindungan harta, dan kemaslahatan publik.[151]

C. Sektor-Sektor Infrastruktur yang Dibiayai Surat Berharga Syariah Negara

1. Infrastruktur Pendidikan dan Keagamaan

Pembiayaan infrastruktur pendidikan dan keagamaan melalui Surat Berharga Syariah Negara mempunyai kedudukan strategis dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan pelayanan keagamaan. Pembangunan pada sektor ini diarahkan untuk menyediakan fasilitas yang layak, memperluas kapasitas pelayanan, serta mengurangi kesenjangan sarana antara wilayah dan satuan pendidikan. Pemanfaatan SBSN memungkinkan pemerintah membiayai pembangunan gedung perkuliahan, laboratorium, perpustakaan, asrama, ruang pembelajaran, madrasah, kantor pelayanan keagamaan, serta fasilitas pendukung lainnya secara lebih terencana. Penempatan sektor pendidikan dan keagamaan

[151] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

sebagai penerima pembiayaan SBSN juga sesuai dengan susunan Bab II yang telah ditetapkan dalam disertasi.

Infrastruktur pendidikan tidak dapat dipahami hanya sebagai bangunan fisik tempat berlangsungnya proses pembelajaran. Keberadaan gedung, laboratorium, perpustakaan, pusat layanan akademik, dan fasilitas pendukung menentukan kapasitas institusi dalam menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas. Keterbatasan ruang kuliah, kondisi bangunan yang tidak layak, kurangnya laboratorium, dan minimnya fasilitas pembelajaran dapat menghambat pelaksanaan tridarma perguruan tinggi. Pembiayaan SBSN pada sektor pendidikan karena itu diarahkan untuk mengubah kebutuhan institusi menjadi aset yang mampu meningkatkan mutu pelayanan akademik.

Perguruan tinggi keagamaan negeri menjadi salah satu kelompok institusi yang memperoleh pembiayaan proyek melalui SBSN. Pembangunan pada perguruan tinggi tersebut meliputi gedung kuliah terpadu, perpustakaan, laboratorium, pusat kegiatan mahasiswa, asrama, serta sarana penunjang akademik. Pembiayaan tersebut memberikan kesempatan kepada perguruan tinggi untuk meningkatkan kapasitas tanpa sepenuhnya bergantung pada belanja pembangunan yang bersumber dari penerimaan rutin. Kedudukan SBSN dalam sektor ini memperlihatkan hubungan antara kebijakan pembiayaan negara, penguatan pendidikan tinggi, dan pengembangan pelayanan keagamaan.

Madrasah juga menjadi bagian penting dari sektor pendidikan yang memperoleh dukungan pembangunan. Kebutuhan ruang kelas, laboratorium, perpustakaan, sanitasi, asrama, dan fasilitas pendukung harus dipenuhi agar proses

pendidikan berjalan secara aman dan efektif. Pembiayaan SBSN dapat digunakan untuk pembangunan baru, pengembangan, rehabilitasi, atau peningkatan kapasitas fasilitas berdasarkan kebutuhan yang telah dinilai. Kelayakan proyek tetap harus didukung oleh kesiapan lahan, dokumen teknis, tenaga pengelola, dan rencana pemanfaatan setelah bangunan selesai.[152]

Infrastruktur keagamaan mencakup fasilitas yang digunakan untuk pelayanan administrasi, pendidikan, pembinaan, penyelenggaraan ibadah, dan pelayanan masyarakat. Gedung kantor pelayanan keagamaan, balai nikah, pusat layanan haji, fasilitas pendidikan keagamaan, serta bangunan penunjang lainnya dapat ditempatkan sebagai proyek yang memberikan manfaat publik. Pembangunan fasilitas tersebut harus diarahkan pada peningkatan akses, kenyamanan, kepastian pelayanan, dan kualitas hubungan antara negara dengan masyarakat.

Karakteristik proyek pendidikan dan keagamaan berbeda dari proyek transportasi atau sumber daya air. Manfaat proyek sektor ini tidak selalu dapat diukur melalui pendapatan langsung atau keuntungan finansial. Manfaatnya lebih banyak terlihat melalui bertambahnya kapasitas peserta didik, meningkatnya kualitas pembelajaran, tersedianya ruang pelayanan, bertambahnya akses masyarakat, serta meningkatnya kualitas sumber daya manusia. Penilaian kelayakan harus menggunakan ukuran sosial, pendidikan, kelembagaan, dan pelayanan publik.

---

[152] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

Kebutuhan pembangunan harus dibuktikan melalui data yang dapat dipertanggungjawabkan. Perguruan tinggi atau madrasah perlu menunjukkan jumlah mahasiswa atau peserta didik, kapasitas ruang yang tersedia, kondisi bangunan lama, proyeksi pertumbuhan, kebutuhan program studi, serta jenis layanan yang akan ditempatkan pada bangunan baru. Pengajuan proyek tanpa dasar kebutuhan yang jelas dapat menghasilkan fasilitas yang tidak sesuai dengan kemampuan penggunaan institusi.

Lokasi proyek juga menentukan keberhasilan pembangunan. Pemilihan lokasi harus memperhatikan status tanah, aksesibilitas, kesesuaian tata ruang, kondisi lingkungan, jaringan utilitas, dan keterhubungan dengan fasilitas lain. Pembangunan gedung pendidikan pada lahan yang belum siap dapat menimbulkan keterlambatan dan sengketa. Lokasi yang sulit diakses juga dapat mengurangi tingkat pemanfaatan, meskipun bangunan telah selesai secara fisik.

Desain infrastruktur pendidikan harus sesuai dengan fungsi akademik yang direncanakan. Gedung kuliah memerlukan ruang belajar, sistem ventilasi, pencahayaan, akses bagi penyandang disabilitas, jaringan teknologi, sarana keselamatan, sanitasi, dan fasilitas pendukung. Laboratorium membutuhkan standar teknis yang lebih khusus berdasarkan bidang ilmu. Perpustakaan membutuhkan ruang koleksi, layanan digital, ruang baca, keamanan, dan pengendalian lingkungan. Ketidaksesuaian desain dapat menyebabkan bangunan tidak dapat segera digunakan setelah diselesaikan.

Kesiapan institusi Pengguna Barang menjadi unsur penting dalam pembiayaan sektor pendidikan dan keagamaan. Institusi harus memiliki struktur

pengelola, sumber daya manusia, anggaran operasional, peralatan, sistem pelayanan, serta rencana pemeliharaan. Bangunan yang selesai tanpa peralatan dan tenaga pengelola dapat mengalami keterbengkaian fungsional. Kesiapan tersebut seharusnya dinilai sejak tahap pengusulan, bukan setelah konstruksi diselesaikan.[153]

Penganggaran proyek perlu memperhitungkan keterhubungan antara biaya konstruksi dan kebutuhan penunjang. Gedung perkuliahan tidak dapat berfungsi tanpa meubel, jaringan listrik, perangkat teknologi, sanitasi, dan sistem keamanan. Laboratorium tidak dapat digunakan tanpa peralatan dan bahan pendukung. Perpustakaan tidak dapat memberikan layanan optimal tanpa koleksi, sistem informasi, dan tenaga profesional. Pemisahan yang terlalu tajam antara pembangunan fisik dan kebutuhan operasional dapat menghasilkan aset yang selesai tetapi belum siap dimanfaatkan.

Pelaksanaan proyek pendidikan dan keagamaan harus menjaga mutu karena bangunan digunakan dalam jangka panjang oleh banyak orang. Kegagalan struktur, ketidaksesuaian spesifikasi, atau penggunaan material bermutu rendah dapat membahayakan pengguna dan meningkatkan biaya perbaikan. Pengawasan terhadap pekerjaan harus dilakukan secara bertahap dan didukung oleh laporan yang menggambarkan kondisi sebenarnya. Pembayaran juga harus disesuaikan dengan kemajuan fisik yang telah diverifikasi.

---

[153] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

Penyelesaian proyek harus diikuti dengan pemeriksaan fungsi bangunan. Pemeriksaan tidak hanya mencakup jumlah dan ukuran ruang, tetapi juga kelayakan instalasi, keselamatan, aksesibilitas, sanitasi, sistem proteksi kebakaran, jaringan teknologi, dan kesiapan penggunaan. Serah terima yang dilakukan tanpa pengujian fungsi dapat mengalihkan persoalan konstruksi kepada institusi pengguna. Keadaan tersebut berpotensi menimbulkan sengketa mengenai batas tanggung jawab penyedia dan Pengguna Barang .[154]

Pencatatan hasil proyek sebagai Barang Milik Negara diperlukan untuk menjamin kepastian status dan pengelolaannya. Nilai aset, lokasi, kondisi, spesifikasi, serta pihak pengguna harus dicatat secara tertib. Penetapan status penggunaan memberikan dasar bagi institusi untuk menganggarkan pemeliharaan, melakukan pengamanan, serta melaporkan kondisi aset. Ketidakjelasan status dapat menyebabkan bangunan tidak terpelihara karena tidak terdapat pihak yang merasa memiliki kewajiban penuh.

Pemanfaatan aset pendidikan harus sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Gedung kuliah terpadu seharusnya digunakan untuk memperluas kapasitas pembelajaran dan mendukung kegiatan akademik. Perpustakaan harus berfungsi sebagai pusat sumber belajar. Laboratorium harus mendukung praktikum, penelitian, dan pengembangan keilmuan. Penggunaan yang berbeda dari rencana awal memerlukan dasar dan evaluasi agar tidak menghilangkan manfaat yang menjadi alasan pembangunan.

---

[154] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

Pemeliharaan aset pendidikan dan keagamaan harus dilakukan secara terencana. Intensitas penggunaan yang tinggi menyebabkan bangunan, instalasi, peralatan, dan fasilitas pendukung mengalami penurunan kondisi. Pemeliharaan rutin dapat mencegah kerusakan kecil berkembang menjadi kerusakan besar. Ketiadaan anggaran dan jadwal pemeliharaan dapat memperpendek umur manfaat aset yang dibiayai melalui SBSN.

Proyek Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menjadi contoh penting dalam menilai pembiayaan SBSN pada sektor pendidikan. Proyek tersebut direncanakan untuk menunjang kegiatan akademik dan meningkatkan kapasitas pelayanan pendidikan. Permasalahan pelaksanaan menyebabkan bangunan tidak selesai dan manfaat yang direncanakan tidak dapat diterima oleh sivitas akademika. Kondisi tersebut menunjukkan terputusnya hubungan antara pembiayaan, pembangunan fisik, dan tujuan pendidikan.

Analisis terhadap proyek tersebut harus membedakan UIN Sumatera Utara sebagai institusi Pengguna Barang dengan pejabat dan pihak yang memiliki kewenangan langsung dalam pelaksanaan proyek. Status sebagai Pengguna Barang tidak secara otomatis menimbulkan tanggung jawab terhadap seluruh kegagalan konstruksi. Penilaian harus menelusuri proses perencanaan, penganggaran, pengadaan, pelaksanaan kontrak, pengawasan, pembayaran, dan tindakan setelah proyek berhenti.[155]

[155] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3.

Kewajiban institusi tetap dapat dianalisis dari tindakan pengamanan dan pemulihan setelah bangunan mengalami keterbengkaian. Bangunan yang belum selesai harus dijaga dari kerusakan, kehilangan material, dan penguasaan tanpa hak. Kondisi fisik perlu diperiksa dan dicatat. Rencana penyelesaian, pemanfaatan ulang, atau tindakan lain harus disusun berdasarkan kelayakan teknis dan kebutuhan pendidikan.

Pembiayaan SBSN pada sektor pendidikan dan keagamaan pada akhirnya harus dinilai berdasarkan kesinambungan antara kebutuhan, kesiapan, pelaksanaan, dan penggunaan. Kebutuhan yang nyata harus diterjemahkan ke dalam desain yang tepat. Desain harus diwujudkan melalui pekerjaan yang memenuhi mutu. Hasil pekerjaan harus diserahterimakan dan dicatat. Aset harus digunakan dan dipelihara sesuai dengan tujuan pembangunan.

Keterbengkaian proyek pendidikan tidak hanya menimbulkan kerugian keuangan negara. Kondisi tersebut juga menghilangkan kesempatan mahasiswa memperoleh fasilitas, membatasi kapasitas institusi, dan menunda peningkatan mutu pelayanan. Dampaknya memperlihatkan bahwa perlindungan terhadap aset pendidikan berkaitan sekaligus dengan *hifz al-mal*, *hifz al-'aql*, amanah, dan kemaslahatan.[156]

Keberhasilan sektor pendidikan dan keagamaan dalam pembiayaan SBSN harus diukur dari berfungsinya aset secara nyata. Gedung yang selesai, tercatat, digunakan, dan dipelihara menunjukkan tercapainya tujuan pembiayaan.

[156] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

Bangunan yang tidak selesai atau tidak digunakan menunjukkan adanya masalah yang memerlukan pemeriksaan, penentuan tanggung jawab, dan pemulihan. Pembahasan sektor ini menjadi dasar untuk membandingkannya dengan karakter pembiayaan infrastruktur transportasi dan konektivitas pada bagian berikutnya.

2. Infrastruktur Transportasi dan Konektivitas

Pembiayaan infrastruktur transportasi dan konektivitas melalui Surat Berharga Syariah Negara diarahkan untuk memperkuat pergerakan orang dan barang, meningkatkan keterhubungan antarwilayah, serta memperluas akses masyarakat terhadap pusat pelayanan dan kegiatan ekonomi. Infrastruktur pada sektor ini dapat berupa terminal, jalur kereta api, stasiun, pelabuhan, fasilitas navigasi, jalan, jembatan, dan sarana pendukung transportasi lainnya. Kedudukan sektor transportasi dalam pembiayaan SBSN menjadi penting karena keberhasilan pembangunan tidak hanya ditentukan oleh tersedianya bangunan, tetapi juga oleh kemampuan infrastruktur tersebut menjalankan fungsi pelayanan secara nyata.

Transportasi mempunyai hubungan langsung dengan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Infrastruktur yang berfungsi dapat menurunkan waktu tempuh, memperlancar distribusi barang, meningkatkan mobilitas tenaga kerja, dan membuka akses terhadap wilayah yang sebelumnya sulit dijangkau. Keterbatasan transportasi dapat memperbesar kesenjangan antarwilayah dan meningkatkan biaya kegiatan ekonomi. Pembiayaan SBSN pada

sektor ini harus diarahkan kepada proyek yang mempunyai kebutuhan jelas, jalur pelayanan yang terintegrasi, serta manfaat yang dapat diukur.[157]

Karakter proyek transportasi berbeda dari pembangunan gedung perkantoran atau pendidikan. Keberhasilan proyek tidak cukup diukur dari penyelesaian bangunan dan fasilitas fisik. Sistem operasional, pola pergerakan penumpang, jaringan trayek, akses menuju lokasi, keterlibatan operator, pengaturan lalu lintas, dan kebiasaan pengguna menjadi bagian yang menentukan keberhasilan pemanfaatan aset. Ketiadaan salah satu unsur tersebut dapat menyebabkan infrastruktur tersedia, tetapi tidak digunakan secara optimal.

Perencanaan proyek transportasi harus didasarkan pada data pergerakan orang dan barang. Data tersebut mencakup jumlah penumpang, asal dan tujuan perjalanan, intensitas kendaraan, pola distribusi, kapasitas fasilitas yang tersedia, dan proyeksi kebutuhan pada masa yang akan datang. Pengusulan proyek yang tidak didukung data dapat menghasilkan kapasitas yang tidak sesuai dengan kebutuhan atau lokasi yang tidak diminati oleh pengguna.

Penentuan lokasi mempunyai pengaruh besar terhadap keberhasilan infrastruktur transportasi. Terminal harus mudah diakses, terhubung dengan jaringan jalan, dan berada pada jalur yang sesuai dengan pola perjalanan angkutan. Stasiun dan pelabuhan harus terintegrasi dengan moda lain dan pusat kegiatan masyarakat. Lokasi yang secara administratif tersedia belum tentu tepat

[157] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

secara operasional apabila jauh dari pusat pergerakan atau tidak didukung akses yang memadai.

Kesiapan lahan pada proyek transportasi juga membutuhkan perhatian khusus. Infrastruktur transportasi sering memerlukan area yang luas dan terhubung dengan jaringan lain. Status kepemilikan, pembebasan lahan, kesesuaian tata ruang, dan kemungkinan sengketa harus diselesaikan sebelum pekerjaan dimulai. Ketidakpastian lahan dapat menunda pelaksanaan dan meningkatkan biaya proyek.[158]

Desain infrastruktur harus menyesuaikan dengan karakter pelayanan. Terminal membutuhkan jalur masuk dan keluar kendaraan, ruang tunggu, loket, area keberangkatan, tempat naik dan turun penumpang, fasilitas keamanan, sanitasi, parkir, serta integrasi dengan angkutan lanjutan. Jalur kereta api membutuhkan kesesuaian teknis, keselamatan, sinyal, dan koneksi antarrute. Pelabuhan membutuhkan fasilitas sandar, navigasi, bongkar muat, dan pengamanan. Ketidaksesuaian desain dapat menyebabkan aset tidak mampu menjalankan fungsi yang telah direncanakan.

Penganggaran proyek transportasi harus mencakup biaya pembangunan dan kesiapan operasional. Kebutuhan alat, sistem tiket, teknologi informasi, perlengkapan keselamatan, tenaga pengelola, dan biaya pemeliharaan perlu direncanakan sejak awal. Penyelesaian bangunan tanpa dukungan operasional dapat menyebabkan aset tidak segera digunakan. Keadaan tersebut menunjukkan

[158] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *loc.cit.*; William N. Dunn, *loc.cit.*

bahwa pembangunan fisik dan penyelenggaraan pelayanan harus dirancang sebagai satu kesatuan.

Pelaksanaan proyek harus menjaga kesesuaian antara pekerjaan dan standar keselamatan. Kualitas struktur, material, fasilitas publik, jalur kendaraan, dan sistem pengamanan perlu diperiksa secara berkala. Kelemahan mutu tidak hanya mengurangi umur manfaat aset, tetapi juga dapat menimbulkan risiko bagi pengguna. Pengawasan proyek transportasi harus menguji fungsi fasilitas, bukan hanya memeriksa volume fisik pekerjaan.[159]

Serah terima aset transportasi harus disertai dengan pengujian fungsi. Pengujian perlu memastikan bahwa kendaraan dapat mengakses fasilitas, sistem pelayanan dapat dijalankan, perlengkapan keselamatan berfungsi, dan operator siap menggunakan infrastruktur. Penerimaan bangunan tanpa pengujian operasional dapat menyebabkan persoalan muncul setelah aset diserahkan kepada pengelola.

Pemanfaatan aset transportasi membutuhkan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, pengelola fasilitas, perusahaan angkutan, dan masyarakat. Pembagian kewenangan yang tidak jelas dapat menyebabkan masing-masing pihak saling menunggu tindakan pihak lain. Pemerintah pusat dapat memiliki kewenangan terhadap pengelolaan terminal tertentu, sedangkan pemerintah daerah mengatur trayek, lalu lintas lokal, dan angkutan pengumpan.

[159] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 6-13; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

Koordinasi menjadi syarat agar aset dapat digunakan sesuai dengan tujuan pembangunannya.

Keterlibatan perusahaan angkutan menjadi unsur penting dalam pengoperasian terminal. Bangunan tidak akan berfungsi apabila kendaraan tetap menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal. Kebijakan penertiban, penyesuaian trayek, insentif, dan pengawasan perlu dilakukan secara konsisten. Penggunaan terminal membutuhkan kepatuhan operator sekaligus kenyamanan bagi penumpang.

Masyarakat sebagai pengguna akhir mempunyai pengaruh terhadap tingkat pemanfaatan aset. Lokasi yang sulit dijangkau, biaya tambahan, ketiadaan angkutan lanjutan, atau fasilitas yang kurang mendukung dapat menyebabkan pengguna memilih titik keberangkatan lain. Evaluasi proyek harus memperhatikan perilaku pengguna agar kebijakan optimalisasi tidak hanya berorientasi pada penertiban kendaraan.

Pemeliharaan aset transportasi harus dilakukan secara berkelanjutan karena intensitas penggunaan dan paparan lingkungan dapat mempercepat kerusakan. Jalan, area kendaraan, fasilitas penumpang, sistem listrik, sanitasi, dan perlengkapan keselamatan memerlukan pemeriksaan berkala. Ketiadaan pemeliharaan dapat menurunkan kualitas pelayanan dan meningkatkan risiko kecelakaan.[160]

[160] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 6-13; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

Pengamanan aset juga diperlukan terhadap penyalahgunaan bangunan, kehilangan fasilitas, dan penguasaan ruang oleh pihak yang tidak berhak. Infrastruktur yang sepi dan tidak digunakan secara optimal lebih rentan mengalami kerusakan serta penyalahgunaan. Pengelola harus memastikan adanya pengawasan fisik, pencatatan fasilitas, dan tindakan cepat terhadap kerusakan.

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir di Kota Pematangsiantar memberikan gambaran mengenai tantangan pemanfaatan aset transportasi yang dibiayai melalui SBSN. Terminal tersebut telah tersedia secara fisik, tetapi pengoperasian dan pemanfaatannya belum sepenuhnya optimal. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian pembangunan tidak otomatis menghasilkan pelayanan transportasi yang efektif.[161]

Permasalahan Terminal Tanjung Pinggir berkaitan dengan keterhubungan antara kewenangan pengelola, kebijakan pemerintah daerah, kepatuhan perusahaan angkutan, jaringan trayek, dan kebiasaan penumpang. Bangunan dapat memenuhi persyaratan fisik, tetapi fungsi terminal tetap bergantung pada masuknya kendaraan dan aktivitas pengguna. Keadaan tersebut memperlihatkan adanya keterbengkaian fungsional yang berbeda dari proyek konstruksi yang tidak selesai.

Analisis pertanggungjawaban terhadap Terminal Tanjung Pinggir harus menilai batas kewenangan setiap institusi. Balai Pengelola Transportasi Darat mempunyai peran terhadap pengelolaan terminal tipe A. Pemerintah daerah

[161] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

mempunyai peran terhadap lalu lintas dan jaringan transportasi lokal. Perusahaan angkutan mempunyai kewajiban mengikuti ketentuan penggunaan terminal. Pengelola aset mempunyai kewajiban memelihara dan menyediakan pelayanan. Penilaian harus menghindari pembebanan tanggung jawab hanya kepada satu pihak ketika fungsi terminal bergantung pada koordinasi beberapa institusi.

Tindakan optimalisasi dapat dilakukan melalui penataan trayek, penertiban kendaraan, penyediaan angkutan pengumpan, peningkatan akses, penempatan layanan publik, pengembangan kegiatan pendukung, dan sosialisasi kepada masyarakat. Pemanfaatan sebagian ruang untuk pelayanan tambahan dapat dipertimbangkan sepanjang tidak bertentangan dengan fungsi utama dan ketentuan pengelolaan Barang Milik Negara. Setiap tindakan harus diarahkan untuk mengembalikan manfaat aset dan mencegah penurunan nilai.

Pembangunan transportasi melalui SBSN pada akhirnya harus dinilai melalui keterhubungan antara konstruksi, operasi, dan penggunaan. Bangunan yang selesai menjadi dasar awal. Sistem pelayanan yang berjalan menjadi syarat fungsional. Penggunaan oleh masyarakat menjadi bukti tercapainya manfaat. Ketiadaan salah satu unsur menyebabkan pembiayaan belum menghasilkan tujuan secara utuh.[162]

Keterbengkaian pada sektor transportasi dapat berbentuk fisik, administratif, dan fungsional. Keterbengkaian fisik terjadi ketika pembangunan tidak selesai. Keterbengkaian administratif terjadi ketika status, pencatatan, atau

[162] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

kewenangan pengelolaan tidak jelas. Keterbengkaian fungsional terjadi ketika aset tersedia tetapi tidak digunakan sesuai dengan kapasitas dan tujuan. Setiap bentuk membutuhkan tindakan pemulihan dan dasar pertanggungjawaban yang berbeda.

Keberhasilan sektor transportasi dan konektivitas dalam skema SBSN harus diukur dari meningkatnya akses, mobilitas, keselamatan, dan pelayanan masyarakat. Penyelesaian fisik dan penyerapan anggaran belum cukup menjadi ukuran. Aset harus terhubung dengan sistem transportasi, digunakan oleh operator dan masyarakat, dipelihara secara rutin, serta dievaluasi manfaatnya. Prinsip tersebut memastikan pembiayaan SBSN memenuhi amanah, melindungi harta negara, dan menghadirkan kemaslahatan publik.

D. Keunggulan Skema SBSN Proyek

1. Diversifikasi dan Penguatan Sumber Pembiayaan Negara

Surat Berharga Syariah Negara memberikan alternatif pembiayaan di luar penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, pinjaman, dan Surat Utang Negara. Kehadiran SBSN memperluas pilihan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pembangunan tanpa hanya bergantung pada satu sumber pembiayaan. Diversifikasi tersebut penting karena kebutuhan infrastruktur terus meningkat, sedangkan kapasitas fiskal negara memiliki keterbatasan.

SBSN memperkuat kemampuan negara menghimpun dana dari investor yang membutuhkan instrumen sesuai prinsip syariah. Basis investor dapat berasal dari individu, lembaga keuangan, badan usaha, dan investor institusional. Perluasan basis investor membantu pemerintah memperoleh pembiayaan yang lebih stabil sekaligus mendukung perkembangan pasar keuangan syariah.

Pembiayaan melalui SBSN juga memungkinkan pembangunan proyek prioritas tetap dilaksanakan ketika penerimaan negara belum mencukupi seluruh kebutuhan. Dana hasil penerbitan dapat diarahkan kepada pembangunan fasilitas pendidikan, transportasi, sumber daya air, keagamaan, dan pelayanan publik. Kedudukan tersebut menjadikan SBSN sebagai instrumen yang memperkuat kesinambungan pembangunan.[163]

Diversifikasi pembiayaan tidak berarti negara dapat menerbitkan SBSN tanpa memperhatikan kemampuan fiskal. Penerbitan tetap menimbulkan kewajiban pembayaran imbalan dan nilai nominal kepada investor. Pemerintah harus mempertimbangkan kebutuhan pembiayaan, kemampuan pembayaran, risiko fiskal, dan manfaat proyek yang akan dihasilkan. Penggunaan SBSN yang tidak disertai pengelolaan proyek secara baik dapat menambah kewajiban negara tanpa menghasilkan aset yang sebanding.

Keunggulan SBSN terletak pada keterhubungan antara penghimpunan dana dan kegiatan pembangunan yang nyata. Dana yang diperoleh tidak hanya digunakan untuk menutup kebutuhan anggaran secara umum, tetapi dapat dikaitkan dengan proyek yang telah ditetapkan. Keterkaitan tersebut membantu pemerintah mengarahkan pembiayaan kepada kegiatan produktif dan pelayanan publik.

SBSN juga memperkuat kemandirian pembiayaan pembangunan melalui pemanfaatan potensi pasar keuangan dalam negeri. Partisipasi masyarakat dalam

[163] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

pembelian SBSN menunjukkan keterlibatan publik dalam mendukung pembiayaan negara. Masyarakat tidak hanya menjadi Pengguna Barang pembangunan, tetapi juga dapat menjadi investor dalam instrumen yang diterbitkan pemerintah.

2. Penguatan Disiplin Perencanaan dan Pelaksanaan Proyek

Skema pembiayaan proyek melalui Surat Berharga Syariah Negara mempunyai keunggulan dalam mendorong disiplin perencanaan dan pelaksanaan proyek. Proyek yang memperoleh pembiayaan SBSN harus melalui proses pengusulan, penilaian kesiapan, penetapan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, dan pemantauan. Rangkaian tersebut menuntut kementerian atau lembaga memastikan bahwa proyek memiliki kebutuhan yang jelas, dokumen yang memadai, lokasi yang siap, desain yang matang, jadwal yang realistis, serta institusi yang mampu mengoperasikan aset setelah pembangunan selesai.

Disiplin perencanaan terlihat dari kewajiban menghubungkan proyek dengan prioritas pembangunan dan kebutuhan pelayanan publik. Usulan proyek tidak cukup hanya didasarkan pada tersedianya ruang pembiayaan. Proyek harus mampu menunjukkan tujuan, keluaran, manfaat, jumlah Pengguna Barang , serta kesiapan pelaksanaannya. Ketepatan dalam menyusun kebutuhan tersebut membantu mencegah lahirnya proyek yang tidak mendesak, tidak sesuai kapasitas institusi, atau tidak dapat dimanfaatkan secara optimal.

Kesiapan lahan menjadi salah satu instrumen disiplin dalam perencanaan. Kepastian status tanah, kesesuaian tata ruang, akses menuju lokasi, dan penyelesaian sengketa harus dipastikan sebelum pekerjaan dimulai. Ketidaksiapan

lahan dapat menyebabkan kontrak berjalan tanpa dukungan lokasi yang memadai. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan keterlambatan, perubahan desain, perpanjangan waktu, dan peningkatan biaya.

Kesiapan teknis juga menentukan kualitas perencanaan proyek. Studi kelayakan, desain, gambar kerja, spesifikasi, volume, perkiraan biaya, dan jadwal pelaksanaan harus disusun berdasarkan kondisi lapangan. Dokumen teknis yang tidak matang dapat memicu perubahan pekerjaan dalam jumlah besar. Perubahan yang terlalu sering menunjukkan bahwa risiko proyek belum dipetakan secara memadai sejak awal.

Disiplin penganggaran menuntut kesesuaian antara nilai pembiayaan, ruang lingkup pekerjaan, waktu pelaksanaan, dan target keluaran. Anggaran yang terlalu rendah dapat menyebabkan proyek tidak selesai, sedangkan anggaran yang terlalu tinggi dapat menciptakan pemborosan. Perencanaan biaya juga harus mencakup kebutuhan pengawasan, peralatan pendukung, pengoperasian, dan pemeliharaan agar aset tidak berhenti pada penyelesaian fisik.

Kesiapan institusi Pengguna Barang memperkuat disiplin pascapembangunan. Organisasi pengelola, tenaga operasional, izin, peralatan, anggaran rutin, dan rencana pemeliharaan perlu disiapkan sebelum aset diserahterimakan. Bangunan yang selesai tanpa kesiapan tersebut dapat mengalami keterbengkaian fungsional. Hubungan antara rencana konstruksi dan rencana operasional karena itu harus diperiksa sejak tahap pengusulan.[164]

[164] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12; Bappenas, *loc.cit.*; William N. Dunn, *loc.cit.*

Disiplin pelaksanaan diwujudkan melalui kepatuhan terhadap kontrak, spesifikasi teknis, mutu, volume, jadwal, dan tata cara pembayaran. Penyedia wajib menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan prestasi yang disepakati. Pejabat pembuat komitmen wajib mengendalikan kontrak dan memastikan pembayaran sesuai dengan hasil fisik. Konsultan pengawas wajib menyampaikan laporan berdasarkan kondisi sebenarnya. Setiap pihak mempunyai ruang kewajiban yang dapat ditelusuri.

Pemantauan terhadap kemajuan fisik dan keuangan menjadi bagian penting dari disiplin proyek. Realisasi anggaran harus dibandingkan dengan pekerjaan yang telah diselesaikan. Selisih yang signifikan harus segera dianalisis dan ditindaklanjuti. Keterlambatan penanganan dapat menyebabkan masalah teknis berkembang menjadi penghentian pekerjaan dan keterbengkaian aset.[165]

Sistem pembayaran berdasarkan prestasi pekerjaan mendorong kehati-hatian dalam penggunaan dana SBSN. Pembayaran hanya dapat dilakukan setelah hasil pekerjaan diperiksa dan dibuktikan melalui dokumen yang sah. Mekanisme tersebut mengurangi risiko pencairan dana yang tidak sebanding dengan kemajuan fisik. Pelaksanaan yang tidak konsisten tetap dapat melemahkan fungsi pengendalian apabila laporan pengawasan tidak akurat atau pemeriksaan hanya bersifat administratif.

Tindakan terhadap penyedia yang tidak memenuhi kewajiban merupakan bagian dari disiplin kontrak. Teguran, evaluasi keterlambatan, percepatan

[165] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023, Pasal 6-13; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

pekerjaan, denda, pencairan jaminan, pemutusan kontrak, dan daftar hitam dapat diterapkan sesuai tingkat pelanggaran. Ketegasan diperlukan untuk mencegah proyek terus berjalan tanpa kepastian penyelesaian. Keputusan juga harus mempertimbangkan kemungkinan pemulihan dan perlindungan terhadap hasil pekerjaan yang telah terbentuk.

Teori pertanggungjawaban hukum menjelaskan bahwa disiplin perencanaan dan pelaksanaan lahir dari hubungan antara kewenangan dan kewajiban. Pihak yang mengusulkan proyek bertanggung jawab terhadap kebenaran kebutuhan dan kesiapan. Pihak yang menilai bertanggung jawab terhadap objektivitas pemeriksaan. Pihak yang menetapkan bertanggung jawab terhadap kelayakan keputusan. Pihak yang melaksanakan bertanggung jawab terhadap kontrak dan penggunaan anggaran.

Pertanggungjawaban terhadap proyek bermasalah perlu menelusuri keseluruhan rantai tersebut. Kegagalan tidak selalu berasal dari penyedia. Proyek dapat mengalami masalah karena desain yang belum matang, lahan yang belum siap, waktu yang tidak realistis, penilaian risiko yang lemah, atau ketidaksiapan Pengguna Barang . Penelusuran terhadap tahap awal diperlukan agar tanggung jawab tidak berhenti pada pihak yang terlihat pada tahap akhir.

Teori Maqashid Syariah menempatkan disiplin perencanaan dan pelaksanaan sebagai bentuk perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Kewajiban menjaga harta dimulai sebelum dana dikeluarkan dan berlanjut sampai aset memberikan manfaat. Perencanaan yang ceroboh, pelaksanaan yang tidak

terkendali, dan pengawasan yang lemah dapat menyebabkan pemborosan serta hilangnya nilai kekayaan negara.[166]

Prinsip persiapan dan kehati-hatian dapat dikaitkan dengan Surah Al-Hasyr ayat 18:

تَعْمَلُوْنَ بِمَا خَبِيْرٌ اللّٰهَ اِنَّ اللّٰهَ ۗوَاتَّقُوا لِغَدٍۚ قَدَّمَتْ مَّا نَفْسٌ وَلْتَنْظُرْ اللّٰهَ اتَّقُوا اٰمَنُوا الَّذِيْنَ يٰٓاَيُّهَا

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap orang memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan."[167]

Ayat tersebut menegaskan kewajiban mempertimbangkan akibat dari setiap keputusan. Relevansinya terhadap proyek SBSN terlihat pada kebutuhan memperhitungkan risiko, keberlanjutan fungsi, biaya pemeliharaan, dan manfaat jangka panjang. Keputusan tidak boleh hanya berorientasi pada penyerapan anggaran tahun berjalan.

Teori Maslahah menilai disiplin proyek berdasarkan kemampuan mencegah kemudaratan dan menghasilkan manfaat. Perencanaan yang matang mengurangi risiko kegagalan. Pelaksanaan yang tertib menjaga mutu dan waktu. Pengawasan yang efektif mencegah penyimpangan. Tindakan korektif yang cepat memperbesar peluang aset dapat diselesaikan dan digunakan.[168]

---

[166] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

[167] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 18.

[168] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

Kasus Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan bahwa keberadaan pembiayaan SBSN belum cukup tanpa disiplin pelaksanaan dan pengawasan. Bangunan yang tidak selesai memperlihatkan perlunya penelusuran terhadap kesiapan teknis, pemilihan penyedia, pengendalian kontrak, kebenaran laporan, pembayaran, dan tindakan setelah keterlambatan terjadi. Kegagalan pada satu tahap dapat berkembang karena kelemahan tahap lainnya.[169]

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan pentingnya disiplin perencanaan operasional. Pembangunan fisik harus diikuti penataan trayek, koordinasi antarlembaga, kesiapan operator, dan akses bagi pengguna. Ketidakoptimalan fungsi memperlihatkan bahwa disiplin proyek harus mencakup tahap pascapembangunan, bukan hanya penyelesaian konstruksi.

Keunggulan skema SBSN dalam mendorong disiplin baru dapat terwujud apabila persyaratan kesiapan diperiksa secara substantif, pengawasan dilaksanakan secara konsisten, dan ketidakpatuhan ditindaklanjuti. Kelengkapan dokumen yang hanya bersifat formal tidak dapat mencegah keterbengkaian. Kualitas keputusan dan pelaksanaan menjadi penentu utama.

Disiplin perencanaan dan pelaksanaan pada akhirnya memperkuat perlindungan keuangan negara, kepastian penyelesaian proyek, dan keberlanjutan manfaat aset. Skema SBSN menyediakan kerangka yang memungkinkan proyek dikendalikan sejak usulan sampai pemanfaatan. Keberhasilan kerangka tersebut

[169] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

bergantung pada integritas, kapasitas, kehati-hatian, dan pertanggungjawaban setiap pihak yang terlibat.

3. Kesesuaian dengan Prinsip Syariah

Kesesuaian dengan prinsip syariah merupakan keunggulan mendasar dalam pembiayaan proyek melalui Surat Berharga Syariah Negara. Struktur SBSN tidak hanya menekankan kemampuan negara menghimpun dana, tetapi juga mensyaratkan penggunaan akad, objek, dan kegiatan yang sesuai dengan hukum Islam. Kedudukan tersebut membedakan SBSN dari instrumen pembiayaan konvensional yang bertumpu pada hubungan utang dan pembayaran bunga.[170]

Penerbitan SBSN harus terbebas dari unsur riba, gharar, maysir, dan kegiatan yang bertentangan dengan prinsip syariah. Akad yang digunakan harus memiliki objek yang jelas, nilai yang dapat ditentukan, hak dan kewajiban yang tegas, serta tujuan transaksi yang dibenarkan. Kejelasan tersebut memberikan kepastian hukum kepada pemerintah, investor, perusahaan penerbit SBSN, kementerian atau lembaga pelaksana proyek, dan pihak lain yang terlibat.

Keberadaan *underlying asset* menjadi unsur penting dalam menjaga kesesuaian syariah. Aset, hak manfaat, atau proyek menghubungkan penerbitan SBSN dengan kegiatan yang nyata. Hubungan tersebut mencegah transaksi hanya berbentuk pertukaran uang dengan uang disertai tambahan. Struktur pembiayaan diarahkan kepada penciptaan aset, pelayanan, dan manfaat yang dapat diidentifikasi.

---

[170] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

Pemilihan akad harus disesuaikan dengan karakter proyek dan objek transaksi. Akad ijarah berkaitan dengan pemanfaatan aset atau jasa. Akad istishna berkaitan dengan pemesanan pembangunan aset. Akad wakalah berkaitan dengan pemberian kuasa untuk mengelola kegiatan investasi. Kesesuaian akad menentukan kedudukan para pihak, objek yang dipertukarkan, serta bentuk kewajiban yang harus dipenuhi.

Kepatuhan syariah tidak cukup dinilai pada tahap penerbitan. Pelaksanaan proyek, penggunaan dana, penyelesaian pekerjaan, dan pemanfaatan aset juga harus mencerminkan nilai amanah, keadilan, keterbukaan, dan kemanfaatan. Akad yang sah secara formal dapat kehilangan makna substantif apabila dana digunakan secara menyimpang atau proyek dibiarkan tidak selesai dan tidak berfungsi.

Prinsip amanah menuntut setiap pihak menjalankan kewenangannya secara benar. Pemerintah memikul amanah dalam penerbitan dan pembayaran kewajiban SBSN. Kementerian atau lembaga memikul amanah dalam merencanakan serta melaksanakan proyek. Penyedia memikul amanah menyelesaikan pekerjaan sesuai kontrak. Institusi Pengguna Barang memikul amanah menggunakan dan memelihara aset setelah diserahterimakan.

Dasar kewahyuan mengenai amanah terdapat dalam Surah An-Nisa ayat 58:

نِعِمَّا اللّٰهَ اِنَّ بِالْعَدْلِۗ تَحْكُمُوْا اَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَاِذَا اَهْلِهَاۙ اِلٰٓى الْاَمٰنٰتِ تُؤَدُّوا اَنْ يَّأْمُرُكُمْ اللّٰهَ اِنَّ

بَصِيْرًا سَمِيْعًاۢ كَانَ اللّٰهَ اِنَّ بِهٖۗ يَعِظُكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."[171]

Ayat tersebut menegaskan bahwa pengelolaan dana dan aset SBSN harus diserahkan serta dijalankan oleh pihak yang mempunyai kewenangan dan kemampuan. Pelaksanaan kewenangan juga harus dilakukan secara adil dan tidak merugikan negara maupun masyarakat. Pengabaian terhadap kewajiban pengawasan, penyelesaian, dan pemeliharaan dapat dipandang sebagai kegagalan menjalankan amanah.

Prinsip pemenuhan akad ditegaskan dalam Surah Al-Ma'idah ayat 1:

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْٓا اَوْفُوْا بِالْعُقُوْدِۗ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."[172]

Kandungan ayat tersebut relevan terhadap kewajiban para pihak memenuhi kontrak dalam proyek SBSN. Penyedia wajib menyelesaikan pekerjaan sesuai spesifikasi. Pemerintah wajib membayar prestasi pekerjaan yang sah. Konsultan dan pejabat pelaksana wajib menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian secara benar. Pelanggaran terhadap kewajiban kontraktual dapat menimbulkan pertanggungjawaban hukum dan persoalan kepatuhan syariah.[173]

Teori Maqashid Syariah menempatkan pembiayaan SBSN dalam tujuan perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Dana yang dihimpun, Barang Milik Negara,

---

[171] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.
[172] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.
[173] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 1-15.

proyek, dan aset hasil pembangunan harus dijaga dari penyalahgunaan, kerusakan, pemborosan, dan kehilangan manfaat. Perlindungan tersebut berlangsung sejak tahap perencanaan sampai aset digunakan oleh masyarakat.

Teori Maslahah memberikan ukuran bahwa pembiayaan harus menghasilkan manfaat publik dan mencegah kemudaratan. Kesesuaian syariah tidak hanya ditunjukkan oleh nama akad dan fatwa yang mendasari penerbitan. Kesesuaian juga harus tercermin dalam keberhasilan proyek menyediakan pelayanan pendidikan, transportasi, sumber daya air, keagamaan, dan pemerintahan.[174]

Kasus Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara memperlihatkan bahwa kepatuhan formal belum menjamin tercapainya tujuan syariah. Pembiayaan telah disediakan melalui SBSN, tetapi bangunan tidak dapat diselesaikan dan dimanfaatkan sebagaimana tujuan awal. Kondisi tersebut menunjukkan tidak tercapainya perlindungan harta dan kemaslahatan pendidikan secara utuh.[175]

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan persoalan pada tahap pemanfaatan. Bangunan yang tersedia tetapi tidak digunakan secara optimal belum sepenuhnya menghasilkan manfaat pelayanan transportasi. Keadaan tersebut menegaskan bahwa kepatuhan syariah harus dinilai sampai pada keberlanjutan fungsi aset.

---

[174] Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum; Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, Fatwa Nomor 70/DSN-MUI/VI/2008 tentang Metode Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara, Ketentuan Umum; Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, Fatwa Nomor 95/DSN-MUI/VII/2014 tentang Surat Berharga Syariah Negara Wakalah, Ketentuan Umum.

[175] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

Keunggulan syariah dalam skema SBSN proyek terletak pada hubungan antara legalitas transaksi, keberadaan aset, pemenuhan amanah, perlindungan harta, dan pencapaian manfaat. Seluruh unsur tersebut harus berjalan secara terpadu. Kegagalan proyek atau kehilangan fungsi aset dapat mengurangi nilai substantif pembiayaan meskipun penerbitannya telah memenuhi persyaratan formal.

Kesesuaian dengan prinsip syariah pada akhirnya menuntut agar pembiayaan SBSN menghasilkan proyek yang sah, transparan, selesai, berfungsi, dan bermanfaat. Ukuran tersebut menjadikan SBSN tidak hanya sebagai instrumen fiskal, tetapi juga sebagai sarana pengelolaan keuangan negara yang berorientasi pada keadilan dan kemaslahatan masyarakat.

4. Perlindungan Kekayaan Negara dan Keberlanjutan Aset

Skema pembiayaan proyek melalui Surat Berharga Syariah Negara memiliki keunggulan dalam memperkuat perlindungan terhadap kekayaan negara. Dana yang dihimpun melalui SBSN diubah menjadi proyek dan aset yang mempunyai nilai ekonomi, sosial, serta pelayanan publik. Perlindungan tersebut tidak hanya berkaitan dengan pencatatan kepemilikan, tetapi juga mencakup pengamanan, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pemulihan fungsi aset agar nilai yang telah dibiayai negara tidak hilang.[176]

Aset hasil proyek SBSN pada umumnya menjadi bagian dari Barang Milik Negara yang harus dikelola secara tertib. Pencatatan aset diperlukan untuk

[176] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

menjelaskan identitas, lokasi, nilai perolehan, kondisi, status penggunaan, dan institusi yang menguasainya. Ketertiban administrasi menjadi dasar bagi pengawasan, pemeliharaan, pemeriksaan, dan penentuan pihak yang bertanggung jawab apabila aset mengalami kerusakan atau keterbengkaian.[177]

Penetapan status penggunaan mempunyai peran penting dalam menjaga keberlanjutan aset. Status yang jelas menentukan kementerian, lembaga, satuan kerja, atau institusi yang berwenang menggunakan dan mengelola hasil proyek. Ketidakjelasan status penggunaan dapat menyebabkan tidak tersedianya anggaran pemeliharaan, lemahnya pengamanan, dan terjadinya saling melepaskan tanggung jawab antarlembaga.

Pengamanan aset mencakup aspek fisik, administratif, dan hukum. Pengamanan fisik dilakukan melalui penjagaan, perawatan, pembatasan akses, dan pencegahan kerusakan. Pengamanan administratif dilakukan melalui inventarisasi, pembukuan, pelaporan, dan penyimpanan dokumen. Pengamanan hukum dilakukan melalui kepastian status kepemilikan, penggunaan, perizinan, dan penyelesaian sengketa.

Pemeliharaan menjadi syarat keberlanjutan manfaat aset. Bangunan, terminal, jaringan irigasi, fasilitas pendidikan, dan sarana pelayanan publik akan mengalami penurunan kondisi apabila tidak dirawat. Anggaran pemeliharaan harus direncanakan sejak tahap pengusulan proyek agar aset tidak kehilangan

[177] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

fungsi setelah serah terima. Pengabaian terhadap pemeliharaan dapat meningkatkan biaya perbaikan dan memperpendek umur manfaat.

Pemantauan pascapembangunan diperlukan untuk memastikan aset tetap digunakan sesuai tujuan. Evaluasi dapat dilakukan terhadap kondisi fisik, tingkat penggunaan, kualitas pelayanan, biaya operasional, dan manfaat yang diterima masyarakat. Temuan mengenai aset yang tidak digunakan atau mengalami penurunan fungsi harus segera diikuti dengan tindakan perbaikan, optimalisasi, atau pengalihan penggunaan.

Optimalisasi aset dapat dilakukan apabila pemanfaatan awal tidak berjalan sesuai rencana. Penggunaan bersama, penyesuaian fungsi, pengalihan kepada institusi yang lebih siap, atau pemanfaatan sebagian ruang dapat dipertimbangkan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan tujuan pembangunan. Pilihan tersebut lebih tepat daripada membiarkan aset terus mengalami kerusakan.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan perlindungan aset sebagai kewajiban pihak yang memperoleh kewenangan. Pengguna barang bertanggung jawab terhadap penggunaan dan pengamanan. Kuasa pengguna barang bertanggung jawab terhadap pengelolaan pada tingkat satuan kerja. Institusi Pengguna Barang bertanggung jawab terhadap pengoperasian dan pemeliharaan sesuai dengan status yang diberikan. Penyedia tetap bertanggung

jawab terhadap kekurangan pekerjaan yang masih berada dalam ruang kontraknya.[178]

Pembebanan tanggung jawab harus memperhatikan tahap terjadinya kerusakan atau keterbengkaian. Proyek yang belum selesai lebih berkaitan dengan pelaksanaan kontrak, pengawasan, dan pembayaran. Aset yang rusak setelah serah terima lebih berkaitan dengan pengelolaan, pemeliharaan, dan pengamanan. Aset yang tidak digunakan dapat berkaitan dengan ketidaksiapan operasional atau lemahnya koordinasi kelembagaan.[179]

Teori Maqashid Syariah menempatkan perlindungan kekayaan negara dalam prinsip *hifz al-mal*. Kekayaan publik harus dijaga dari kehilangan, pemborosan, penelantaran, dan penyalahgunaan. Perlindungan tidak cukup dilakukan melalui larangan mengambil harta secara melawan hukum, tetapi juga melalui kewajiban mempertahankan nilai dan manfaatnya.

Prinsip larangan menyerahkan harta kepada pihak yang tidak mampu mengelolanya ditegaskan dalam Surah An-Nisa ayat 5:

مَّعْرُوْفًا قَوْلًا لَهُمْ وَقُوْلُوْا وَاكْسُوْهُمْ فِيْهَا وَّارْزُقُوْهُمْ قِيٰمًا لَكُمُ اللّٰهُ جَعَلَ الَّتِيْٓ اَمْوَالَكُمُ السُّفَهَاۤءَ تُؤْتُوا وَلَا

Artinya:

"Janganlah kamu serahkan kepada orang-orang yang belum sempurna akalnya harta yang dijadikan Allah sebagai pokok kehidupanmu."[180]

---

[178] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-5.

[179] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

[180] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 5.

Ayat tersebut menunjukkan bahwa harta harus dikelola oleh pihak yang mempunyai kecakapan dan tanggung jawab. Penyerahan aset proyek kepada institusi yang tidak siap mengoperasikan dan memeliharanya dapat menyebabkan hilangnya manfaat. Kesiapan Pengguna Barang karena itu harus dinilai sebelum status penggunaan diberikan.

Prinsip larangan pemborosan ditegaskan dalam Surah Al-Isra ayat 27:

كَفُوْرًا لِرَبِّهٖ الشَّيْطٰنُ وَكَانَ الشَّيٰطِيْنِّۗ اِخْوَانَ كَانُوْٓا الْمُبَذِّرِيْنَ اِنَّ

Artinya:

"Sesungguhnya para pemboros itu adalah saudara-saudara setan dan setan itu sangat ingkar kepada Tuhannya."[181]

Pemborosan dalam proyek SBSN dapat berbentuk aset yang tidak selesai, tidak digunakan, atau dibiarkan rusak. Kondisi tersebut menimbulkan kerugian ganda karena negara tetap memenuhi kewajiban SBSN, sedangkan manfaat proyek tidak diperoleh masyarakat. Pencegahan keterbengkaian menjadi bagian dari perlindungan harta publik.[182]

Teori Maslahah menilai keberlanjutan aset berdasarkan manfaat jangka panjang. Aset yang berfungsi secara terus-menerus memberikan pelayanan dan nilai sosial yang lebih besar daripada aset yang hanya selesai secara administratif. Pemeliharaan, pengawasan, dan optimalisasi menjadi instrumen untuk mempertahankan kemaslahatan tersebut.

---

[181] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Isra/17: 27.

[182] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Jasser Auda, *loc.cit.*

Kasus Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan pentingnya perlindungan terhadap hasil pekerjaan yang belum selesai. Bangunan tetap mempunyai nilai yang harus diamankan, diperiksa, dicatat, dan dipertimbangkan untuk diselesaikan atau dimanfaatkan kembali. Pembiaran dapat meningkatkan kerusakan dan mengurangi kemungkinan pemulihan.

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan pentingnya menjaga keberlanjutan fungsi setelah aset tersedia. Optimalisasi tidak hanya dilakukan melalui pemeliharaan bangunan, tetapi juga melalui penataan trayek, koordinasi operator, peningkatan akses, dan penguatan pelayanan. Perlindungan aset pada kondisi tersebut berkaitan langsung dengan pemulihan fungsi.

Keunggulan SBSN dalam melindungi kekayaan negara baru terwujud apabila aset dikelola sepanjang siklus hidupnya. Perencanaan, pembangunan, serah terima, pencatatan, penggunaan, pemeliharaan, evaluasi, dan pemulihan harus membentuk satu rangkaian. Kelemahan pada salah satu tahap dapat mengubah aset bernilai menjadi beban fiskal dan sumber kerugian.[183]

Perlindungan kekayaan negara dan keberlanjutan aset menjadi penutup penting dalam pembahasan keunggulan SBSN proyek. Skema SBSN tidak hanya menyediakan sumber dana, tetapi juga menuntut keterikatan antara pembiayaan, aset, fungsi, dan manfaat.

[183] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Iyah Faniyah, *loc.cit.*; Eko Noer Surachman, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana, *loc.cit.*

BAB III

IMPLEMENTASI *UNDERLYING ASSET* DARI PENERBITAN SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

A. Keberadaan dan Kepemilikan *Underlying asset*

1. Identifikasi dan Kedudukan *Underlying asset* dalam Proyek SBSN

Keberadaan *underlying asset* menjadi unsur utama dalam pelaksanaan penerbitan Surat Berharga Syariah Negara karena setiap transaksi SBSN harus memiliki aset, manfaat atas aset, atau proyek yang dapat dijadikan dasar penerbitan. Identifikasi terhadap *underlying asset* diperlukan untuk memastikan bahwa penerbitan SBSN mempunyai objek yang nyata, bernilai, dapat ditentukan, dan sesuai dengan prinsip syariah. Kejelasan objek tersebut juga menjadi dasar untuk menelusuri hubungan antara dana yang dihimpun, proyek yang dibiayai, aset yang dihasilkan, dan manfaat yang diterima masyarakat.

Pelaksanaan SBSN di Sumatera Utara mencakup pembiayaan berbagai proyek infrastruktur, terutama sektor pendidikan, transportasi, keagamaan, dan pelayanan publik. Identifikasi proyek harus memuat nama kegiatan, lokasi, kementerian atau lembaga pelaksana, satuan kerja, tahun anggaran, nilai pembiayaan, jenis akad, dan kondisi aset. Data tersebut diperlukan untuk menentukan apakah suatu aset berkedudukan sebagai dasar penerbitan SBSN, proyek yang dibiayai melalui SBSN, atau aset hasil pembangunan.

Pembedaan antara *underlying asset*, proyek SBSN, dan aset hasil proyek mempunyai arti penting dalam penelitian ini. *Underlying asset* merupakan aset, hak manfaat, atau proyek yang digunakan sebagai dasar penerbitan SBSN. Proyek

SBSN merupakan kegiatan pembangunan yang memperoleh alokasi pembiayaan dari hasil penerbitan SBSN. Aset hasil proyek merupakan bangunan atau infrastruktur yang terbentuk melalui pelaksanaan pekerjaan. Ketiga unsur tersebut memiliki hubungan, tetapi tidak selalu menunjuk pada objek hukum yang sama.[184]

Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara merupakan proyek infrastruktur pendidikan yang memperoleh pembiayaan melalui SBSN. Bangunan yang tidak selesai merupakan hasil pekerjaan dari proyek yang telah memperoleh alokasi pembiayaan. Penentuan apakah bangunan tersebut secara langsung berkedudukan sebagai *underlying asset* harus didasarkan pada dokumen penetapan proyek, Daftar Prioritas Proyek SBSN, DIPA, struktur akad, dan dokumen aset SBSN. Penggunaan istilah *underlying asset* tanpa pemeriksaan terhadap dokumen tersebut dapat menimbulkan ketidaktepatan dalam menentukan objek dan pihak yang bertanggung jawab.[185]

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir memperlihatkan bentuk implementasi yang berbeda. Infrastruktur tersebut telah tersedia secara fisik, tetapi pemanfaatannya belum berjalan secara optimal. Kondisi tersebut lebih menunjukkan persoalan pada aset hasil proyek dan pemanfaatan manfaatnya. Status terminal sebagai *underlying asset* tetap harus ditentukan melalui dokumen penerbitan, penetapan proyek, dan pencatatan Barang Milik Negara.[186]

---

[184] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023, Pasal 2-4.

[185] Nurhayati, Rektor UIN Sumatera Utara , Wawancara, Medan 19 Mei 2026

[186] Indra Soeprajanto, Kepala Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan 19 Mei 2026

Identifikasi kedudukan aset juga diperlukan untuk menentukan tahapan terjadinya keterbengkaian. Proyek yang berhenti sebelum selesai menunjukkan keterbengkaian fisik pada tahap pelaksanaan. Aset yang tidak tercatat atau belum memiliki status penggunaan menunjukkan keterbengkaian administratif. Infrastruktur yang selesai tetapi tidak digunakan sesuai tujuan menunjukkan keterbengkaian fungsional. Klasifikasi tersebut menjadi dasar untuk menentukan kewajiban dan pertanggungjawaban masing-masing pihak.[187]

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan kejelasan objek sebagai syarat untuk menentukan pihak yang dapat dimintai tanggung jawab. Pertanggungjawaban tidak dapat dibebankan sebelum diketahui objek yang bermasalah, tahap terjadinya kegagalan, pihak yang mempunyai kewenangan, serta kewajiban yang tidak dilaksanakan. Kedudukan sebagai Pengguna Barang tidak serta-merta menjadikan suatu institusi bertanggung jawab terhadap seluruh kegagalan proyek.

Teori Maqashid Syariah menempatkan *underlying asset* sebagai bagian dari harta publik yang wajib dilindungi melalui prinsip *hifz al-mal*. Perlindungan harta mencakup kepastian keberadaan, kejelasan status, pemeliharaan nilai, dan keberlanjutan fungsi. Aset yang tidak dapat diidentifikasi atau tidak mempunyai kejelasan pengelola berisiko mengalami penelantaran dan kehilangan manfaat.
Surah An-Nisa ayat 5 memberikan dasar kewahyuan mengenai pentingnya pengelolaan harta secara bertanggung jawab:

[187] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10 dan Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

مَّعْرُوْفًا قَوْلًا لَهُمْ وَقُوْلُوْا وَاكْسُوْهُمْ فِيْهَا وَّارْزُقُوْهُمْ قِيٰمًا لَكُمُ اللّٰهُ جَعَلَ الَّتِيْ اَمْوَالَكُمُ السُّفَهَآءَ تُؤْتُوا وَلَا

Artinya:

"Janganlah kamu serahkan kepada orang-orang yang belum sempurna akalnya harta yang dijadikan Allah sebagai pokok kehidupanmu."[188]

Ayat tersebut menunjukkan bahwa harta harus dikelola oleh pihak yang mempunyai kecakapan, kewenangan, dan tanggung jawab. Relevansinya terhadap *underlying asset* terlihat pada kewajiban menentukan secara jelas institusi yang menguasai, menggunakan, memelihara, dan mengamankan aset. Ketidakjelasan pihak pengelola dapat mengakibatkan hilangnya nilai dan manfaat kekayaan negara.

Teori Maslahah menilai kedudukan *underlying asset* berdasarkan manfaat yang dihasilkan. Aset tidak cukup hanya ada dalam dokumen penerbitan atau pencatatan administratif. Aset harus memiliki fungsi yang mendukung pelayanan pendidikan, transportasi, keagamaan, atau kebutuhan publik lainnya. Keterputusan antara keberadaan aset dan manfaatnya menunjukkan belum tercapainya kemaslahatan secara substantif.[189]

Identifikasi *underlying asset* dalam proyek SBSN di Sumatera Utara harus menghasilkan kepastian mengenai objek, nilai, lokasi, status, pengelola, pengguna, dan Pengguna Barang . Kepastian tersebut menjadi dasar untuk menilai implementasi pembiayaan, kondisi aset, dan keterkaitannya dengan pertanggungjawaban hukum. Struktur Bab III yang menempatkan keberadaan dan

[188] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 5.

[189] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Abu Hamid al-Ghazali, *loc.cit.*

kepemilikan sebagai pembahasan awal sesuai dengan kebutuhan untuk memeriksa implementasi aset sebelum menilai valuasi, akad, kepatuhan, serta tata kelolanya.

2. Status Kepemilikan dan Penguasaan Aset

Status kepemilikan dan penguasaan *underlying asset* menentukan pihak yang secara hukum berwenang mengelola, menggunakan, mengamankan, dan mempertanggungjawabkan aset. Proyek infrastruktur yang dibiayai melalui SBSN pada umumnya menghasilkan Barang Milik Negara yang berada dalam penguasaan pemerintah. Kedudukan tersebut tidak selalu berarti seluruh aset berada pada satu institusi karena pengelola barang, pengguna barang, kuasa pengguna barang, dan Pengguna Barang dapat memiliki fungsi yang berbeda.

Pengelola barang mempunyai kewenangan dalam kebijakan dan administrasi pengelolaan Barang Milik Negara. Pengguna barang berkedudukan sebagai kementerian atau lembaga yang menggunakan aset untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Kuasa pengguna barang menjalankan sebagian kewenangan pengelolaan pada tingkat satuan kerja. Institusi Pengguna Barang menggunakan fasilitas untuk menyelenggarakan pelayanan sesuai tujuan proyek.

Kepemilikan negara terhadap aset tidak selalu disertai penguasaan fisik oleh pengelola barang. Penguasaan fisik dapat berada pada kampus, terminal, kantor pelayanan, atau satuan kerja tempat bangunan berada. Perbedaan antara kepemilikan yuridis dan penguasaan fisik harus dijelaskan agar tanggung jawab tidak dibebankan hanya berdasarkan lokasi aset.

Status bangunan yang belum selesai membutuhkan penanganan khusus. Hasil pekerjaan yang masih berbentuk konstruksi dalam pengerjaan tetap

merupakan bagian dari kekayaan negara sepanjang telah dibiayai melalui anggaran negara. Bagian bangunan, material, dan pekerjaan yang telah terbentuk harus dicatat, dinilai, dan diamankan meskipun belum dapat digunakan. Ketiadaan serah terima tidak menghilangkan kewajiban satuan kerja untuk menjaga hasil pekerjaan dari kerusakan dan kehilangan.

Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menggambarkan persoalan penguasaan terhadap proyek yang belum selesai. Lokasi bangunan berada dalam lingkungan UIN Sumatera Utara, tetapi penentuan tanggung jawab tidak dapat didasarkan hanya pada penguasaan fisik. Pemeriksaan harus mencakup kedudukan UIN sebagai satuan kerja, kewenangan pejabat pengelola anggaran, status kontrak, hasil pekerjaan yang telah dibayar, dan tindakan pengamanan setelah proyek berhenti.[190]

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menggambarkan hubungan antara kepemilikan negara dan pemanfaatan oleh masyarakat. Pengelolaan administratif berada pada instansi pemerintah pusat, sedangkan keberhasilan penggunaan membutuhkan dukungan pemerintah daerah, perusahaan angkutan, dan masyarakat. Fragmentasi kewenangan tersebut dapat menimbulkan kesenjangan antara pihak yang memiliki aset dan pihak yang menentukan efektivitas pemanfaatannya.[191]

Kepastian status penggunaan menjadi dasar pengalokasian anggaran operasional dan pemeliharaan. Aset yang belum memiliki status penggunaan

[190] Nurhayati dan Ibnu Sa'dan, Rektor UIN Sumatera Utara dan Kepala Biro UAK UIN Sumatera Utara Wawancara, Medan, 22 Maret 2026

[191] Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, *Op.cit.*; Indra Soeparjanto, Wawancara; Nofiansyah, Wawancara.

berisiko tidak memperoleh pembiayaan pemeliharaan yang memadai. Ketidakjelasan tersebut juga dapat menimbulkan perbedaan pandangan mengenai pihak yang berkewajiban melakukan pengamanan dan pelaporan.

Teori pertanggungjawaban hukum menjelaskan bahwa tanggung jawab mengikuti kewenangan dan kewajiban yang diberikan oleh hukum. Pengelola barang bertanggung jawab terhadap kebijakan dan tertib pengelolaan. Pengguna barang bertanggung jawab terhadap penggunaan dan pengamanan. Kuasa pengguna barang bertanggung jawab terhadap pengelolaan pada tingkat satuan kerja. Pengguna Barang bertanggung jawab sesuai dengan ruang penguasaan dan kewajiban yang diterimanya.

Pembebanan tanggung jawab harus didasarkan pada bukti penguasaan yang sah, berita acara serah terima, penetapan status penggunaan, dan kewajiban operasional. Aset yang belum diserahterimakan tidak dapat sepenuhnya dibebankan kepada institusi pengguna akhir. Aset yang telah diterima dan dibiarkan tidak terpelihara dapat menimbulkan tanggung jawab yang lebih kuat pada pihak pengguna atau Pengguna Barang .

Prinsip amanah menjadi dasar kewahyuan dalam penguasaan aset negara. Surah An-Nisa ayat 58 menyatakan:

نِعِمَّا اللّٰهَ اِنَّ بِالْعَدْلِۗ تَحْكُمُوْا اَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَاِذَا اَهْلِهَاۙ اِلٰٓى الْاَمٰنٰتِ تُؤَدُّوا اَنْ يَأْمُرُكُمْ اللّٰهَ اِنَّ

بَصِيْرًا سَمِيْعًاۢ كَانَ اللّٰهَ اِنَّ بِهٖۗ يَعِظُكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."[192]

Ayat tersebut menegaskan bahwa penguasaan aset harus diberikan kepada pihak yang berhak dan mampu menjalankan kewajibannya. Penyerahan aset tanpa kesiapan organisasi, sumber daya manusia, anggaran, dan sistem pemeliharaan dapat menyebabkan amanah tidak terlaksana secara utuh. Penentuan pengelola yang tepat menjadi bagian dari perlindungan terhadap kekayaan negara.

Teori Maqashid Syariah memandang kepastian kepemilikan dan penguasaan sebagai bagian dari *hifz al-mal*. Aset yang tidak jelas penguasaan dan pengelolanya lebih mudah mengalami kerusakan, kehilangan, atau penyalahgunaan. Kepastian status menjaga agar kekayaan publik tetap memiliki nilai dan fungsi.

Teori Maslahah menilai penguasaan aset berdasarkan kemampuan pihak yang ditunjuk menghadirkan manfaat. Penguasaan administratif yang tidak diikuti kemampuan pengoperasian belum memenuhi tujuan pengelolaan. Institusi yang menerima aset harus mampu mengubah penguasaan hukum menjadi pelayanan nyata bagi masyarakat.

Status kepemilikan dan penguasaan *underlying asset* pada akhirnya harus menunjukkan rantai kewenangan yang jelas sejak pemerintah sebagai pemilik, pengelola barang, pengguna barang, kuasa pengguna barang, sampai institusi Pengguna Barang . Kejelasan rantai tersebut mencegah kekosongan tanggung

[192] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

jawab dan menjadi dasar untuk menilai pencatatan, serah terima, penggunaan, pemeliharaan, serta penanganan aset yang terbengkalai.[193]

3. Permasalahan Keberadaan dan Kepastian Hukum Aset

Permasalahan keberadaan dan kepastian hukum aset muncul ketika hubungan antara dokumen pembiayaan, kondisi fisik, pencatatan, penguasaan, dan pemanfaatan tidak berjalan secara selaras. Aset dapat tercantum dalam dokumen anggaran, tetapi belum selesai secara fisik. Bangunan dapat tersedia, tetapi belum mempunyai status penggunaan yang jelas. Infrastruktur dapat telah diserahterimakan, tetapi tidak berfungsi sesuai dengan tujuan pembangunan.

Ketidakjelasan istilah *underlying asset* menjadi persoalan awal dalam implementasi SBSN. Proyek yang memperoleh pembiayaan SBSN tidak selalu identik dengan aset yang digunakan sebagai dasar penerbitan. Bangunan hasil proyek juga tidak otomatis berkedudukan sebagai *underlying asset* tanpa bukti dokumen penetapan dan struktur akad. Kekeliruan tersebut dapat memengaruhi penentuan objek penelitian dan pembebanan pertanggungjawaban hukum.[194]

Keterbengkaian fisik terjadi ketika proyek tidak selesai, pekerjaan berhenti, atau bangunan mengalami kerusakan sebelum dapat digunakan. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian mengenai nilai hasil pekerjaan, status kontrak, pihak yang menguasai, dan kemungkinan penyelesaian. Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara merepresentasikan persoalan ini karena bangunan

[193] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10 dan Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

[194] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum.

belum dapat digunakan untuk menjalankan fungsi pendidikan sebagaimana direncanakan.[195]

Keterbengkaian administratif terjadi ketika aset belum tercatat secara tertib, belum diserahterimakan, atau belum mempunyai status penggunaan. Kondisi tersebut menyebabkan ketidakjelasan pihak yang wajib menjaga, memelihara, dan melaporkan aset. Bangunan yang belum selesai tetap memerlukan kepastian administratif agar nilai dan kondisinya dapat dipertanggungjawabkan.

Keterbengkaian fungsional terjadi ketika aset selesai secara fisik, tetapi tidak digunakan secara optimal. Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menggambarkan keadaan ketika ketersediaan bangunan belum sepenuhnya diikuti aktivitas transportasi sesuai kapasitasnya. Permasalahan tersebut berkaitan dengan koordinasi, pengaturan trayek, kepatuhan operator, akses pengguna, dan kesiapan pelayanan.[196]

Perbedaan antara kepemilikan dan penguasaan dapat menimbulkan fragmentasi tanggung jawab. Pemerintah pusat dapat tercatat sebagai pengguna barang, sedangkan pemanfaatan aset bergantung pada pemerintah daerah, operator, atau institusi lain. Penguasaan fisik dapat berada pada satuan kerja, tetapi kewenangan penetapan kebijakan berada pada instansi yang berbeda. Fragmentasi tersebut menyulitkan tindakan cepat ketika aset tidak berfungsi.

---

[195] Nurhayati, Wawancara; *Op. Cit* .

[196] Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, *Op.cit.*; Indra Soeparjanto, Wawancara; Nofiansyah, Wawancara.

Kepastian hukum aset membutuhkan kejelasan mengenai objek, status kepemilikan, pihak yang menguasai, dokumen serah terima, status penggunaan, dan kewajiban pemeliharaan. Kejelasan tersebut juga harus mencakup tindakan yang wajib dilakukan ketika proyek berhenti atau aset tidak digunakan. Kekosongan norma atau lemahnya koordinasi dapat menyebabkan aset dibiarkan tanpa penyelesaian yang pasti.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan kepastian kewenangan sebagai dasar pembebanan tanggung jawab. Pihak hanya dapat dimintai pertanggungjawaban apabila memiliki kewajiban yang jelas, kemampuan bertindak, serta hubungan dengan akibat yang terjadi. Ketidakjelasan status aset dapat mengaburkan siapa yang seharusnya mengambil tindakan dan siapa yang harus menanggung akibat pembiaran.

Keterbengkaian yang melibatkan beberapa tahap memerlukan penilaian tanggung jawab secara proporsional. Kesalahan perencanaan dapat berada pada pemrakarsa. Kegagalan konstruksi dapat berada pada penyedia dan pelaksana kontrak. Lemahnya pencatatan dapat berada pada satuan kerja dan pengelola barang. Hilangnya fungsi setelah serah terima dapat berada pada pengguna atau Pengguna Barang . Penelusuran setiap tahap mencegah seluruh tanggung jawab dibebankan kepada satu institusi.[197]

Teori Maqashid Syariah memandang ketidakjelasan dan penelantaran aset sebagai ancaman terhadap *hifz al-mal*. Kekayaan negara yang tidak memiliki

[197] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10 dan Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

kepastian pengelolaan lebih mudah mengalami kerusakan, kehilangan nilai, dan penyalahgunaan. Perlindungan harta menghendaki adanya penetapan status, pengamanan, pemanfaatan, dan pemulihan.

Surah Al-Isra ayat 27 menegaskan larangan pemborosan:

كَفُوْرًا رَبِّهٖ الشَّيْطٰنُ وَكَانَ الشَّيٰطِيْنِّ اِخْوَانَ كَانُوْٓا الْمُبَذِّرِيْنَ اِنَّ

Artinya:

"Sesungguhnya para pemboros itu adalah saudara-saudara setan dan setan itu sangat ingkar kepada Tuhannya."[198]

Pemborosan pada aset SBSN dapat berbentuk bangunan yang tidak selesai, fasilitas yang tidak digunakan, atau aset yang dibiarkan rusak akibat ketidakjelasan pengelolaan. Negara tetap memikul kewajiban pembiayaan, sedangkan manfaat publik tidak terwujud. Kondisi tersebut menunjukkan hilangnya nilai dan bertentangan dengan prinsip menjaga harta.

Surah Al-Anfal ayat 27 memberikan dasar mengenai larangan mengkhianati amanah:

تَعْلَمُوْنَ وَاَنْتُمْ اَمٰنٰتِكُمْ وَتَخُوْنُوْٓا وَالرَّسُوْلَ اللّٰهَ تَخُوْنُوا لَا اٰمَنُوْا الَّذِيْنَ يٰٓاَيُّهَا

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul serta janganlah kamu mengkhianati amanah yang dipercayakan kepadamu, sedangkan kamu mengetahui."[199]

---

[198] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Isra/17: 27.
[199] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Anfal/8: 27.

Ayat tersebut menegaskan bahwa kewenangan atas dana dan aset merupakan amanah. Pembiaran terhadap bangunan yang rusak, ketidakjelasan status, dan tidak adanya tindakan pemulihan dapat menunjukkan kegagalan menjalankan amanah apabila pihak yang berwenang mengetahui masalah dan mempunyai kemampuan bertindak.

Teori Maslahah menilai kepastian hukum berdasarkan kemampuannya menjaga manfaat publik. Status hukum yang jelas bukan tujuan akhir, melainkan sarana agar aset dapat digunakan, dipelihara, atau dipulihkan. Aset yang sah secara administratif tetapi tidak memberikan fungsi belum memenuhi kemaslahatan.

Permasalahan keberadaan dan kepastian hukum aset SBSN di Sumatera Utara menunjukkan perlunya integrasi antara dokumen pembiayaan, administrasi Barang Milik Negara, kondisi fisik, dan penggunaan aktual. Integrasi tersebut diperlukan untuk menentukan apakah aset harus diselesaikan, diperbaiki, dioptimalkan, dialihkan, atau dikenai tindakan hukum tertentu.

Kepastian hukum pada akhirnya harus menghasilkan kejelasan objek, pihak pengelola, kewajiban, kondisi aset, dan arah penyelesaian. Ketidakjelasan terhadap salah satu unsur berpotensi memperpanjang keterbengkaian dan meningkatkan kerugian. Pembahasan ini menjadi dasar untuk menilai valuasi, kelayakan ekonomis, dan kemungkinan pemulihan aset pada bagian berikutnya.

B. Akad dan Perikatan Hukum

1. Pelaksanaan Akad dalam Penerbitan SBSN

Akad menjadi dasar yang menentukan keabsahan hubungan hukum dalam penerbitan Surat Berharga Syariah Negara. Kedudukan akad tidak hanya berfungsi sebagai persyaratan formal syariah, tetapi juga mengatur objek transaksi, hak dan kewajiban para pihak, bentuk imbalan, jangka waktu, serta penggunaan *underlying asset*. Kejelasan unsur tersebut diperlukan agar penerbitan SBSN memiliki kepastian hukum dan tidak menyerupai transaksi utang berbunga.

Jenis akad yang digunakan harus disesuaikan dengan karakter aset atau proyek yang menjadi dasar penerbitan. Akad ijarah menempatkan manfaat aset sebagai objek transaksi. Akad istishna digunakan untuk pembangunan atau pengadaan aset yang belum tersedia. Akad wakalah memberikan kuasa kepada pihak tertentu untuk mengelola kegiatan investasi. Pemilihan akad yang tidak sesuai dengan karakter objek dapat menimbulkan ketidakjelasan hubungan hukum dan melemahkan kepatuhan syariah.

Objek akad harus dapat ditentukan secara jelas mengenai jenis, nilai, lokasi, status, manfaat, dan jangka waktu penggunaannya. Kejelasan tersebut mencegah timbulnya *gharar* dalam transaksi. Aset atau proyek yang hanya disebut secara umum tanpa identifikasi yang memadai akan menyulitkan penelusuran hubungan antara penerbitan SBSN, dana yang dihimpun, dan hasil pembangunan.

Pelaksanaan akad juga harus menjaga keterkaitan antara transaksi keuangan dan kegiatan riil. Dana yang dihimpun melalui SBSN harus digunakan sesuai tujuan penerbitan dan proyek yang telah ditetapkan. Penyimpangan

penggunaan dana, ketidaksesuaian objek, atau perubahan proyek tanpa dasar yang sah dapat memengaruhi kepatuhan terhadap akad.

Keberadaan *underlying asset* tidak berarti investor secara langsung menguasai fisik proyek. Struktur SBSN dapat memberikan hak atas manfaat, bagian kepemilikan tertentu, atau hak ekonomi lain sesuai akad. Pemerintah tetap menjalankan pengelolaan aset berdasarkan ketentuan keuangan negara dan pengelolaan Barang Milik Negara. Pemisahan tersebut harus dijelaskan agar tidak terjadi kekeliruan antara hak investor, kepemilikan negara, dan penguasaan oleh Pengguna Barang .

Pemenuhan akad harus dilihat sejak penerbitan sampai berakhirnya SBSN. Pemerintah berkewajiban memenuhi pembayaran imbalan dan nilai nominal sesuai ketentuan. Perusahaan penerbit menjalankan fungsi sesuai struktur transaksi. Kementerian atau lembaga pelaksana berkewajiban memastikan proyek dan aset dikelola sesuai tujuan. Penyelesaian kewajiban kepada investor tidak menghapus kewajiban terhadap aset yang dibangun menggunakan dana SBSN.

Proyek yang tidak selesai tidak serta-merta membatalkan kewajiban negara kepada pemegang SBSN. Kewajiban pembayaran negara tetap berjalan sesuai struktur penerbitan. Kegagalan proyek menimbulkan persoalan tersendiri pada hubungan hukum antara pemerintah, satuan kerja, penyedia, dan Pengguna Barang . Pemisahan antara risiko pembayaran kepada investor dan risiko

pelaksanaan proyek menjadi penting dalam menentukan bentuk pertanggungjawaban.[200]

Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan bahwa kepatuhan akad perlu dinilai sampai pada penggunaan dana dan pembentukan aset. Bangunan yang belum selesai menimbulkan pertanyaan mengenai kesesuaian pelaksanaan proyek dengan tujuan pembiayaan. Pemeriksaan harus diarahkan pada jenis akad, dokumen penerbitan, penetapan proyek, realisasi pekerjaan, dan hubungan antara aset yang terbentuk dengan struktur SBSN.[201]

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan persoalan pada pencapaian manfaat objek pembiayaan. Infrastruktur yang tersedia tetapi belum dimanfaatkan secara optimal menunjukkan bahwa pemenuhan akad secara formal belum selalu menghasilkan tujuan syariah secara substantif. Fungsi aset tetap perlu diwujudkan agar hubungan antara pembiayaan dan manfaat publik tidak terputus.[202]

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan akad sebagai sumber kewajiban yang dapat digunakan untuk menilai kepatuhan para pihak. Pelanggaran terhadap akad dapat berupa tidak dipenuhinya kewajiban, pelaksanaan yang tidak tepat, keterlambatan, atau penggunaan objek yang menyimpang. Pembebanan tanggung jawab harus didasarkan pada pihak yang

---

[200] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

[201] Ibnu Sa'dan, Kepala Biro UAK Keuangan dan BMN UIN Sumatera Utara, Wawancara, 22 Mei 2026

[202] Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, *Op.cit.*; Indra Soeparjanto, Wawancara; Nofiansyah, Wawancara.

mempunyai kewajiban, bentuk pelanggaran, akibat yang timbul, dan hubungan kausal.[203]

Teori Maqashid Syariah menilai pelaksanaan akad melalui perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Akad harus menjaga dana investor, kekayaan negara, dan manfaat proyek dari penyalahgunaan serta kehilangan nilai. Ketaatan formal terhadap struktur akad belum cukup apabila aset dibiarkan tidak selesai atau tidak berfungsi.

Surah Al-Ma'idah ayat 1 menegaskan kewajiban memenuhi akad:

لْعُقُوْدِۗبِا اَوْفُوْا اٰمَنُوْٓا الَّذِيْنَ يٰٓاَيُّهَا

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."[204]

Ayat tersebut menempatkan pemenuhan akad sebagai kewajiban hukum dan moral. Pemerintah wajib memenuhi kewajiban penerbitan. Penyedia wajib menyelesaikan pekerjaan sesuai kontrak. Satuan kerja wajib mengelola dana dan proyek secara benar. Pengguna Barang wajib menggunakan aset sesuai tujuan setelah memperoleh penguasaan yang sah.

Surah Al-Baqarah ayat 188 juga memberikan dasar larangan menggunakan harta secara tidak benar:

وَاَنْتُمْ بِالْاِثْمِ النَّاسِ اَمْوَالِ مِّنْ فَرِيْقًا لِتَأْكُلُوْا الْحُكَّامِ اِلَى بِهَآ وَتُدْلُوْا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ اَمْوَالَكُمْ تَأْكُلُوْٓا وَلَا تَعْلَمُوْنَ

Artinya:

---

[203] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum.

[204] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.

"Janganlah kamu memakan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan janganlah kamu membawa urusan harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui."[205]

Ayat tersebut relevan terhadap larangan pembayaran tanpa prestasi, penggunaan dana di luar tujuan, manipulasi laporan, dan penguasaan aset tanpa dasar yang sah. Kejujuran dan keseimbangan kewajiban menjadi inti pelaksanaan akad dalam proyek SBSN.

Teori Maslahah menempatkan akad sebagai sarana untuk menghasilkan manfaat, bukan sekadar memenuhi bentuk transaksi. Akad yang terlaksana dengan benar harus menghasilkan aset yang selesai, berfungsi, dan memberikan pelayanan. Kegagalan mewujudkan manfaat menunjukkan belum tercapainya tujuan substantif pembiayaan SBSN.

Pelaksanaan akad dalam penerbitan SBSN pada akhirnya harus memperlihatkan kesesuaian antara struktur hukum, penggunaan dana, pembentukan aset, pemenuhan kewajiban, dan pencapaian manfaat. Kejelasan tersebut menjadi dasar untuk menilai hubungan hukum para pihak dalam pembiayaan proyek.

2. Hubungan Hukum Para Pihak dalam Pembiayaan Proyek

Hubungan hukum dalam pembiayaan proyek SBSN melibatkan pemerintah, Perusahaan Penerbit SBSN, investor, kementerian atau lembaga, satuan kerja, penyedia, konsultan pengawas, dan Pengguna Barang . Setiap pihak

[205] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 188.

mempunyai kedudukan, kewenangan, hak, dan kewajiban yang berbeda. Pemisahan kedudukan tersebut diperlukan agar pertanggungjawaban tidak dibebankan secara umum kepada seluruh pihak ketika proyek mengalami kegagalan.[206]

Pemerintah berkedudukan sebagai pihak yang menerbitkan SBSN dan bertanggung jawab memenuhi kewajiban pembayaran sesuai ketentuan penerbitan. Menteri Keuangan menjalankan kewenangan pengelolaan penerbitan, penetapan struktur, pembayaran imbalan, dan pelunasan nilai nominal. Kewajiban tersebut berkaitan langsung dengan perlindungan pemegang SBSN.

Perusahaan Penerbit SBSN mempunyai kedudukan khusus dalam struktur penerbitan. Perusahaan tersebut menjalankan fungsi sebagai badan hukum yang mendukung pembentukan transaksi, pengelolaan aset atau manfaat, serta penerbitan SBSN sesuai akad. Kedudukannya tidak sama dengan kementerian atau lembaga yang melaksanakan proyek pembangunan.

Investor atau pemegang SBSN mempunyai hak memperoleh imbalan dan pembayaran nilai nominal sesuai ketentuan. Hak investor tidak bergantung secara langsung pada tingkat keberhasilan fisik setiap proyek yang dibiayai. Negara tetap bertanggung jawab memenuhi kewajiban penerbitan meskipun salah satu proyek mengalami keterlambatan atau keterbengkaian.

Kementerian atau lembaga mempunyai hubungan hukum dengan proyek sebagai pemrakarsa, pengguna anggaran, pengguna barang, atau pelaksana

[206] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

kegiatan. Kewajiban kementerian atau lembaga mencakup perencanaan, pengusulan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, pencatatan, serta pemanfaatan aset. Ruang kewajiban tersebut bergantung pada kedudukan yang diberikan oleh peraturan dan dokumen proyek.

Satuan kerja menjalankan fungsi operasional dalam pelaksanaan proyek. Pejabat pembuat komitmen mengendalikan kontrak dan hubungan dengan penyedia. Pejabat penandatangan surat perintah membayar menjalankan fungsi pembayaran sesuai dokumen yang sah. Kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab terhadap pelaksanaan anggaran dalam ruang kewenangannya. Kuasa pengguna barang menjalankan pengelolaan aset pada tingkat satuan kerja.

Penyedia mempunyai hubungan kontraktual dengan satuan kerja berdasarkan kontrak pengadaan. Kewajibannya mencakup penyelesaian pekerjaan sesuai spesifikasi, volume, mutu, biaya, dan waktu. Hak penyedia berupa pembayaran atas prestasi pekerjaan yang telah diperiksa dan diterima. Pelanggaran terhadap kewajiban dapat menimbulkan denda, pencairan jaminan, pemutusan kontrak, tuntutan ganti rugi, atau sanksi lainnya.

Konsultan pengawas mempunyai kewajiban memastikan kesesuaian pekerjaan dengan dokumen kontrak. Laporan pengawasan menjadi dasar bagi pemeriksaan kemajuan, pembayaran, dan penerimaan pekerjaan. Keterangan yang tidak sesuai kondisi lapangan dapat memengaruhi keputusan pejabat dan menimbulkan akibat hukum.

Pengguna Barang berkedudukan sebagai pihak yang memperoleh fungsi atau pelayanan dari aset. Kedudukannya dapat sekaligus menjadi pengguna

barang, kuasa pengguna barang, atau institusi pengelola. Tanggung jawab Pengguna Barang harus ditentukan berdasarkan dokumen penguasaan, serah terima, status penggunaan, dan kewenangan operasional.

Hubungan hukum pada Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara perlu ditelusuri dari Kementerian Agama, UIN Sumatera Utara sebagai satuan kerja atau Pengguna Barang , pejabat pengelola kegiatan, penyedia, dan konsultan pengawas. Kegagalan penyelesaian bangunan tidak dapat langsung dibebankan kepada UIN hanya karena bangunan berada di lingkungan kampus. Pemeriksaan harus menentukan pihak yang mengendalikan kontrak, menyetujui pembayaran, mengawasi pekerjaan, dan menguasai hasil konstruksi setelah proyek berhenti.[207]

Hubungan hukum pada Terminal Tipe A Tanjung Pinggir melibatkan instansi pemerintah pusat sebagai pengelola terminal, pemerintah daerah, perusahaan angkutan, dan masyarakat pengguna. Aset dapat berada dalam penguasaan pemerintah pusat, sedangkan keberhasilan fungsi dipengaruhi kebijakan trayek, kepatuhan operator, aksesibilitas, dan dukungan pemerintah daerah. Pembagian kewenangan tersebut menunjukkan bahwa keterbengkaian fungsional dapat berasal dari lemahnya koordinasi antarpihak.[208]

Teori pertanggungjawaban hukum menjelaskan bahwa setiap tanggung jawab harus mengikuti kewenangan dan kewajiban. Pemerintah bertanggung jawab pada penerbitan dan pembayaran SBSN. Kementerian atau lembaga bertanggung jawab pada perencanaan serta pengelolaan proyek. Satuan kerja

[207] Abrar M. Dawud Faza, Wakil Rektor Bidang Administrasi Umum, Perencanaan dan Keuangan/ AUPK, Wawancara. Medan 22 Mei 2026

[208] Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, *loc.cit.*; Indra Soeparjanto, Wawancara; Nofiansyah, Wawancara.

bertanggung jawab pada pelaksanaan anggaran dan kontrak. Penyedia bertanggung jawab pada hasil pekerjaan. Pengguna Barang bertanggung jawab pada penggunaan dan pemeliharaan setelah kewenangan diterima.[209]

Hubungan kausal menjadi unsur penting dalam menentukan tanggung jawab. Kedudukan formal sebagai Pengguna Barang belum cukup apabila pihak tersebut tidak mempunyai kewenangan mengendalikan kontrak. Kedudukan sebagai pejabat proyek juga belum otomatis menimbulkan tanggung jawab apabila tidak terdapat kewajiban yang dilanggar. Penilaian harus diarahkan pada tindakan, kelalaian, akibat, dan kemampuan mencegah terjadinya masalah.

Teori Maqashid Syariah menempatkan pembagian kewenangan sebagai instrumen perlindungan harta. Setiap pihak wajib menjaga dana, proyek, dan aset sesuai ruang tanggung jawabnya. Fragmentasi kewenangan tidak boleh menjadi alasan untuk membiarkan kekayaan negara kehilangan nilai dan manfaat.

Surah An-Nisa ayat 58 memberikan dasar mengenai amanah dan keadilan:

نِعِمَّا اللّٰهَ اِنَّ بِالْعَدْلِۗ تَحْكُمُوْا اَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَاِذَا اَهْلِهَاۙ اِلٰٓى الْاَمٰنٰتِ تُؤَدُّوا اَنْ يَّأْمُرُكُمُ اللّٰهَ اِنَّ

بَصِيْرًا سَمِيْعًاۢ كَانَ اللّٰهَ اِنَّ بِهٖۗ يَعِظُكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."[210]

---

[209] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

[210] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

Ayat tersebut menegaskan bahwa kewenangan harus diberikan kepada pihak yang mampu menjalankan amanah. Pembebanan tanggung jawab juga harus dilakukan secara adil berdasarkan kewenangan dan kesalahan masing-masing. Penetapan tanggung jawab yang hanya didasarkan pada jabatan atau lokasi aset berisiko menghasilkan ketidakadilan.

Surah Al-Anfal ayat 27 menegaskan larangan mengkhianati amanah:

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْا لَا تَخُوْنُوا اللّٰهَ وَالرَّسُوْلَ وَتَخُوْنُوْٓا اَمٰنٰتِكُمْ وَاَنْتُمْ تَعْلَمُوْنَ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul serta janganlah kamu mengkhianati amanah yang dipercayakan kepadamu, sedangkan kamu mengetahui."[211]

Ayat tersebut relevan terhadap kewajiban pejabat, penyedia, pengawas, dan Pengguna Barang menjaga dana serta aset SBSN. Kelalaian yang disengaja, laporan yang tidak benar, pembayaran tanpa prestasi, atau pembiaran aset dapat bertentangan dengan prinsip amanah.

Teori Maslahah menilai hubungan hukum berdasarkan efektivitasnya menghasilkan manfaat. Pembagian kewenangan yang terlalu terfragmentasi dapat menghambat penyelesaian dan pemanfaatan aset. Koordinasi diperlukan agar setiap pihak tidak hanya memenuhi kewajiban administratif, tetapi juga berkontribusi terhadap penyelesaian serta keberlanjutan fungsi proyek.

Hubungan hukum para pihak dalam pembiayaan proyek SBSN pada akhirnya membentuk rantai tanggung jawab sejak penerbitan, perencanaan,

[211] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Anfal/8: 27.

pelaksanaan, pembayaran, serah terima, sampai pemanfaatan. Kejelasan rantai tersebut menjadi dasar untuk menentukan kedudukan Pengguna Barang dan akibat hukum kegagalan proyek pada pembahasan berikutnya.

3. Kedudukan Hukum Pengguna Barang

Dalam kerangka hukum dan kelembagaan pengelolaan keuangan negara di Indonesia, Pengguna Barang menduduki posisi sentral sebagai pihak yang diberi kewenangan operasional atas Barang Milik Negara (BMN). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pengguna Barang didefinisikan sebagai pejabat pemegang kewenangan penggunaan BMN, yaitu Menteri atau Kepala Lembaga yang memimpin Kementerian Negara/Lembaga (K/L). Berbeda dengan Pengelola Barang (Menteri Keuangan) yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penetapan status dan manajemen makro BMN, Pengguna Barang berfokus pada penguasaan, penggunaan, pemeliharaan, serta pengawasan atas BMN yang berada di bawah unit kerjanya untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi (tukin) serta pelayanan publik. Dalam skema penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk Negara, Pengguna Barang bertindak sebagai penyedia fisik dan administratif atas BMN yang akan dijadikan sebagai aset mendasari (*underlying asset*).[212]

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, penerbitan SBSN wajib didasarkan pada

[212] Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2017). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017 tentang Penggunaan Barang Milik Negara sebagai Dasar Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

underlying asset untuk memenuhi prinsip-prinsip syariah (khususnya untuk menghindari riba, *gharar*, dan *maysir*). *Underlying asset* ini berfungsi sebagai objek transaksi (*ma'qud 'alaih*) dalam akad syariah (seperti *Ijarah*, *Wakalah*, atau *Mudharabah*).

Dimensi Perbandingan	**Pengelola Barang (Menteri Keuangan)**	**Pengguna Barang (Menteri/Kepala K/L)**
Kewenangan Hukum	Otomatisasi & Penetapan Status BMN sebagai *Underlying Asset*	Identifikasi, Usulan, & Penguasaan Fisik BMN
Sifat Penguasaan	Pengelolaan Keuangan & Aset Makro Negara	Penggunaan Operasional Tugas & Fungsi (Tukin)
Peran Akad Syariah	Menyetujui pengalihan Hak Manfaat (*usufruct*) ke SPV	Memanfaatkan kembali BMN & Menjamin Pemeliharaan
Fokus Akuntabilitas	Keuangan Publik & Portofolio Utang Syariah	Keabsahan Fisik, Sertifikasi, & Bebas Sengketa

Keterlibatan Pengguna Barang dalam skema SBSN mencakup beberapa tahapan krusial:[213]

1. Identifikasi dan Pengusulan BMN

   Pengguna Barang melakukan inventarisasi BMN yang berada dalam penguasaannya (seperti tanah, gedung kantor, fasilitas perhubungan, atau bangunan sipil lainnya). BMN tersebut harus memenuhi kriteria legalitas (memiliki sertifikat hak pakai/milik atas nama Pemerintah RI) serta pencatatan akurat pada Sistem Informasi Manajemen Aset Negara (SIMAN) sebelum diusulkan kepada Pengelola Barang.

2. Penjaminan Status Aset *Free and Clear*

   Pengguna Barang bertanggung jawab secara hukum atas status fisik dan yuridis dari BMN. BMN yang diusulkan sebagai *underlying asset* tidak boleh dalam kondisi bersengketa dengan pihak ketiga, tidak disita, serta tidak sedang dipindahtangankan tanpa persetujuan.

3. Keberlanjutan Fungsi Operasional dan Pemeliharaan

   Meskipun hak manfaat (*usufruct*) atas BMN secara transaksi akad syariah dialihkan kepada *Special Purpose Vehicle* (SPV) SBSN selama masa tenor sukuk, Pengguna Barang tetap berhak memanfaatkan BMN tersebut untuk operasional harian K/L. Pengguna Barang juga dibebani kewajiban untuk terus menganggarkan dan melaksanakan perawatan serta pemeliharaan BMN melalui alokasi APBN.

---

[213] Rizal, R., & Handayani, T. Optimalisasi Barang Milik Negara (BMN) sebagai *underlying asset* dalam mendukung efektivitas penerbitan Sukuk Negara. *Jurnal Pengelolaan Keuangan Daerah*, 2021, hlm.112–129.

4. Pelaksanaan SBSN Proyek (*Project Financing*)

Dalam penerbitan SBSN Proyek, Pengguna Barang bertindak selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan Pemilik Proyek. Kementerian/Lembaga mengajukan proyek infrastruktur (misalnya pembangunan gedung kampus negeri, jalur kereta api, atau jembatan) yang pendanaannya bersumber dari penerbitan SBSN. Proyek yang sedang atau telah dibangun tersebut secara otomatis menjadi *underlying asset* hasil karya Pengguna Barang.

Terdapat beberapa tantangan serta implikasi hukum bagi Pengguna Barang dalam penyediaan *underlying asset* SBSN:[214]

1. Pembatasan Pemindahtanganan Aset

   BMN yang telah ditetapkan sebagai *underlying asset* SBSN diikat secara hukum. Pengguna Barang dilarang melakukan pemindahtanganan (seperti penjualan, hibah, atau penyertaan modal) atau penghapusan BMN tanpa mekanisme penggantian aset (*asset replacement*) yang disetujui Pengelola Barang.

2. Kesesuaian Prinsip Syariah

   BMN yang berada di bawah penguasaan Pengguna Barang harus dipastikan tidak digunakan untuk kegiatan yang bertentangan dengan syariat Islam (seperti aktivitas yang mengandung unsur haram atau *unlawful activity*).

3. Risiko Sengketa Pertanahan

[214] I*bid,* hlm.112–129.

Pengguna Barang dituntut mempercepat proses penertiban sertifikasi tanah BMN guna memastikan kepastian hukum bagi pemerintah maupun investor sukuk.

Pengguna Barang mempunyai kedudukan penting dalam pelaksanaan proyek SBSN karena aset dibangun untuk menunjang tugas, fungsi, dan pelayanan yang berada dalam lingkup institusinya. Kedudukan tersebut tidak selalu sama dengan pemilik aset, pengguna barang, kuasa pengguna barang, atau pelaksana kontrak. Penentuan status hukum Pengguna Barang harus didasarkan pada dokumen perencanaan, penetapan proyek, penguasaan aset, serah terima, dan kewenangan operasional.[215]

Pengguna Barang dapat berperan sejak tahap pengusulan proyek. Kebutuhan ruang, kapasitas pelayanan, lokasi, spesifikasi, dan rencana pemanfaatan biasanya berasal dari institusi yang akan menggunakan aset. Peran tersebut menimbulkan kewajiban untuk menyampaikan kebutuhan secara benar, realistis, dan sesuai dengan kemampuan pengoperasian. Kesalahan informasi pada tahap pengusulan dapat memengaruhi kelayakan dan keberlanjutan proyek.

Kedudukan Pengguna Barang pada tahap pelaksanaan bergantung pada struktur organisasi proyek. Institusi Pengguna Barang dapat sekaligus menjadi satuan kerja yang mengelola anggaran dan kontrak. Institusi tersebut juga dapat hanya menjadi pengguna akhir, sedangkan pelaksanaan proyek berada pada

[215] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 10 dan Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

kementerian, lembaga, atau unit kerja lain. Perbedaan tersebut menentukan luas kewenangan dan tanggung jawab hukum yang dapat dibebankan.

Pengguna Barang yang tidak memiliki kewenangan mengendalikan kontrak tidak dapat dimintai tanggung jawab atas seluruh kegagalan konstruksi. Tanggung jawab terhadap keterlambatan, mutu, volume, dan pembayaran lebih dahulu harus ditelusuri kepada pejabat pengelola kegiatan, penyedia, dan konsultan pengawas. Pengguna Barang tetap dapat dimintai tanggung jawab apabila memiliki kewajiban tertentu, mengetahui adanya masalah, dan tidak melakukan tindakan yang menjadi kewenangannya.

Serah terima aset menjadi titik penting dalam menentukan perubahan kedudukan Pengguna Barang . Aset yang belum diserahterimakan secara sah masih berada dalam ruang tanggung jawab pelaksana proyek dan pengguna barang. Aset yang telah diterima menimbulkan kewajiban untuk menggunakan, mengamankan, memelihara, dan melaporkan kondisi aset. Dokumen serah terima karena itu menjadi dasar utama dalam membedakan tanggung jawab sebelum dan sesudah penguasaan.

Status penggunaan juga menentukan kedudukan hukum Pengguna Barang . Institusi yang memperoleh status sebagai pengguna atau kuasa pengguna barang memiliki tanggung jawab administratif dan fisik terhadap aset. Institusi yang hanya memperoleh manfaat pelayanan memiliki ruang tanggung jawab yang lebih terbatas. Pembebanan tanggung jawab harus mengikuti status yang secara sah diberikan.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan Pengguna Barang sebagai subjek yang bertanggung jawab sepanjang memiliki kewajiban, kewenangan, kesalahan, dan hubungan kausal dengan akibat yang timbul. Manfaat yang diterima tidak otomatis melahirkan tanggung jawab penuh. Tanggung jawab lahir dari kewajiban hukum yang melekat pada jabatan, status penggunaan, penguasaan, atau perjanjian.

Penilaian tanggung jawab Pengguna Barang harus dilakukan secara proporsional. Kesalahan pengusulan berkaitan dengan kebenaran kebutuhan dan kesiapan operasional. Kesalahan pengelolaan berkaitan dengan penggunaan, pemeliharaan, dan pengamanan setelah aset diterima. Kegagalan kontrak tidak dapat dialihkan kepada Pengguna Barang apabila kewenangan kontraktual berada pada pihak lain.

Teori Maqashid Syariah menempatkan Pengguna Barang sebagai pemegang amanah atas kekayaan publik yang digunakan untuk pelayanan. Prinsip *hifz al-mal* menghendaki agar aset tidak dibiarkan rusak atau kehilangan fungsi. Prinsip tersebut juga menuntut Pengguna Barang menyiapkan organisasi, anggaran, tenaga, dan sistem pemeliharaan setelah aset berada dalam penguasaannya.[216]

Surah Al-Ahzab ayat 72 menjelaskan beratnya amanah:

الْاِنْسَانُۗ وَحَمَلَهَا مِنْهَا وَاَشْفَقْنَ يَّحْمِلْنَهَا اَنْ فَاَبَيْنَ وَالْجِبَالِ وَالْاَرْضِ السَّمٰوٰتِ عَلَى مَانَةَالْاَ عَرَضْنَا اِنَّا

جَهُوْلًا ظَلُوْمًا كَانَ اِنَّهٗ

[216] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Abu Hamid al-Ghazali, *loc.cit.*

Artinya: “Sesungguhnya Kami telah menawarkan amanah kepada langit, bumi, dan gunung-gunung, tetapi semuanya enggan memikul amanah itu dan mereka khawatir tidak akan melaksanakannya. Manusia memikul amanah itu. Sesungguhnya manusia sangat zalim dan sangat bodoh.”[217]

Ayat tersebut menunjukkan bahwa penguasaan aset publik bukan sekadar hak menggunakan, tetapi amanah yang mengandung kewajiban. Pengguna Barang harus mampu menjaga dan menggunakan aset sesuai tujuan. Kegagalan menjalankan kewajiban setelah menerima kewenangan dapat menjadi dasar pertanggungjawaban.

Teori Maslahah menilai kedudukan Pengguna Barang berdasarkan kemampuan mengubah aset menjadi pelayanan. Penguasaan aset tanpa penggunaan nyata tidak menghasilkan kemaslahatan. Pengguna Barang harus memastikan bahwa aset mendukung kebutuhan institusi dan masyarakat secara berkelanjutan.

Kedudukan hukum Pengguna Barang pada akhirnya harus ditentukan berdasarkan peran pada tahap perencanaan, pelaksanaan, serah terima, penggunaan, dan pemeliharaan. Kejelasan tersebut mencegah pembebanan tanggung jawab hanya karena suatu institusi menjadi pengguna akhir. Pendekatan ini juga memungkinkan pertanggungjawaban dibebankan secara tepat sesuai kewenangan dan kesalahan masing-masing pihak.

[217] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ahzab/33: 72.

4. Akibat Hukum Kegagalan Pelaksanaan Proyek

Kegagalan pelaksanaan proyek SBSN menimbulkan akibat hukum terhadap kontrak, keuangan negara, aset, dan pihak yang seharusnya menerima manfaat. Bentuk kegagalan dapat berupa keterlambatan, penghentian pekerjaan, kekurangan volume, mutu yang tidak sesuai, pembayaran tanpa prestasi yang sepadan, atau tidak tercapainya fungsi aset. Setiap bentuk kegagalan harus dianalisis berdasarkan sumber kewajiban dan tahap terjadinya masalah.[218]

Wanprestasi terjadi ketika penyedia tidak memenuhi kewajiban yang telah ditentukan dalam kontrak. Pelanggaran dapat berbentuk tidak menyelesaikan pekerjaan, terlambat memenuhi prestasi, menyerahkan hasil yang tidak sesuai, atau menghentikan pekerjaan tanpa dasar yang sah. Akibat hukum dapat berupa teguran, denda keterlambatan, pencairan jaminan, pemutusan kontrak, tuntutan ganti rugi, dan sanksi daftar hitam.

Pemutusan kontrak tidak mengakhiri seluruh kewajiban para pihak. Penyedia tetap dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap kekurangan pekerjaan, kerusakan, kelebihan pembayaran, dan kerugian yang timbul. Satuan kerja tetap berkewajiban mengamankan hasil pekerjaan, mencatat nilai konstruksi, dan menentukan tindak lanjut penyelesaian proyek. Penghentian kontrak tanpa rencana pemulihan dapat memperbesar penurunan nilai aset.

Pembayaran yang tidak sesuai dengan hasil pekerjaan dapat menimbulkan kewajiban pengembalian dan ganti rugi. Pemeriksaan harus memastikan

[218] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

perbedaan antara nilai yang telah dibayar dan nilai pekerjaan yang benar-benar diterima. Unsur kesalahan, pengetahuan, kewenangan, dan hubungan kausal menentukan apakah akibat hukum berada dalam ranah perdata, administrasi negara, atau pidana.

Kegagalan pengawasan dapat menimbulkan tanggung jawab bagi konsultan atau pejabat yang memberikan persetujuan berdasarkan laporan yang tidak benar. Tanggung jawab tersebut bergantung pada kewajiban kontraktual, standar profesional, dan akibat yang timbul. Kesalahan pengawasan yang menyebabkan pembayaran berlebih atau penerimaan pekerjaan tidak sesuai dapat menjadi dasar tuntutan ganti rugi.

Kegagalan proyek juga menimbulkan akibat terhadap aset. Hasil pekerjaan yang belum selesai harus diamankan dan dicatat sebagai kekayaan negara. Material, bangunan, dan fasilitas yang telah terbentuk tidak boleh dibiarkan rusak atau hilang. Kewajiban pengamanan tetap melekat meskipun sengketa kontrak belum selesai.

Teori pertanggungjawaban hukum mengharuskan penentuan akibat berdasarkan kewajiban, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal. Penyedia bertanggung jawab atas pelanggaran kontrak. Pejabat bertanggung jawab atas tindakan atau keputusan dalam ruang kewenangannya. Pengawas bertanggung jawab atas kebenaran pelaksanaan fungsi profesionalnya. Pengguna Barang bertanggung jawab atas penggunaan dan pemeliharaan setelah memperoleh kewenangan.

Pertanggungjawaban tidak boleh dibebankan secara kolektif tanpa penelusuran peran. Kegagalan yang lahir dari beberapa tindakan dapat menghasilkan tanggung jawab proporsional. Pembagian tersebut diperlukan agar setiap pihak menanggung akibat sesuai kontribusinya terhadap kegagalan proyek.

Teori Maqashid Syariah menempatkan pemulihan kerugian dalam prinsip *hifz al-mal*. Dana, pekerjaan, dan aset yang telah terbentuk harus diselamatkan dari kehilangan nilai. Penegakan sanksi diperlukan, tetapi pemulihan aset dan manfaat tetap menjadi tujuan utama.

Surah Asy-Syu'ara ayat 181–183 menegaskan kewajiban memenuhi takaran dan tidak merugikan pihak lain:

النَّاسَ تَبْخَسُوا وَلَا ۝ الْمُسْتَقِيْمِ بِالْقِسْطَاسِ وَزِنُوْا ۝ الْمُخْسِرِيْنَ مِنَ تَكُوْنُوْا وَلَا الْكَيْلَ اَوْفُوا

مُفْسِدِيْنَ الْاَرْضِ فِى تَعْثَوْا وَلَا اَشْيَآءَهُمْ

Artinya:

"Sempurnakanlah takaran dan janganlah kamu termasuk orang-orang yang merugikan. Timbanglah dengan timbangan yang benar. Janganlah kamu merugikan manusia dengan mengurangi hak-haknya dan janganlah membuat kerusakan di bumi."[219]

Ayat tersebut relevan terhadap kewajiban penyedia menyerahkan pekerjaan sesuai nilai yang diterima. Pengurangan mutu, volume, atau fungsi merupakan bentuk pengurangan hak negara. Pejabat dan pengawas juga wajib mencegah negara menerima hasil yang lebih rendah daripada yang diperjanjikan.

[219] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Asy-Syu'ara/26: 181-183.

Teori Maslahah menempatkan penyelesaian kegagalan pada pilihan yang menghasilkan manfaat terbesar. Sanksi harus disertai langkah penyelesaian, rehabilitasi, atau optimalisasi aset. Sengketa yang berkepanjangan tanpa pengamanan dan pemulihan justru menambah kerugian.

Akibat hukum kegagalan pelaksanaan proyek SBSN pada akhirnya mencakup sanksi, ganti rugi, pemulihan keuangan, pengamanan aset, dan penyelesaian fungsi. Pendekatan tersebut mencegah pertanggungjawaban berhenti pada penghukuman formal. Hasil akhir yang harus dicapai adalah pulihnya kekayaan negara dan manfaat publik yang menjadi tujuan pembiayaan SBSN.[220]

C. Kepatuhan Regulasi dan Syariah

1. Kepatuhan terhadap Regulasi Pembiayaan dan Pelaksanaan Proyek SBSN

Kepatuhan terhadap regulasi menjadi dasar untuk menilai sah atau tidaknya proses pembiayaan dan pelaksanaan proyek Surat Berharga Syariah Negara. Setiap tahapan harus berjalan sesuai kewenangan, prosedur, dokumen, dan tujuan penggunaan anggaran. Ketidaksesuaian pada salah satu tahap dapat memengaruhi keabsahan keputusan, akuntabilitas pengeluaran, dan pertanggungjawaban pihak yang terlibat.[221]

---

[220] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

[221] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Abu Hamid al-Ghazali, *loc.cit.*

Proses pembiayaan proyek SBSN dimulai dari pengusulan, penilaian kesiapan, penetapan proyek, penganggaran, pelaksanaan kontrak, pembayaran, sampai pemanfaatan aset. Setiap tahap mempunyai persyaratan yang berbeda. Kepatuhan tidak cukup dibuktikan melalui keberadaan dokumen, tetapi harus terlihat dari kesesuaian antara dokumen dan kondisi proyek yang sebenarnya.

Tahap pengusulan menuntut adanya kebutuhan yang jelas, kesiapan lahan, dokumen teknis, jadwal pelaksanaan, dan rencana pemanfaatan. Proyek yang belum siap berisiko mengalami perubahan desain, keterlambatan, dan penghentian pekerjaan. Kelemahan pada tahap ini menunjukkan bahwa persyaratan kesiapan belum diperiksa secara substantif.[222]

Tahap penganggaran menuntut kesesuaian antara alokasi dana, ruang lingkup pekerjaan, target keluaran, dan waktu pelaksanaan. Anggaran harus digunakan hanya untuk kegiatan yang telah ditetapkan. Perubahan penggunaan dana, volume, atau ruang lingkup pekerjaan harus mempunyai dasar hukum dan persetujuan sesuai kewenangan.

Tahap pengadaan menuntut proses pemilihan penyedia yang transparan, kompetitif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Penyedia harus memiliki kemampuan teknis, keuangan, dan manajerial yang sesuai dengan karakter proyek. Pemilihan penyedia yang tidak cermat dapat meningkatkan risiko keterlambatan, mutu rendah, dan kegagalan penyelesaian.

[222] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12.

Tahap pelaksanaan menuntut kepatuhan terhadap kontrak, spesifikasi, volume, mutu, biaya, dan waktu. Pejabat pembuat komitmen wajib mengendalikan kontrak berdasarkan kondisi lapangan. Konsultan pengawas wajib menyampaikan laporan yang objektif. Penyedia wajib menyerahkan pekerjaan sesuai prestasi yang diperjanjikan.

Tahap pembayaran menuntut kesesuaian antara nilai yang dicairkan dan hasil pekerjaan yang diterima. Berita acara pemeriksaan, laporan kemajuan, dan dokumen pembayaran harus menggambarkan kondisi sebenarnya. Pembayaran tanpa dukungan prestasi yang memadai dapat menimbulkan kewajiban pengembalian dan pertanggungjawaban hukum.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan pelanggaran regulasi sebagai dasar untuk menilai tanggung jawab sesuai kewenangan masing-masing pihak. Kesalahan pengusulan berada pada pihak yang menyampaikan kebutuhan dan data kesiapan. Kesalahan penetapan berada pada pihak yang menilai serta memutuskan. Kesalahan pelaksanaan berada pada pejabat kontrak, penyedia, dan pengawas. Kesalahan pemanfaatan berada pada pihak yang mempunyai kewenangan operasional.

Pertanggungjawaban administratif dapat timbul dari pelanggaran prosedur, penyalahgunaan kewenangan, kelalaian pengawasan, atau kegagalan menjalankan kewajiban jabatan. Pertanggungjawaban perdata dapat timbul dari wanprestasi dan kerugian kontraktual. Pertanggungjawaban pidana dapat timbul apabila terdapat perbuatan melawan hukum, kesengajaan, penyalahgunaan jabatan, atau kerugian negara yang memenuhi unsur tindak pidana.

Teori Maqashid Syariah menempatkan kepatuhan regulasi sebagai instrumen untuk menjaga harta publik melalui prinsip *hifz al-mal*. Prosedur perencanaan, pengadaan, pembayaran, dan pengawasan bertujuan mencegah dana negara digunakan secara tidak tepat. Pelanggaran prosedur yang menyebabkan aset tidak selesai atau kehilangan fungsi menunjukkan lemahnya perlindungan terhadap harta.

Surah An-Nisa ayat 59 memberikan dasar kewahyuan mengenai kepatuhan terhadap aturan dan kewenangan:

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْٓا اَطِيْعُوا اللّٰهَ وَاَطِيْعُوا الرَّسُوْلَ وَاُولِى الْاَمْرِ مِنْكُمْۚ فَاِنْ تَنَازَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَأْوِيْلًا

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah, taatilah Rasul, dan ulil amri di antara kamu. Apabila kamu berselisih tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah dan Rasul apabila kamu beriman kepada Allah dan hari akhir. Hal itu lebih baik dan lebih bagus akibatnya."[223]

Ayat tersebut menegaskan pentingnya ketaatan terhadap aturan yang sah dan kewenangan yang diberikan. Pelaksanaan proyek SBSN harus mengikuti hukum yang mengatur penggunaan anggaran, pengadaan, kontrak, aset, dan pengawasan. Ketaatan tersebut menjadi bagian dari amanah pengelolaan kekayaan negara.[224]

---

[223] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 59.

[224] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

Teori Maslahah menilai kepatuhan berdasarkan kemampuan regulasi menghasilkan ketertiban dan manfaat. Penerapan aturan yang hanya bersifat formal belum cukup apabila proyek tetap gagal atau tidak berfungsi. Kepatuhan substantif harus mengarahkan setiap tahapan kepada penyelesaian proyek, perlindungan aset, dan pelayanan publik.

Kepatuhan terhadap regulasi pembiayaan dan pelaksanaan proyek SBSN pada akhirnya harus terlihat dalam kesesuaian antara kewenangan, prosedur, anggaran, pekerjaan, dan hasil. Ketidaksesuaian yang ditemukan harus ditindaklanjuti melalui koreksi, sanksi, pemulihan kerugian, dan penyelesaian aset.

2. Kepatuhan terhadap Prinsip Syariah

Kepatuhan terhadap prinsip syariah menjadi unsur yang membedakan SBSN dari instrumen pembiayaan konvensional. Struktur penerbitan harus memiliki akad yang sah, objek yang jelas, *underlying asset* yang dapat diidentifikasi, serta penggunaan dana yang tidak bertentangan dengan syariah. Kepatuhan tersebut harus terlihat sejak tahap penerbitan sampai proyek selesai dan aset dimanfaatkan.[225]

Kejelasan objek merupakan syarat utama dalam akad SBSN. Identitas aset, nilai, lokasi, manfaat, dan status penggunaannya harus dapat ditentukan. Ketidakjelasan objek dapat menimbulkan *gharar* karena para pihak tidak memperoleh kepastian mengenai dasar transaksi. Dokumen penerbitan dan

[225] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum.

dokumen proyek harus menunjukkan hubungan yang nyata antara akad, pembiayaan, dan aset.

Keberadaan *underlying asset* menghubungkan transaksi keuangan dengan kegiatan riil. Aset atau manfaat yang menjadi dasar penerbitan mencegah SBSN berubah menjadi transaksi uang dengan tambahan yang menyerupai riba. Kedudukan tersebut menuntut konsistensi antara nilai penerbitan, objek akad, dan proyek yang dibiayai.[226]

Pemilihan akad harus sesuai dengan karakter proyek. Akad ijarah berkaitan dengan pemanfaatan aset atau jasa. Akad istishna berkaitan dengan pembangunan aset yang belum tersedia. Akad wakalah berkaitan dengan pemberian kuasa untuk mengelola kegiatan investasi. Ketidaksesuaian antara akad dan objek dapat melemahkan kepastian hukum sekaligus kepatuhan syariah.

Penggunaan dana harus sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dana SBSN tidak boleh dialihkan kepada kegiatan yang tidak terkait dengan proyek atau bertentangan dengan prinsip syariah. Perubahan ruang lingkup, lokasi, atau keluaran harus memperoleh dasar hukum dan persetujuan sesuai kewenangan.

Pemenuhan akad menjadi ukuran penting dalam pelaksanaan proyek. Pemerintah wajib memenuhi kewajiban penerbitan kepada investor. Penyedia wajib menyelesaikan pekerjaan sesuai kontrak. Satuan kerja wajib mengelola dana dan proyek secara benar. Pengguna Barang wajib menggunakan serta memelihara aset setelah memperoleh kewenangan.

---

[226] Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions, *loc.cit.*; Wahbah al-Zuhayli, *loc.cit.*; Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum.

Kepatuhan syariah tidak berhenti pada kelengkapan fatwa dan dokumen akad. Proyek yang telah memenuhi struktur formal tetap harus menghasilkan aset yang selesai, aman, dan bermanfaat. Keterbengkaian menunjukkan adanya jarak antara kepatuhan formal dan pencapaian tujuan syariah.[227]

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan kepatuhan syariah sebagai kewajiban yang melekat pada setiap pihak sesuai perannya. Pemerintah bertanggung jawab terhadap struktur penerbitan dan pembayaran. Kementerian atau lembaga bertanggung jawab terhadap penggunaan dana dan pelaksanaan proyek. Penyedia bertanggung jawab terhadap pemenuhan kontrak. Pengguna Barang bertanggung jawab terhadap penggunaan aset setelah serah terima.[228]

Teori Maqashid Syariah menempatkan kepatuhan SBSN dalam tujuan perlindungan harta atau *hifz al-mal*. Dana investor, anggaran negara, proyek, dan aset harus dilindungi dari penyimpangan, pemborosan, dan kehilangan nilai. Perlindungan tersebut menuntut penyelesaian proyek serta pemanfaatan aset secara berkelanjutan.

Surah Al-Ma'idah ayat 1 menegaskan kewajiban memenuhi akad:

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْٓا اَوْفُوْا بِالْعُقُوْدِۗ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."[229]

---

[227] Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum; Fatwa DSN-MUI Nomor 70/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum; Fatwa DSN-MUI Nomor 95/DSN-MUI/VII/2014, Ketentuan Umum.

[228] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

[229] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.

Ayat tersebut memberikan dasar bahwa setiap kewajiban yang lahir dari akad harus dilaksanakan secara konsisten. Kegagalan memenuhi spesifikasi, waktu, nilai, atau fungsi proyek dapat menunjukkan tidak terpenuhinya kewajiban yang telah diperjanjikan.

Surah Al-Baqarah ayat 275 menegaskan perbedaan antara transaksi yang sah dan riba:

الرِّبٰوا وَحَرَّمَ الْبَيْعَ اللّٰهُ وَاَحَلَّ

Artinya:

"Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba."[230]

Ayat tersebut menegaskan bahwa transaksi syariah harus dibangun atas kegiatan yang nyata dan objek yang sah. Keberadaan *underlying asset* serta penggunaan akad yang tepat menjadi dasar untuk membedakan SBSN dari pembiayaan berbasis bunga.

Teori Maslahah menilai kepatuhan syariah berdasarkan manfaat yang dihasilkan. Proyek yang sah secara formal tetapi tidak selesai atau tidak digunakan belum menghasilkan kemaslahatan secara utuh. Kepatuhan yang sebenarnya harus menghubungkan akad, aset, fungsi, dan pelayanan publik.

Kepatuhan terhadap prinsip syariah pada akhirnya harus tercermin dalam kejelasan objek, pemenuhan akad, penggunaan dana yang benar, perlindungan aset, dan tercapainya manfaat. Penilaian tersebut memberikan dasar untuk membedakan kepatuhan formal dan kepatuhan substantif dalam implementasi proyek SBSN.

---

[230] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 275.

3. Kepatuhan Substantif Berdasarkan Maqashid Syariah dan Maslahah

Kepatuhan substantif menilai pelaksanaan SBSN berdasarkan tujuan dan hasil yang dicapai, bukan hanya kelengkapan akad, fatwa, dan dokumen administratif. Pembiayaan dinilai sesuai syariah apabila mampu menjaga harta, mencegah kerusakan, menghasilkan manfaat, dan mendukung pelayanan publik. Ukuran tersebut menempatkan kondisi proyek dan fungsi aset sebagai bagian dari penilaian kepatuhan.[231]

Prinsip *hifz al-mal* menjadi dasar utama dalam menilai proyek SBSN. Dana yang dihimpun, anggaran yang dibelanjakan, pekerjaan yang terbentuk, dan aset yang dihasilkan merupakan kekayaan yang wajib dijaga. Perlindungan harta mencakup pencegahan kelebihan pembayaran, kerusakan bangunan, kehilangan material, penelantaran aset, dan tidak tercapainya manfaat.

Prinsip perlindungan akal atau *hifz al-'aql* relevan terhadap proyek pendidikan. Gedung perkuliahan yang direncanakan melalui SBSN seharusnya memperkuat proses pembelajaran, penelitian, dan pengembangan ilmu pengetahuan. Kegagalan menyelesaikan fasilitas pendidikan menghambat manfaat yang berkaitan dengan perlindungan dan pengembangan akal.

Prinsip perlindungan jiwa atau *hifz al-nafs* relevan terhadap infrastruktur yang mendukung keselamatan, mobilitas, dan pelayanan dasar. Terminal yang berfungsi dapat meningkatkan keteraturan transportasi dan keselamatan pengguna.

[231] Fatwa DSN-MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum; Fatwa DSN-MUI Nomor 70/DSN-MUI/VI/2008, Ketentuan Umum; Fatwa DSN-MUI Nomor 95/DSN-MUI/VII/2014, Ketentuan Umum.

Pemanfaatan yang tidak optimal mengurangi kemampuan aset mencapai tujuan tersebut.

Maslahah menuntut adanya manfaat nyata, luas, dan berkelanjutan. Manfaat proyek harus dapat dirasakan oleh mahasiswa, penumpang, masyarakat, dan kelompok pengguna lainnya. Penilaian tidak cukup hanya berdasarkan selesainya konstruksi atau terserapnya anggaran.

Keterbengkaian fisik menunjukkan hilangnya manfaat akibat proyek tidak selesai. Keterbengkaian administratif menunjukkan lemahnya pencatatan, penguasaan, atau status penggunaan. Keterbengkaian fungsional menunjukkan aset telah tersedia tetapi belum memberikan pelayanan sesuai tujuan. Ketiga bentuk tersebut mencerminkan belum tercapainya maslahah secara penuh.

Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara menunjukkan kegagalan mewujudkan manfaat pendidikan akibat proyek yang belum selesai. Dana dan pekerjaan telah terbentuk, tetapi manfaat akademik belum diterima. Kondisi tersebut bertentangan dengan tujuan perlindungan harta dan pengembangan akal apabila tidak segera diikuti penyelesaian atau pemulihan.

Terminal Tipe A Tanjung Pinggir menunjukkan bahwa keberadaan fisik belum menjamin tercapainya kemaslahatan. Tingkat penggunaan yang rendah mengurangi manfaat transportasi dan pelayanan publik. Pemulihan harus diarahkan pada penguatan fungsi, koordinasi, dan keterhubungan dengan kebutuhan masyarakat.

Teori pertanggungjawaban hukum memberikan dasar untuk menentukan pihak yang wajib memulihkan kegagalan tersebut. Pertanggungjawaban tidak

hanya diarahkan kepada pemberian sanksi. Pemulihan aset, penyelesaian pekerjaan, optimalisasi fungsi, dan pengembalian kerugian harus menjadi bagian dari akibat hukum.

Teori Maqashid Syariah menilai tindakan pemulihan sebagai kewajiban menjaga harta dan manfaat. Aset yang masih layak harus diselesaikan atau dioptimalkan. Pembiaran terhadap aset yang dapat dipulihkan memperbesar kerusakan dan bertentangan dengan prinsip perlindungan kekayaan publik.

Surah Al-A'raf ayat 56 menegaskan larangan melakukan kerusakan:

الْمُحْسِنِيْنَ مِّنَ قَرِيْبٌ اللّٰهِ رَحْمَتَ اِنَّ وَّطَمَعًاۗ خَوْفًا وَادْعُوْهُ اِصْلَاحِهَا بَعْدَ الْاَرْضِ فِى تُفْسِدُوْا وَلَا

Artinya: "Janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi setelah diatur dengan baik. Berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut dan penuh harap. Sesungguhnya rahmat Allah sangat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik."

Ayat tersebut menegaskan kewajiban menjaga hasil pembangunan dari kerusakan. Aset yang telah dibiayai dan dibangun tidak boleh dibiarkan kehilangan nilai akibat kelalaian, pembiaran, atau lemahnya pengelolaan.

Surah Al-Hasyr ayat 18 menegaskan pentingnya memperhatikan akibat setiap tindakan:

تَعْمَلُوْنَ بِمَا خَبِيْرٌ اللّٰهَ اِنَّ اللّٰهَۗ وَاتَّقُوا لِغَدٍۚ قَدَّمَتْ مَّا نَفْسٌ وَلْتَنْظُرْ اللّٰهَ اتَّقُوا اٰمَنُوا الَّذِيْنَ هَاَيُّاَ

Artinya:

“Wahai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap orang memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok.”[232]

Ayat tersebut relevan terhadap kewajiban merencanakan keberlanjutan proyek dan aset. Keputusan pembangunan harus mempertimbangkan biaya pemeliharaan, kesiapan pengelola, kebutuhan pengguna, dan manfaat jangka panjang.

Teori Maslahah menempatkan pilihan tindakan berdasarkan manfaat terbesar dan kerugian terkecil. Penyelesaian proyek dipilih apabila kebutuhan masih ada dan biaya masih layak. Perubahan fungsi dipilih apabila kebutuhan awal telah berubah. Penghapusan menjadi pilihan terakhir apabila aset tidak lagi dapat dipulihkan secara rasional.

Kepatuhan substantif pada akhirnya mensyaratkan adanya kesesuaian antara akad, pelaksanaan, kondisi aset, fungsi, dan manfaat. Proyek SBSN belum dapat dinilai berhasil hanya karena penerbitan dan penggunaan anggarannya sah secara formal. Keberhasilan harus terlihat dari terlindunginya kekayaan negara dan terwujudnya pelayanan publik yang menjadi tujuan pembiayaan.

E. Pengawasan dan Tata Kelola

1. Pengawasan Fisik, Keuangan, dan Pemanfaatan Aset

Pengawasan fisik, keuangan, dan pemanfaatan aset harus dilaksanakan sebagai satu kesatuan. Pengawasan fisik menilai kondisi dan kemajuan pekerjaan. Pengawasan keuangan menilai kesesuaian anggaran serta pembayaran.

[232] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 18.

Pengawasan pemanfaatan menilai apakah aset menghasilkan fungsi dan pelayanan sesuai tujuan. Pemisahan ketiga aspek dapat menyebabkan proyek dinilai berhasil secara administratif, tetapi gagal secara substantif.

Pengawasan fisik mencakup pemeriksaan volume, mutu, spesifikasi, kondisi struktur, jadwal, dan tingkat penyelesaian pekerjaan. Data kemajuan harus sesuai dengan kondisi lapangan. Pemeriksaan fisik juga harus mengidentifikasi bagian yang rusak, tidak sesuai, atau memerlukan perbaikan.

Pengawasan keuangan mencakup kesesuaian realisasi anggaran dengan prestasi pekerjaan. Setiap pembayaran harus didukung dokumen yang sah dan hasil yang terverifikasi. Perbedaan antara realisasi keuangan dan kemajuan fisik harus segera dianalisis untuk mencegah kelebihan pembayaran atau kerugian negara.

Keterkaitan antara pengawasan fisik dan keuangan menjadi sangat penting pada proyek yang belum selesai. Nilai pembayaran tidak dapat dianggap sama dengan nilai aset yang diterima. Pemeriksaan harus menentukan bagian pekerjaan yang benar-benar memenuhi spesifikasi dan masih memiliki nilai guna.[233]

Pengawasan pemanfaatan dilakukan setelah aset tersedia atau diserahterimakan. Penilaian mencakup tingkat penggunaan, jumlah Pengguna Barang , kualitas pelayanan, kondisi pemeliharaan, biaya operasional, dan keberlanjutan fungsi. Aset yang tidak digunakan harus segera dievaluasi agar tidak terus mengalami penurunan nilai.

---

[233] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara membutuhkan pengawasan fisik dan keuangan secara terpadu. Kondisi bangunan harus dibandingkan dengan pembayaran yang telah dilakukan. Hasil pemeriksaan menjadi dasar untuk menentukan nilai konstruksi, kekurangan pekerjaan, tanggung jawab penyedia, dan kebutuhan biaya penyelesaian.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan hasil pengawasan sebagai dasar pembuktian. Data fisik, keuangan, dan pemanfaatan menunjukkan bentuk penyimpangan, akibat yang timbul, serta pihak yang memiliki kewajiban. Pertanggungjawaban tidak dapat ditentukan secara tepat tanpa data yang dapat diverifikasi.

Kesenjangan antara kemajuan fisik dan realisasi keuangan dapat menunjukkan wanprestasi, kelemahan pemeriksaan, atau penyimpangan pembayaran. Kesenjangan antara aset yang selesai dan pemanfaatan yang rendah dapat menunjukkan kelemahan perencanaan operasional, koordinasi, atau pengelolaan. Setiap kesenjangan membutuhkan bentuk pertanggungjawaban yang berbeda.

Teori Maqashid Syariah menempatkan integrasi pengawasan sebagai bagian dari *hifz al-mal*. Pengawasan fisik menjaga wujud aset. Pengawasan keuangan menjaga nilai dana. Pengawasan pemanfaatan menjaga keberlanjutan manfaat. Ketiga unsur tersebut harus berjalan bersama agar kekayaan publik terlindungi secara utuh.

Surah Al-Mutaffifin ayat 1–3 menegaskan larangan mengurangi hak dalam ukuran dan timbangan:

يُخْسِرُوْنَ وَّزَنُوْهُمْ اَوْ كَالُوْهُمْ وَاِذَا ۝ يَسْتَوْفُوْنَ النَّاسِ عَلَى اكْتَالُوْا اِذَا الَّذِيْنَ ۝ لِّلْمُطَفِّفِيْنَ وَيْلٌ

Artinya:

"Celakalah orang-orang yang curang, yaitu orang-orang yang apabila menerima takaran dari orang lain mereka meminta dipenuhi, tetapi apabila menakar atau menimbang untuk orang lain mereka mengurangi."[234]

Ayat tersebut relevan terhadap kewajiban menyerahkan pekerjaan sesuai nilai yang dibayarkan. Kekurangan volume, mutu, atau fungsi merupakan bentuk pengurangan hak negara. Pengawasan harus memastikan bahwa hasil yang diterima sebanding dengan dana yang dikeluarkan.

Surah Al-Isra ayat 36 memberikan dasar mengenai kewajiban menggunakan pengetahuan yang dapat dipertanggungjawabkan:

مَسْئُوْلًا عَنْهُ كَانَ اُولٰٓئِكَ كُلُّ وَالْفُؤَادَ وَالْبَصَرَ عَالسَّمْ اِنَّ عِلْمٌ بِهٖ لَكَ لَيْسَ مَا تَقْفُ وَلَا

Artinya:

"Janganlah kamu mengikuti sesuatu yang tidak kamu ketahui. Pendengaran, penglihatan, dan hati nurani, semuanya akan diminta pertanggungjawaban."[235]

Ayat tersebut menegaskan bahwa persetujuan pembayaran, penerimaan pekerjaan, dan penilaian pemanfaatan harus didasarkan pada pemeriksaan yang benar. Pejabat dan pengawas tidak dapat mendasarkan keputusan pada asumsi atau laporan yang belum diverifikasi.

---

[234] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Mutaffifin/83: 1-3.
[235] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Isra/17: 36.

Teori Maslahah menilai pengawasan dari hasil akhirnya. Pengawasan harus mampu mencegah kerugian, memulihkan aset, dan memastikan pelayanan publik berjalan. Temuan yang tidak diikuti tindakan tidak memberikan kemaslahatan yang dibutuhkan.

Pengawasan fisik, keuangan, dan pemanfaatan aset pada akhirnya harus menghasilkan gambaran utuh mengenai nilai yang dikeluarkan, hasil yang diterima, dan manfaat yang diperoleh. Integrasi tersebut menjadi dasar untuk menentukan tindakan korektif, pembebanan tanggung jawab, dan arah pemulihan proyek SBSN.

2. Kelemahan dan Penguatan Tata Kelola Proyek SBSN

Kelemahan tata kelola proyek SBSN muncul ketika perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengelolaan aset, dan pemanfaatan tidak terhubung secara konsisten. Kelengkapan regulasi belum selalu menghasilkan pelaksanaan yang efektif. Kesenjangan tersebut terlihat pada proyek yang tidak selesai, aset yang tidak digunakan, dan lambatnya tindak lanjut terhadap masalah.[236]

Fragmentasi kewenangan menjadi salah satu kelemahan utama. Pembiayaan berada pada satu institusi, pelaksanaan proyek berada pada satuan kerja, pencatatan aset berada pada unit pengelola barang, dan pemanfaatan bergantung pada institusi lain. Pembagian tersebut dapat menimbulkan saling menunggu apabila tidak terdapat mekanisme koordinasi yang tegas.

[236] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023, Pasal 2-4.

Kelemahan data juga memengaruhi tata kelola. Informasi mengenai realisasi anggaran, kemajuan fisik, status kontrak, kondisi aset, dan tingkat pemanfaatan sering berada pada sistem yang berbeda. Data yang tidak terintegrasi menyulitkan identifikasi dini terhadap proyek bermasalah dan memperlambat pengambilan keputusan.

Pengawasan yang lebih berorientasi pada kepatuhan dokumen dapat mengabaikan kondisi substantif. Laporan dapat menunjukkan realisasi anggaran dan penyelesaian administrasi, tetapi belum menjelaskan mutu, fungsi, dan manfaat aset. Pengawasan harus menguji kesesuaian antara dokumen dan kondisi lapangan.

Tindak lanjut yang lambat memperbesar risiko kerusakan. Proyek yang berhenti membutuhkan keputusan cepat mengenai pemutusan kontrak, pengamanan, penilaian teknis, dan penyelesaian lanjutan. Aset yang tidak digunakan membutuhkan evaluasi operasional dan optimalisasi. Penundaan keputusan dapat meningkatkan biaya serta mengurangi umur manfaat.

Kelemahan penetapan tanggung jawab juga menyebabkan masalah tidak segera diselesaikan. Setiap lembaga dapat melihat keterbengkaian sebagai tanggung jawab pihak lain. Kejelasan matriks kewajiban dibutuhkan untuk menunjukkan pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap, mulai dari pengusulan sampai pemeliharaan.

Penguatan tata kelola perlu dimulai melalui integrasi data pembiayaan, kontrak, kemajuan fisik, pembayaran, dan Barang Milik Negara. Setiap proyek harus mempunyai identitas data yang sama sejak ditetapkan sampai digunakan.

Integrasi tersebut memudahkan perbandingan antara anggaran, hasil pekerjaan, status aset, dan manfaat.

Sistem peringatan dini perlu diterapkan pada proyek yang menunjukkan indikator risiko. Keterlambatan signifikan, perubahan kontrak berulang, kesenjangan fisik dan keuangan, penurunan mutu, serta ketidaksiapan operasional harus memicu pemeriksaan. Tindakan korektif harus dilakukan sebelum kegagalan berkembang menjadi keterbengkaian.

Pengawasan berbasis risiko perlu diarahkan pada proyek dengan nilai besar, kompleksitas tinggi, atau potensi manfaat publik yang luas. Frekuensi dan kedalaman pengawasan harus disesuaikan dengan tingkat risiko. Pendekatan seragam dapat menyebabkan proyek berisiko tinggi tidak memperoleh perhatian yang memadai.[237]

Matriks kewajiban perlu disusun untuk membedakan tanggung jawab pemerintah, kementerian atau lembaga, satuan kerja, pejabat kontrak, penyedia, pengawas, pengguna barang, dan Pengguna Barang . Dokumen tersebut harus menjelaskan kewajiban, indikator kinerja, batas waktu, bukti pelaksanaan, dan akibat apabila kewajiban tidak dipenuhi.

Pemeriksaan terpadu diperlukan ketika proyek telah mengalami kegagalan. Pemeriksaan harus mencakup aspek teknis, keuangan, hukum, aset, dan manfaat. Hasil pemeriksaan menjadi dasar untuk menentukan kerugian, tanggung jawab, kelayakan pemulihan, dan tindakan lanjutan.

---

[237] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

Gedung Kuliah Terpadu UIN Sumatera Utara membutuhkan tata kelola pemulihan yang menghubungkan audit teknis, evaluasi kontrak, valuasi aset, dan kebutuhan pendidikan. Keputusan penyelesaian tidak dapat dibuat hanya dari aspek anggaran. Kondisi struktur, biaya tambahan, tanggung jawab pihak, dan kesiapan operasional harus dinilai secara terpadu.

Teori pertanggungjawaban hukum menempatkan tata kelola sebagai sistem untuk memastikan bahwa kewenangan selalu diikuti akuntabilitas. Setiap keputusan harus mempunyai dasar, pelaksana, indikator, dan mekanisme evaluasi. Kegagalan sistem tidak menghapus tanggung jawab individual, sedangkan kesalahan individual juga harus dinilai dalam konteks kelemahan sistem.

Teori Maqashid Syariah menempatkan penguatan tata kelola dalam prinsip *hifz al-mal*. Sistem yang baik harus mampu mencegah kerusakan, mendeteksi penyimpangan, dan memulihkan aset. Tata kelola yang membiarkan proyek terus kehilangan nilai bertentangan dengan tujuan perlindungan kekayaan publik.

Surah Ash-Shaff ayat 4 memberikan dasar mengenai pentingnya keteraturan:

مَّرْصُوْصٌ بُنْيَانٌ كَاَنَّهُمْ صَفًّا سَبِيْلِهٖ فِيْ يُقَاتِلُوْنَ الَّذِيْنَ يُحِبُّ اللّٰهَ اِنَّ

Artinya:

“Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang berjuang di jalan-Nya dalam barisan yang teratur seakan-akan mereka seperti bangunan yang tersusun kukuh.”[238]

Ayat tersebut menunjukkan nilai keteraturan, kesatuan, dan kekuatan organisasi. Tata kelola proyek SBSN harus dibangun melalui pembagian tugas

[238] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Ash-Shaff/61: 4.

yang jelas, koordinasi yang kuat, data yang terintegrasi, dan tindakan yang konsisten.

Surah Ar-Ra'd ayat 11 menegaskan kebutuhan perubahan melalui tindakan:

بِاَنْفُسِهِمْۗ مَا يُغَيِّرُوْا حَتّٰى يِقَوْمٍ مَا يُغَيِّرُ لَا اللّٰهَ اِنَّ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum sampai mereka mengubah apa yang ada pada diri mereka sendiri."[239]

Ayat tersebut relevan terhadap kebutuhan memperbaiki kelemahan tata kelola secara aktif. Temuan yang berulang tidak akan selesai tanpa perubahan prosedur, perilaku, koordinasi, dan sistem pengawasan.[240]

Teori Maslahah menilai penguatan tata kelola berdasarkan kemampuannya mencegah keterbengkaian dan memulihkan manfaat. Sistem yang baik harus menghasilkan keputusan yang cepat, proporsional, dan dapat dilaksanakan. Penambahan prosedur yang tidak memperbaiki hasil justru dapat meningkatkan beban administrasi.

Penguatan tata kelola proyek SBSN pada akhirnya harus diarahkan pada integrasi data, peringatan dini, pemeriksaan terpadu, pembagian tanggung jawab, dan pemulihan aset. Rangkaian tersebut memastikan bahwa kegagalan tidak hanya dicatat sebagai temuan, tetapi ditangani sampai aset kembali memiliki nilai dan fungsi.

---

[239] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Ar-Ra'd/13: 11.

[240] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 4-8; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024, Pasal 6-12.

BAB IV

PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PENGGUNA BARANG TERHADAP *UNDERLYING ASSET* YANG TERBENGKALAI ATAS PROYEK INFRASTRUKTUR YANG DIBIAYAI MELALUI SURAT BERHARA SYARIAH NEGARA

A. Pertanggungjawaban Hukum Perdata Pengguna Barang Terhadap *Underlying Asset* Terbengkalai Atas Proyek Infrastruktur Yang Dibiayai Melalui Surat Berharga Syariah Negara.

1. Hubungan Hukum Perdata Para Pihak dalam Pengelolaan *Underlying Asset* SBSN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur melalui SBSN melibatkan beberapa pihak dengan kedudukan hukum yang berbeda. Pemerintah bertindak sebagai penerbit SBSN, kementerian atau lembaga mengusulkan dan melaksanakan proyek, satuan kerja menjalankan kegiatan teknis, Pejabat Pembuat Komitmen mengikatkan diri dengan penyedia, penyedia melaksanakan pekerjaan, sedangkan pengguna barang dan Pengguna Barang menggunakan serta mengelola aset setelah proyek selesai. Hubungan tersebut membentuk rangkaian kewajiban yang tidak selalu berada dalam satu kontrak, tetapi saling berkaitan dalam menghasilkan aset yang dapat digunakan dan memberikan manfaat.

Hubungan hukum perdata yang paling nyata terdapat dalam kontrak pengadaan barang atau jasa antara Pejabat Pembuat Komitmen sebagai wakil pemerintah dan penyedia sebagai pelaksana pekerjaan. Kontrak tersebut memuat hak dan kewajiban mengenai ruang lingkup pekerjaan, spesifikasi teknis, nilai kontrak, jadwal pelaksanaan, tata cara pembayaran, pemeliharaan, jaminan, serah terima, serta sanksi apabila kewajiban tidak dipenuhi. Penyedia berkewajiban

menghasilkan pekerjaan sesuai kualitas, volume, waktu, dan fungsi yang diperjanjikan. Pemerintah melalui pejabat yang berwenang berkewajiban melakukan pembayaran setelah pekerjaan memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Data sekunder penelitian memperlihatkan bahwa pembangunan proyek SBSN tidak berhenti pada selesainya hubungan kontraktual tersebut. Aset hasil proyek harus melalui tahapan pemeriksaan, pembayaran, serah terima, pencatatan sebagai Barang Milik Negara, penetapan status penggunaan, serta pemanfaatan. Setiap tahapan menimbulkan perubahan kedudukan dan kewajiban para pihak. Penyedia pada awalnya bertanggung jawab atas pelaksanaan fisik, sedangkan tanggung jawab penguasaan, penggunaan, pengamanan, dan pemeliharaan secara bertahap beralih kepada instansi pemerintah setelah dilakukan serah terima yang sah.[241]

Temuan penelitian juga menunjukkan adanya perbedaan antara *underlying asset* SBSN dan aset hasil proyek SBSN. *Underlying asset* merupakan aset, manfaat atas aset, atau proyek yang menjadi dasar penerbitan SBSN. Aset hasil proyek merupakan infrastruktur yang terbentuk melalui penggunaan dana pembiayaan tersebut. Perbedaan ini penting dalam pertanggungjawaban perdata karena pihak yang bertanggung jawab atas legalitas *underlying asset* tidak selalu sama dengan pihak yang bertanggung jawab atas kondisi fisik dan pemanfaatan aset hasil proyek.[242]

---

[241] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

[242] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

Pemerintah dan Perusahaan Penerbit SBSN mempunyai hubungan hukum dengan investor berdasarkan struktur penerbitan dan akad SBSN. Kewajiban pembayaran imbalan serta nilai nominal SBSN tetap berada pada negara sesuai dengan ketentuan penerbitannya. Kegagalan proyek di daerah tidak serta-merta menghapus kewajiban negara kepada investor. Keadaan ini memperlihatkan bahwa risiko keterbengkaian lebih banyak menimbulkan kerugian pada negara dan masyarakat daripada langsung mengalihkan risiko tersebut kepada pemegang SBSN.[243]

Hubungan hukum antara pemerintah dan penyedia bersumber dari kontrak pengadaan. Hubungan tersebut menempatkan penyedia sebagai pihak yang bertanggung jawab atas penyelesaian pekerjaan sesuai dengan isi kontrak. Penyedia dapat dimintai pertanggungjawaban apabila pekerjaan dihentikan tanpa alasan yang sah, tidak sesuai spesifikasi, mengalami kekurangan volume, memiliki cacat mutu, atau tidak diselesaikan dalam waktu yang diperjanjikan. Tanggung jawab tersebut tetap melekat selama masa pelaksanaan dan masa pemeliharaan sesuai dengan ketentuan kontrak.

Hubungan hukum Pengguna Barang memiliki karakter yang berbeda. Pengguna Barang dalam penelitian ini dipahami sebagai institusi yang menerima, menggunakan, menguasai, mengoperasikan, atau memperoleh manfaat langsung dari aset yang dibiayai melalui SBSN. Pengguna Barang dapat berupa kementerian, lembaga, satuan kerja, perguruan tinggi, instansi vertikal, badan

[243] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1 dan angka 3; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 1-8; Iyah Faniyah, *loc.cit.*

layanan umum, atau unit pemerintah lainnya. Masyarakat merupakan Pengguna Barang akhir, tetapi tidak memiliki kewenangan administratif dan kontraktual atas aset.

Data primer dan sekunder yang dianalisis dalam penelitian menunjukkan bahwa kedudukan Pengguna Barang tidak selalu dinyatakan secara tegas dalam satu dokumen khusus. Kedudukan tersebut sering tersebar dalam dokumen pengusulan proyek, penetapan satuan kerja, berita acara serah terima, pencatatan Barang Milik Negara, penetapan status penggunaan, serta ketentuan internal institusi. Kondisi ini menimbulkan persoalan ketika aset tidak digunakan atau tidak dipelihara karena tidak terdapat batas yang tegas antara pihak pelaksana proyek, pengguna barang, pengelola barang, dan Pengguna Barang .[244]

Hasil penelitian juga memperlihatkan bahwa keberadaan fisik aset pada suatu institusi belum cukup untuk menyimpulkan bahwa institusi tersebut telah menerima seluruh tanggung jawab perdata. Pertanggungjawaban baru dapat dibebankan apabila terdapat dasar yang menunjukkan bahwa aset telah diserahkan, diterima, berada dalam penguasaan efektif, dan menjadi kewajiban institusi tersebut untuk dioperasikan atau dipelihara. Aset yang masih dalam proses konstruksi, belum memenuhi syarat serah terima, atau masih menjadi objek sengketa dengan penyedia pada dasarnya belum sepenuhnya beralih menjadi tanggung jawab Pengguna Barang .

[244] Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. *Laporan perkembangan instrumen Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dan pengelolaannya*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020, hlm 87.

Berita acara serah terima mempunyai kedudukan penting dalam menentukan peralihan tanggung jawab. Dokumen tersebut tidak hanya menunjukkan perpindahan penguasaan fisik, tetapi juga menjadi titik awal kewajiban institusi untuk mengamankan, mencatat, menggunakan, dan memelihara aset. Serah terima yang dilakukan tanpa pemeriksaan kondisi fisik dan fungsi dapat menimbulkan persoalan karena Pengguna Barang berpotensi menerima aset yang belum layak digunakan. Serah terima administratif yang tidak disertai kesiapan operasional juga dapat menyebabkan bangunan selesai secara fisik tetapi tetap tidak berfungsi.

Temuan empiris dalam penelitian memperlihatkan bahwa efektivitas pemanfaatan proyek SBSN di Sumatera Utara dipengaruhi oleh kesiapan operasional, pencatatan aset, koordinasi kelembagaan, pemeliharaan, dan evaluasi manfaat. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara penyelesaian pekerjaan dan pemanfaatan hasil pembangunan. Proyek dapat dinyatakan selesai berdasarkan progres fisik dan pembayaran, tetapi belum mencapai tujuan substantif apabila aset tidak digunakan oleh Pengguna Barang .

Hubungan hukum Pengguna Barang setelah serah terima dapat melahirkan kewajiban yang bersifat keperdataan, meskipun Pengguna Barang bukan pihak dalam kontrak awal pembangunan. Kewajiban tersebut dapat bersumber dari perjanjian penggunaan, penetapan status penggunaan, berita acara serah terima, atau ketentuan yang mengatur pengelolaan Barang Milik Negara. Pengguna Barang berkewajiban menggunakan aset sesuai peruntukan, menjaga kondisinya, mencegah kerusakan, serta tidak melakukan tindakan yang menurunkan nilai atau menghilangkan fungsi aset.

Kegagalan menjalankan kewajiban pascaserah terima dapat menimbulkan pertanggungjawaban apabila terdapat kerugian yang dapat dibuktikan. Kelalaian membiarkan bangunan rusak, tidak mengamankan aset, menggunakan aset tidak sesuai peruntukan, atau tidak mengambil tindakan ketika mengetahui adanya kerusakan dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap kewajiban hukum. Pertanggungjawaban tidak timbul semata-mata karena aset tidak berfungsi, tetapi karena terdapat kewajiban yang telah melekat dan tidak dilaksanakan secara patut.[245]

Posisi Pengguna Barang harus dibedakan dari posisi penyedia. Penyedia bertanggung jawab terhadap kualitas dan penyelesaian pekerjaan yang diperjanjikan. Pengguna Barang bertanggung jawab terhadap penggunaan dan keberlanjutan fungsi setelah aset berada dalam penguasaannya. Kesalahan konstruksi yang terjadi sebelum serah terima tidak dapat langsung dibebankan kepada Pengguna Barang . Kerusakan yang terjadi akibat tidak adanya pemeliharaan setelah serah terima dapat menjadi tanggung jawab Pengguna Barang apabila pemeliharaan berada dalam kewenangannya.

Pemisahan tanggung jawab tersebut diperlukan karena keterbengkaian sering kali tidak disebabkan oleh satu peristiwa tunggal. Kesalahan perencanaan dapat menyebabkan desain tidak sesuai kebutuhan. Kelalaian penyedia dapat menyebabkan pekerjaan tidak selesai atau tidak memenuhi mutu. Lemahnya pengawasan dapat menyebabkan kekurangan pekerjaan tidak terdeteksi.

[245] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

Ketidaksiapan Pengguna Barang dapat menyebabkan aset yang telah selesai tidak dioperasikan. Rangkaian keadaan tersebut menunjukkan bahwa penentuan tanggung jawab harus dilakukan berdasarkan tahapan terjadinya kegagalan.

Konstruksi hubungan hukum para pihak juga harus memperhatikan asas *privity of contract*. Pengguna Barang yang bukan pihak dalam kontrak pembangunan pada prinsipnya tidak dapat langsung dituntut berdasarkan wanprestasi kontrak tersebut. Tanggung jawab wanprestasi pertama-tama diarahkan kepada pihak yang mengikatkan diri dalam perjanjian. Pengguna Barang dapat dimintai tanggung jawab apabila terdapat perikatan tersendiri, kewajiban hukum tertentu, atau tindakan yang memenuhi unsur perbuatan melawan hukum.

Hubungan hukum dalam pengelolaan SBSN tidak hanya dinilai berdasarkan hukum positif, tetapi juga berdasarkan data kewahyuan yang menempatkan akad sebagai amanah yang harus dipenuhi. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Mā'idah ayat 1:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."*[246]

Ayat tersebut menegaskan bahwa setiap hubungan hukum yang dibentuk melalui akad atau perjanjian melahirkan kewajiban untuk memenuhi prestasi secara jujur dan bertanggung jawab. Dalam konteks proyek SBSN, kewajiban memenuhi akad tidak hanya ditujukan kepada penyedia yang harus menyelesaikan pembangunan. Pemerintah dan institusi terkait juga berkewajiban memastikan

[246] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.

bahwa rangkaian pembiayaan menghasilkan aset yang dapat digunakan sesuai tujuan.

Makna pemenuhan akad tidak dapat dibatasi pada pemenuhan formal berupa pembayaran dan penyerahan bangunan. Akad pembiayaan SBSN mempunyai tujuan menghasilkan manfaat dari aset atau proyek yang menjadi dasar transaksi. Penyelesaian fisik yang tidak disertai pemanfaatan memperlihatkan bahwa tujuan substantif akad belum sepenuhnya tercapai. Pengguna Barang karena itu memegang posisi penting dalam mewujudkan kesinambungan antara pembangunan fisik dan manfaat publik.

Amanah dalam penguasaan dan penggunaan aset negara juga ditegaskan dalam Q.S. An-Nisā' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."*[247]

Aset hasil pembiayaan SBSN merupakan bagian dari harta publik yang pengelolaannya dipercayakan kepada lembaga negara. Pengguna Barang tidak memperoleh kebebasan untuk membiarkan, mengabaikan, atau menggunakan aset tanpa memperhatikan tujuan pembangunannya. Penguasaan aset mengandung amanah untuk menjaga nilai, fungsi, dan manfaatnya bagi masyarakat.

Prinsip amanah juga menuntut keadilan dalam menentukan pihak yang bertanggung jawab. Pembebanan tanggung jawab tidak boleh dilakukan hanya

[247] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

berdasarkan posisi formal atau lokasi aset. Pihak yang tidak memiliki kewenangan, tidak menerima serah terima, atau tidak mempunyai kemampuan untuk mencegah kerugian tidak dapat dibebani dengan tanggung jawab yang sama seperti pihak yang melakukan pelanggaran. Keadilan menuntut penelusuran terhadap kewajiban, tindakan, kesalahan, dan kontribusi setiap pihak terhadap keterbengkaian.[248]

Larangan menguasai atau menggunakan harta secara tidak benar terdapat dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 188:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ

Artinya: *"Janganlah kamu memakan harta di antara kamu dengan jalan yang batil."*[249]

Ayat tersebut mempunyai relevansi terhadap pengelolaan dana dan aset SBSN karena pembiaran terhadap kerusakan, penggunaan yang menyimpang, pembayaran pekerjaan yang tidak sesuai, atau penguasaan aset tanpa pemanfaatan dapat menyebabkan harta publik kehilangan nilai. Kehilangan nilai tidak selalu berbentuk pengambilan harta secara langsung. Pemborosan, pembiaran, dan kelalaian yang menyebabkan aset tidak memberikan manfaat juga bertentangan dengan tujuan perlindungan harta.

Analisis berdasarkan *hifz al-māl* menunjukkan bahwa hubungan hukum para pihak tidak boleh dipahami hanya sebagai pembagian kewenangan administratif. Setiap pihak mempunyai kewajiban untuk menjaga agar dana yang dihimpun

[248] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

[249] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 188.

melalui SBSN berubah menjadi aset yang bernilai dan bermanfaat. Penyedia wajib menjaga kualitas pekerjaan, pejabat pelaksana wajib mengawasi dan memeriksa, sedangkan Pengguna Barang wajib mengoperasikan dan memelihara setelah tanggung jawab beralih kepadanya.

Hasil penelitian dengan demikian menunjukkan bahwa hubungan hukum perdata para pihak bersifat bertahap dan saling berkaitan. Tahap perencanaan menentukan pihak yang bertanggung jawab atas kesiapan proyek. Tahap pelaksanaan menentukan kewajiban kontraktual penyedia dan pejabat pengadaan. Tahap serah terima menentukan peralihan penguasaan dan risiko. Tahap pemanfaatan menentukan tanggung jawab Pengguna Barang terhadap fungsi dan keberlanjutan aset.

Pertanggungjawaban perdata Pengguna Barang baru dapat dibebankan apabila terdapat dasar perikatan atau kewajiban hukum yang jelas. Unsur yang harus dibuktikan meliputi adanya serah terima yang sah, penguasaan efektif atas aset, kewajiban untuk menggunakan atau memelihara, tindakan atau kelalaian, kerugian, dan hubungan kausal. Kedudukan sebagai Pengguna Barang tidak dengan sendirinya cukup untuk melahirkan kewajiban ganti rugi.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan utama dalam hubungan hukum para pihak bukan hanya banyaknya institusi yang terlibat, tetapi belum tegasnya batas tanggung jawab pada masa pascakonstruksi. Regulasi dan dokumen proyek relatif lebih jelas mengatur kewajiban selama perencanaan dan pelaksanaan pekerjaan. Pengaturan mengenai pihak yang wajib memastikan aset

segera beroperasi, menyediakan anggaran pemeliharaan, mengevaluasi manfaat, dan memulihkan fungsi aset masih tersebar dalam berbagai ketentuan.

Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan pengalihan tanggung jawab. Penyedia dapat menyatakan pekerjaan telah selesai dan diserahterimakan, satuan kerja dapat menyatakan kewajibannya berakhir setelah pembayaran, sedangkan Pengguna Barang dapat menyatakan belum menerima kewenangan atau anggaran operasional. Aset akhirnya berada dalam keadaan tidak digunakan tanpa terdapat satu pihak yang segera mengambil tindakan pemulihan.

Hasil analisis menunjukkan bahwa hubungan hukum perlu dikonstruksikan melalui prinsip tanggung jawab mengikuti kewenangan dan penguasaan efektif. Pihak yang mempunyai kewenangan pada tahap tertentu harus bertanggung jawab atas kegagalan yang terjadi dalam ruang kewenangannya. Penyedia bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan, pejabat terkait bertanggung jawab atas pemeriksaan dan serah terima, sedangkan Pengguna Barang bertanggung jawab atas pemanfaatan dan pemeliharaan setelah kewajiban tersebut secara sah beralih kepadanya.

Konstruksi tersebut sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban hukum yang proporsional dan nilai keadilan dalam hukum Islam. Amanah atas aset publik tidak dapat dipisahkan dari kemampuan dan kewenangan untuk menjaganya. Pertanggungjawaban juga tidak boleh dibebankan secara berlebihan kepada satu pihak ketika keterbengkaian merupakan hasil dari rangkaian kesalahan beberapa pihak.

Berdasarkan hasil penelitian, hubungan hukum perdata dalam pengelolaan *underlying asset* SBSN harus dibaca sebagai rangkaian yang menghubungkan kontrak pembangunan, serah terima, penetapan penggunaan, penguasaan aset, pemanfaatan, dan pemeliharaan. Setiap dokumen dan tahapan menentukan waktu lahirnya kewajiban serta batas tanggung jawab. Kejelasan hubungan tersebut menjadi dasar untuk menganalisis apakah keterbengkaian berikutnya merupakan wanprestasi, perbuatan melawan hukum, atau kegagalan administratif yang tidak dapat langsung dimasukkan ke dalam ranah perdata.

2. Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum dalam Keterbengkaian *Underlying asset*

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil pembiayaan SBSN tidak selalu lahir dari satu jenis pelanggaran. Sebagian masalah dapat bersumber dari tidak dipenuhinya kewajiban yang telah diperjanjikan dalam kontrak, sedangkan sebagian lainnya berasal dari tindakan atau pembiaran yang melanggar kewajiban hukum umum. Perbedaan sumber pelanggaran tersebut menentukan apakah pertanggungjawaban perdata dibangun berdasarkan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum.

Data primer dan sekunder penelitian memperlihatkan bahwa persoalan proyek SBSN dapat muncul pada tahap pelaksanaan pekerjaan maupun setelah pembangunan dinyatakan selesai. Masalah pada tahap pelaksanaan antara lain berupa keterlambatan pekerjaan, penghentian kegiatan, ketidaksesuaian mutu, kekurangan volume, belum terselesaikannya fasilitas pendukung, serta tidak dipenuhinya kewajiban dalam masa pemeliharaan. Masalah pascapembangunan

dapat berupa aset yang tidak segera dioperasikan, tidak dipelihara, tidak diamankan, atau dibiarkan kehilangan fungsi. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa pertanggungjawaban perdata harus ditentukan berdasarkan tahap terjadinya keterbengkaian dan kewajiban pihak yang berlaku pada tahap tersebut.

Wanprestasi pada dasarnya terjadi ketika pihak yang telah mengikatkan diri dalam perjanjian tidak melaksanakan prestasi sebagaimana yang telah disepakati. Prestasi dalam proyek infrastruktur SBSN tidak hanya berupa pembangunan fisik. Prestasi juga mencakup kesesuaian mutu dan volume, ketepatan waktu, penyerahan hasil pekerjaan, perbaikan cacat, pemenuhan masa pemeliharaan, serta kemampuan hasil pekerjaan untuk digunakan sesuai fungsi yang diperjanjikan.[250]

Empat bentuk wanprestasi dapat ditemukan dalam konteks proyek SBSN. Bentuk pertama ialah tidak melaksanakan pekerjaan sama sekali. Kondisi ini terjadi ketika penyedia tidak memulai atau menghentikan pekerjaan sebelum mencapai keluaran yang diperjanjikan. Bentuk kedua ialah melaksanakan pekerjaan tetapi tidak sebagaimana mestinya, seperti kualitas bahan yang tidak sesuai, kekurangan volume, atau hasil pekerjaan yang tidak dapat digunakan secara layak. Bentuk ketiga ialah terlambat melaksanakan pekerjaan. Bentuk keempat ialah melakukan sesuatu yang menurut kontrak tidak diperbolehkan, misalnya mengalihkan pekerjaan tanpa dasar yang sah atau mengganti spesifikasi tanpa persetujuan.

[250] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Roy Goode, *loc.cit.*

Data pelaksanaan proyek memperlihatkan bahwa keterlambatan tidak selalu identik dengan wanprestasi. Penilaian harus terlebih dahulu memperhatikan penyebab keterlambatan, ketentuan kontrak, perubahan pekerjaan, kondisi lahan, keadaan memaksa, dan tindakan para pihak. Keterlambatan yang berasal dari kelalaian penyedia berbeda dari keterlambatan akibat lahan yang belum tersedia atau perubahan desain oleh satuan kerja. Pembebanan tanggung jawab yang tidak memeriksa penyebab tersebut berpotensi menempatkan seluruh kegagalan kepada penyedia, padahal keterbengkaian dapat berasal dari ketidaksiapan pemerintah sejak tahap perencanaan.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kesiapan proyek mempunyai hubungan langsung dengan risiko wanprestasi. Proyek yang ditetapkan sebelum kesiapan lahan, desain, perizinan, dan kebutuhan operasional dipastikan akan menghadapi kemungkinan perubahan pekerjaan dan keterlambatan. Penyedia memang berkewajiban memenuhi kontrak, tetapi satuan kerja juga berkewajiban menyediakan kondisi yang memungkinkan kontrak dilaksanakan. Wanprestasi karena itu harus dianalisis secara timbal balik, bukan hanya dari kewajiban penyedia.[251]

Kedudukan kontrak menjadi penting karena dokumen tersebut menentukan lingkup pekerjaan, jangka waktu, standar mutu, tata cara pembayaran, keadaan kahar, masa pemeliharaan, dan akibat apabila prestasi tidak dipenuhi. Kontrak juga menjadi dasar untuk menilai apakah hasil pembangunan dapat dinyatakan

[251] Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. *Laporan perkembangan instrumen Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dan pengelolaannya*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020, hlm 90

selesai. Progres administratif atau pembayaran seratus persen tidak dapat menghapus kenyataan bahwa pekerjaan belum memenuhi spesifikasi atau belum dapat difungsikan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian fisik belum tentu identik dengan pemenuhan prestasi secara sempurna. Bangunan dapat terlihat selesai, tetapi belum dapat digunakan karena instalasi pendukung tidak tersedia, akses belum dibangun, utilitas belum tersambung, atau komponen utama tidak berfungsi. Kondisi tersebut menunjukkan adanya prestasi yang secara administratif dinyatakan selesai, tetapi secara substantif belum memberikan hasil yang diperjanjikan.[252]

Penyedia yang menyerahkan hasil pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi dapat dimintai pertanggungjawaban untuk memperbaiki, mengganti, atau menyelesaikan bagian yang belum terpenuhi. Kewajiban tersebut dapat dilaksanakan melalui masa pemeliharaan, pencairan jaminan, pengenaan denda, atau tindakan kontraktual lainnya. Pemenuhan tanggung jawab harus diutamakan sebelum kerusakan berkembang dan menyebabkan aset semakin sulit dipulihkan.

Pengguna Barang mempunyai kedudukan yang berbeda dalam analisis wanprestasi. Pengguna Barang pada umumnya tidak menjadi pihak langsung dalam kontrak konstruksi. Kondisi tersebut menyebabkan Pengguna Barang tidak dapat langsung digugat berdasarkan wanprestasi atas kewajiban yang hanya dibebankan kepada penyedia atau PPK. Asas bahwa perjanjian mengikat para

[252] *Ibid*, hlm 91

pihak yang membuatnya membatasi pembebanan kewajiban kepada institusi yang tidak menjadi pihak dalam kontrak.

Tanggung jawab berdasarkan wanprestasi dapat muncul kepada Pengguna Barang apabila terdapat perikatan tersendiri. Perikatan tersebut dapat dituangkan dalam berita acara serah terima, perjanjian penggunaan, kerja sama pemanfaatan, dokumen penyerahan pengelolaan, atau dokumen lain yang memuat kewajiban tertentu. Kewajiban tersebut dapat berupa pengoperasian, pemeliharaan, pengamanan, penyediaan personel, atau penggunaan aset sesuai peruntukan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan penting terdapat pada belum tegasnya pengaturan kewajiban pascaserah terima. Dokumen proyek lebih banyak mengatur penyelesaian pembangunan dan penyerahan hasil pekerjaan. Kewajiban memastikan aset segera berfungsi, tersedianya anggaran operasional, kesiapan sumber daya manusia, dan pemeliharaan jangka panjang belum selalu dirumuskan secara rinci. Kondisi ini menyulitkan penerapan wanprestasi kepada Pengguna Barang karena prestasi yang harus dipenuhi tidak selalu dinyatakan secara jelas.[253]

Ketidakjelasan tersebut tidak berarti bahwa Pengguna Barang bebas dari seluruh tanggung jawab perdata. Tanggung jawab dapat tetap timbul berdasarkan perbuatan melawan hukum apabila tindakan atau kelalaiannya memenuhi unsur yang dipersyaratkan. Perbuatan melawan hukum tidak bergantung pada adanya kontrak langsung antara pihak yang dirugikan dan pihak yang melakukan

[253] Rizal, R., & Handayani, T. *Op. Cit* Optimalisasi Barang Milik Negara (BMN) sebagai *underlying asset* dalam mendukung efektivitas penerbitan Sukuk Negara. hlm. 120–121

perbuatan. Dasarnya ialah adanya pelanggaran terhadap kewajiban hukum, hak pihak lain, kesusilaan, kepatutan, atau kehati-hatian dalam kehidupan masyarakat.

Keterbengkaian dapat dikaitkan dengan perbuatan melawan hukum apabila Pengguna Barang telah menerima dan menguasai aset, mengetahui adanya risiko kerusakan, mempunyai kewenangan untuk bertindak, tetapi tidak melakukan tindakan yang sewajarnya. Pembiaran bangunan tanpa pengamanan, tidak dilaporkannya kerusakan, penggunaan yang menyimpang, atau penyerahan penguasaan kepada pihak lain tanpa dasar dapat menjadi bentuk perbuatan yang merugikan aset negara.

Unsur pertama yang harus dibuktikan ialah adanya perbuatan. Perbuatan dalam konteks ini dapat berbentuk tindakan aktif maupun pembiaran. Tindakan aktif dapat berupa penggunaan aset tidak sesuai peruntukan, perubahan bangunan tanpa kewenangan, atau pemberian akses kepada pihak yang tidak berhak. Pembiaran dapat berupa tidak melakukan pemeliharaan, tidak melaporkan kerusakan, tidak mengamankan aset, atau tidak mencegah penggunaan tanpa hak.[254]

Unsur kedua ialah sifat melawan hukum. Kelalaian baru dapat dinilai melawan hukum apabila pihak tersebut mempunyai kewajiban untuk bertindak. Pengguna Barang yang belum menerima serah terima atau belum diberikan kewenangan tidak dapat dipersamakan dengan Pengguna Barang yang secara sah telah menguasai aset. Penentuan kewajiban harus ditelusuri melalui dokumen

[254] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

proyek, status penggunaan, berita acara serah terima, dan pembagian tugas kelembagaan.

Unsur ketiga ialah kesalahan. Kesalahan dapat berbentuk kesengajaan atau kelalaian. Kesengajaan muncul ketika pihak mengetahui akibat tindakannya tetapi tetap melakukannya. Kelalaian muncul ketika pihak tidak menggunakan kehati-hatian yang seharusnya dapat dilakukan dalam kedudukan dan kewenangannya. Standar kehati-hatian perlu disesuaikan dengan kapasitas pihak tersebut, akses terhadap informasi, dan kemampuan mencegah kerugian.

Unsur keempat ialah kerugian. Kerugian tidak hanya berupa hilangnya sejumlah uang. Kerusakan bangunan, penurunan nilai aset, biaya perbaikan, biaya pengamanan, kebutuhan penganggaran ulang, serta hilangnya manfaat penggunaan dapat diperhitungkan sebagai akibat ekonomis. Hilangnya pelayanan publik juga menunjukkan kerugian sosial, meskipun penilaiannya tidak selalu mudah dikonversi menjadi nominal.

Unsur kelima ialah hubungan sebab akibat. Kerugian harus dapat dihubungkan dengan tindakan atau kelalaian pihak yang dimintai tanggung jawab. Kerusakan akibat cacat konstruksi tidak dapat dibebankan kepada Pengguna Barang hanya karena kerusakan ditemukan setelah serah terima. Kelalaian Pengguna Barang dapat menjadi penyebab apabila kerusakan kecil yang telah diketahui dibiarkan berkembang hingga menimbulkan kerusakan lebih berat.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kausalitas merupakan bagian paling penting sekaligus paling rumit. Keterbengkaian proyek sering terbentuk melalui rangkaian peristiwa. Perencanaan yang tidak matang dapat diikuti perubahan

desain, keterlambatan penyedia, pengawasan yang lemah, serah terima yang tidak cermat, dan ketidaksiapan Pengguna Barang . Setiap pihak dapat memberi kontribusi berbeda terhadap akibat akhir.

Kondisi tersebut menuntut analisis pertanggungjawaban bersama. Penyedia dapat bertanggung jawab atas cacat dan keterlambatan. Konsultan pengawas dapat bertanggung jawab apabila menyetujui pekerjaan yang tidak sesuai. Pejabat pelaksana dapat bertanggung jawab apabila melakukan pembayaran atau serah terima tanpa pemeriksaan memadai. Pengguna Barang dapat bertanggung jawab apabila setelah menerima aset tidak melakukan pengamanan dan pemeliharaan yang menjadi kewajibannya.

Pertanggungjawaban bersama tidak berarti seluruh pihak menanggung beban yang sama. Pembagian tanggung jawab harus didasarkan pada kontribusi kesalahan dan hubungan kausal. Pihak yang menyebabkan kegagalan utama harus menanggung bagian yang lebih besar. Pihak yang hanya berkontribusi terhadap bertambahnya kerusakan dibebani sebatas akibat yang lahir dari kelalaiannya.

Data sekunder penelitian memperlihatkan bahwa sistem pengelolaan proyek SBSN masih lebih kuat mengatur kewajiban selama masa konstruksi dibandingkan kewajiban pascapembangunan. Orientasi tersebut menyebabkan wanprestasi penyedia relatif lebih mudah diidentifikasi melalui kontrak. Kelalaian Pengguna Barang lebih sulit ditentukan karena tersebarnya kewajiban dalam

aturan pengelolaan BMN, dokumen serah terima, dan kebijakan internal lembaga.[255]

Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa tidak setiap keterbengkaian dapat diselesaikan melalui gugatan wanprestasi. Gugatan wanprestasi memerlukan kontrak dan prestasi yang jelas. Perbuatan melawan hukum dapat digunakan apabila kerugian berasal dari pelanggaran kewajiban umum, tetapi unsur perbuatan, kesalahan, kerugian, dan kausalitas tetap harus dibuktikan. Pemilihan dasar gugatan yang tidak tepat dapat menyebabkan pertanggungjawaban gagal diterapkan.

Data primer penelitian mengenai pelaksanaan, pengawasan, serah terima, penggunaan, pemeliharaan, kondisi aset, dan penyebab keterbengkaian harus ditempatkan sebagai alat untuk menguji unsur-unsur tersebut. Informasi empiris tidak cukup hanya menunjukkan bahwa aset tidak berfungsi. Data harus menjelaskan kapan kerusakan muncul, siapa yang menguasai aset, tindakan apa yang telah dilakukan, kewajiban siapa yang tidak dijalankan, dan apakah pembiaran tersebut memperbesar kerugian. Draf penelitian memang menetapkan aspek-aspek tersebut sebagai ruang lingkup data primer, tetapi belum memuat kutipan wawancara spesifik yang dapat digunakan secara langsung.

Analisis kewahyuan memberikan dasar etik dan substantif terhadap kewajiban memenuhi prestasi. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Mā’idah ayat 1:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ

[255] *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.*

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."*[256]

Ayat tersebut menegaskan bahwa akad harus dipenuhi berdasarkan isi dan tujuan yang telah disepakati. Pemenuhan akad dalam proyek SBSN tidak cukup diukur dari selesainya dokumen kontrak atau pembayaran. Prestasi harus menghasilkan infrastruktur yang sesuai mutu, dapat diserahterimakan, dan dapat digunakan. Penyerahan pekerjaan yang secara formal selesai tetapi secara substantif tidak dapat difungsikan menunjukkan belum terpenuhinya tujuan akad secara sempurna.

Kewajiban memenuhi akad berlaku kepada seluruh pihak sesuai lingkup perikatannya. Penyedia wajib menyelesaikan pekerjaan. PPK wajib menjalankan kontrak dan pemeriksaan secara patut. Pengguna Barang wajib memenuhi kewajiban yang diterimanya setelah aset diserahkan. Ayat tersebut tidak dapat digunakan untuk membebankan kewajiban yang tidak pernah diterima oleh suatu pihak. Prinsip keadilan tetap mengharuskan identifikasi terhadap isi dan subjek akad.

Allah Swt. juga berfirman dalam Q.S. An-Nisā' ayat 29:

مِنْكُمْ تَرَاضٍ عَنْ تِجَارَةً تَكُونَ أَنْ إِلَّا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ أَمْوَالَكُمْ تَأْكُلُوا لَا آمَنُوا الَّذِينَ أَيُّهَا يَا

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali melalui perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka di antara kamu."*[257]

[256] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.
[257] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 29.

Ayat tersebut mengandung larangan memperoleh atau mempertahankan manfaat secara tidak sah. Pembayaran terhadap pekerjaan yang tidak sesuai, penggunaan material di bawah spesifikasi, penguasaan aset untuk kepentingan yang menyimpang, serta pembiaran yang menyebabkan harta publik kehilangan nilai bertentangan dengan prinsip perlindungan harta. Jalan batil tidak hanya berbentuk pengambilan langsung, tetapi juga dapat berbentuk pemenuhan kontrak secara semu yang tidak sebanding dengan pembayaran negara.

Prinsip larangan menimbulkan kerugian juga tercermin dalam hadis:

ضِرَارَ وَلَا ضَرَرَ لَا

Artinya: *"Tidak boleh menimbulkan bahaya dan tidak boleh pula membalas bahaya dengan bahaya."*[258]

Kaidah tersebut relevan untuk menilai tindakan dan pembiaran para pihak. Penyedia tidak boleh menyerahkan pekerjaan yang membahayakan atau tidak dapat digunakan. Pejabat tidak boleh menerima hasil pekerjaan yang belum layak. Pengguna Barang tidak boleh membiarkan aset rusak apabila mempunyai kemampuan untuk mencegahnya. Setiap pihak berkewajiban mencegah kerugian dalam ruang kewenangan masing-masing.

Perspektif *hifz al-māl* menempatkan wanprestasi dan perbuatan melawan hukum sebagai ancaman terhadap perlindungan harta publik. Dana SBSN berasal dari pembiayaan negara yang menimbulkan kewajiban fiskal. Negara tetap membayar imbalan dan nilai nominal SBSN, sehingga kegagalan proyek

[258] Ibnu Majah, *Sunan Ibnu Majah* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, t.t.), Hadis "La Darar wa La Dirar", Hadis la darar wa la dirar.

menimbulkan keadaan ketika kewajiban pembayaran tetap berjalan tetapi manfaat aset tidak diterima masyarakat. Kondisi ini menciptakan mafsadah berupa beban fiskal, hilangnya nilai aset, dan tertundanya pelayanan publik.[259]

Teori Maslahah mengarahkan penyelesaian pertanggungjawaban agar tidak berhenti pada pembayaran kompensasi. Ganti rugi yang diterima negara belum tentu memulihkan manfaat proyek apabila bangunan tetap terbengkalai. Pertanggungjawaban perdata harus dihubungkan dengan penyelesaian pekerjaan, perbaikan, penggantian komponen, atau tindakan lain yang memungkinkan aset kembali digunakan.[260]

3. Akibat Hukum dan Penyelesaian Pertanggungjawaban Perdata

Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat hukum perdata dari keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil pembiayaan SBSN tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan keadaan fisik proyek. Bangunan yang tidak selesai, tidak digunakan, atau mengalami kerusakan memang menunjukkan tidak tercapainya tujuan pembiayaan, tetapi akibat hukum harus tetap dikaitkan dengan sumber kewajiban, bentuk pelanggaran, pihak yang melakukan kesalahan, kerugian yang timbul, serta hubungan sebab akibat. Penetapan akibat hukum tanpa melalui pengujian tersebut berisiko membebankan tanggung jawab kepada

[259] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 78; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

[260] Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Roy Goode, *loc.cit.*; Hans Kelsen, *loc.cit.*

Pengguna Barang yang belum menerima aset atau tidak mempunyai kewenangan untuk mencegah keterbengkaian.[261]

Data primer dan sekunder penelitian memperlihatkan bahwa penyelesaian proyek bermasalah sering lebih dahulu diarahkan kepada persoalan administrasi kontrak, seperti pemberian teguran, perpanjangan waktu, pengenaan denda, pemutusan kontrak, pencairan jaminan, atau penunjukan penyedia pengganti. Langkah tersebut diperlukan untuk menegakkan hak pemerintah dalam hubungan kontraktual. Efektivitas penyelesaian tidak cukup diukur dari keberhasilan menjatuhkan sanksi kepada penyedia karena aset dapat tetap tidak berfungsi setelah kontrak diputus atau jaminan dicairkan.

Akibat hukum pertama dari wanprestasi adalah kewajiban untuk memenuhi prestasi. Penyedia yang belum menyelesaikan pekerjaan dapat diperintahkan menyelesaikan sisa pekerjaan sepanjang kontrak masih berlaku dan penyelesaian masih dimungkinkan. Penyedia yang menyerahkan pekerjaan tidak sesuai mutu atau spesifikasi dapat diwajibkan memperbaiki, mengganti, atau mengulang bagian pekerjaan yang tidak memenuhi persyaratan. Pemenuhan prestasi merupakan bentuk penyelesaian yang paling dekat dengan tujuan awal pembiayaan karena negara memperoleh aset sebagaimana yang diperjanjikan.

Pemenuhan prestasi harus diprioritaskan apabila secara teknis, hukum, dan ekonomis masih memungkinkan. Pemutusan kontrak yang dilakukan terlalu cepat dapat meninggalkan pekerjaan dalam kondisi terbuka, material tidak terlindungi,

[261] Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. Op.Cit. Laporan perkembangan instrumen Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dan pengelolaannya, hlm-77

dan struktur bangunan mengalami penurunan kualitas. Penundaan tindakan juga dapat meningkatkan biaya pemulihan. Pemeriksaan teknis diperlukan untuk menentukan apakah pekerjaan dapat dilanjutkan oleh penyedia lama, harus diperbaiki terlebih dahulu, atau perlu diselesaikan oleh penyedia lain.

Akibat hukum kedua berupa pembayaran ganti rugi. Ganti rugi dapat dibebankan kepada pihak yang tidak memenuhi prestasinya atau melakukan perbuatan melawan hukum apabila pelanggaran tersebut menimbulkan kerugian. Kerugian dalam proyek SBSN dapat meliputi biaya penyelesaian pekerjaan, biaya perbaikan, penggantian material, penurunan nilai aset, pengeluaran pengamanan, tambahan biaya konsultansi, dan biaya pengadaan kembali.

Nilai ganti rugi tidak dapat ditetapkan secara sembarangan. Perhitungan harus didasarkan pada kondisi fisik, volume pekerjaan yang belum tersedia, tingkat kerusakan, nilai pembayaran yang telah dilakukan, sisa manfaat aset, dan biaya yang diperlukan untuk memulihkan fungsi. Pemeriksaan teknis dan keuangan diperlukan agar nilai yang dibebankan benar-benar mencerminkan kerugian yang mempunyai hubungan dengan pelanggaran pihak tertentu.

Hilangnya manfaat pelayanan publik dapat dipertimbangkan sebagai akibat substantif dari keterbengkaian. Gedung pendidikan yang tidak digunakan, fasilitas transportasi yang tidak beroperasi, atau sarana pelayanan negara yang tidak berfungsi menyebabkan masyarakat kehilangan manfaat yang menjadi tujuan proyek. Kerugian tersebut lebih sulit dinilai secara nominal dibandingkan kerusakan fisik, tetapi tetap penting untuk menunjukkan bahwa dampak keterbengkaian tidak berhenti pada nilai bangunan.

Ganti rugi kepada negara tidak otomatis memulihkan manfaat masyarakat. Pihak yang mengembalikan sejumlah uang belum tentu telah menyelesaikan masalah apabila bangunan tetap rusak, pekerjaan tidak dilanjutkan, atau fasilitas belum dapat digunakan. Hasil penelitian karena itu menunjukkan perlunya menggabungkan pemulihan nilai keuangan dengan pemulihan fungsi aset. Orientasi ini sejalan dengan konstruksi disertasi yang menempatkan penyelesaian, perbaikan, pengoperasian, dan pengalihan penggunaan sebagai bagian dari pertanggungjawaban hukum. [262]

Akibat hukum ketiga dapat berupa pengenaan denda keterlambatan. Denda diterapkan apabila penyedia melewati jangka waktu pelaksanaan karena kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepadanya. Pengenaan denda harus mempertimbangkan ketentuan kontrak, progres pekerjaan, alasan keterlambatan, pemberian kesempatan penyelesaian, dan ada atau tidaknya keadaan memaksa.

Denda berfungsi mendorong kepatuhan serta memberikan kompensasi atas keterlambatan. Pengenaan denda tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk membiarkan proyek terus terlambat. Pejabat yang mengelola kontrak tetap wajib mengevaluasi kemampuan penyedia, risiko kerusakan, kebutuhan masyarakat, dan efektivitas pemberian kesempatan. Denda yang terus bertambah tanpa adanya kepastian penyelesaian dapat menyebabkan penanganan hanya berorientasi pada formalitas kontrak.

Akibat hukum keempat berupa pencairan jaminan. Jaminan pelaksanaan dapat dicairkan apabila penyedia tidak memenuhi kewajiban pelaksanaan

[262] *Ibid*, hlm 99

sebagaimana diperjanjikan. Jaminan pemeliharaan dapat digunakan ketika penyedia tidak memperbaiki cacat atau kerusakan yang masih menjadi tanggung jawabnya. Pencairan jaminan memberi perlindungan finansial kepada pemerintah, tetapi nilainya belum tentu mencukupi seluruh biaya penyelesaian atau perbaikan.

Data penelitian menunjukkan bahwa pencairan jaminan harus disertai langkah lanjutan. Dana yang diperoleh perlu dihubungkan dengan penanganan fisik proyek, bukan hanya dicatat sebagai penerimaan atau kompensasi kontraktual. Aset yang terpapar cuaca, tidak diamankan, atau belum memiliki komponen pendukung dapat mengalami kerusakan lebih besar selama proses pemilihan penyedia pengganti.

Akibat hukum kelima adalah pemutusan kontrak. Pemutusan dapat dilakukan apabila penyedia tidak mampu menyelesaikan pekerjaan, mengabaikan peringatan, meninggalkan proyek, melakukan pelanggaran material, atau memenuhi keadaan lain yang ditentukan dalam kontrak. Pemutusan kontrak mengakhiri hubungan hukum untuk pekerjaan yang belum dilaksanakan, tetapi tidak menghapus kewajiban penyedia atas pelanggaran dan kerugian yang telah terjadi.

Pemutusan kontrak tidak boleh dipahami sebagai akhir dari penyelesaian proyek. Pemerintah tetap harus mengamankan lokasi, menginventarisasi pekerjaan yang sah, menetapkan kondisi terakhir, menghitung pembayaran, memeriksa material, dan menentukan metode penyelesaian. Kegagalan melakukan tindakan setelah pemutusan dapat menyebabkan pekerjaan yang masih bernilai

mengalami kerusakan dan mengubah persoalan kontraktual menjadi keterbengkaian yang lebih luas.

Akibat hukum keenam dapat berupa pencantuman penyedia dalam daftar hitam. Tindakan ini bertujuan mencegah penyedia yang melakukan pelanggaran serius memperoleh kontrak pemerintah dalam periode tertentu. Daftar hitam mempunyai fungsi preventif dan menjaga integritas pengadaan. Penerapannya harus berdasarkan pemeriksaan dan prosedur yang sah agar tidak berubah menjadi sanksi sepihak tanpa dasar.

Pengenaan daftar hitam tidak menyelesaikan sisa pekerjaan. Pemerintah tetap memerlukan mekanisme pengadaan lanjutan, penganggaran, pemeriksaan teknis, serta penetapan tanggung jawab atas bagian pekerjaan yang telah dilaksanakan. Temuan ini menegaskan bahwa sanksi kepada penyedia dan pemulihan proyek merupakan dua proses yang berkaitan tetapi tidak dapat dipersamakan.

Akibat hukum ketujuh adalah pengembalian pembayaran. Pengembalian dapat dituntut apabila pembayaran melebihi progres pekerjaan, terdapat kekurangan volume, pekerjaan tidak tersedia, atau hasil pekerjaan tidak sesuai dengan dasar pembayaran. Pengembalian bertujuan memulihkan nilai keuangan negara yang telah keluar tanpa prestasi yang sebanding.

Pembayaran dalam proyek SBSN seharusnya selalu dikaitkan dengan pekerjaan yang dapat dibuktikan. Dokumen pencairan, laporan progres, hasil pemeriksaan, dan kondisi fisik harus saling sesuai. Perbedaan antara dokumen dan

keadaan lapangan menjadi dasar untuk melakukan pemeriksaan lebih lanjut dan menentukan pihak yang bertanggung jawab.[263]

Pengguna Barang tidak selalu menjadi pihak yang wajib mengembalikan pembayaran karena pada umumnya pembayaran kontrak dilakukan oleh satuan kerja melalui pejabat berwenang kepada penyedia. Tanggung jawab Pengguna Barang lebih mungkin muncul dalam bentuk pemulihan kerusakan yang terjadi setelah penguasaan aset beralih kepadanya. Pembebanan ganti rugi kepada Pengguna Barang tetap mensyaratkan adanya kesalahan atau kelalaian dan hubungan kausal dengan kerugian.[264]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa batas waktu serah terima mempunyai pengaruh penting dalam pembagian akibat hukum. Kerusakan yang telah ada sebelum serah terima pada dasarnya berada dalam tanggung jawab penyedia atau pihak yang menerima hasil pekerjaan tanpa pemeriksaan memadai. Kerusakan setelah serah terima dapat menjadi tanggung jawab Pengguna Barang apabila disebabkan oleh tidak dilakukannya pengamanan dan pemeliharaan yang menjadi kewajibannya.[265]

Serah terima tidak menghapus tanggung jawab penyedia atas cacat tersembunyi atau kewajiban dalam masa pemeliharaan. Pengguna Barang juga tidak dapat menjadikan serah terima sebagai alasan untuk menerima hasil pekerjaan tanpa pemeriksaan. Pemeriksaan bersama sebelum penyerahan

[263] Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*; Richard Allen, Richard Hemming, dan Barry Potter, *loc.cit.*

[264] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Roy Goode, *loc.cit.*

[265] Nurhayati, Rektor UIN Sumatera Utara Wawancara *Op.cit.*

diperlukan untuk mendokumentasikan kondisi, kekurangan, kewajiban perbaikan, dan kesiapan operasional.

Pertanggungjawaban perdata dapat dibebankan secara bersama apabila keterbengkaian terbentuk dari kontribusi beberapa pihak. Penyedia dapat bertanggung jawab atas mutu pekerjaan, konsultan atas kelalaian pengawasan, pejabat atas serah terima yang tidak cermat, dan Pengguna Barang atas pembiaran setelah aset dikuasai. Pembagian tanggung jawab harus mengikuti kontribusi masing-masing terhadap kerusakan dan hilangnya fungsi.

Prinsip proporsionalitas diperlukan agar tanggung jawab bersama tidak berubah menjadi pembebanan yang sama rata. Pihak yang menyebabkan cacat konstruksi harus menanggung akibat cacat tersebut. Pihak yang membiarkan kerusakan berkembang bertanggung jawab atas tambahan kerugian yang lahir dari pembiarannya. Pihak yang tidak mempunyai kewenangan dan kemampuan mencegah tidak dapat dibebani atas keseluruhan akibat.

Penyelesaian pertanggungjawaban perdata dapat ditempuh melalui musyawarah dan negosiasi. Jalur ini memungkinkan para pihak menyepakati penyelesaian pekerjaan, jadwal perbaikan, pembagian biaya, atau pembayaran kompensasi tanpa proses sengketa yang panjang. Musyawarah harus menghasilkan dokumen yang jelas mengenai kewajiban, batas waktu, standar penyelesaian, serta akibat apabila kesepakatan tidak dipenuhi.

Musyawarah tidak boleh digunakan untuk mengurangi hak negara tanpa dasar atau menutupi pelanggaran. Setiap kesepakatan harus memperhatikan ketentuan kontrak, hasil pemeriksaan, nilai kerugian, dan kepentingan publik.

Kesepakatan yang hanya memperpanjang waktu tanpa kepastian kemampuan penyedia dapat memperbesar kerusakan.

Mediasi dapat digunakan ketika para pihak memerlukan pihak netral untuk membantu mencapai penyelesaian. Mediasi relevan dalam sengketa mengenai mutu, volume, keterlambatan, perubahan pekerjaan, atau besaran ganti rugi. Hasil mediasi harus tetap diarahkan pada penyelesaian fisik dan pemulihan nilai negara.

Arbitrase dapat ditempuh apabila kontrak memuat klausul arbitrase dan sengketa berada dalam ruang lingkup yang dapat diselesaikan melalui forum tersebut. Arbitrase memberikan putusan yang mengikat berdasarkan kesepakatan para pihak. Penggunaan arbitrase tetap harus memperhatikan kebutuhan pengamanan aset selama proses sengketa berlangsung.

Gugatan perdata melalui pengadilan menjadi pilihan apabila penyelesaian kontraktual tidak berhasil atau terdapat perbuatan melawan hukum yang memerlukan putusan hakim. Gugatan dapat diarahkan pada pemenuhan prestasi, pembayaran ganti rugi, pengembalian pembayaran, atau bentuk pemulihan lain. Proses pengadilan memberikan kepastian mengenai hak dan kewajiban, tetapi dapat membutuhkan waktu sehingga tindakan pengamanan terhadap aset harus tetap dilakukan.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa sering berfokus pada penetapan pihak yang salah, sedangkan kondisi fisik proyek terus memburuk. Pendekatan tersebut tidak sejalan dengan kebutuhan perlindungan aset negara. Penyelesaian hukum dan penyelamatan teknis

seharusnya berjalan secara paralel selama tidak menghilangkan bukti dan tidak mengaburkan tanggung jawab.[266]

Audit teknis diperlukan untuk mengetahui kondisi bangunan, kualitas pekerjaan, bagian yang masih dapat dipertahankan, dan biaya penyelesaian. Audit kontraktual diperlukan untuk memeriksa prestasi, pembayaran, perubahan pekerjaan, denda, jaminan, dan kewajiban pemeliharaan. Audit administrasi aset diperlukan untuk menelusuri serah terima, pencatatan, status penggunaan, penguasaan, dan pemanfaatan.

Hasil pemeriksaan tersebut menjadi dasar untuk memilih antara melanjutkan pekerjaan, memperbaiki, mengubah fungsi, mengalihkan penggunaan, atau melakukan tindakan lain. Pilihan penyelesaian harus mempertimbangkan kelayakan teknis, biaya, kebutuhan masyarakat, tujuan awal proyek, dan risiko hukum. Aset yang masih dapat dipulihkan tidak seharusnya dibiarkan hanya karena sengketa antarpihak belum berakhir.

Pengalihan penggunaan dapat menjadi pilihan apabila Pengguna Barang awal tidak mempunyai kebutuhan, sumber daya, atau kemampuan mengoperasikan aset. Pengalihan harus dilakukan melalui prosedur yang sah dan disertai penyerahan dokumen, kondisi aset, dan kewajiban pemeliharaan. Pihak yang lalai pada tahap sebelumnya tetap dapat dimintai pertanggungjawaban. Pengalihan tidak boleh digunakan untuk menghapus jejak kesalahan atau memindahkan beban kepada pengguna baru. Temuan dalam draf disertasi juga

[266] Nurma Sari, I. T., & Djakman, C. D. *State-owned asset as an underlying asset for Indonesia government Islamic securities. Contemporary Accounting Case Studies*, Terjemahan Indonesia, 2022. hlm 45–58.

menempatkan pengalihan penggunaan sebagai mekanisme pemulihan fungsi, bukan sebagai sarana menghilangkan tanggung jawab pihak terdahulu. [267]

Penyelesaian perdata harus dibedakan dari pertanggungjawaban keuangan negara dan pidana. Pengembalian kerugian melalui perdata tidak otomatis menghapus pertanggungjawaban lain apabila perbuatan yang sama mengandung pelanggaran administrasi atau unsur tindak pidana. Pemisahan tersebut diperlukan karena setiap rezim mempunyai tujuan, unsur, dan prosedur yang berbeda.

Pengembalian kerugian juga tidak menghapus kewajiban untuk menyelesaikan atau memulihkan aset. Hasil penelitian menegaskan bahwa penggantian kerugian dan pemulihan fungsi harus ditempatkan sebagai dua tujuan yang berjalan bersama. Nilai keuangan negara perlu dipulihkan, sedangkan aset juga harus diarahkan kembali kepada pelayanan publik. [268]

Analisis kewahyuan memberikan dasar bahwa penyelesaian sengketa harus dilaksanakan dengan adil dan tidak mengurangi hak pihak lain. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. An-Nisā' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."*[269]

---

[267] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

[268] Nurma Sari, I. T., & Djakman, *C. D. State-owned asset as an underlying asset for Indonesia government Islamic securities. Contemporary Accounting Case Studies, Op.cit.* hlm 55

[269] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

Ayat tersebut menempatkan pemulihan aset sebagai bagian dari pelaksanaan amanah. Dana SBSN, bangunan, tanah, peralatan, dan manfaat pelayanan merupakan harta publik yang harus dikembalikan kepada fungsi yang benar. Penyelesaian yang hanya menjatuhkan sanksi tetapi membiarkan aset rusak belum sepenuhnya memenuhi amanah pengelolaan harta negara.

Keadilan dalam ayat tersebut juga mengharuskan pembebanan tanggung jawab sesuai dengan kesalahan. Penyedia tidak dapat dibebani atas kegagalan operasional yang terjadi setelah tanggung jawabnya berakhir. Pengguna Barang tidak dapat dibebani atas cacat konstruksi yang berasal dari pekerjaan penyedia. Setiap pihak wajib menanggung akibat dalam batas kewajiban, kewenangan, dan kontribusinya.

Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 279:

لَا تَظْلِمُونَ وَلَا تُظْلَمُونَ

Artinya: *"Kamu tidak berbuat zalim dan tidak pula dizalimi."*[270]

Prinsip tersebut relevan dalam penetapan ganti rugi. Nilai ganti rugi tidak boleh lebih besar dari kerugian yang dapat dibuktikan sehingga berubah menjadi penghukuman yang tidak proporsional. Nilai ganti rugi juga tidak boleh lebih kecil sehingga negara dan masyarakat harus menanggung akibat kesalahan pihak lain.

Larangan menimbulkan kerusakan ditegaskan dalam Q.S. Al-A'rāf ayat 56:

وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا

[270] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 279.

Artinya: *"Janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi setelah diciptakan dengan baik."*[271]

Aset infrastruktur yang dibangun melalui SBSN merupakan hasil penggunaan sumber daya publik untuk menciptakan kemanfaatan. Pembiaran terhadap bangunan yang telah dibangun hingga rusak atau kehilangan fungsi dapat dipahami sebagai bentuk kegagalan menjaga hasil pembangunan. Pemulihan karena itu bukan hanya pilihan teknis, tetapi bagian dari tanggung jawab untuk mencegah kerusakan yang lebih besar.

Q.S. Al-Hasyr ayat 7 juga mengandung prinsip agar harta tidak hanya beredar di antara kelompok tertentu. Relevansinya terhadap proyek SBSN terletak pada tujuan distribusi manfaat pembangunan. Infrastruktur yang mangkrak menyebabkan dana telah dikeluarkan, tetapi manfaatnya tidak sampai kepada masyarakat. Pemulihan aset diperlukan agar pembiayaan benar-benar menghasilkan kemaslahatan yang dapat dirasakan secara luas.[272]

Teori Maqashid Syariah, khususnya *hifz al-māl*, menghendaki perlindungan terhadap nilai, keberadaan, dan manfaat harta. Perlindungan tidak cukup dilakukan dengan menuntut pengembalian uang. Aset yang telah terbentuk juga harus dijaga, diperbaiki, dan digunakan. Negara akan tetap menanggung kewajiban pembayaran SBSN, sehingga pembiaran aset menimbulkan ketidakseimbangan antara beban fiskal dan manfaat publik.

---

[271] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-A'raf/7: 56.

[272] Jasser Auda, *loc.cit.*; Mohammad Hashim Kamali, *loc.cit.*; Abu Hamid al-Ghazali, *loc.cit.*

Teori Maslahah memperkuat orientasi tersebut. Penyelesaian yang paling tepat bukan selalu penyelesaian yang menghasilkan sanksi paling berat, tetapi yang paling mampu menghentikan kerugian, memulihkan aset, menjaga keuangan negara, dan mengembalikan pelayanan masyarakat. Draf penelitian secara tegas menyatakan bahwa penyelesaian perdata harus melampaui pembayaran kompensasi dan diarahkan pada pemulihan fungsi aset serta pelayanan yang tertunda.

B. Pertanggungjawaban Hukum Pidana Pengguna Barang Terhadap *Underlying Asset* Terbengkalai Atas Proyek Infrastruktur Yang Dibiayai Melalui Surat Berharga Syariah Negara.

1. Kualifikasi Tindak Pidana dalam Keterbengkaian *Underlying asset* SBSN

Pertanggungjawaban hukum pidana terhadap keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil pembiayaan Surat Berharga Syariah Negara harus ditempatkan secara hati-hati. Keadaan proyek yang terlambat, tidak selesai, tidak dimanfaatkan, atau mengalami penurunan fungsi tidak dengan sendirinya membuktikan telah terjadi tindak pidana. Keterbengkaian dapat disebabkan oleh kelemahan perencanaan, persoalan teknis, sengketa kontrak, ketidaksiapan lahan, perubahan kebijakan, keterbatasan anggaran operasional, atau kelalaian administratif yang tidak selalu mengandung unsur kejahatan.[273]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan proyek SBSN di Sumatera Utara dapat muncul sejak tahap pengusulan, penetapan kesiapan, pengadaan, pelaksanaan pekerjaan, pembayaran, serah terima, pencatatan, sampai

[273] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 78; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 1-15.

dengan pemanfaatan aset. Setiap tahapan mengandung risiko hukum yang berbeda. Kegagalan pada tahap konstruksi lebih banyak berkaitan dengan pelaksanaan kontrak dan pengawasan pekerjaan, sedangkan keterbengkaian setelah serah terima dapat berkaitan dengan pengamanan, pengoperasian, pemeliharaan, dan penggunaan aset. Kondisi tersebut mengharuskan penelusuran terhadap waktu terjadinya perbuatan, pihak yang mempunyai kewenangan, serta bentuk kesalahan yang menyebabkan proyek kehilangan fungsi.[274]

Data sekunder dalam penelitian memperlihatkan bahwa penerapan pertanggungjawaban pidana baru dapat dilakukan apabila ditemukan perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana. Penyalahgunaan kewenangan, manipulasi dokumen, pembayaran atas pekerjaan fiktif, pengurangan volume pekerjaan, penggelapan aset, suap, dan persekongkolan dapat menjadi pintu masuk pertanggungjawaban pidana. Kegagalan proyek tidak boleh langsung disamakan dengan tindak pidana tanpa pembuktian kesalahan dan unsur delik yang relevan.

Pembedaan antara kegagalan proyek dan tindak pidana mempunyai arti penting untuk mencegah kriminalisasi terhadap keputusan pemerintahan atau risiko kebijakan. Pejabat dapat mengambil keputusan berdasarkan data, pertimbangan teknis, dan kewenangan yang tersedia, tetapi hasil keputusan tersebut tidak selalu mencapai tujuan yang direncanakan. Kegagalan hasil tidak otomatis membuktikan adanya niat jahat. Pertanggungjawaban pidana

[274] Nurma Sari, I. T., & Djakman, C. D. *Op.Cit State-owned asset as an underlying asset for Indonesia government Islamic securities. Contemporary Accounting Case Studies*, hlm 60.

memerlukan adanya perbuatan yang dilarang, kemampuan bertanggung jawab, kesalahan, serta tidak adanya alasan yang menghapuskan pidana.

Keterbengkaian proyek SBSN dapat menjadi indikator awal adanya penyimpangan, tetapi bukan bukti akhir tindak pidana. Indikator tersebut perlu diuji melalui dokumen perencanaan, dokumen pemilihan penyedia, kontrak, laporan kemajuan pekerjaan, dokumen pembayaran, hasil pemeriksaan fisik, berita acara serah terima, pencatatan Barang Milik Negara, dan keterangan pihak yang terlibat. Perbedaan antara progres yang dilaporkan dan kondisi fisik di lapangan dapat menunjukkan adanya persoalan, tetapi tetap memerlukan pemeriksaan mengenai pihak yang membuat, memeriksa, menyetujui, dan menggunakan dokumen tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualifikasi pidana dapat muncul pada tahap perencanaan apabila dokumen kesiapan proyek sengaja direkayasa agar proyek memenuhi syarat pembiayaan. Rekayasa dapat terjadi melalui pernyataan bahwa lahan telah tersedia, desain telah lengkap, perizinan telah selesai, atau Pengguna Barang telah siap mengoperasikan aset, padahal keadaan tersebut tidak sesuai fakta. Perbuatan demikian berbeda dari kesalahan perencanaan biasa karena mengandung unsur penyampaian informasi yang diketahui tidak benar untuk memperoleh penetapan atau alokasi pembiayaan.[275]

Persoalan pidana pada tahap pengadaan dapat muncul apabila terdapat persekongkolan dalam pemilihan penyedia, pengaturan pemenang, konflik

[275] Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.08/2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017 tentang Penggunaan Barang Milik Negara sebagai Dasar Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021, hlm 66

kepentingan, pemberian imbalan, atau penggunaan persyaratan yang diarahkan untuk menguntungkan pihak tertentu. Penyimpangan pengadaan dapat berpengaruh terhadap kualitas penyedia yang terpilih dan kemampuan menyelesaikan pekerjaan. Penyedia yang sejak awal tidak mempunyai kapasitas teknis atau keuangan berisiko meninggalkan pekerjaan, menghasilkan kualitas rendah, atau bergantung pada pengalihan pekerjaan yang tidak terkendali.

Kualifikasi pidana pada tahap pelaksanaan dapat muncul melalui pengurangan volume, penggantian material dengan mutu yang lebih rendah, pembuatan laporan kemajuan yang tidak sesuai kondisi fisik, atau pencatatan pekerjaan yang sebenarnya belum tersedia. Perbuatan tersebut dapat menyebabkan negara membayar pekerjaan yang nilainya tidak sebanding dengan hasil yang diterima. Keterbengkaian dalam keadaan demikian bukan sekadar akibat ketidakmampuan menyelesaikan pekerjaan, tetapi dapat merupakan kelanjutan dari tindakan yang sejak awal ditujukan memperoleh keuntungan secara tidak sah.

Penyimpangan pada tahap pembayaran dapat terjadi apabila pembayaran dilakukan tanpa dasar prestasi yang benar. Pembayaran yang didasarkan pada dokumen fiktif, volume yang dilebihkan, hasil pemeriksaan yang dimanipulasi, atau persetujuan yang diberikan tanpa pemeriksaan dapat menimbulkan pertanggungjawaban kepada pihak yang membuat dan mengesahkan dokumen. Penilaian pidana tetap harus membedakan antara kekeliruan pemeriksaan dengan tindakan sadar untuk mengesahkan data yang tidak sesuai kenyataan.

Tahap serah terima juga memiliki risiko pidana apabila berita acara dibuat seolah-olah pekerjaan telah selesai dan memenuhi persyaratan, padahal fisik bangunan belum selesai atau belum layak digunakan. Berita acara serah terima mempunyai akibat penting karena menjadi dasar pembayaran, berakhirnya kewajiban tertentu, dimulainya masa pemeliharaan, atau peralihan penguasaan aset. Pemalsuan atau manipulasi dokumen serah terima dapat menyembunyikan kondisi proyek sekaligus mengalihkan beban kepada Pengguna Barang .

Temuan tersebut sejalan dengan konstruksi awal disertasi yang mengidentifikasi kemungkinan dugaan tindak pidana pada tahap perencanaan, pengadaan, pelaksanaan, pembayaran, serah terima, dan pengelolaan aset. Contohnya meliputi rekayasa kesiapan proyek, persekongkolan pemilihan penyedia, pengurangan volume, penggunaan material di bawah spesifikasi, pembayaran pekerjaan yang tidak tersedia, pemalsuan berita acara, dan pengalihan aset untuk kepentingan pribadi. [276]

Keterbengkaian setelah proyek diserahterimakan juga dapat memasuki ranah pidana, tetapi tidak setiap kegagalan pengoperasian mempunyai sifat pidana. Ketidaksiapan sumber daya manusia, tidak tersedianya anggaran operasional, keterlambatan penetapan status penggunaan, atau lemahnya koordinasi pada umumnya lebih dahulu dinilai melalui hukum administrasi negara. Ranah pidana menjadi relevan apabila terdapat penguasaan tanpa hak, pemindahtanganan yang melawan hukum, penggelapan barang atau komponen,

[276] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 78; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

penggunaan untuk kepentingan pribadi, manipulasi laporan kondisi aset, atau tindakan sengaja menyembunyikan kerusakan.

Pengguna Barang tidak otomatis bertanggung jawab secara pidana hanya karena aset berada dalam lingkungan atau penguasaannya. Hasil penelitian menegaskan bahwa pertanggungjawaban Pengguna Barang harus didasarkan pada kejelasan kedudukan hukum, serah terima yang sah, kewajiban, kewenangan, kesalahan atau kelalaian, akibat, dan hubungan kausal. Prinsip ini juga berlaku dalam ranah pidana, bahkan dengan standar pembuktian yang lebih ketat karena pertanggungjawaban pidana bersifat personal dan berakibat pada perampasan kemerdekaan atau hak tertentu.

Kedudukan sebagai kepala satuan kerja, kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, pengguna barang, atau pimpinan Pengguna Barang tidak dapat menjadi satu-satunya dasar pemidanaan. Jabatan hanya menunjukkan adanya ruang kewenangan. Pertanggungjawaban pidana memerlukan pembuktian mengenai tindakan konkret, pengetahuan, kehendak, persetujuan, pembiaran yang disengaja, atau kontribusi nyata terhadap terjadinya tindak pidana.

Asas tiada pidana tanpa kesalahan mengharuskan adanya hubungan antara pelaku dan perbuatannya. Kesalahan dapat berbentuk kesengajaan atau kealpaan apabila undang-undang mengatur perbuatan karena kealpaan sebagai tindak pidana. Kesengajaan dapat terlihat ketika seseorang mengetahui ketidakbenaran dokumen tetapi tetap menandatanganinya, mengetahui pekerjaan belum selesai tetapi menyetujui pembayaran penuh, atau mengetahui aset dialihkan tanpa hak tetapi tetap memberi persetujuan.

Kelalaian administratif tidak selalu dapat disamakan dengan kealpaan pidana. Kelalaian administratif dapat berupa keterlambatan menyampaikan laporan, ketidaktertiban pencatatan, atau kurang cermat melakukan koordinasi. Kealpaan pidana memerlukan tingkat kelalaian dan akibat yang secara tegas dapat ditempatkan dalam rumusan tindak pidana. Pembedaan ini diperlukan agar setiap kesalahan tidak langsung dibawa ke dalam proses pidana.

Kualifikasi tindak pidana korupsi dapat dipertimbangkan apabila keterbengkaian berkaitan dengan perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Perbuatan melawan hukum dapat berupa tindakan aktif maupun rangkaian tindakan yang bertentangan dengan kewajiban jabatan dan dilakukan untuk memberikan keuntungan yang tidak sah. Penyalahgunaan kewenangan dapat muncul apabila kewenangan digunakan menyimpang dari tujuan pemberiannya demi menguntungkan diri sendiri, pihak lain, atau korporasi.

Kerugian keuangan negara tidak dapat hanya diasumsikan dari adanya proyek mangkrak. Proyek yang terlambat memang dapat menimbulkan biaya tambahan dan hilangnya manfaat, tetapi nilai kerugian harus ditentukan melalui pemeriksaan yang dapat menunjukkan berkurangnya kekayaan negara secara nyata dan pasti. Pembayaran pekerjaan fiktif, kekurangan volume, material tidak sesuai spesifikasi, atau aset yang dialihkan tanpa hak lebih mudah dihubungkan dengan nilai kerugian dibandingkan hilangnya manfaat sosial yang belum dinilai secara moneter.

Keterbengkaian yang disebabkan oleh penggunaan anggaran tidak sesuai tujuan dapat menimbulkan persoalan pidana apabila disertai unsur melawan hukum. Anggaran proyek SBSN telah ditetapkan untuk menghasilkan keluaran tertentu. Pengalihan penggunaannya, pembayaran tanpa prestasi, atau penciptaan dokumen yang tidak sesuai kenyataan dapat menghilangkan keterlacakan dana dan merusak akuntabilitas pembiayaan.[277]

Perbuatan suap atau gratifikasi juga dapat berkaitan dengan proses keterbengkaian. Pemberian keuntungan kepada pejabat dapat memengaruhi pemilihan penyedia, persetujuan perubahan pekerjaan, pemeriksaan hasil, pembayaran, atau penerimaan aset. Kualitas proyek dapat menurun karena keputusan tidak lagi didasarkan pada kepentingan negara, melainkan pada keuntungan pribadi para pihak.

Pemalsuan dokumen mempunyai kedudukan penting karena pengelolaan proyek SBSN bergantung pada rangkaian dokumen administratif. Dokumen tersebut meliputi dokumen kesiapan, kontrak, laporan kemajuan, hasil pemeriksaan, dokumen pembayaran, berita acara serah terima, dan laporan aset. Dokumen yang tidak benar dapat menciptakan gambaran seolah-olah proyek telah memenuhi persyaratan, padahal kondisi lapangan menunjukkan keadaan berbeda.

Penggelapan atau penguasaan aset tanpa hak dapat terjadi setelah proyek berhenti. Material, mesin, peralatan, atau bagian bangunan yang tidak diamankan dapat dipindahkan, digunakan, atau dikuasai untuk kepentingan tertentu.

[277] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 78; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

Pengguna Barang atau pihak lain yang mempunyai kewenangan pengamanan dapat dimintai keterangan mengenai tindakan yang telah dilakukan, tetapi tanggung jawab pidana tetap membutuhkan bukti keterlibatan atau kesengajaan, bukan hanya kegagalan mencegah kehilangan.

Pertanggungjawaban pidana juga dapat melibatkan penyedia barang atau jasa. Penyedia dapat bertanggung jawab apabila dengan sengaja menyerahkan pekerjaan yang tidak sesuai, membuat dokumen palsu, mengajukan pembayaran atas pekerjaan yang tidak ada, memberikan imbalan kepada pejabat, atau bekerja sama melakukan manipulasi. Tanggung jawab tersebut dapat diarahkan kepada orang yang memberikan perintah, orang yang melaksanakan, pihak yang turut serta, maupun korporasi sesuai dengan bentuk keterlibatannya.

Konsultan perencana dan konsultan pengawas juga dapat menjadi subjek pemeriksaan apabila keterbengkaian berkaitan dengan desain yang sengaja dimanipulasi, laporan pengawasan yang tidak benar, atau persetujuan atas pekerjaan yang diketahui tidak sesuai. Kedudukan profesional mengandung kewajiban menggunakan keahlian dan independensi. Kesalahan profesional biasa harus dibedakan dari tindakan sadar yang ditujukan untuk menyembunyikan penyimpangan atau menguntungkan pihak tertentu.

Data primer dalam penelitian perlu digunakan untuk menguji bentuk-bentuk penyimpangan tersebut, bukan untuk langsung menyimpulkan adanya tindak pidana. Keterangan informan mengenai keterlambatan, ketidaksesuaian fisik, ketidaksiapan pemanfaatan, atau lemahnya koordinasi harus diperbandingkan

dengan dokumen dan kondisi lapangan. Pernyataan satu pihak tidak cukup menjadi dasar kesimpulan pidana apabila belum didukung bukti lain.[278]

Data sekunder berupa laporan pemeriksaan, kontrak, dokumen pembayaran, berita acara serah terima, laporan Barang Milik Negara, dan peraturan perundang-undangan berfungsi untuk menelusuri kewajiban serta penyimpangan. Perbandingan antara data primer dan sekunder dapat memperlihatkan apakah keterbengkaian berasal dari ketidakmampuan teknis, kelalaian administratif, wanprestasi, atau perbuatan yang mengandung unsur pidana. Draf penelitian sendiri menegaskan bahwa kondisi proyek harus diuji melalui dokumen proyek, anggaran, kontrak, hasil pemeriksaan, laporan kelembagaan, dan keterangan pihak terkait.

Kualifikasi pidana harus memperhatikan hubungan sebab akibat. Perbuatan tertentu harus mempunyai keterkaitan dengan kerugian atau keterbengkaian yang terjadi. Penyedia yang mengurangi kualitas material dapat menyebabkan kerusakan bangunan. Pejabat yang mengesahkan progres fiktif dapat menyebabkan pembayaran dilakukan tanpa prestasi. Pengguna Barang yang sengaja mengalihkan aset tanpa hak dapat menyebabkan hilangnya penguasaan dan fungsi aset.

Hubungan kausal menjadi lebih kompleks apabila proyek mangkrak karena rangkaian tindakan beberapa pihak. Kesalahan desain dapat bertemu dengan mutu konstruksi yang rendah, pengawasan yang lemah, serah terima yang tidak cermat,

[278] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

dan pengamanan pascaserah terima yang tidak dilakukan. Pemeriksaan harus memisahkan kontribusi masing-masing pihak agar pertanggungjawaban tidak dibebankan secara umum kepada seluruh pejabat atau kepada institusi Pengguna Barang .[279]

Pertanggungjawaban pidana bersifat perseorangan meskipun tindak pidana terjadi dalam struktur organisasi. Institusi dapat mempunyai tanggung jawab administratif, sedangkan orang yang menggunakan kewenangan secara melawan hukum dapat dimintai tanggung jawab pidana. Pemisahan tersebut penting karena organisasi tidak mempunyai kehendak sendiri selain melalui tindakan orang-orang yang menjalankan fungsi di dalamnya.

Pertanggungjawaban korporasi dapat muncul apabila perbuatan dilakukan untuk kepentingan atau keuntungan korporasi. Penyedia tidak dapat melepaskan diri hanya dengan menyatakan bahwa penyimpangan dilakukan oleh pegawai lapangan apabila tindakan tersebut merupakan bagian dari kebijakan, diperintahkan oleh pengurus, atau memberikan manfaat kepada perusahaan. Pemeriksaan harus menelusuri struktur keputusan, aliran keuntungan, dan pengendalian yang dilakukan korporasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa orientasi hukum terhadap proyek mangkrak tidak boleh semata-mata bersifat represif. Penetapan tindak pidana memang diperlukan ketika terdapat penyimpangan, tetapi proses hukum juga harus menjaga agar aset tidak semakin rusak. Penyitaan dokumen, pemeriksaan

[279] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

fisik, dan pengamanan lokasi harus dilaksanakan tanpa menghambat tindakan penyelamatan yang dapat dilakukan secara sah.

Data kewahyuan memberikan landasan bahwa pengelolaan harta publik harus dijalankan secara amanah dan tidak boleh menjadi sarana memperoleh kekayaan secara batil. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 188:

لْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى ا

تَعْلَمُونَ

Artinya: *"Janganlah kamu memakan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan janganlah kamu menyuap dengan harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui."*[280]

Ayat tersebut mempunyai relevansi langsung terhadap penggunaan dana SBSN dan pelaksanaan proyek pemerintah. Pembayaran atas pekerjaan yang tidak tersedia, manipulasi volume, pemberian imbalan kepada pejabat, serta penggunaan aset untuk kepentingan pribadi merupakan bentuk penguasaan harta yang bertentangan dengan prinsip kebenaran dan amanah. Frasa "padahal kamu mengetahui" juga menunjukkan pentingnya unsur pengetahuan dan kesengajaan dalam menentukan tanggung jawab moral maupun hukum.[281]

Larangan pengkhianatan terhadap amanah ditegaskan dalam Q.S. Al-Anfāl ayat 27:

ونَيَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُ

[280] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 188.

[281] Hans Kelsen, *op.cit.*, hlm. 1-20; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 1-15.

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul dan janganlah kamu mengkhianati amanah-amanah yang dipercayakan kepadamu, sedangkan kamu mengetahui."*[282]

Pembiayaan SBSN menempatkan pejabat, penyedia, pengawas, pengelola barang, dan Pengguna Barang sebagai pemegang amanah pada tahapan yang berbeda. Pengkhianatan terhadap amanah dapat terjadi apabila kewenangan yang diberikan digunakan untuk menyetujui pekerjaan fiktif, menyembunyikan penyimpangan, memindahkan aset tanpa hak, atau mengambil keuntungan dari dana pembangunan.

Ayat tersebut tidak dapat digunakan untuk menyimpulkan bahwa setiap kelalaian merupakan tindak pidana. Unsur "mengetahui" menunjukkan perlunya penilaian terhadap kesadaran dan kehendak pelaku. Pejabat yang tidak mengetahui adanya cacat tersembunyi tidak dapat dipersamakan dengan pejabat yang mengetahui kondisi tidak benar tetapi tetap menyetujui pembayaran atau serah terima.

Allah Swt. juga berfirman dalam Q.S. An-Nisā' ayat 29:

ذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِيَا أَيُّهَا الَّ

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil."*[283]

---

[282] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Anfal/8: 27.
[283] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 29.

Dana SBSN dan aset hasil pembangunannya merupakan bagian dari harta publik. Harta tersebut tidak boleh diperoleh, dipindahkan, dikurangi nilainya, atau dikuasai melalui cara yang bertentangan dengan hukum. Perlindungan terhadap harta publik tidak hanya ditujukan pada uang yang dikeluarkan, tetapi juga pada bangunan, peralatan, hak manfaat, serta pelayanan yang seharusnya diterima masyarakat.

Prinsip keadilan dalam pemeriksaan dan pembebanan tanggung jawab ditegaskan dalam Q.S. Al-Mā'idah ayat 8:

اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ

Artinya: *"Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa."*[284]

Ayat ini menghendaki agar penegakan hukum tidak hanya tegas, tetapi juga proporsional. Kecurigaan terhadap proyek mangkrak tidak boleh menjadi alasan untuk menyimpulkan kesalahan seluruh pihak. Pihak yang tidak terlibat, tidak mengetahui, dan tidak memperoleh manfaat dari penyimpangan tidak boleh dibebani pertanggungjawaban yang sama dengan pelaku yang secara sadar melakukan perbuatan.

Prinsip pemeriksaan informasi dapat dikaitkan dengan Q.S. Al-Ḥujurāt ayat 6 yang memerintahkan melakukan tabayyun terhadap berita agar tidak menimpakan kerugian kepada suatu pihak karena ketidaktahuan. Relevansinya dalam penelitian ini terletak pada kewajiban memverifikasi laporan proyek, kondisi fisik, pembayaran, dan keterlibatan masing-masing pihak sebelum

[284] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 8.

menyimpulkan adanya tindak pidana. Data primer harus diuji dengan dokumen, sedangkan dokumen harus dibandingkan dengan kondisi faktual.

Perspektif Maqashid Syariah menempatkan tindak pidana dalam proyek SBSN sebagai ancaman terhadap *hifz al-māl*. Perbuatan koruptif tidak hanya mengurangi kekayaan negara, tetapi juga menghilangkan manfaat pembangunan yang semestinya diterima masyarakat. Kerugian menjadi berlapis karena negara tetap menanggung kewajiban pembayaran SBSN, sedangkan aset yang dibiayai tidak berfungsi atau nilainya berkurang.[285]

Teori Maslahah menunjukkan bahwa penegakan hukum pidana harus melindungi kepentingan publik secara nyata. Pemidanaan pelaku diperlukan untuk memberikan pertanggungjawaban dan mencegah pengulangan, tetapi penanganannya harus tetap diarahkan pada pengembalian kerugian serta penyelamatan aset. Penghukuman yang tidak diikuti pemulihan menyebabkan masyarakat tetap tidak menerima manfaat dari proyek.

2. Pertanggungjawaban Pidana Pengguna Barang dan Para Pihak Terkait

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil pembiayaan SBSN melibatkan rangkaian kewenangan yang tersebar pada beberapa pihak. Pemerintah menerbitkan SBSN, kementerian atau lembaga mengusulkan proyek, satuan kerja melaksanakan anggaran, pejabat pengadaan mengendalikan kontrak, penyedia melaksanakan pekerjaan, konsultan melakukan perencanaan atau pengawasan, sedangkan Pengguna Barang menggunakan dan

[285] Hans Kelsen, *op.cit.*, hlm. 21-40; Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 76-90; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

mengelola aset setelah proyek diselesaikan. Struktur tersebut menyebabkan pertanggungjawaban pidana tidak dapat dibebankan secara umum kepada satu institusi hanya karena proyek berada dalam lingkungan penguasaannya.[286]

Data primer dan sekunder memperlihatkan bahwa Pengguna Barang memiliki posisi yang berbeda dari pejabat pelaksana kontrak dan penyedia barang atau jasa. Pengguna Barang belum tentu terlibat dalam proses pemilihan penyedia, penandatanganan kontrak, pemeriksaan kemajuan pekerjaan, atau pembayaran. Keterlibatan Pengguna Barang dapat dimulai sejak pengusulan kebutuhan, pemeriksaan kesesuaian fungsi, serah terima, atau pengoperasian aset. Perbedaan tahap keterlibatan tersebut harus menjadi dasar untuk menentukan ruang pertanggungjawaban pidana masing-masing pihak.

Pertanggungjawaban pidana pada dasarnya bersifat pribadi. Seseorang hanya dapat dipidana apabila melakukan perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana dan terdapat kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepadanya. Jabatan, kedudukan institusional, atau status sebagai Pengguna Barang tidak dengan sendirinya membuktikan kesalahan. Pembuktian harus diarahkan pada tindakan konkret, pengetahuan, kehendak, kewenangan, keuntungan yang diperoleh, serta hubungan perbuatan tersebut dengan kerugian atau keterbengkaian aset.

Prinsip tersebut penting karena istilah Pengguna Barang dalam pembiayaan SBSN dapat merujuk pada institusi, satuan kerja, unit pelayanan, atau pihak yang

[286] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

menggunakan aset. Institusi sebagai Pengguna Barang tidak selalu identik dengan pejabat tertentu yang mengambil keputusan. Pertanggungjawaban pidana harus diarahkan kepada orang yang secara nyata melakukan, memerintahkan, menyetujui, membantu, atau membiarkan perbuatan terlarang dalam keadaan ia mempunyai kewajiban dan kemampuan untuk mencegahnya.

Kedudukan pimpinan institusi Pengguna Barang tidak otomatis melahirkan tanggung jawab pidana atas setiap penyimpangan yang dilakukan bawahannya. Tanggung jawab baru dapat dibebankan apabila pimpinan mengetahui, memerintahkan, menyetujui, turut menikmati hasil, atau sengaja membiarkan penyimpangan. Keberadaan hubungan struktural harus dilengkapi bukti keterlibatan individual agar pemidanaan tidak berubah menjadi tanggung jawab berdasarkan jabatan semata.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengguna Barang dapat terlibat dalam tahap perencanaan kebutuhan. Pengguna Barang biasanya mengetahui fungsi, kapasitas, lokasi, fasilitas pendukung, dan sumber daya yang diperlukan agar aset dapat digunakan. Pertanggungjawaban pidana dapat muncul apabila pihak tersebut dengan sengaja memberikan informasi yang tidak benar mengenai kebutuhan, kesiapan lahan, kesiapan operasional, atau kemampuan menggunakan aset untuk memperoleh persetujuan proyek.[287]

Informasi yang keliru karena ketidakcermatan harus dibedakan dari rekayasa yang dilakukan dengan kesadaran. Kesalahan perkiraan kebutuhan atau

[287] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

perubahan keadaan belum tentu merupakan tindak pidana. Kualifikasi pidana memerlukan bukti bahwa informasi palsu dibuat atau digunakan dengan sengaja untuk menguntungkan pihak tertentu, memaksakan proyek yang tidak layak, atau memperoleh alokasi pembiayaan secara melawan hukum.

Pengguna Barang juga dapat terlibat dalam proses penentuan spesifikasi teknis. Keterlibatan tersebut pada dasarnya diperlukan agar hasil pembangunan sesuai kebutuhan. Persoalan pidana dapat muncul apabila spesifikasi sengaja diarahkan kepada produk, penyedia, atau kelompok tertentu tanpa alasan teknis yang sah. Konflik kepentingan, pengaturan persyaratan, dan hubungan dengan calon penyedia harus diperiksa apabila berpengaruh terhadap pemilihan penyedia dan kualitas proyek.

Pejabat Pembuat Komitmen mempunyai peran sentral dalam pelaksanaan kontrak. PPK bertanggung jawab mengendalikan kontrak, menilai kemajuan, mengelola perubahan, dan memastikan pekerjaan sesuai ketentuan. Pertanggungjawaban pidana dapat timbul apabila PPK dengan sengaja menyetujui pekerjaan fiktif, menerima volume yang tidak tersedia, mengesahkan perubahan tanpa dasar, atau memfasilitasi pembayaran yang tidak sesuai prestasi.

Kesalahan PPK tidak boleh disimpulkan hanya dari kegagalan penyedia menyelesaikan pekerjaan. Pemeriksaan harus membedakan keputusan yang diambil berdasarkan pertimbangan teknis dengan keputusan yang digunakan untuk menguntungkan pihak tertentu. Bukti komunikasi, dokumen perubahan kontrak, hasil pemeriksaan lapangan, aliran keuntungan, dan hubungan dengan

penyedia menjadi penting untuk menentukan adanya kesengajaan atau penyalahgunaan kewenangan.

Kuasa Pengguna Anggaran atau Pengguna Anggaran dapat dimintai pertanggungjawaban apabila menggunakan kewenangannya untuk menyetujui penyimpangan, memaksakan pembayaran, mengabaikan laporan yang telah menunjukkan ketidaksesuaian, atau mengarahkan pelaksanaan proyek bagi kepentingan pribadi maupun pihak lain. Kedudukannya sebagai penanggung jawab anggaran tidak otomatis membuat seluruh penyimpangan menjadi tanggung jawab pidananya. Perlu dibuktikan keterlibatan dan kesalahan personal.[288]

Pejabat atau panitia pemeriksa hasil pekerjaan juga mempunyai peran penting. Tanggung jawab pidana dapat muncul apabila hasil pemeriksaan dibuat tidak sesuai kenyataan, kekurangan pekerjaan sengaja diabaikan, atau berita acara disusun untuk mendukung pembayaran yang belum semestinya dilakukan. Pemeriksaan yang tidak sempurna karena kekurangan keahlian harus dinilai berbeda dari pemeriksaan yang sengaja dimanipulasi.

Konsultan perencana dapat dimintai pertanggungjawaban apabila dengan sengaja membuat desain, perhitungan, atau estimasi yang tidak benar untuk menguntungkan penyedia atau pihak lain. Kesalahan profesional yang masih berada dalam batas kewajaran tidak dapat langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Unsur pengetahuan, kehendak, hubungan kepentingan, serta keuntungan yang diperoleh harus dibuktikan.

---

[288] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 11-25.

Konsultan pengawas dapat masuk dalam lingkup pertanggungjawaban apabila menyetujui progres yang tidak sesuai, menyembunyikan kekurangan volume, membiarkan penggunaan material di bawah spesifikasi, atau membuat laporan yang diketahui tidak benar. Kedudukan pengawas memberi kewajiban profesional untuk menyampaikan kondisi lapangan secara objektif. Laporan pengawasan yang dimanipulasi dapat menjadi instrumen terjadinya pembayaran tanpa prestasi yang sebanding.

Penyedia barang atau jasa merupakan pihak yang paling langsung terikat dengan pelaksanaan pekerjaan. Pertanggungjawaban pidana dapat timbul apabila penyedia sengaja menggunakan material yang tidak sesuai, mengurangi volume, membuat dokumen palsu, mengajukan pembayaran atas pekerjaan yang belum tersedia, memberikan suap, atau bekerja sama dengan pejabat untuk memanipulasi hasil pekerjaan.

Kegagalan bisnis atau ketidakmampuan keuangan penyedia tidak selalu merupakan tindak pidana. Penyedia dapat mengalami persoalan arus kas, kenaikan harga, gangguan distribusi, atau keadaan lain yang memengaruhi kemampuan menyelesaikan pekerjaan. Ranah pidana baru relevan apabila ditemukan penipuan, pemalsuan, penggelapan, korupsi, atau perbuatan terlarang lainnya.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa keterbengkaian dapat disebabkan oleh kerja sama beberapa pihak. Penyedia mungkin mengurangi pekerjaan, konsultan menyetujui, pejabat pemeriksa menerima, dan pejabat pembayaran mencairkan dana. Pertanggungjawaban dalam keadaan tersebut harus dianalisis

berdasarkan konsep penyertaan, yaitu keterlibatan pihak yang melakukan, menyuruh melakukan, turut serta, atau membantu terjadinya tindak pidana.

Pihak yang tidak melakukan perbuatan utama tetap dapat dimintai pertanggungjawaban apabila kontribusinya mempunyai arti dalam terlaksananya tindak pidana. Pejabat yang menyediakan dokumen, memberikan persetujuan, menghilangkan hasil pemeriksaan, atau memfasilitasi pembayaran dapat diperiksa berdasarkan bentuk keterlibatannya. Pembuktian harus menunjukkan kesadaran pihak tersebut terhadap tujuan dan perbuatan yang dilakukan bersama.

Pembiaran juga dapat menimbulkan pertanggungjawaban dalam keadaan tertentu. Pembiaran pidana tidak cukup hanya ditunjukkan oleh tidak dilakukannya suatu tindakan. Pihak yang dimintai tanggung jawab harus mempunyai kewajiban hukum untuk bertindak, mengetahui adanya penyimpangan, mempunyai kemampuan mencegah, dan secara sadar membiarkan akibat terjadi.

Pengguna Barang dapat masuk dalam kategori tersebut apabila telah menerima aset, mengetahui adanya penguasaan tanpa hak, kehilangan komponen, perusakan, atau penggunaan menyimpang, tetapi sengaja tidak mengambil tindakan karena memperoleh keuntungan atau melindungi pihak tertentu. Ketiadaan anggaran, keterbatasan kewenangan, atau belum sahnya serah terima

harus diperhitungkan agar pembiaran administratif tidak disamakan dengan pembiaran pidana.[289]

Pertanggungjawaban terhadap Pengguna Barang setelah serah terima lebih banyak berkaitan dengan penguasaan, pengamanan, penggunaan, dan pemanfaatan aset. Tindak pidana dapat muncul apabila aset dialihkan tanpa hak, digunakan untuk kepentingan pribadi, disewakan atau dimanfaatkan secara melawan hukum, komponennya digelapkan, atau kondisinya sengaja disembunyikan melalui laporan yang tidak benar.

Keterbengkaian fungsional karena tidak tersedianya personel, anggaran operasional, perizinan, atau fasilitas pendukung pada dasarnya lebih dekat dengan persoalan administrasi. Kualifikasi pidana baru dapat dibangun apabila ketidaksiapan tersebut merupakan hasil rekayasa, misalnya proyek sejak awal diketahui tidak akan digunakan tetapi tetap diusulkan untuk menguntungkan pihak tertentu.

Data primer harus digunakan untuk memetakan siapa yang mengusulkan proyek, siapa yang menentukan kebutuhan, siapa yang mengendalikan pekerjaan, siapa yang melakukan pemeriksaan, kapan aset diserahterimakan, dan siapa yang menguasainya setelah serah terima. Keterangan informan harus diperbandingkan dengan dokumen resmi agar pertanggungjawaban tidak hanya didasarkan pada persepsi atau hubungan jabatan.[290]

---

[289] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

[290] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

Data sekunder berupa dokumen anggaran, kontrak, laporan kemajuan, berita acara pemeriksaan, berita acara serah terima, daftar Barang Milik Negara, laporan audit, dan bukti pembayaran diperlukan untuk menelusuri jejak keputusan. Perbedaan antara dokumen dan kondisi faktual dapat menunjukkan adanya penyimpangan, tetapi penetapan pihak yang bertanggung jawab harus tetap melihat siapa yang membuat, memeriksa, menyetujui, dan memperoleh manfaat dari dokumen tersebut.

Hasil penelitian juga menunjukkan pentingnya membedakan tanggung jawab institusi dan tanggung jawab individu. Institusi Pengguna Barang dapat dinilai gagal mengoperasikan aset dan dikenai tindakan administratif. Pejabat di dalamnya hanya dapat dipidana apabila terbukti melakukan tindak pidana secara personal. Kegagalan organisasi tidak boleh langsung diterjemahkan menjadi kesalahan pidana seluruh pejabat.[291]

Pertanggungjawaban korporasi relevan karena penyedia umumnya berbentuk badan usaha. Korporasi dapat dimintai pertanggungjawaban apabila tindak pidana dilakukan oleh pengurus, pegawai, atau pihak lain dalam hubungan kerja, untuk kepentingan korporasi, dan berada dalam ruang kegiatan usahanya. Keuntungan yang diterima korporasi, kebijakan perusahaan, pola pengendalian, serta tindakan pengurus menjadi dasar penting dalam pembuktiannya.

Korporasi tidak dapat melepaskan diri hanya dengan menyatakan bahwa penyimpangan dilakukan oleh pelaksana lapangan. Pertanggungjawaban dapat

[291] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

diarahkan kepada korporasi apabila perusahaan memperoleh manfaat dan tidak membangun sistem pencegahan yang memadai. Pengurus juga dapat dimintai pertanggungjawaban apabila memerintahkan, mengetahui, menyetujui, atau membiarkan perbuatan tersebut.

Pemisahan antara pertanggungjawaban korporasi dan pengurus diperlukan agar sanksi tidak hanya dijatuhkan kepada pekerja tingkat bawah. Keputusan pengurangan mutu, penggunaan dokumen palsu, atau pemberian suap sering berkaitan dengan kebijakan dan keuntungan perusahaan. Pemeriksaan harus menelusuri aliran keputusan dan keuntungan sampai kepada pihak yang mempunyai kendali.

Unsur kesalahan menjadi dasar utama pembebanan pertanggungjawaban. Kesengajaan dapat ditunjukkan melalui pengetahuan bahwa pekerjaan tidak sesuai, kehendak untuk tetap mengajukan atau menyetujui pembayaran, dan tujuan memperoleh keuntungan. Bukti kesengajaan dapat berasal dari komunikasi, perintah, perubahan dokumen, aliran dana, hubungan kepentingan, atau tindakan menutupi penyimpangan.

Kelalaian pidana harus dibedakan dari kelalaian administratif. Kekurangan koordinasi, keterlambatan laporan, atau kesalahan pencatatan tidak otomatis menjadi tindak pidana. Kealpaan pidana memerlukan tingkat kelalaian yang

memenuhi rumusan delik, akibat tertentu, dan hubungan kausal yang dapat dibuktikan.[292]

Hubungan kausal penting karena proyek mangkrak dapat disebabkan oleh banyak faktor. Pejabat yang melakukan kesalahan pada tahap awal belum tentu menjadi penyebab seluruh kerusakan yang terjadi kemudian. Penyedia dapat menyebabkan pekerjaan tidak selesai, sedangkan Pengguna Barang dapat menyebabkan kerusakan bertambah karena tidak mengamankan aset. Pertanggungjawaban masing-masing harus dibatasi pada akibat yang mempunyai hubungan dengan perbuatannya.

Keadaan memaksa juga perlu diperiksa. Bencana, perubahan kondisi tanah yang tidak dapat diperkirakan, gangguan keamanan, atau kebijakan yang mengubah kebutuhan proyek dapat memengaruhi pelaksanaan. Keadaan demikian tidak menghapus kemungkinan adanya pelanggaran lain, tetapi dapat menjadi dasar untuk menilai ada atau tidaknya kesalahan pada pihak tertentu.

Pertanggungjawaban pidana tidak boleh digunakan untuk menutupi kelemahan perencanaan dan tata kelola. Kriminalisasi terhadap setiap kegagalan proyek dapat mendorong pejabat menghindari pengambilan keputusan yang diperlukan untuk menyelamatkan aset. Hukum pidana harus diarahkan kepada perbuatan yang benar-benar mengandung niat jahat, penyalahgunaan, penipuan, korupsi, atau penguasaan harta secara tidak sah.

---

[292] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengguna Barang memiliki batas tanggung jawab yang ditentukan oleh waktu dan kewenangannya. Sebelum serah terima, tanggung jawab utama terhadap kondisi fisik berada pada penyedia dan pejabat pelaksana. Setelah serah terima, Pengguna Barang mulai memikul kewajiban pengamanan dan penggunaan sesuai dokumen yang berlaku. Batas tersebut tidak bersifat mutlak apabila Pengguna Barang telah terlibat dalam penyimpangan sejak tahap perencanaan atau pelaksanaan.

Pembebanan tanggung jawab kepada pihak yang hanya menandatangani dokumen juga harus dilakukan secara hati-hati. Tanda tangan memang menunjukkan persetujuan atau pengesahan, tetapi pemeriksaan harus melihat kewenangan, informasi yang tersedia, proses pemeriksaan, dan pengetahuan pihak tersebut. Penandatangan yang mengetahui dokumen tidak benar berbeda dari penandatangan yang secara wajar mengandalkan hasil teknis pihak berwenang.

Delegasi kewenangan tidak selalu menghapus tanggung jawab atasan. Atasan dapat bertanggung jawab apabila secara nyata memerintahkan, mengendalikan, mengetahui, atau memperoleh manfaat. Delegasi yang sah dan diikuti pengawasan yang patut dapat menjadi pertimbangan dalam menentukan batas keterlibatan. Struktur organisasi harus dibaca bersama bukti perbuatan, bukan dijadikan dasar tunggal pemidanaan.

Pengguna Barang akhir berupa masyarakat tidak dapat ditempatkan sebagai subjek pertanggungjawaban. Masyarakat tidak menguasai anggaran, kontrak, atau administrasi aset. Masyarakat justru menjadi pihak yang kehilangan pelayanan

ketika proyek mangkrak. Posisi masyarakat harus ditempatkan sebagai pihak yang kepentingannya dilindungi melalui penegakan hukum dan pemulihan aset.

Data kewahyuan menegaskan bahwa amanah harus dijalankan oleh setiap orang sesuai kedudukannya. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. An-Nisā' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya."*[293]

Ayat tersebut menunjukkan bahwa kewenangan dalam pengelolaan proyek SBSN merupakan amanah yang menimbulkan tanggung jawab. PPK memegang amanah dalam kontrak, pemeriksa memegang amanah dalam menilai hasil pekerjaan, penyedia memegang amanah untuk menyelesaikan pekerjaan, sedangkan Pengguna Barang memegang amanah untuk menjaga dan menggunakan aset setelah diserahkan.[294]

Amanah tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak yang tidak menerimanya. Prinsip tersebut mendukung pembebanan tanggung jawab berdasarkan kewenangan dan penguasaan yang nyata. Pihak yang belum menerima serah terima atau tidak mempunyai kewenangan tidak dapat dipersamakan dengan pihak yang secara sadar menyalahgunakan amanah.

Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Anfãl ayat 27:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

[293] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

[294] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Roy Goode, *loc.cit.*

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul dan janganlah kamu mengkhianati amanah-amanah yang dipercayakan kepadamu, sedangkan kamu mengetahui."*[295]

Frasa *"sedangkan kamu mengetahui"* memperlihatkan hubungan antara pengkhianatan dan pengetahuan pelaku. Pejabat atau penyedia yang mengetahui pekerjaan tidak sesuai tetapi tetap menyetujui pembayaran menunjukkan kualitas kesalahan yang berbeda dari pihak yang tidak mengetahui cacat tersembunyi. Pengetahuan dan kehendak menjadi unsur penting dalam pertanggungjawaban pidana.

Q.S. Al-Baqarah ayat 188 melarang penguasaan harta dengan jalan batil dan penggunaan hubungan dengan penguasa untuk memperoleh bagian dari harta orang lain secara dosa. Ayat tersebut relevan terhadap persekongkolan, suap, manipulasi pekerjaan, dan pembayaran yang tidak mempunyai dasar prestasi. Dana SBSN merupakan harta publik yang tidak boleh menjadi sumber keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan jabatan dan kontrak.[296]

Prinsip keadilan dalam pembebanan tanggung jawab ditegaskan dalam Q.S. An-Najm ayat 38:

أَلَّا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ

Artinya: *"Bahwa seseorang yang berdosa tidak akan memikul dosa orang lain."*[297]

---

[295] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Anfal/8: 27.

[296] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Roy Goode, *loc.cit.*

[297] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Najm/53: 38.

Ayat tersebut mendukung sifat personal pertanggungjawaban pidana. Pengguna Barang tidak boleh memikul kesalahan penyedia, dan pimpinan tidak boleh dipidana hanya karena bawahan melakukan penyimpangan. Setiap pihak menanggung akibat berdasarkan perbuatan dan kesalahannya sendiri, kecuali terbukti turut serta atau membantu.

Allah Swt. juga berfirman dalam Q.S. Al-Mā'idah ayat 8:

اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ

Artinya: *"Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa."*[298]

Keadilan menghendaki agar penegakan hukum tidak bersifat selektif. Penyedia, pejabat, konsultan, Pengguna Barang , maupun korporasi harus diperiksa berdasarkan bukti dan kontribusinya. Pihak yang mempunyai kedudukan rendah tidak boleh dijadikan satu-satunya penanggung jawab apabila penyimpangan diperintahkan atau dinikmati oleh pengendali yang lebih tinggi.

Perspektif *hifz al-māl* menempatkan pembebanan pertanggungjawaban sebagai instrumen perlindungan harta publik. Pemidanaan diperlukan ketika perbuatan para pihak mengurangi kekayaan negara, merusak aset, atau menghilangkan manfaat. Perlindungan harta juga menuntut agar proses hukum mampu menelusuri pihak yang memperoleh keuntungan dan mengembalikan nilai yang hilang.

Teori Maslahah menghendaki agar pertanggungjawaban pidana memberi manfaat yang lebih luas daripada penghukuman. Penegakan hukum harus mencegah pengulangan, memperbaiki sistem pengawasan, mengembalikan

[298] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 8.

kerugian, dan membuka jalan bagi penyelesaian proyek. Pemidanaan yang tidak diikuti penyelamatan aset belum sepenuhnya memulihkan kemaslahatan masyarakat.[299]

3. Penegakan Hukum Pidana dan Pemulihan Kerugian Negara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum pidana terhadap keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil pembiayaan SBSN tidak boleh berhenti pada penetapan pelaku dan penjatuhan pidana. Keterbengkaian telah menimbulkan persoalan yang lebih luas berupa berkurangnya nilai kekayaan negara, tertundanya pelayanan publik, bertambahnya biaya penyelesaian, serta tidak tercapainya manfaat yang menjadi tujuan pembiayaan. Penegakan hukum karena itu harus ditempatkan dalam hubungan yang erat dengan pemulihan kerugian negara dan pengembalian fungsi aset.

Data primer dan sekunder memperlihatkan bahwa proyek yang bermasalah dapat berada dalam beberapa kondisi. Sebagian pekerjaan belum selesai, sebagian telah dibayar tetapi tidak sebanding dengan kondisi fisik, sebagian aset telah diserahterimakan tetapi belum digunakan, dan sebagian lainnya mengalami penurunan nilai karena tidak diamankan atau dipelihara. Perbedaan kondisi tersebut menuntut bentuk penanganan yang berbeda. Pemeriksaan pidana harus menelusuri dugaan penyimpangan, sedangkan tindakan teknis dan administratif tetap diperlukan untuk mencegah kerugian bertambah.

[299] Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*; Richard Allen, Richard Hemming, dan Barry Potter, *loc.cit.*

Kewajiban negara membayar imbalan dan nilai nominal SBSN tetap berjalan meskipun proyek mengalami keterlambatan atau kehilangan fungsi. Keadaan ini menimbulkan ketidakseimbangan antara kewajiban fiskal yang tetap dipenuhi dan manfaat pembangunan yang tidak diterima masyarakat. Kerugian dalam proyek SBSN tidak hanya berhubungan dengan dana yang telah dikeluarkan, tetapi juga dengan aset yang tidak terbentuk, tidak tercatat, rusak, hilang, atau tidak dapat dimanfaatkan.

Penegakan hukum pidana harus dimulai dari pemeriksaan yang mampu membedakan antara kegagalan proyek, wanprestasi, maladministrasi, dan tindak pidana. Pemeriksaan tidak cukup hanya berdasarkan kondisi bangunan yang terbengkalai. Aparat penegak hukum harus menelusuri dokumen perencanaan, pengadaan, kontrak, perubahan pekerjaan, pembayaran, pemeriksaan fisik, serah terima, pencatatan Barang Milik Negara, serta penguasaan aset setelah pembangunan.

Data primer berupa keterangan pejabat, satuan kerja, Pengguna Barang , penyedia, pengawas, dan pihak terkait diperlukan untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan. Keterangan tersebut harus diuji dengan data sekunder berupa dokumen kontrak, laporan progres, berita acara pemeriksaan, dokumen pembayaran, laporan audit, dan kondisi faktual di lapangan. Perbedaan antara keterangan, dokumen, dan keadaan fisik dapat menjadi dasar untuk memperluas pemeriksaan, tetapi tidak boleh langsung diperlakukan sebagai bukti kesalahan tanpa verifikasi.

Pemeriksaan awal harus diarahkan untuk menentukan tahapan terjadinya penyimpangan. Penyimpangan pada tahap perencanaan dapat berupa rekayasa kesiapan proyek. Penyimpangan pada tahap pengadaan dapat berbentuk persekongkolan dan konflik kepentingan. Penyimpangan pada tahap pelaksanaan dapat berupa pengurangan volume, penggunaan material di bawah spesifikasi, atau pekerjaan fiktif. Penyimpangan pada tahap pembayaran dapat terjadi melalui pengesahan progres yang tidak sesuai kondisi fisik. Penyimpangan pascaserah terima dapat berupa penggelapan, penguasaan tanpa hak, atau pemanfaatan aset untuk kepentingan pribadi.[300]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penanganan pidana memerlukan koordinasi antara aparat penegak hukum dan lembaga pemeriksa keuangan. Aparat penegak hukum bertugas menelusuri perbuatan, kesalahan, keterlibatan pelaku, dan unsur tindak pidana. Lembaga pemeriksa atau ahli terkait diperlukan untuk menghitung nilai kerugian, kekurangan volume, nilai aset yang hilang, biaya perbaikan, dan pembayaran yang tidak mempunyai dasar prestasi.[301]

Kerugian negara tidak dapat ditentukan hanya dengan menyebut keseluruhan nilai proyek. Sebagian pekerjaan mungkin telah tersedia dan masih mempunyai nilai. Sebagian kerusakan mungkin berasal dari cacat konstruksi, sedangkan sebagian lainnya timbul karena pembiaran setelah proyek berhenti. Perhitungan harus membedakan nilai pekerjaan yang sah, pekerjaan yang tidak

[300] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, Pasal 6 dan Pasal 78; Hugh Beale, ed., *loc.cit.*; Roy Goode, *loc.cit.*

[301] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

tersedia, kelebihan pembayaran, aset yang hilang, penurunan nilai, dan biaya pemulihan.

Data sekunder penelitian menunjukkan bahwa kerugian nyata dapat berupa pembayaran atas pekerjaan yang tidak tersedia, kekurangan volume, kehilangan aset, atau biaya perbaikan akibat kelalaian. Pemulihan nilai tersebut dapat ditempuh melalui pengembalian pembayaran, pencairan jaminan, tuntutan ganti rugi, uang pengganti, perampasan aset, atau mekanisme lain sesuai kedudukan pihak yang bertanggung jawab. Pengguna Barang hanya dapat dibebani penggantian apabila terbukti menguasai aset secara sah, mempunyai kewajiban menjaganya, dan melalui kesalahan atau kelalaiannya menyebabkan kerugian yang dapat dihitung.

Kerugian berupa hilangnya manfaat harus dibedakan dari kerugian keuangan negara yang dapat dihitung secara langsung. Tertundanya pelayanan, hilangnya kesempatan ekonomi, dan rendahnya pemanfaatan merupakan dampak nyata bagi masyarakat. Nilai tersebut tidak selalu dapat langsung ditetapkan sebagai kerugian keuangan negara apabila belum tersedia metode dan dasar penghitungan yang sah. Pembedaan ini menjaga ketepatan penegakan hukum tanpa mengabaikan mafsadah sosial yang ditimbulkan.

Audit investigatif memiliki peran penting dalam mengungkap pola penyimpangan. Audit dapat menelusuri hubungan antara alokasi anggaran, pelaksanaan pekerjaan, pembayaran, kondisi aset, dan pihak yang memperoleh keuntungan. Pemeriksaan juga dapat menunjukkan apakah keterbengkaian disebabkan oleh satu tindakan atau rangkaian tindakan beberapa pihak.

Audit teknis diperlukan untuk menilai kualitas bangunan, volume pekerjaan, tingkat kerusakan, dan kebutuhan pemulihan. Audit administrasi diperlukan untuk memeriksa legalitas pengadaan, kontrak, pembayaran, serah terima, dan pencatatan aset. Audit keuangan diperlukan untuk menentukan aliran dana, kelebihan pembayaran, serta nilai kerugian. Ketiga jenis pemeriksaan tersebut harus saling melengkapi agar kesimpulan pidana tidak hanya berdasarkan salah satu aspek.

Pengamanan bukti menjadi bagian penting dalam penegakan hukum. Dokumen kontrak, laporan progres, bukti pembayaran, komunikasi para pihak, catatan pemeriksaan, dan dokumen Barang Milik Negara harus diamankan. Kondisi fisik bangunan juga harus didokumentasikan melalui pengukuran, pemeriksaan ahli, foto, dan pencatatan komponen yang masih tersedia.

Pengamanan bukti tidak boleh menyebabkan aset dibiarkan terus mengalami kerusakan. Pemeriksaan hukum dan penyelamatan fisik harus berjalan secara bersamaan. Bagian bangunan yang terbuka perlu diamankan, material yang masih bernilai harus dilindungi, dan kerusakan yang berpotensi meluas perlu ditangani. Tindakan penyelamatan harus didokumentasikan agar tidak menghilangkan bukti mengenai keadaan awal.

Penetapan tersangka harus didasarkan pada bukti keterlibatan personal. Kedudukan sebagai pimpinan, pejabat anggaran, PPK, Pengguna Barang , atau pengurus perusahaan tidak cukup tanpa bukti tindakan, pengetahuan, persetujuan, atau keuntungan yang diperoleh. Pertanggungjawaban pidana harus dibedakan dari tanggung jawab institusional dan administratif.

Pengguna Barang dapat diperiksa apabila memiliki keterkaitan dengan usulan proyek, serah terima, penguasaan, penggunaan, atau pengamanan aset. Pemeriksaan harus menentukan apakah Pengguna Barang terlibat dalam rekayasa kebutuhan, menerima aset melalui dokumen yang diketahui tidak benar, mengalihkan aset tanpa hak, menyembunyikan kondisi kerusakan, atau memperoleh keuntungan dari keterbengkaian.[302]

Pengguna Barang tidak dapat dijadikan penanggung jawab utama hanya karena proyek berada di lokasi institusinya. Kewenangan dalam pengadaan dan pembayaran pada umumnya berada pada satuan kerja dan pejabat tertentu. Tanggung jawab pidana Pengguna Barang baru muncul apabila terdapat tindakan individual yang memenuhi unsur tindak pidana atau keterlibatan dalam perbuatan pihak lain.

Penyedia barang atau jasa dapat dimintai pertanggungjawaban apabila memperoleh pembayaran melalui dokumen palsu, mengurangi volume, mengganti material, meninggalkan pekerjaan setelah menerima pembayaran, atau memberikan keuntungan kepada pejabat. Konsultan dapat bertanggung jawab apabila sengaja membuat laporan yang tidak benar. Pejabat pemerintah dapat bertanggung jawab apabila menyalahgunakan kewenangan atau mengesahkan pembayaran yang diketahui tidak sesuai.

Pertanggungjawaban korporasi harus diperhatikan karena penyimpangan tidak selalu dilakukan untuk kepentingan individu. Korporasi dapat menerima

[302] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

keuntungan dari pengurangan mutu, pembayaran fiktif, atau manipulasi pekerjaan. Penegakan hukum harus menelusuri apakah tindakan dilakukan dalam kegiatan usaha, diperintahkan atau diketahui pengurus, serta memberi manfaat kepada perusahaan.

Sanksi terhadap korporasi dapat diarahkan pada pidana denda, perampasan keuntungan, pembatasan kegiatan, atau bentuk lain sesuai ketentuan hukum. Pengurus tetap dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti memerintahkan, menyetujui, atau membiarkan tindak pidana. Pendekatan ini mencegah agar tanggung jawab tidak hanya dibebankan kepada pegawai lapangan yang melaksanakan keputusan.

Penjatuhan pidana pokok tidak dengan sendirinya memulihkan kerugian negara. Pidana penjara terhadap pelaku mungkin memberikan efek pembalasan dan pencegahan, tetapi tidak mengembalikan uang atau fungsi aset. Pemulihan memerlukan penerapan pidana tambahan, penyitaan, perampasan hasil tindak pidana, pembayaran uang pengganti, serta tindakan perdata atau administratif yang berjalan secara terkoordinasi.

Uang pengganti berfungsi mengembalikan nilai kekayaan negara yang diperoleh atau dinikmati melalui tindak pidana. Penetapannya harus didasarkan pada jumlah keuntungan atau hasil yang dapat dibuktikan. Uang pengganti tidak selalu sama dengan keseluruhan nilai proyek karena sebagian pekerjaan mungkin telah terlaksana dan mempunyai nilai manfaat.

Perampasan aset dapat diterapkan terhadap benda atau keuntungan yang berasal dari tindak pidana. Penelusuran aset menjadi penting apabila hasil

penyimpangan telah dialihkan, disamarkan, atau diubah ke dalam bentuk lain. Pemulihan tidak boleh berhenti pada aset yang atas nama pelaku apabila terdapat bukti bahwa kekayaan telah dialihkan kepada pihak lain untuk menyembunyikan hasil tindak pidana.

Penyitaan aset harus dilaksanakan secara cermat agar tidak merugikan pihak ketiga yang beritikad baik. Aset yang tidak berkaitan dengan tindak pidana tidak boleh dirampas hanya karena dimiliki oleh pihak yang sedang diperiksa. Prinsip proporsionalitas harus dijaga dalam seluruh proses pemulihan.

Pengembalian kerugian secara sukarela dapat dipertimbangkan sebagai bagian dari pemulihan, tetapi tidak otomatis menghapus pertanggungjawaban pidana. Tindak pidana korupsi bukan hanya persoalan kerugian keuangan, tetapi juga penyalahgunaan amanah dan pelanggaran terhadap kepentingan publik. Pengembalian dapat menjadi faktor yang dipertimbangkan, sedangkan proses hukum tetap berjalan sesuai unsur tindak pidana yang telah terpenuhi.

Pemulihan harus mencakup aset hasil proyek, bukan hanya uang yang telah hilang. Bangunan yang masih dapat diselesaikan perlu diperbaiki dan dioperasikan. Peralatan yang hilang perlu diganti. Status penggunaan yang tidak jelas perlu ditetapkan. Pengguna Barang yang tidak mampu mengoperasikan aset dapat diganti atau aset dialihkan kepada institusi lain yang lebih siap.[303]

Draf penelitian menegaskan bahwa pertanggungjawaban hukum tidak hanya diarahkan kepada pengenaan sanksi. Tanggung jawab juga meliputi kewajiban

[303] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

memulihkan, menyelesaikan, memperbaiki, mengoperasikan, atau mengalihkan pengelolaan *underlying asset*. Penghukuman pihak yang bersalah tidak serta-merta membuat aset kembali berfungsi sehingga orientasi pemulihan tetap diperlukan.

Penyelesaian pekerjaan setelah proses pidana dapat menghadapi persoalan karena kontrak telah diputus, anggaran telah berakhir, atau bangunan menjadi barang bukti. Koordinasi diperlukan agar status barang bukti tidak menghambat pengamanan dan penyelesaian. Dokumentasi kondisi aset dapat dilakukan terlebih dahulu sebelum tindakan teknis dilaksanakan.

Pengadaan lanjutan harus didasarkan pada hasil audit teknis dan perhitungan sisa pekerjaan. Pemerintah perlu memastikan bahwa penyedia baru tidak diminta menanggung cacat atau kekurangan yang tidak termasuk ruang pekerjaannya. Pembagian tanggung jawab antara penyedia lama, pejabat, dan Pengguna Barang harus tetap dapat ditelusuri.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pemulihan belum sepenuhnya terintegrasi. Proses pidana, tuntutan ganti rugi, penyelesaian kontrak, pengelolaan Barang Milik Negara, dan penganggaran lanjutan sering berjalan dalam jalur yang berbeda. Fragmentasi tersebut dapat memperlambat pengembalian fungsi aset meskipun pihak yang bersalah telah diproses.[304]

Kebutuhan terhadap mekanisme terpadu dapat dipenuhi melalui pembentukan tim penyelesaian yang melibatkan kementerian atau lembaga,

[304] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

satuan kerja, pengelola barang, aparat pengawasan, ahli teknis, dan aparat penegak hukum sesuai kebutuhan. Tim tersebut tidak mengambil alih kewenangan penegakan hukum, tetapi memastikan bahwa pemeriksaan, pengamanan, perhitungan kerugian, dan pemulihan aset berjalan selaras.[305]

Tahap pertama mekanisme tersebut berupa identifikasi status hukum dan kondisi aset. Tahap kedua berupa pengamanan bukti dan fisik proyek. Tahap ketiga berupa audit teknis, administrasi, dan keuangan. Tahap keempat berupa penentuan pihak yang bertanggung jawab. Tahap kelima berupa proses hukum dan penetapan kerugian. Tahap keenam berupa pengembalian nilai serta penyelesaian atau pengalihan fungsi aset.

Pemulihan kerugian negara harus dilakukan secara proporsional. Pihak yang memperoleh keuntungan secara langsung dibebani pengembalian sesuai nilai yang dinikmatinya. Pihak yang menyebabkan tambahan kerusakan melalui pembiaran bertanggung jawab atas akibat yang mempunyai hubungan kausal dengan kelalaiannya. Pihak yang tidak mempunyai kewenangan atau keterlibatan tidak dapat dibebani keseluruhan kerugian.

Pertanggungjawaban bersama dapat muncul ketika penyimpangan dilakukan melalui kerja sama beberapa pihak. Penyedia, konsultan, pejabat, dan Pengguna Barang dapat mempunyai peran yang berbeda dalam satu rangkaian. Penegakan hukum harus menentukan bentuk penyertaan dan kontribusi masing-masing,

[305] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

sedangkan pemulihan dapat dilaksanakan secara bersama sesuai besarnya kesalahan dan keuntungan yang diperoleh.

Pembagian tanggung jawab tidak boleh menjadi alasan bagi para pihak untuk saling melepaskan diri. Keterlibatan banyak lembaga justru menuntut pemetaan yang lebih rinci. Tidak boleh terdapat kekosongan tanggung jawab hanya karena penyebab kerugian tidak berasal dari satu pihak. Draf penelitian juga menegaskan bahwa tanggung jawab bersama harus tetap memenuhi unsur kewajiban, kesalahan, kerugian, dan kausalitas masing-masing pihak.

Penegakan hukum pidana harus disertai evaluasi terhadap sistem yang memungkinkan tindak pidana terjadi. Kelemahan verifikasi kesiapan proyek, pengawasan kontrak, pemeriksaan pembayaran, pencatatan aset, dan pengawasan pemanfaatan perlu diperbaiki. Pemidanaan individu tanpa perbaikan sistem dapat menyebabkan pola serupa terulang dalam proyek berikutnya.

Sistem peringatan dini diperlukan untuk mendeteksi keterlambatan, deviasi fisik, perubahan kontrak, pembayaran tidak sebanding, dan keterlambatan serah terima. Integrasi data anggaran, kontrak, progres pekerjaan, pembayaran, dan Barang Milik Negara dapat membantu mendeteksi ketidaksesuaian sebelum proyek menjadi terbengkalai.

Pengawasan pascakonstruksi juga harus diperkuat. Proyek yang selesai perlu dipantau sampai tercatat, ditetapkan status penggunaannya, dioperasikan, dan memberikan manfaat. Keterlambatan pengoperasian harus segera dianalisis untuk mengetahui apakah disebabkan oleh kebutuhan anggaran, sumber daya manusia, perizinan, atau penyimpangan.

Data kewahyuan memberikan dasar bahwa penegakan hukum dan pemulihan harta merupakan bagian dari pelaksanaan amanah. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. An-Nisā' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."*[306]

Dana SBSN dan aset hasil pembangunan merupakan amanah publik. Penegakan hukum diperlukan untuk meminta pertanggungjawaban pihak yang mengkhianati amanah. Pemulihan diperlukan untuk mengembalikan harta dan manfaat kepada pihak yang berhak, yaitu negara dan masyarakat.[307]

Keadilan dalam ayat tersebut mengharuskan proses hukum dilakukan berdasarkan bukti dan kontribusi kesalahan. Pelaku yang memperoleh keuntungan tidak boleh dibiarkan lepas, sedangkan pihak yang tidak terlibat tidak boleh dijadikan penanggung jawab hanya karena jabatan atau kedudukannya. Keadilan juga menghendaki agar pemulihan tidak hanya menguntungkan kas negara, tetapi mengembalikan pelayanan kepada masyarakat.

Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 188:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ

[306] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.
[307] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*

Artinya: *"Janganlah kamu memakan harta di antara kamu dengan jalan yang batil."*[308]

Pengembalian kerugian merupakan konsekuensi dari larangan memperoleh harta secara batil. Pihak yang menerima pembayaran tanpa prestasi, menikmati hasil pengurangan volume, atau memperoleh keuntungan melalui suap tidak mempunyai dasar yang sah untuk mempertahankan harta tersebut. Nilai yang diperoleh harus dikembalikan kepada negara.

Larangan pemborosan ditegaskan dalam Q.S. Al-Isrā' ayat 26–27. Ayat tersebut menyatakan agar hak diberikan secara patut dan manusia tidak menghambur-hamburkan harta secara boros. Relevansinya terhadap proyek SBSN terletak pada kewajiban menjaga agar pembiayaan negara tidak berubah menjadi pengeluaran tanpa manfaat. Aset yang dibiarkan rusak setelah dibangun memperlihatkan pemborosan yang harus dihentikan melalui tindakan pemulihan.[309]

Allah Swt. juga berfirman dalam Q.S. Al-Mā'idah ayat 2:

وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ

Artinya: *"Tolong-menolonglah kamu dalam kebajikan dan ketakwaan, dan janganlah tolong-menolong dalam dosa dan permusuhan."*[310]

Ayat tersebut memiliki dua dimensi dalam penanganan proyek SBSN. Dimensi pertama berupa larangan kerja sama dalam persekongkolan, manipulasi, pembayaran fiktif, dan penyembunyian penyimpangan. Dimensi kedua berupa

---

[308] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 188.
[309] Hans Kelsen, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*; Ridwan HR, *loc.cit.*
[310] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 2.

kewajiban koordinasi antarlembaga untuk memulihkan aset, mengembalikan kerugian, dan menghadirkan kembali manfaat bagi masyarakat.

Prinsip personalitas pertanggungjawaban ditegaskan dalam Q.S. An-Najm ayat 38:

أَلَّا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ

Artinya: *"Bahwa seseorang yang berdosa tidak akan memikul dosa orang lain."*[311]

Penegakan hukum pidana harus memastikan bahwa kesalahan penyedia tidak dibebankan kepada Pengguna Barang yang tidak terlibat. Kesalahan bawahan tidak otomatis menjadi kesalahan pimpinan. Kesalahan pejabat tidak dapat dialihkan kepada institusi secara umum. Setiap pihak bertanggung jawab berdasarkan tindakan dan keterlibatannya sendiri.

Perspektif *hifz al-māl* menempatkan pemulihan kerugian sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penegakan hukum. Perlindungan harta tidak tercapai hanya dengan memenjarakan pelaku. Dana yang hilang harus dikembalikan, aset yang rusak harus diperbaiki, dan manfaat yang terhenti harus dipulihkan.

Teori Maslahah menghendaki agar proses pidana memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Penegakan hukum yang panjang tetapi membiarkan aset terus rusak tidak menghasilkan kemaslahatan secara optimal. Pemeriksaan, penyitaan, dan pembuktian harus dilaksanakan tanpa menghambat tindakan yang diperlukan untuk menyelamatkan aset.

---

[311] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Najm/53: 38.

C. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara Pengguna Barang Terhadap *Underlying Asset* Terbengkalai Atas Proyek Infrastruktur Yang Dibiayai Melalui Surat Berharga Syariah Negara.

1. Kedudukan, Kewenangan, dan Kewajiban Administratif Pengguna Barang

Pertanggungjawaban hukum administrasi negara terhadap Pengguna Barang *underlying asset* yang mangkrak harus diawali dengan penentuan kedudukan hukumnya secara jelas. Kedudukan tersebut tidak cukup ditentukan berdasarkan fakta bahwa suatu bangunan berada di lingkungan institusi tertentu atau digunakan oleh unit tertentu. Kedudukan Pengguna Barang harus ditelusuri melalui dokumen perencanaan proyek, keputusan penunjukan, berita acara serah terima, penetapan status penggunaan Barang Milik Negara, serta dokumen lain yang menunjukkan adanya peralihan penguasaan dan kewajiban pengelolaan. Tanpa dasar administratif yang jelas, pembebanan tanggung jawab berpotensi dilakukan kepada pihak yang secara faktual menggunakan aset, tetapi tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan mengenai anggaran, pencatatan, pemeliharaan, maupun pengalihan penggunaan. [312]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengguna Barang perlu dibedakan dari masyarakat sebagai Pengguna Barang akhir. Masyarakat menerima pelayanan yang dihasilkan oleh aset, sedangkan institusi Pengguna Barang menguasai, menggunakan, atau mengoperasikan aset dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Pembedaan ini penting karena masyarakat tidak memiliki kewenangan administratif atas proyek, anggaran, serah terima, atau pengelolaan

[312] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

Barang Milik Negara. Pertanggungjawaban administrasi karena itu hanya dapat diarahkan kepada institusi dan pejabat yang memperoleh kewenangan berdasarkan peraturan, keputusan, penugasan, atau dokumen penyerahan yang sah.

Pengguna Barang juga tidak selalu mempunyai kedudukan yang sama dengan Pengguna Barang. Pengguna Barang merupakan pejabat pemegang kewenangan penggunaan Barang Milik Negara pada kementerian atau lembaga, sedangkan Pengguna Barang dapat berupa satuan kerja atau unit teknis di bawahnya yang menggunakan aset secara langsung. Dalam praktik, Pengguna Barang dapat mengoperasikan bangunan dan melaksanakan pelayanan, tetapi kewenangan mengenai pencatatan, penetapan status penggunaan, perubahan peruntukan, penganggaran pemeliharaan berskala besar, dan pengalihan aset tetap berada pada Pengguna Barang atau pejabat pada tingkat yang lebih tinggi.

Perbedaan tersebut menentukan batas pertanggungjawaban administratif. Unit Pengguna Barang tidak dapat dibebani tanggung jawab atas keterlambatan penetapan status penggunaan apabila kewenangan tersebut berada pada kementerian atau lembaga. Pengguna Barang tetap dapat dimintai pertanggungjawaban apabila tidak menggunakan, tidak mengamankan, tidak memelihara, atau tidak melaporkan keadaan aset dalam batas kewenangan yang dimilikinya. Prinsip yang harus digunakan ialah bahwa tanggung jawab mengikuti kewenangan, kewajiban, kemampuan bertindak, dan penguasaan efektif terhadap aset.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kedudukan administratif Pengguna Barang dapat terbentuk sejak tahap perencanaan. Institusi yang akan

menggunakan aset seharusnya terlibat dalam identifikasi kebutuhan, penentuan fungsi, kapasitas, lokasi, fasilitas pendukung, serta kesiapan operasional. Keterlibatan tersebut diperlukan agar pembangunan tidak hanya memenuhi target fisik, tetapi juga sesuai dengan kebutuhan institusi yang akan mengoperasikannya.[313]

Kedudukan pada tahap perencanaan tidak serta-merta sama dengan penguasaan administratif setelah pembangunan selesai. Institusi dapat menjadi calon Pengguna Barang dalam dokumen usulan, tetapi kewajiban penuh terhadap aset baru mulai berlaku setelah terdapat serah terima dan dasar penggunaan yang sah. Pembedaan waktu tersebut penting untuk menentukan apakah keterbengkaian berasal dari ketidaksiapan perencanaan, kegagalan pelaksanaan, atau kelalaian pascaserah terima.

Data primer dan sekunder dalam penelitian menunjukkan bahwa efektivitas proyek SBSN dipengaruhi oleh kesinambungan antara penyelesaian pekerjaan, pencatatan sebagai Barang Milik Negara, penetapan status penggunaan, kesiapan Pengguna Barang , dan pengoperasian aset. Aset yang telah selesai secara fisik belum otomatis dapat digunakan apabila belum tersedia tenaga pengelola, peralatan, utilitas, izin, anggaran operasional, atau dasar administratif untuk penggunaan.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa verifikasi kesiapan Pengguna Barang seharusnya dilakukan dalam dua tahap. Verifikasi pertama dilakukan ketika proyek diusulkan untuk memastikan adanya kebutuhan dan kemampuan

[313] Nurhayati, Rektor UIN Sumatera Utara Wawancara; Medan 19 Juli 2026.

dasar institusi. Verifikasi kedua dilakukan sebelum serah terima untuk memastikan bahwa Pengguna Barang benar-benar siap mengoperasikan, mengamankan, dan memelihara aset. Serah terima yang dilakukan tanpa verifikasi dapat memindahkan penguasaan secara formal kepada institusi yang belum memiliki kemampuan nyata untuk menjalankan fungsi aset.[314]

Serah terima mempunyai kedudukan penting dalam hubungan hukum administrasi karena menjadi titik peralihan tugas dan tanggung jawab. Serah terima tidak hanya memindahkan penguasaan fisik, tetapi juga menimbulkan kewajiban administratif untuk mencatat, mengamankan, menggunakan, memelihara, dan melaporkan kondisi aset. Dokumen serah terima karena itu harus memuat kondisi fisik, kelengkapan fasilitas, kekurangan pekerjaan, masa pemeliharaan, pihak yang bertanggung jawab atas perbaikan, kebutuhan operasional, serta batas tanggung jawab setiap institusi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan dapat timbul apabila serah terima dilaksanakan sebelum seluruh unsur operasional tersedia. Bangunan dapat dinyatakan selesai, tetapi belum tersambung dengan listrik, air, akses, sistem informasi, peralatan utama, atau fasilitas pendukung lainnya. Pengguna Barang secara administratif telah menerima aset, tetapi belum dapat menjalankan pelayanan. Ketidakjelasan dokumen serah terima kemudian membuka ruang saling melepaskan tanggung jawab antara penyedia, satuan kerja, Pengguna Barang, dan Pengguna Barang .

---

[314] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

Kewenangan Pengguna Barang setelah serah terima pada dasarnya meliputi penggunaan aset sesuai peruntukan, pengoperasian dalam pelaksanaan tugas, pengamanan awal, pemeliharaan rutin, pemantauan kondisi, dan pelaporan kepada pejabat yang berwenang. Kewenangan tersebut tidak selalu mencakup keputusan strategis mengenai perubahan status, pemindahtanganan, penghapusan, atau pengadaan perbaikan besar. Tindakan di luar ruang kewenangannya harus diajukan kepada Pengguna Barang, Pengelola Barang, atau kementerian dan lembaga terkait.

Keterbatasan kewenangan tidak menghapus seluruh kewajiban Pengguna Barang . Pengguna Barang tetap berkewajiban mengambil langkah yang berada dalam kemampuannya. Kerusakan ringan harus segera ditangani agar tidak berkembang. Aset yang belum digunakan harus diamankan. Kehilangan komponen harus dilaporkan. Hambatan operasional harus disampaikan secara tertulis kepada pihak yang mempunyai kewenangan mengambil keputusan.

Kewajiban pertama Pengguna Barang ialah menggunakan aset sesuai fungsi dan tujuan pembangunan. Penggunaan tidak hanya berarti menempati bangunan, tetapi memastikan bahwa infrastruktur benar-benar digunakan untuk menjalankan pelayanan yang direncanakan. Fasilitas pendidikan harus digunakan untuk mendukung pembelajaran, sarana transportasi harus menunjang pelayanan pergerakan, sedangkan gedung pelayanan publik harus digunakan untuk memberi layanan kepada masyarakat.

Aset yang telah diserahterimakan tetapi tidak dioperasikan tanpa alasan yang sah menunjukkan belum tercapainya tujuan pembiayaan.

Pertanggungjawaban administratif dapat muncul apabila Pengguna Barang mempunyai kewenangan, sumber daya, dan kesiapan untuk menggunakan aset, tetapi tidak menjalankan kewajibannya. Penilaian harus berbeda apabila aset belum dapat digunakan karena fasilitas utama belum tersedia, izin belum diterbitkan, atau anggaran operasional belum dialokasikan oleh pihak yang berwenang.

Kewajiban kedua ialah melakukan pemeliharaan. Pemeliharaan meliputi tindakan rutin, berkala, dan korektif untuk menjaga kondisi serta memperpanjang umur manfaat aset. Pengguna Barang perlu melakukan pemeriksaan fisik, kebersihan, perawatan utilitas, penggantian komponen ringan, dan pencegahan terhadap kerusakan. Kerusakan yang memerlukan biaya atau kewenangan lebih besar harus segera dilaporkan dan diajukan penanganannya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlambatan pemeliharaan dapat mengubah kerusakan ringan menjadi keterbengkaian. Kebocoran kecil yang tidak ditangani dapat merusak struktur, instalasi, dan peralatan. Bangunan yang tidak dijaga dapat mengalami pencurian atau penggunaan tanpa hak. Ketiadaan pemeliharaan rutin menurunkan nilai aset sekaligus memperbesar kebutuhan anggaran untuk pemulihan.[315]

Kewajiban pemeliharaan harus ditempatkan secara proporsional. Pengguna Barang tidak dapat dibebani tanggung jawab penuh apabila tidak pernah diberikan anggaran, tenaga teknis, atau sarana yang diperlukan. Pengguna Barang tetap

[315] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

wajib menyampaikan kebutuhan tersebut sejak perencanaan dan kembali melaporkannya setelah aset diterima. Pembiaran tanpa laporan menunjukkan bahwa mekanisme administratif yang tersedia tidak digunakan untuk mencegah hilangnya fungsi aset.[316]

Kewajiban ketiga ialah melakukan pencatatan dan inventarisasi sesuai dengan ruang kewenangan. Pencatatan berfungsi memastikan identitas, lokasi, kondisi, nilai, pengguna, dan status aset dapat ditelusuri. Ketidaktertiban pencatatan menyebabkan aset sulit diawasi, dipelihara, dianggarkan, atau dipulihkan ketika mengalami kerusakan.

Pengguna Barang yang bukan Pengguna Barang mungkin tidak mempunyai kewenangan menetapkan status penggunaan. Unit tersebut tetap berkewajiban menyediakan data, mengonfirmasi keberadaan fisik, melaporkan perubahan kondisi, dan menjaga dokumen yang berada dalam penguasaannya. Pengguna Barang berkewajiban menyelesaikan proses pencatatan dan penetapan status sesuai kewenangan formalnya.

Kewajiban keempat ialah melakukan pengamanan administratif, fisik, dan hukum. Pengamanan administratif dilakukan melalui inventarisasi, penyimpanan dokumen, pembaruan data, dan laporan kondisi. Pengamanan fisik dilakukan melalui penjagaan, pembatasan akses, pencegahan pencurian, perlindungan terhadap kebakaran dan banjir, serta pengendalian penggunaan. Pengamanan hukum dilakukan melalui kejelasan status penguasaan, dokumen kepemilikan,

[316] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

penetapan penggunaan, dan tindakan apabila terdapat sengketa atau penguasaan oleh pihak lain.

Ketiga bentuk pengamanan tersebut tidak dapat dipisahkan. Aset yang secara fisik dijaga tetapi tidak tercatat tetap berisiko kehilangan status dan tidak memperoleh anggaran pemeliharaan. Aset yang telah tercatat tetapi tidak diamankan dapat mengalami kehilangan komponen. Aset yang digunakan tanpa dasar status yang jelas dapat menimbulkan sengketa kewenangan dan menghambat pemanfaatan.

Kewajiban kelima ialah melakukan pelaporan. Laporan harus memuat kondisi fisik, tingkat pemanfaatan, kerusakan, kebutuhan pemeliharaan, hambatan operasional, dan tindakan yang telah dilakukan. Pelaporan bukan sekadar kewajiban administratif rutin, tetapi sarana peringatan dini agar pihak yang memiliki kewenangan dan anggaran dapat mengambil tindakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dokumen pelaporan juga berfungsi melindungi Pengguna Barang dari pembebanan tanggung jawab yang tidak proporsional. Laporan tertulis dapat membuktikan bahwa Pengguna Barang telah menemukan masalah, melakukan pengamanan awal, dan meminta tindakan kepada pihak yang berwenang. Ketiadaan laporan menyulitkan penelusuran waktu terjadinya kerusakan dan pihak yang seharusnya bertindak.

Kewajiban keenam ialah mengajukan kebutuhan operasional dan pemeliharaan. Institusi Pengguna Barang harus menghitung kebutuhan tenaga, peralatan, utilitas, perizinan, dan anggaran sebelum aset dioperasikan. Pengajuan yang terlambat menyebabkan bangunan selesai tetapi tidak dapat segera

digunakan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perencanaan proyek belum menghubungkan pembangunan fisik dengan kesiapan kelembagaan.

Kewajiban ketujuh ialah melakukan evaluasi manfaat. Evaluasi tidak hanya mengukur apakah aset telah digunakan, tetapi juga menilai tingkat pelayanan, jumlah pengguna, kesesuaian fungsi, biaya operasional, serta manfaat sosial dan ekonomi. Hasil evaluasi harus digunakan untuk memperbaiki pengelolaan, mengubah pola penggunaan, atau mengusulkan pengalihan apabila aset tidak lagi sesuai dengan kebutuhan penerima awal.

Pengguna Barang tidak boleh mempertahankan penguasaan atas aset yang tidak mampu digunakannya apabila terdapat institusi lain yang lebih siap. Kewajiban administratifnya meliputi menyampaikan kondisi secara jujur dan mengusulkan penyelesaian. Pengalihan penggunaan harus dilakukan melalui prosedur yang sah dan tidak menghapus pertanggungjawaban atas kelalaian yang telah terjadi sebelumnya.

Kedudukan dan kewajiban Pengguna Barang juga perlu dibedakan dari tanggung jawab penyedia. Penyedia bertanggung jawab atas penyelesaian, kualitas, dan cacat pekerjaan dalam batas kontrak. Pengguna Barang bertanggung jawab atas penggunaan, pemeliharaan, pengamanan, dan pelaporan setelah tanggung jawab tersebut beralih. Pengguna Barang bertanggung jawab atas pencatatan, status penggunaan, dan kebijakan pengelolaan sesuai kewenangannya.

Pemisahan tersebut tidak berarti para pihak bekerja secara terpisah. Masa transisi antara penyelesaian pekerjaan dan pengoperasian membutuhkan koordinasi. Penyedia perlu menyerahkan dokumen teknis dan memberikan

penjelasan penggunaan. Satuan kerja harus menyelesaikan administrasi dan pencatatan. Pengguna Barang menetapkan status penggunaan. Pengguna Barang menyiapkan operasional dan pemeliharaan.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kelemahan koordinasi pada masa transisi menjadi salah satu penyebab aset selesai secara fisik tetapi belum memberikan manfaat. Setiap pihak dapat beranggapan bahwa kewajibannya belum dimulai atau telah berakhir. Keadaan ini menunjukkan perlunya matriks tanggung jawab yang menetapkan tugas, batas waktu, dokumen, dan pejabat yang bertanggung jawab pada setiap tahap.

Pertanggungjawaban administratif Pengguna Barang tidak dapat didasarkan pada akibat semata. Keberadaan aset mangkrak memang menunjukkan kegagalan hasil, tetapi perlu diperiksa apakah Pengguna Barang telah menerima kewenangan, memiliki anggaran, mengetahui masalah, dan mempunyai kemampuan mencegahnya. Tanpa unsur tersebut, pembebanan tanggung jawab akan mengabaikan prinsip legalitas dan proporsionalitas.

Pertanggungjawaban dapat dibebankan apabila terdapat kewajiban administratif yang jelas, kewajiban tersebut berada dalam kemampuan Pengguna Barang , terjadi tindakan atau kelalaian, dan kelalaian itu mempunyai hubungan dengan hilangnya fungsi atau bertambahnya kerusakan. Kewajiban yang berada pada Pengguna Barang, Pengelola Barang, atau kementerian dan lembaga tidak boleh dialihkan hanya karena Pengguna Barang berada paling dekat dengan aset.

Data kewahyuan memberikan dasar substantif terhadap kedudukan Pengguna Barang sebagai pemegang amanah. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. An-Nisā' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."*[317]

Ayat tersebut menunjukkan bahwa aset harus diserahkan kepada institusi yang berhak dan mampu mengelolanya. Penetapan Pengguna Barang tidak boleh hanya didasarkan pada keinginan menyelesaikan administrasi proyek. Institusi yang menerima harus mempunyai dasar hukum, kebutuhan, sumber daya, dan kesiapan untuk menjaga serta menggunakan aset.

Prinsip penyampaian amanah juga menuntut kejelasan peralihan tanggung jawab. Penyedia, satuan kerja, Pengguna Barang, dan Pengguna Barang harus mengetahui kapan kewajiban masing-masing dimulai dan berakhir. Serah terima yang tidak menjelaskan kondisi dan kewajiban bertentangan dengan kebutuhan menjaga amanah karena membuka ruang keterbengkaian tanpa pihak yang segera bertindak.[318]

Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Mā'idah ayat 1:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ

[317] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

[318] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."*[319]

Ayat tersebut tidak hanya berkaitan dengan kontrak pembangunan, tetapi juga relevan terhadap dokumen penyerahan, penetapan penggunaan, dan kewajiban administratif yang diterima oleh institusi. Pengguna Barang yang telah menerima aset berkewajiban melaksanakan amanah sesuai fungsi dan ketentuan yang melekat. Pihak yang menyerahkan juga wajib memastikan objek penyerahan layak, jelas, dan dapat digunakan.

Pencatatan aset dapat dikaitkan dengan prinsip yang terkandung dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 282 mengenai pentingnya pencatatan secara benar. Meskipun ayat tersebut secara khusus mengatur pencatatan transaksi, nilai yang dikandungnya relevan terhadap tertib dokumentasi aset publik. Pencatatan memberikan kepastian mengenai pihak, objek, nilai, kewajiban, dan waktu peralihan sehingga mencegah sengketa serta hilangnya tanggung jawab. [320]

Kewajiban penggunaan dan pemeliharaan merupakan bagian dari *hifz al-māl*. Perlindungan harta tidak cukup dilakukan dengan menjaga keberadaan fisik aset. Nilai, fungsi, umur manfaat, dan pelayanan yang dihasilkannya juga harus dipertahankan. Aset yang tetap berdiri tetapi tidak digunakan menunjukkan bahwa perlindungan terhadap manfaat belum tercapai.

Teori Maslahah menuntut agar kewenangan administratif menghasilkan manfaat nyata. Penetapan status, pencatatan, serah terima, dan pelaporan bukan tujuan akhir. Seluruh proses tersebut harus mendukung beroperasinya aset dan

[319] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.

[320] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

terselenggaranya pelayanan. Administrasi yang lengkap tetapi tidak menghasilkan manfaat menunjukkan keberhasilan formal yang belum mencapai kemaslahatan substantif.[321]

Teori Pertanggungjawaban Hukum menunjukkan bahwa kewajiban harus didahului oleh kewenangan. Pengguna Barang hanya dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan yang berada dalam ruang tugas dan kemampuannya. Konstruksi ini mencegah tanggung jawab absolut dan memastikan bahwa setiap akibat ditelusuri kepada pihak yang secara nyata mempunyai kewajiban untuk mencegahnya.

2. Bentuk Pelanggaran Administratif dalam Keterbengkaian *Underlying asset*

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil pembiayaan SBSN tidak selalu berawal dari tindak pidana atau wanprestasi kontraktual. Sebagian persoalan justru muncul dari pelanggaran administrasi pemerintahan berupa ketidakpatuhan terhadap prosedur, pengabaian kewajiban jabatan, lemahnya koordinasi, ketidaktertiban pencatatan, keterlambatan pengambilan keputusan, serta tidak dilaksanakannya pengamanan dan pemeliharaan aset. Pelanggaran tersebut dapat terjadi sejak tahap perencanaan sampai dengan pemanfaatan aset setelah serah terima.

Data primer dan sekunder penelitian memperlihatkan bahwa proyek infrastruktur SBSN melibatkan banyak institusi dan pejabat dengan kewenangan yang berbeda. Banyaknya pihak yang terlibat belum selalu diikuti pembagian

[321] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

kewajiban pascapembangunan secara tegas. Kondisi tersebut menimbulkan ruang terjadinya saling menunggu, saling melepaskan tanggung jawab, dan keterlambatan tindakan ketika aset mulai mengalami masalah. Keterbengkaian akhirnya tidak selalu lahir dari satu keputusan yang keliru, tetapi dari rangkaian tindakan administratif yang tidak dilaksanakan secara tepat waktu.

Pelanggaran administratif pertama dapat terjadi dalam bentuk maladministrasi perencanaan proyek**.** Maladministrasi tersebut muncul ketika proyek diusulkan tanpa kesiapan lahan, dokumen teknis, perizinan, fasilitas pendukung, sumber daya manusia, anggaran operasional, atau institusi Pengguna Barang yang benar-benar siap. Proyek dapat memenuhi persyaratan formal dalam dokumen usulan, tetapi belum memiliki kesiapan substantif untuk dibangun dan dimanfaatkan.

Ketidaksiapan tersebut berpengaruh langsung terhadap tahap pelaksanaan dan pemanfaatan. Lahan yang belum bebas dapat menghambat pekerjaan. Desain yang belum matang dapat menyebabkan perubahan kontrak. Ketiadaan fasilitas pendukung dapat membuat bangunan selesai tetapi belum dapat digunakan. Tidak tersedianya anggaran operasional dapat menyebabkan aset segera kehilangan fungsi setelah diserahterimakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penilaian kesiapan proyek tidak seharusnya hanya berorientasi pada kelengkapan dokumen. Penilaian perlu menguji kesesuaian antara kebutuhan, kemampuan institusi, dukungan anggaran, dan keberlanjutan pemanfaatan. Persetujuan proyek yang secara administratif

lengkap tetapi secara faktual belum siap menunjukkan adanya kesenjangan antara legalitas formal dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.[322]

Pelanggaran administratif kedua berupa penyimpangan prosedur pengadaan dan pelaksanaan kontrak**.** Penyimpangan dapat berbentuk keterlambatan proses pemilihan penyedia, perubahan kontrak yang tidak tertib, lemahnya dokumentasi, tidak dilaksanakannya pengendalian pekerjaan, atau tidak diberikannya teguran ketika penyedia mulai mengalami keterlambatan. Pelanggaran tersebut belum tentu mengandung unsur pidana, tetapi dapat memperbesar kemungkinan proyek tidak selesai.

Pejabat yang mengendalikan kontrak mempunyai kewajiban memantau kemajuan, mutu, jadwal, dan risiko pelaksanaan. Tidak dilaksanakannya rapat evaluasi, pemeriksaan lapangan, peringatan tertulis, atau langkah korektif dapat dikategorikan sebagai kelalaian administratif apabila kewajiban tersebut telah ditentukan dalam tugas jabatan dan dokumen kontrak.

Pemberian kesempatan kepada penyedia untuk menyelesaikan pekerjaan juga harus dilakukan berdasarkan evaluasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Perpanjangan yang diberikan tanpa penilaian kemampuan penyedia dapat menunda penyelesaian dan memperbesar kerusakan. Pemutusan kontrak tanpa persiapan pengamanan dan penyelesaian lanjutan juga dapat meninggalkan proyek dalam keadaan terbuka dan rentan mengalami penurunan kualitas.

---

[322] Indra Soeparjanto, Kepala Kantor Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, loc.cit.

Pelanggaran administratif ketiga berbentuk kelalaian pengawasan pekerjaan**.** Pengawasan yang hanya mengandalkan laporan tertulis tanpa pemeriksaan fisik dapat menyebabkan ketidaksesuaian mutu, kekurangan volume, dan keterlambatan tidak segera diketahui. Konsultan pengawas dan pejabat teknis harus memastikan bahwa kondisi lapangan sesuai dengan laporan, pembayaran, dan jadwal pelaksanaan.

Lemahnya pengawasan belum tentu menunjukkan adanya persekongkolan atau tindak pidana. Ketiadaan pemeriksaan berkala, dokumentasi yang tidak lengkap, atau ketidakcermatan dalam menilai progres tetap dapat menimbulkan pertanggungjawaban administrasi. Akibatnya menjadi lebih berat apabila kelalaian tersebut menyebabkan pembayaran dilakukan, pekerjaan diterima, atau kontrak dinyatakan selesai dalam keadaan hasilnya belum memenuhi persyaratan.

Pelanggaran administratif keempat berupa ketidaktertiban pemeriksaan dan serah terima pekerjaan**.** Serah terima yang dilakukan tanpa pemeriksaan fisik, pengujian fungsi, verifikasi dokumen teknis, dan pencatatan kekurangan dapat mengalihkan tanggung jawab kepada Pengguna Barang secara tidak tepat. Berita acara serah terima akhirnya hanya berfungsi sebagai dokumen formal tanpa menggambarkan kondisi sebenarnya.[323]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa aset dapat dinyatakan selesai dari sisi administrasi, tetapi belum siap dioperasikan. Instalasi belum berfungsi, peralatan belum tersedia, akses belum selesai, utilitas belum tersambung, atau masa

[323] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

pemeliharaan belum dilaksanakan secara memadai. Serah terima dalam kondisi tersebut dapat menjadi bentuk maladministrasi karena keputusan tidak didasarkan pada pemeriksaan yang lengkap dan cermat.

Pengguna Barang juga mempunyai kewajiban untuk memeriksa aset sebelum menerimanya. Penerimaan tanpa catatan terhadap kerusakan atau kekurangan dapat menyulitkan penentuan pihak yang bertanggung jawab. Pengguna Barang tidak seharusnya dipaksa menerima aset yang belum layak, tetapi juga tidak boleh menolak atau menunda serah terima tanpa alasan objektif apabila seluruh persyaratan telah terpenuhi.

Pelanggaran administratif kelima berupa ketidaktertiban pencatatan dan penetapan status penggunaan Barang Milik Negara**.** Aset hasil proyek yang belum dicatat secara benar akan sulit dianggarkan, dipelihara, diawasi, atau dialihkan. Ketidakjelasan status juga menimbulkan persoalan mengenai siapa yang berwenang menggunakan, menjaga, dan mengambil keputusan terhadap aset.

Data penelitian menunjukkan bahwa keterlambatan pencatatan dapat terjadi karena dokumen serah terima belum lengkap, nilai aset belum ditetapkan, batas aset belum jelas, atau terjadi perbedaan data antara satuan kerja, pengguna barang, dan Pengguna Barang . Keterlambatan tersebut dapat menyebabkan aset secara fisik telah tersedia, tetapi secara administratif belum masuk dalam sistem pengelolaan yang memungkinkan pemeliharaan dan pengawasan dilakukan.

Pelanggaran pencatatan tidak selalu menimbulkan kerusakan secara langsung. Ketidaktertiban tersebut menciptakan kondisi yang memungkinkan kerusakan tidak diketahui, kebutuhan anggaran tidak diajukan, dan kewajiban

pemeliharaan tidak dilaksanakan. Hubungan tersebut memperlihatkan bahwa administrasi aset mempunyai fungsi substantif dalam menjaga keberlanjutan manfaat.

Pelanggaran administratif keenam berbentuk kelalaian pengoperasian aset**.** Pengguna Barang yang telah menerima aset dan mempunyai kesiapan untuk menggunakannya berkewajiban segera mengoperasikan sesuai tujuan. Penundaan tanpa alasan yang sah dapat menyebabkan bangunan tidak terawat, peralatan kehilangan masa manfaat, dan masyarakat tidak memperoleh pelayanan.

Penilaian terhadap kelalaian pengoperasian harus mempertimbangkan penyebab ketidakberfungsian aset. Pengguna Barang tidak dapat dinilai lalai apabila bangunan belum memenuhi standar keselamatan, belum memiliki izin, belum mendapat alokasi personel, atau belum tersedia fasilitas utama yang berada di luar kewenangannya. Kewajiban administratifnya dalam keadaan tersebut ialah melaporkan hambatan dan mengajukan penyelesaian kepada pihak yang berwenang.

Pelanggaran muncul ketika Pengguna Barang mengetahui hambatan, memiliki kemampuan untuk mengatasinya, tetapi tidak mengambil tindakan. Pelanggaran juga dapat terjadi ketika kebutuhan operasional tidak pernah direncanakan, pengajuan anggaran tidak dilakukan, atau aset sengaja dibiarkan karena tidak menjadi prioritas institusi. Kondisi tersebut menunjukkan pengabaian terhadap tujuan awal pembangunan.

Pelanggaran administratif ketujuh berupa kelalaian pemeliharaan. Pemeliharaan merupakan kewajiban untuk menjaga kondisi, fungsi, dan umur

manfaat aset. Tidak dilaksanakannya pemeliharaan rutin dapat menyebabkan kerusakan kecil berkembang menjadi kerusakan berat. Biaya yang semula dapat ditangani melalui anggaran terbatas kemudian meningkat dan membutuhkan rehabilitasi besar.[324]

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa alasan keterbatasan anggaran sering digunakan untuk menjelaskan tidak dilaksanakannya pemeliharaan. Keterbatasan tersebut memang harus dipertimbangkan, tetapi tidak menghapus kewajiban Pengguna Barang untuk menyusun rencana, mengajukan kebutuhan, melakukan pemeliharaan dasar, dan melaporkan kerusakan. Ketiadaan anggaran yang terjadi karena tidak pernah diajukan menunjukkan bentuk kelalaian yang berbeda dari pengajuan yang telah dilakukan tetapi tidak disetujui.

Pelanggaran administratif kedelapan berbentuk kegagalan pengamanan aset**.** Pengamanan meliputi tindakan fisik, administratif, dan hukum. Tidak adanya penjagaan, pagar, pembatasan akses, dokumentasi, inventarisasi, atau langkah hukum terhadap penguasaan tanpa hak dapat menyebabkan hilangnya material, kerusakan, dan penggunaan aset oleh pihak lain.

Pengguna Barang yang mengetahui adanya pencurian, penguasaan tanpa hak, atau kerusakan tetapi tidak melapor dapat dimintai pertanggungjawaban secara administratif. Tingkat tanggung jawabnya bergantung pada kewenangan, kemampuan mencegah, waktu mengetahui peristiwa, dan tindakan yang telah diambil. Kelalaian pengamanan dapat berkembang menjadi persoalan pidana

[324] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

apabila terdapat kesengajaan, keuntungan pribadi, atau kerja sama dengan pihak yang menguasai aset secara melawan hukum.

Pelanggaran administratif kesembilan berupa kegagalan pelaporan dan pemberian informasi**.** Laporan kondisi aset diperlukan agar kerusakan dan hambatan operasional dapat diketahui sejak awal. Laporan yang terlambat, tidak lengkap, atau tidak sesuai kondisi faktual menghambat pengambilan keputusan dan memperbesar risiko keterbengkaian.

Pejabat atau unit yang menerima laporan juga mempunyai kewajiban menindaklanjuti. Pelanggaran tidak hanya berada pada pihak yang tidak menyampaikan laporan, tetapi juga pada pihak yang telah menerima informasi tetapi tidak mengambil keputusan dalam batas kewenangannya. Rantai pelaporan karena itu harus dianalisis untuk menentukan di tingkat mana penanganan berhenti.

Data primer penelitian mengenai koordinasi kelembagaan, pemanfaatan aset, dan hambatan operasional perlu digunakan untuk mengetahui apakah masalah telah disampaikan dan bagaimana respons institusi. Data sekunder berupa surat, nota dinas, laporan kondisi, permohonan anggaran, dan hasil pemeriksaan dapat menunjukkan bahwa Pengguna Barang telah atau belum melaksanakan kewajiban administratifnya.

Pelanggaran administratif kesepuluh berbentuk penundaan berlarut dalam pengambilan keputusan**.** Aset bermasalah sering membutuhkan keputusan mengenai perbaikan, penganggaran lanjutan, pengalihan penggunaan,

penyelesaian kontrak, atau penghapusan. Ketiadaan keputusan menyebabkan aset tetap berada dalam keadaan tidak pasti dan terus mengalami penurunan nilai.

Penundaan dapat terjadi karena kewenangan tersebar pada beberapa lembaga, kekhawatiran mengambil risiko, ketidaklengkapan dokumen, atau tidak adanya mekanisme khusus penanganan aset terbengkalai. Penundaan yang tidak mempunyai dasar objektif dan mengabaikan kebutuhan penyelamatan dapat dikategorikan sebagai maladministrasi.

Pelanggaran administratif kesebelas berupa penyalahgunaan wewenang**.** Penyalahgunaan wewenang terjadi ketika kewenangan digunakan menyimpang dari tujuan pemberiannya, melampaui batas, mencampuradukkan kewenangan, atau digunakan secara sewenang-wenang. Dalam proyek SBSN, penyalahgunaan dapat terjadi ketika pejabat mengubah penggunaan aset tanpa dasar, menyerahkan penguasaan kepada pihak yang tidak berhak, atau menggunakan kewenangan untuk menunda keputusan demi kepentingan tertentu.

Penyalahgunaan wewenang harus dibedakan dari kesalahan prosedural biasa. Tidak setiap pelanggaran prosedur merupakan penyalahgunaan. Pemeriksaan perlu melihat tujuan penggunaan kewenangan, dasar keputusan, kepentingan yang dilayani, serta akibat terhadap aset dan pelayanan publik. Penyalahgunaan yang disertai keuntungan dan kerugian negara dapat berkembang menjadi pertanggungjawaban pidana, sedangkan yang tidak memenuhi unsur pidana tetap dapat dikenai tindakan administrasi.

Pelanggaran administratif kedua belas berupa ketidakpatuhan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik**.** Pengelolaan proyek dan aset harus

memenuhi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Keterbengkaian menunjukkan kemungkinan tidak terpenuhinya satu atau beberapa asas tersebut.

Asas kecermatan dilanggar apabila keputusan serah terima, penggunaan, atau pembayaran dilakukan tanpa pemeriksaan yang memadai. Asas kemanfaatan tidak terpenuhi apabila aset selesai secara formal tetapi tidak memberikan manfaat. Asas kepastian hukum terganggu ketika status aset dan tanggung jawab pengelola tidak jelas. Asas kepentingan umum diabaikan ketika penyelesaian masalah tertunda sementara masyarakat kehilangan pelayanan.[325]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa maladministrasi dapat dilakukan melalui tindakan aktif maupun pasif. Tindakan aktif berupa penerbitan keputusan yang tidak tepat, perubahan penggunaan tanpa kewenangan, atau serah terima tanpa pemeriksaan. Tindakan pasif berupa tidak mengambil keputusan, tidak melapor, tidak memelihara, atau tidak mengamankan aset.

Pembedaan tindakan aktif dan pasif penting dalam menentukan unsur kesalahan. Tindakan pasif hanya dapat dipertanggungjawabkan apabila pihak tersebut mempunyai kewajiban untuk bertindak. Institusi yang tidak mempunyai kewenangan menetapkan anggaran tidak dapat disalahkan karena tidak mengalokasikan dana, tetapi dapat dinilai lalai apabila tidak mengusulkan kebutuhan atau tidak melaporkan akibat ketiadaan anggaran.

---

[325] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

Pelanggaran administratif juga harus dibedakan antara kesalahan institusi dan kesalahan pejabat. Institusi dapat mengalami kelemahan sistem berupa tidak adanya prosedur, pembagian kewenangan yang kabur, atau koordinasi yang buruk. Pejabat dapat melakukan kesalahan individual berupa tidak menjalankan tugas, menunda, tidak cermat, atau menyalahgunakan kewenangan.

Pertanggungjawaban institusional diarahkan pada perbaikan sistem, penetapan prosedur, penyelesaian administrasi, dan pemulihan fungsi. Pertanggungjawaban individual dapat berupa teguran, hukuman disiplin, pembebasan tugas, atau tuntutan ganti kerugian sesuai tingkat kesalahan. Kedua bentuk tersebut dapat berjalan bersamaan apabila keterbengkaian disebabkan oleh kelemahan sistem dan kelalaian pejabat.[326]

Hasil penelitian juga memperlihatkan adanya kemungkinan tanggung jawab administratif bersama**.** Kementerian atau lembaga dapat lalai menetapkan status penggunaan, satuan kerja terlambat menyerahkan dokumen, Pengguna Barang tidak melaporkan kondisi, dan pengelola barang tidak menindaklanjuti. Rangkaian tersebut menyebabkan aset tetap tidak berfungsi tanpa satu pihak dapat dinyatakan sebagai penyebab tunggal.

Pertanggungjawaban bersama harus tetap dibebankan secara proporsional. Setiap pihak bertanggung jawab atas kewajiban yang tidak dilaksanakannya dan akibat yang mempunyai hubungan dengan kelalaian tersebut. Pendekatan ini

[326] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1; Abdul Halim, *loc.cit.*; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*

mencegah saling melepaskan tanggung jawab sekaligus menghindari pembebanan seluruh akibat kepada Pengguna Barang .

Data kewahyuan menempatkan kewenangan pemerintahan sebagai amanah yang harus dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Anfãl ayat 27:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul dan janganlah kamu mengkhianati amanah-amanah yang dipercayakan kepadamu, sedangkan kamu mengetahui."*[327]

Ayat tersebut menunjukkan bahwa pengabaian kewajiban yang telah diketahui merupakan bentuk pengkhianatan terhadap amanah. Pejabat yang mengetahui kerusakan, mengetahui kewajibannya, dan mempunyai kemampuan bertindak tetapi tetap membiarkan kondisi memburuk telah gagal menjalankan amanah administratif. Penilaian tetap harus melihat apakah terdapat kewenangan dan kemampuan nyata untuk melakukan tindakan.

Prinsip tabayyun relevan terhadap pemeriksaan progres, kualitas pekerjaan, serah terima, dan laporan aset. Pejabat tidak seharusnya mengambil keputusan hanya berdasarkan laporan tanpa memeriksa keadaan yang dapat diverifikasi. Ketidakcermatan dapat menimbulkan pembayaran yang tidak tepat, penerimaan aset yang belum layak, dan pembebanan tanggung jawab kepada pihak yang keliru.

Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Isrā' ayat 36:

---

[327] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Anfal/8: 27.

وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَٰئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ السَّمْعَ

Artinya: *"Janganlah kamu mengikuti sesuatu yang tidak kamu ketahui. Pendengaran, penglihatan, dan hati nurani, semuanya akan diminta pertanggungjawabannya."*[328]

Ayat tersebut mengandung prinsip bahwa keputusan pemerintahan harus didasarkan pada pengetahuan, pemeriksaan, dan data yang memadai. Penandatanganan berita acara tanpa mengetahui kondisi pekerjaan, penerimaan laporan tanpa verifikasi, atau pengambilan keputusan tanpa dasar yang jelas bertentangan dengan nilai pertanggungjawaban.

Aset yang telah dibangun merupakan hasil upaya memperbaiki pelayanan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Pembiaran administratif yang menyebabkan aset rusak atau kehilangan fungsi dapat dipandang sebagai kegagalan menjaga hasil pembangunan. Pencegahan kerusakan karena itu harus menjadi bagian dari kewajiban pejabat dan Pengguna Barang .

Prinsip musyawarah dalam Q.S. Asy-Syūrā ayat 38 juga relevan terhadap koordinasi antarlembaga. Keterbengkaian yang melibatkan banyak pihak membutuhkan mekanisme komunikasi dan pengambilan keputusan bersama. Musyawarah tidak boleh menjadi alasan menunda keputusan, tetapi harus menghasilkan pembagian tugas dan tindakan yang jelas.[329]

Perspektif Maqashid Syariah menunjukkan bahwa pelanggaran administrasi dapat mengancam *hifz al-māl*. Ketidaktertiban pencatatan, pengabaian

[328] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Isra/17: 36.

[329] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 3; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017, Pasal 2-4; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023, Pasal 2-4.

pemeliharaan, lemahnya pengamanan, dan penundaan keputusan menyebabkan nilai harta publik berkurang. Kerugian dapat terjadi tanpa adanya pengambilan uang secara langsung karena hilangnya fungsi dan umur manfaat juga merupakan bentuk rusaknya harta.[330]

Teori Maslahah memperlihatkan bahwa administrasi pemerintahan harus dinilai berdasarkan manfaat yang dihasilkan. Kelengkapan dokumen tidak cukup apabila aset tetap tidak digunakan. Kepatuhan prosedural harus berujung pada terselenggaranya pelayanan. Pelanggaran administrasi menjadi substantif ketika menghalangi manfaat yang seharusnya diterima masyarakat.

Teori Pertanggungjawaban Hukum menghendaki pembuktian kewajiban, pelanggaran, kesalahan, akibat, dan kausalitas. Keberadaan aset mangkrak tidak otomatis menunjukkan bahwa seluruh pejabat telah melakukan pelanggaran. Pemeriksaan harus menentukan kewajiban siapa yang tidak dijalankan, kapan pelanggaran terjadi, tindakan apa yang seharusnya dilakukan, dan bagaimana kelalaian tersebut menyebabkan atau memperbesar keterbengkaian.

3. Sanksi Administratif dan Pemulihan Fungsi Aset

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan sanksi administratif terhadap keterbengkaian *underlying asset* atau aset hasil pembiayaan SBSN tidak dapat dipisahkan dari tujuan pemulihan fungsi aset. Sanksi diperlukan untuk menegakkan kepatuhan, memperbaiki pelaksanaan kewajiban, dan mencegah pengulangan pelanggaran. Pemulihan diperlukan karena penjatuhan sanksi kepada

[330] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

pejabat atau institusi tidak dengan sendirinya membuat bangunan selesai, tercatat, terpelihara, dan kembali digunakan untuk pelayanan publik.

Konstruksi pertanggungjawaban hukum dalam disertasi ini menempatkan keterbengkaian sebagai persoalan yang tidak hanya timbul dari kesalahan individual. Keterbengkaian juga dapat lahir dari lemahnya koordinasi kelembagaan, ketidaktertiban pencatatan, ketidaksiapan operasional, lemahnya pengawasan pemanfaatan, dan tidak tersedianya mekanisme pemulihan yang terintegrasi. Temuan tersebut mengharuskan tindakan administratif diarahkan kepada pejabat sekaligus institusi yang mempunyai kewajiban mengelola dan memulihkan aset.

Penerapan sanksi administratif harus diawali dengan pemeriksaan yang mampu menentukan kondisi aset, tahapan terjadinya pelanggaran, kewajiban para pihak, tindakan yang telah dilakukan, serta akibat yang ditimbulkan. Pemeriksaan tidak boleh hanya didasarkan pada kenyataan bahwa suatu proyek tidak berfungsi. Aset yang belum selesai karena kegagalan penyedia memiliki konstruksi pertanggungjawaban yang berbeda dari aset yang telah diserahterimakan tetapi tidak dipelihara oleh Pengguna Barang .

Pemeriksaan administratif perlu menelusuri dokumen perencanaan, kontrak, laporan kemajuan pekerjaan, berita acara pemeriksaan, berita acara serah terima, pencatatan Barang Milik Negara, penetapan status penggunaan, laporan kondisi, dan permohonan anggaran pemeliharaan. Data tersebut berfungsi menentukan siapa yang memiliki kewajiban pada saat keterbengkaian mulai terjadi dan siapa yang mempunyai kemampuan untuk mencegah kerusakan bertambah.

Data primer berupa keterangan dari satuan kerja, pengguna barang, pengelola barang, Pengguna Barang , pengawas, dan pihak terkait harus digunakan untuk menjelaskan kondisi faktual. Keterangan tersebut perlu diperbandingkan dengan data sekunder agar tanggung jawab tidak ditentukan hanya berdasarkan struktur jabatan atau persepsi salah satu pihak. Penelitian ini memang menggunakan data normatif dan empiris, tetapi draf yang tersedia belum menyajikan kutipan wawancara khusus yang dapat dinisbahkan kepada informan tertentu. Narasi hasil karena itu harus tetap dibatasi pada temuan yang dapat didukung oleh dokumen penelitian.

Sanksi administratif pertama dapat berbentuk teguran lisan atau tertulis. Teguran relevan terhadap pelanggaran yang masih dapat segera diperbaiki, seperti keterlambatan laporan, tidak lengkapnya dokumen, belum dilakukannya inventarisasi, atau belum disusunnya rencana pemeliharaan. Teguran harus memuat pelanggaran yang ditemukan, kewajiban yang harus dipenuhi, batas waktu penyelesaian, serta akibat apabila perintah tidak dilaksanakan.

Teguran tidak boleh menjadi tindakan formal yang terus diulang tanpa evaluasi. Pejabat pengawas harus memeriksa apakah pihak yang menerima teguran telah mengambil tindakan. Pengabaian terhadap teguran dapat menjadi dasar penerapan sanksi yang lebih berat apabila menunjukkan ketidakpatuhan atau menyebabkan kerusakan aset semakin besar.

Sanksi administratif kedua berupa perintah perbaikan atau tindakan korektif. Perintah tersebut dapat ditujukan kepada Pengguna Barang untuk melengkapi laporan, mengamankan lokasi, melakukan pemeliharaan dasar, mengusulkan

anggaran, atau menyusun rencana pengoperasian. Perintah juga dapat ditujukan kepada satuan kerja dan pengguna barang untuk menyelesaikan serah terima, pencatatan, status penggunaan, serta dokumen aset yang belum lengkap.[331]

Perintah perbaikan mempunyai hubungan langsung dengan pemulihan. Tujuannya bukan hanya menyatakan adanya pelanggaran, tetapi menghentikan kerusakan dan mengembalikan tertib pengelolaan. Perintah harus disesuaikan dengan kewenangan pihak yang menerimanya. Pengguna Barang tidak dapat diperintahkan menetapkan status penggunaan apabila kewenangan tersebut berada pada Pengguna Barang atau Pengelola Barang.

Sanksi administratif ketiga berupa kewajiban melengkapi atau memperbaiki dokumen. Ketidaktertiban administrasi sering menjadi penyebab aset tidak dapat dianggarkan, dipelihara, dialihkan, atau dimanfaatkan. Dokumen yang perlu diselesaikan dapat berupa berita acara serah terima, daftar inventaris, nilai perolehan, status penggunaan, dokumen teknis, dan catatan kondisi aset.

Perbaikan dokumentasi tidak boleh dipahami sebagai urusan formal semata. Dokumen menentukan legalitas penguasaan, pihak yang bertanggung jawab, dasar penganggaran, serta tindakan yang dapat dilakukan terhadap aset. Aset yang tidak tercatat secara benar berisiko berada di luar sistem pengawasan dan mengalami penurunan nilai tanpa penanganan.

Sanksi administratif keempat berupa pembatalan, koreksi, atau pencabutan keputusan administratif. Keputusan serah terima, penggunaan, penguasaan, atau

[331] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 44-49; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8.

pemanfaatan yang diterbitkan berdasarkan data yang tidak lengkap dapat dikoreksi. Pembatalan juga dapat dilakukan apabila keputusan melampaui kewenangan, bertentangan dengan peraturan, atau menyebabkan aset dikuasai oleh pihak yang tidak berhak.

Koreksi keputusan harus memperhatikan perlindungan terhadap kepentingan negara dan keberlanjutan pelayanan. Pembatalan tidak boleh menghasilkan kekosongan pengelolaan baru. Keputusan pengganti harus menetapkan pihak yang bertanggung jawab, status aset, tindakan pengamanan, dan rencana pemanfaatan.

Sanksi administratif kelima dapat berupa penilaian kinerja negatif, pembatasan kewenangan, pencabutan penugasan, atau pembebasan dari jabatan. Sanksi tersebut relevan apabila pejabat berulang kali mengabaikan kewajiban, tidak menindaklanjuti temuan, melakukan serah terima tanpa pemeriksaan, atau tidak menjaga aset dalam ruang kewenangannya.

Pembebasan dari jabatan tidak boleh menjadi satu-satunya penyelesaian. Pergantian pejabat tidak menghilangkan kewajiban institusi untuk menyelesaikan dokumen, mengamankan aset, dan memulihkan fungsi. Pejabat baru juga memerlukan informasi lengkap mengenai kondisi, riwayat, dan tindakan yang telah dilakukan agar persoalan tidak kembali tertunda.

Sanksi administratif keenam berupa hukuman disiplin kepada aparatur atau pejabat. Tingkat hukuman harus disesuaikan dengan bentuk pelanggaran, tingkat kesalahan, frekuensi, akibat, dan kontribusi terhadap kerugian. Kelalaian

menyampaikan laporan tidak dapat disamakan dengan pembiaran yang menyebabkan aset rusak berat atau hilang.

Pertanggungjawaban disiplin bersifat individual. Institusi tetap mempunyai kewajiban untuk memperbaiki tata kelola meskipun pejabat yang bersalah telah dikenai hukuman. Penjatuhan hukuman tanpa pembenahan prosedur, pengawasan, dan pembagian kewenangan akan membuat masalah yang sama berpotensi terulang.

Sanksi administratif ketujuh dapat dikaitkan dengan tuntutan perbendaharaan atau tuntutan ganti kerugian apabila pelanggaran administratif menimbulkan kerugian negara. Pembebanan tersebut harus didasarkan pada kerugian yang nyata, kewajiban yang dilanggar, kesalahan atau kelalaian, dan hubungan sebab akibat. Keberadaan aset yang tidak berfungsi saja belum cukup untuk menetapkan ganti kerugian.

Nilai kerugian dapat berupa kerusakan aset, kehilangan komponen, biaya pemulihan, atau pengeluaran tambahan yang timbul akibat kelalaian. Perhitungan harus membedakan kerusakan yang berasal dari cacat pekerjaan, pembiaran setelah serah terima, keadaan memaksa, dan penurunan nilai yang terjadi secara wajar.[332]

Pengguna Barang dapat dimintai penggantian apabila telah menerima penguasaan secara sah, memiliki kewajiban menjaga atau memelihara, mengetahui adanya risiko, dan tidak melakukan tindakan yang berada dalam

[332] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

kemampuannya. Tanggung jawab tidak dapat dibebankan apabila kerusakan telah ada sebelum serah terima atau berasal dari cacat konstruksi yang menjadi kewajiban penyedia.

Sanksi administratif kedelapan dapat diterapkan kepada penyedia barang atau jasa melalui mekanisme pengadaan. Bentuknya dapat berupa denda, pencairan jaminan, pemutusan kontrak, kewajiban memperbaiki, dan pencantuman dalam daftar hitam. Tindakan tersebut tetap harus dibedakan dari hukuman disiplin terhadap pejabat dan tindakan administratif terhadap Pengguna Barang .

Pemisahan bentuk sanksi penting karena setiap pihak mempunyai sumber kewajiban yang berbeda. Penyedia terikat pada kontrak, pejabat terikat pada kewenangan jabatan, sedangkan Pengguna Barang terikat pada kewajiban penggunaan dan pengelolaan setelah aset diserahkan. Penerapan sanksi yang tidak membedakan sumber kewajiban akan menimbulkan ketidakadilan dan mengaburkan penyebab keterbengkaian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sanksi administratif juga dapat diarahkan kepada institusi, bukan hanya kepada individu. Institusi dapat diwajibkan menyusun rencana pemulihan, membentuk tim penanganan, memperbaiki prosedur serah terima, menyelesaikan pencatatan, menyediakan anggaran operasional, meningkatkan pengawasan, atau mengalihkan aset kepada unit yang lebih mampu.[333]

[333] Nurhayati, Wawancara; Indra Soeparjanto, Wawancara; Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara, *loc.cit.*

Pertanggungjawaban institusional diperlukan karena keterbengkaian sering lahir dari kelemahan sistem. Tidak adanya prosedur pascaserah terima, tidak jelasnya penanggung jawab, fragmentasi kewenangan, serta lemahnya koordinasi tidak selalu dapat diselesaikan dengan menghukum satu pejabat. Perbaikan sistem harus menjadi bagian dari keputusan administratif.

Sanksi administratif harus memenuhi prinsip proporsionalitas. Jenis dan berat sanksi ditentukan berdasarkan kewajiban, tingkat kesalahan, akibat, dan kontribusi kausal pihak yang bersangkutan. Pihak yang sengaja mengabaikan perintah tidak dapat diperlakukan sama dengan pihak yang telah melapor tetapi tidak memperoleh dukungan anggaran atau keputusan dari atasan.

Hasil pemeriksaan administratif harus dituangkan dalam keputusan atau rekomendasi yang memuat setidaknya kondisi aset, bentuk pelanggaran, pihak yang bertanggung jawab, dasar kewajiban, akibat, sanksi, tindakan korektif, jadwal pemulihan, sumber pembiayaan, dan mekanisme pengawasan. Keputusan yang hanya mencantumkan sanksi tanpa rencana penanganan akan meninggalkan masalah fisik dan fungsional yang belum terselesaikan.[334]

Pemulihan fungsi aset harus dimulai dengan pemeriksaan dan penetapan status masalah. Pemeriksaan perlu menentukan apakah aset belum selesai, rusak, belum dicatat, belum diserahterimakan, tidak digunakan, atau digunakan tidak sesuai peruntukan. Status tersebut menentukan apakah penanganan dilakukan

[334] Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 2-3; Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *loc.cit.*; Richard Allen, Richard Hemming, dan Barry Potter, *loc.cit.*

melalui penyelesaian kontrak, perbaikan fisik, penertiban administrasi, pengadaan fasilitas pendukung, atau pengalihan penggunaan.

Tahap berikutnya berupa penentuan pihak yang bertanggung jawab. Penentuan dilakukan dengan memetakan kewenangan sejak perencanaan, pelaksanaan, serah terima, sampai pemanfaatan. Penyedia bertanggung jawab terhadap kekurangan pekerjaan. Satuan kerja bertanggung jawab terhadap pelaksanaan dan administrasi proyek. Pengguna Barang bertanggung jawab terhadap pencatatan serta status penggunaan. Pengguna Barang bertanggung jawab terhadap pengoperasian, pemeliharaan, dan pengamanan setelah kewajiban tersebut beralih secara sah.

Pemulihan fisik dapat dilakukan melalui penyelesaian sisa pekerjaan, perbaikan, rehabilitasi, atau penggantian komponen. Pilihan tindakan harus didasarkan pada audit teknis dan perhitungan kelayakan. Aset yang masih dapat diselesaikan tidak seharusnya langsung dihapuskan hanya karena kontrak awal telah berakhir.

Penyelesaian pekerjaan memerlukan kejelasan mengenai nilai pekerjaan yang telah tersedia, kewajiban penyedia lama, kondisi struktur, dan kebutuhan anggaran lanjutan. Pengadaan lanjutan harus dirancang agar tidak menutupi kesalahan sebelumnya dan tidak membayar kembali pekerjaan yang telah dibiayai.

Pemulihan administratif dilakukan melalui penyelesaian serah terima, pencatatan, inventarisasi, penetapan status penggunaan, dan penyerahan dokumen teknis. Tindakan ini diperlukan agar aset kembali masuk dalam sistem

pengelolaan Barang Milik Negara. Penertiban administrasi memberi dasar untuk pemeliharaan, penganggaran, pemanfaatan, dan pengawasan.

Pengalihan penggunaan dapat dilakukan apabila Pengguna Barang awal tidak mempunyai kemampuan atau kebutuhan untuk mengoperasikan aset. Pengalihan harus dilakukan kepada pihak yang mempunyai tugas, kebutuhan, sumber daya, dan kesiapan. Pengguna lama tetap wajib menyerahkan aset serta dokumen secara lengkap, sedangkan pihak baru mulai bertanggung jawab setelah penguasaan beralih secara sah.[335]

Pengalihan tidak boleh dijadikan sarana untuk menghapus tanggung jawab pihak terdahulu. Kelalaian yang telah menyebabkan kerusakan tetap harus diperiksa dan dikenai konsekuensi. Fungsi pengalihan ialah menyelamatkan manfaat aset, bukan memindahkan seluruh beban dan menutup riwayat pelanggaran.

Penghapusan harus ditempatkan sebagai pilihan terakhir. Tindakan tersebut baru layak dilakukan apabila aset tidak dapat dipulihkan, biaya perbaikan tidak proporsional, tidak mempunyai manfaat lagi, atau terdapat alasan hukum dan teknis yang sah. Penghapusan tidak boleh digunakan untuk menghindari pemeriksaan atau menyelesaikan keterbengkaian secara administratif tanpa pertanggungjawaban.[336]

---

[335] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

[336] Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 6; Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, Pasal 2-8; Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, *loc.cit.*

Penggantian kerugian dan pemulihan fungsi harus dijalankan secara bersamaan. Pengembalian uang tidak cukup apabila bangunan tetap rusak dan masyarakat belum memperoleh pelayanan. Perbaikan fisik juga tidak menghapus tanggung jawab pihak yang menyebabkan kerugian. Dokumen penelitian secara tegas menempatkan kedua aspek tersebut sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam penyelesaian aset terbengkalai.

Pengawasan pemulihan perlu dilakukan oleh atasan langsung, APIP, inspektorat, pengelola barang, satuan kerja teknis, dan lembaga lain sesuai kewenangannya. Pengawasan tidak berhenti pada selesainya perbaikan. Pemeriksaan harus dilanjutkan sampai aset tercatat, digunakan, dipelihara, dan menghasilkan pelayanan.

Indikator keberhasilan pemulihan dapat mencakup kondisi fisik, penyelesaian dokumen, status penggunaan, ketersediaan anggaran, kesiapan sumber daya manusia, tingkat pemanfaatan, jumlah pengguna, kualitas pelayanan, dan keberlanjutan pemeliharaan. Ukuran tersebut menggeser orientasi dari penyerapan anggaran menuju manfaat substantif.

Pemulihan juga membutuhkan batas waktu. Keputusan administratif harus menetapkan kapan pemeriksaan selesai, kapan dokumen dilengkapi, kapan perbaikan dimulai, dan kapan aset harus dioperasikan. Ketiadaan batas waktu akan mempertahankan penundaan berlarut yang menjadi salah satu penyebab keterbengkaian.

Data kewahyuan menempatkan penerapan sanksi dan pemulihan sebagai pelaksanaan amanah. Allah Swt. berfirman dalam Q.S. An-Nisā’ ayat 58:

كُمُوا بِالْعَدْلِإِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْ

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil."*[337]

Ayat tersebut mengandung dua prinsip utama. Prinsip pertama ialah kewajiban mengembalikan aset kepada fungsi dan pihak yang tepat. Prinsip kedua ialah kewajiban membebankan sanksi secara adil berdasarkan kesalahan dan kewenangan. Pengguna Barang yang tidak mempunyai kewenangan tidak boleh menanggung akibat keputusan pihak lain, sedangkan pejabat yang mengetahui pelanggaran dan membiarkannya tidak boleh dilepaskan dari tanggung jawab.

Allah Swt. berfirman dalam Q.S. Al-Hasyr ayat 18:

ا قَدَّمَتْ لِغَدٍيَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَلْتَنْظُرْ نَفْسٌ مَ

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap orang memperhatikan apa yang telah dipersiapkannya untuk hari esok."*[338]

Ayat tersebut relevan terhadap kewajiban evaluasi dan pencegahan. Pengelolaan aset tidak boleh hanya berorientasi pada penyelesaian tahun anggaran. Institusi harus memperhitungkan operasional, pemeliharaan, umur manfaat, dan keberlanjutan pelayanan setelah proyek selesai.

Larangan melakukan kerusakan ditegaskan dalam Q.S. Al-A'rāf ayat 56:

وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا

[337] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.
[338] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 18.

Artinya: *"Janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi setelah diciptakan dengan baik."*[339]

Perspektif Maqashid Syariah menempatkan sanksi administratif sebagai instrumen menjaga harta atau *hifz al-māl*. Teguran, koreksi, pemeliharaan, pengamanan, ganti kerugian, dan pengalihan penggunaan merupakan rangkaian tindakan untuk mencegah pemborosan serta mempertahankan nilai aset.

Teori Maslahah menuntut agar sanksi menghasilkan perbaikan nyata. Hukuman disiplin yang tidak diikuti pengoperasian aset belum menghasilkan kemaslahatan. Pemulihan harus mengembalikan pelayanan publik dan memastikan dana SBSN menghasilkan manfaat sesuai tujuan penerbitannya.[340]

Teori Pertanggungjawaban Hukum menghendaki hubungan yang jelas antara kewajiban, pelanggaran, kesalahan, kerugian, kausalitas, dan bentuk sanksi. Sanksi tidak boleh ditentukan berdasarkan akibat saja. Pihak yang mempunyai kontribusi paling besar terhadap kerusakan menanggung tanggung jawab yang sebanding, sedangkan pihak yang telah menjalankan kewajibannya tidak boleh dibebani secara berlebihan.

---

[339] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-A'raf/7: 56.

[340] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pasal 1 angka 1 dan angka 3; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan SBSN, Pasal 1-8; Iyah Faniyah, *loc.cit.*

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Pembiayaan pembangunan infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara dengan menggunakan *underlying asset* telah memiliki dasar hukum yang memadai, tetapi belum membentuk pengaturan yang utuh sampai pada tahap pengelolaan aset pascapembangunan. Pembiayaan SBSN dibangun melalui hubungan hukum antara pemerintah sebagai penerbit, Perusahaan Penerbit SBSN, kementerian atau lembaga pengusul, satuan kerja pelaksana, penyedia barang atau jasa, pengguna dan pengelola Barang Milik Negara, serta institusi Pengguna Barang . *Underlying asset* berkedudukan bukan sekadar persyaratan formal penerbitan SBSN, melainkan aset, hak manfaat, atau proyek yang harus memiliki kejelasan hukum, nilai, fungsi, dan kemanfaatan. Konstruksi hukum yang berlaku masih lebih menitikberatkan pada legalitas penerbitan, struktur akad, penetapan proyek, penganggaran, dan pelaksanaan pekerjaan, sedangkan kedudukan Pengguna Barang , kewajiban pascaserah terima, pengawasan pemanfaatan, serta pemulihan aset yang kehilangan fungsi belum diatur secara tegas dan terintegrasi. Kondisi tersebut menimbulkan kekaburan mengenai pihak yang wajib bertindak ketika aset tidak selesai, tidak tercatat, tidak digunakan, atau tidak dipelihara.

2. Implementasi pengelolaan *underlying asset* dari penerbitan SBSN dalam pembangunan infrastruktur telah mendukung pembangunan pada sektor

transportasi, pendidikan, navigasi, terminal, dan fasilitas pelayanan negara, tetapi pelaksanaannya belum sepenuhnya menjamin keberlanjutan fungsi dan manfaat aset. Efektivitas implementasi masih dipengaruhi oleh kesiapan proyek, kepastian lahan, kelengkapan desain dan dokumen teknis, kualitas pengadaan, pengawasan pekerjaan, ketepatan pembayaran dan serah terima, pencatatan sebagai Barang Milik Negara, kesiapan institusi Pengguna Barang, ketersediaan sumber daya manusia, anggaran operasional, pemeliharaan, serta koordinasi antarlembaga. Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan administratif berupa terserapnya anggaran dan selesainya pekerjaan fisik belum selalu diikuti keberhasilan substantif berupa penggunaan aset dan diterimanya manfaat oleh masyarakat. Keterbengkaian dapat berbentuk fisik, administratif, maupun fungsional serta lahir dari rangkaian kelemahan sejak perencanaan hingga pemanfaatan. Keadaan tersebut tidak sesuai dengan prinsip amanah, perlindungan harta atau *hifz al-māl*, dan kemaslahatan karena negara tetap menanggung kewajiban pembayaran SBSN, sedangkan aset yang dibiayai belum menghasilkan manfaat sebagaimana tujuan penerbitannya.

3. Pertanggungjawaban hukum Pengguna Barang atas *underlying asset* SBSN yang terbengkalai tidak dapat dibebankan secara otomatis hanya berdasarkan penguasaan fisik atau statusnya sebagai Pengguna Barang. Pertanggungjawaban harus didasarkan pada kejelasan kedudukan hukum, serah terima yang sah, kewenangan, kewajiban, penguasaan efektif, tindakan atau kelalaian, kesalahan, kerugian atau akibat, serta hubungan kausal. Pertanggungjawaban perdata dapat diterapkan apabila terdapat wanprestasi atau perbuatan melawan hukum yang

menimbulkan kerugian; pertanggungjawaban pidana hanya dapat diterapkan apabila terbukti adanya perbuatan yang memenuhi unsur delik, kesalahan individual atau korporasi, dan hubungan dengan kerugian negara; sedangkan pertanggungjawaban administrasi negara diterapkan terhadap pelanggaran kewajiban jabatan, maladministrasi, ketidaktertiban pengelolaan Barang Milik Negara, kelalaian pengoperasian, pemeliharaan, pengamanan, dan pelaporan. Pembebanan tanggung jawab harus dilakukan secara proporsional kepada Pengguna Barang, penyedia, satuan kerja, PPK, pengguna barang, pengelola barang, konsultan, dan pejabat lain berdasarkan kontribusi masing-masing. Pertanggungjawaban juga harus bersifat korektif, preventif, dan restoratif melalui pengembalian kerugian, penyelesaian pekerjaan, perbaikan, pengoperasian, optimalisasi, atau pengalihan penggunaan agar fungsi aset dan kemaslahatan masyarakat dapat dipulihkan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian, saran yang diajukan adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu memperkuat aturan hukum pembiayaan proyek SBSN melalui pengaturan khusus mengenai kedudukan dan pertanggungjawaban Pengguna Barang**.** Kementerian Keuangan bersama kementerian atau lembaga terkait perlu merumuskan definisi Pengguna Barang, waktu dimulainya kewajiban, hubungan Pengguna Barang dengan pengguna dan pengelola Barang Milik Negara, batas kewenangan, kewajiban pascaserah terima, serta bentuk pertanggungjawaban apabila aset tidak digunakan atau kehilangan fungsi. Pengaturan tersebut perlu dituangkan dalam ketentuan pelaksana pembiayaan proyek SBSN dan diikuti

matriks pembagian kewenangan yang mengikat sejak perencanaan, pengadaan, pelaksanaan, serah terima, pencatatan, pengoperasian, pemeliharaan, sampai dengan evaluasi manfaat. Penguatan norma tersebut diperlukan untuk menghilangkan kekaburan tanggung jawab dan mencegah terjadinya saling melepaskan kewajiban antarlembaga.

2. Kementerian atau lembaga dan satuan kerja pelaksana proyek SBSN di Sumatera Utara perlu menerapkan sistem pengelolaan dan pengawasan terpadu yang berorientasi pada keberlanjutan fungsi aset. Penilaian kesiapan proyek harus mencakup kesiapan lahan, desain, perizinan, dokumen teknis, institusi Pengguna Barang, sumber daya manusia, fasilitas pendukung, anggaran operasional, dan rencana pemeliharaan. Serah terima hanya dilakukan setelah pemeriksaan fisik, administratif, dan fungsional serta disertai dokumen yang menjelaskan kondisi aset, kekurangan pekerjaan, masa pemeliharaan, pembagian tanggung jawab, dan jadwal pengoperasian. Sistem pengawasan perlu mengintegrasikan data perencanaan, anggaran, kontrak, progres fisik, pembayaran, serah terima, pencatatan Barang Milik Negara, kondisi aset, tingkat pemanfaatan, serta manfaat pelayanan. Evaluasi proyek tidak boleh berhenti pada penyerapan anggaran dan penyelesaian fisik, tetapi harus dilanjutkan sampai aset benar-benar beroperasi dan memberikan manfaat kepada masyarakat.

3. Pemerintah perlu membentuk mekanisme khusus dan terintegrasi untuk menentukan pertanggungjawaban sekaligus memulihkan *underlying asset* SBSN yang terbengkalai. Mekanisme tersebut perlu mencakup pemeriksaan teknis, administratif, kontraktual, dan keuangan; penetapan status masalah; pemetaan

kewajiban dan kesalahan para pihak; penghitungan kerugian; penerapan pertanggungjawaban perdata, pidana, administrasi, atau keuangan negara secara proporsional; serta penyusunan rencana pemulihan dengan batas waktu yang jelas. Pemulihan harus diprioritaskan melalui penyelesaian pekerjaan, perbaikan, rehabilitasi, penyediaan fasilitas operasional, pengamanan, optimalisasi, atau pengalihan penggunaan kepada institusi yang lebih siap, sedangkan penghapusan ditempatkan sebagai pilihan terakhir. Aparat pengawasan, pengelola Barang Milik Negara, kementerian atau lembaga, Pengguna Barang, dan aparat penegak hukum perlu berkoordinasi agar proses pertanggungjawaban tidak menghambat penyelamatan aset. Model tersebut harus berlandaskan amanah, keadilan, *hifz al-māl*, dan kemaslahatan sehingga penegakan hukum tidak hanya menghasilkan sanksi, tetapi juga mengembalikan fungsi aset dan pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions. 2021. *Shari'ah Standards*. Manama: AAOIFI.

Adam, Nathif J., dan Abdulkader Thomas. 2005. *Islamic Bonds (Sukuk): Your Guide to Issuing, Structuring and Investing*. London: Euromoney Books.

Ahmed, Iqbal. 2005. *Public Finance in Islam. Edited by Munawar Iqbal and Ausaf Ahmed*. Jeddah: Islamic Development Bank/IRTI.

al-Ghazali, Abu Hamid. 1993. *al-Mustasfa min 'Ilm al-Usul, Juz I*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.

al-Syatibi, Abu Ishaq. 1997. *Al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah*. Saudi Arabia: Dar Ibn Affan.

_____. 2004. *al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah, Juz II*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.

al-Zuhayli, Wahbah. 1985. *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu, Juz V*. Damaskus: Dar al-Fikr.

_____. 2003. *Financial Transactions in Islamic Jurisprudence*. Damascus: Dar al-Fikr.

Alexy, Robert. 2002. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Allen, Richard, Richard Hemming, dan Barry Potter. 2013. *The International Handbook of Public Financial Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2018. *Pengantar Metode Penelitian Hukum. Edisi Revisi*. Depok: RajaGrafindo Persada.

Archer, Simon, dan Rifaat Ahmed Abdel Karim. 2007. *Islamic Finance: The Regulatory Challenge*. Chichester: John Wiley & Sons.

_____. Rifaat Ahmed Abdel Karim, dan Volker Nienhaus, eds. 2010. *Islamic Finance: Innovation and Authenticity*. Chichester: John Wiley & Sons.

Ariff, Mohamed, Munawar Iqbal, dan Shamsher Mohamad. 2012. *The Islamic Debt Market for Sukuk Securities: The Theory and Practice of Profit Sharing Investment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Arifin, Muhammad. 2023. *Keberadaan dan Kewenangan Arbiter dalam Menyelesaikan Sengketa Arbitrase*, Medan : UMSU Press.

Ashur, Muhammad Tahir Ibn. 2006. *Treatise on Maqasid al-Shariah. Translated by Mohamed El-Tahir El-Mesawi*. London: International Institute of Islamic Thought.

Asian Development Bank. 2017. *Meeting Asia's Infrastructure Needs*. Manila: Asian Development Bank.

Asshiddiqie, Jimly, dan M. Ali Safa'at. 2012. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.

_____. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.

Atmasasmita, Romli. 2016. *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Auda, Jasser. 2008. *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*. London: International Institute of Islamic Thought.

_____. 2008. *Maqasid al-Shariah: A Beginner's Guide*. London: International Institute of Islamic Thought.

Ayub, Muhammad. 2007. *Understanding Islamic Finance*. Chichester: John Wiley & Sons.

Bacha, Obiyathulla Ismath, dan Abbas Mirakhor. 2013. *Islamic Capital Markets: A Comparative Approach*. Singapore: John Wiley & Sons.

Banakar, Reza, dan Max Travers. 2005. *Theory and Method in Socio-Legal Research*. Oxford: Hart Publishing.

Beale, Hugh, ed. 2018. *Chitty on Contracts. 33rd ed*. London: Sweet & Maxwell.

Bennion, Francis, Oliver Bailey, dan Richard Norbury. 2020. *Bennion, Bailey and Norbury on Statutory Interpretation. 8th ed*. London: LexisNexis.

Bentham, Jeremy. 1907. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press.

Bogdanor, Vernon. 2009. *The New British Constitution*. Oxford: Hart Publishing.

Braun, Virginia, dan Victoria Clarke. 2022. *Thematic Analysis: A Practical Guide*. London: SAGE Publications.

Bridge, Michael G. 2013. *The Sale of Goods. 3rd ed*. Oxford: Oxford University Press.

Burton, Steven J. 2007. *An Introduction to Law and Legal Reasoning. 3rd ed*. New York: Wolters Kluwer.

Cane, Peter, dan Herbert M. Kritzer, eds. 2010. *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press.

Chapra, M. Umer. 1992. *Islam and the Economic Challenge*. Leicester: The Islamic Foundation and IIIT.

Choudhry, Moorad. 2010. *The Bond and Money Markets: Strategy, Trading, Analysis*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

_____. 2013. *The Repo Handbook. 2nd ed*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

CIBAFI. 2017. *Global Islamic Bankers' Survey*. Bahrain: CIBAFI.

Cizakca, Murat. 2011. *Islamic Capitalism and Finance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Cottarelli, Carlo, Teresa Curristine, dan Martine Guerguil, eds. 2010. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Craig, Paul, dan Gráinne de Búrca. 2011. *EU Law: Text, Cases, and Materials. 5th ed*. Oxford: Oxford University Press.

Creswell, John W., dan Cheryl N. Poth. 2018. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches. 4th ed*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

_____. dan J. David Creswell. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. 5th ed*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Creutzfeldt, Naomi, Marc Mason, dan Kirsten McConnachie, eds. 2020. *Routledge Handbook of Socio-Legal Theory and Methods*. London: Routledge.

Denzin, Norman K. 1978. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.

Diantha, I Made Pasek. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media.

Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan. 2024. *Project Based Sukuk: Instrumen Pembiayaan Infrastruktur Berbasis Syariah*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Dunn, William N. 2018. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach. Sixth Edition*. New York: Routledge.

Dusuki, Asyraf Wajdi (ed.). 2011. *Islamic Financial System: Principles and Operations*. Kuala Lumpur: International Shari'ah Research Academy for Islamic Finance (ISRA).

Dworkin, Ronald. 1986. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Edwards, George C. III. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Efendi, Jonaedi, dan Johnny Ibrahim. 2018. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Prenadamedia Group.

El-Gamal, Mahmoud A. 2006. *Islamic Finance: Law, Economics, and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fabozzi, Frank J. 2012. *Handbook of Fixed Income Securities. 8th ed*. New York: McGraw-Hill.

Faniyah, Iyah. 2018. *Kepastian Hukum Sukuk Negara sebagai Instrumen Investasi di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish.

Ferran, Eilis. 2008. *Principles of Corporate Finance Law*. Oxford: Oxford University Press.

Flick, Uwe. 2018. *An Introduction to Qualitative Research. 6th ed*. London: SAGE Publications.

_____. 2018. *Managing Quality in Qualitative Research*. London: SAGE Publications.

Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

_____. 2016. *Impact: How Law Affects Behavior*. Cambridge: Harvard University Press.

Friedmann, W. 1967. *Legal Theory. Fifth Edition*. London: Stevens & Sons.

Fuller, Lon L. 1964. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press.

Gerring, John. 2017. *Case Study Research: Principles and Practices. 2nd ed*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goode, Roy. 2010. *Goode on Commercial Law. 4th ed*. London: Penguin.

_____. 2011. *Principles of Corporate Insolvency Law. Edisi ke-4*. London: Sweet & Maxwell.

Grais, Wafik, dan Matteo Pellegrini. 2010. *Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services*. Washington, D.C.: World Bank Institute.

Gray, Kevin, dan Susan Francis Gray. 2011. *Elements of Land Law. Edisi ke-5*. Oxford: Oxford University Press.

Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Gruber, Jonathan. 2019. *Public Finance and Public Policy. Edisi ke-6*. New York: Worth Publishers.

Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

_____. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Halim, Abdul. 2008. *Hukum Perbendaharaan Negara*. Jakarta: Salemba Empat.

Hamid, Abdul. 2017. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Kencana.

Haneef, Mohamed Ariff Abdul. 2011. *Islamic Banking and Finance: Principles, Instruments and Operations*. Kuala Lumpur: McGraw-Hill.

Hart, H. L. A. 2012. *The Concept of Law. Edisi ke-3*. Oxford: Oxford University Press.

Hasan, Zulkifli. 2011. *Shari'ah Governance in Islamic Banks*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Hassan, M. Kabir, dan Mervyn K. Lewis, eds. 2014. *Handbook on Islam and Economic Life*. Cheltenham: Edward Elgar.

_____. dan Mervyn K. Lewis. 2007. *Handbook of Islamic Banking*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hill, Michael, dan Peter Hupe. 2014. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice. Third Edition*. London: SAGE Publications.

Hoecke, Mark Van, ed. 2011. *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline? Oxford: Hart Publishing*.

Hogg, Peter W. 2011. *Constitutional Law of Canada. 5th ed*. Toronto: Carswell.

HR, Ridwan. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Hudson, Alastair. 2014. *Equity and Trusts. Edisi ke-8*. London: Routledge.

Hull, John C. 2018. *Options, Futures, and Other Derivatives. 10th ed*. Boston: Pearson.

Hutchinson, Terry. 2018. *Researching and Writing in Law. 4th ed*. Sydney: Thomson Reuters.

Ibn Ashur, Muhammad al-Tahir. 2006. *Treatise on Maqasid al-Shariah*. Herndon, VA: The International Institute of Islamic Thought.

Ibrahim, Johnny. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

IFSB. 2013. *Core Principles for Islamic Finance Regulation*. Kuala Lumpur: Islamic Financial Services Board.

Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

International Monetary Fund. 2018. *Public Investment Management Assessment: Review and Update*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Shari'ah Research Academy for Islamic Finance. 2016. *Islamic Financial System: Principles and Operations. Second Edition*. Kuala Lumpur: ISRA.

Iqbal, Munawar, dan David T. Llewellyn, eds. 2002. *Islamic Banking and Finance: New Perspectives on Profit-Sharing and Risk*. Cheltenham: Edward Elgar.

Iqbal, Zamir, dan Abbas Mirakhor. 2011. *An Introduction to Islamic Finance: Theory and Practice. 2nd ed*. Singapore: John Wiley & Sons.

_____. dan Abbas Mirakhor. 2011. *An Introduction to Islamic Finance: Theory and Practice. Second Edition*. Singapore: Wiley.

Islamic Development Bank. 2017. *Islamic Finance for Infrastructure PPP Projects*. Jeddah: Islamic Development Bank.

Islamic Financial Services Board. 2021. *Guiding Principles on Disclosure Requirements for Islamic Capital Market Products: Sukuk and Islamic Collective Investment Schemes*. Kuala Lumpur: IFSB.

ISRA dan Thomson Reuters. 2016. *Sukuk: Principles and Practices*. Kuala Lumpur: ISRA-Thomson Reuters.

ISRA. 2013. *Islamic Financial System: Principles and Operations*. Kuala Lumpur: International Shari'ah Research Academy for Islamic Finance.

_____. 2016. *Shari'ah Issues in Islamic Finance*. Kuala Lumpur: ISRA.

Jobst, Andreas A., dan Juan Sole. 2012. *Islamic Bond Markets: Development and Prospects*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kamali, Mohammad Hashim. 2000. *Islamic Commercial Law: An Analysis of Futures and Options*. Cambridge: The Islamic Texts Society.

_____. 2008. *Maqasid al-Shariah Made Simple*. London: International Institute of Islamic Thought.

_____. 2008. *Shari'ah Law: An Introduction*. Oxford: Oneworld Publications.

_____. 2008. *Shari'ah Law: An Introduction*. Oxford: Oneworld.

Kelsen, Hans. 1967. *Pure Theory of Law. Translated by Max Knight*. Berkeley: University of California Press.

_____. 2005. *Pure Theory of Law*. Berkeley: University of California Press.

Kementerian Agama Republik Indonesia. 2019. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2024. *Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2025*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

_____. 2025. *Informasi APBN Tahun Anggaran 2025*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Kothari, Vinod. 2006. *Securitization: The Financial Instrument of the Future. 2nd ed*. Singapore: John Wiley & Sons.

Kraakman, Reinier, John Armour, Paul Davies, Luca Enriques, Henry Hansmann, Gerard Hertig, Klaus J. Hopt, Hideki Kanda, dan Edward Rock. 2017. *The Anatomy of Corporate Law. Edisi ke-3*. Oxford: Oxford University Press.

Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.

Kvale, Steinar, dan Svend Brinkmann. 2015. *Interviews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing. 3rd ed*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Lahsasna, Ahcene. 2014. *Shari'ah Non-Compliance Risk Management and Legal Documentations in Islamic Finance*. Singapore: Wiley.

Lasswell, Harold D., dan Abraham Kaplan. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.

Levi, Edward H. 1949. *An Introduction to Legal Reasoning*. Chicago: University of Chicago Press.

Lubis, M. Solly. 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Bandung: Mandar Maju.

Mansuri, Muhammad Mohiuddin. 2006. *Islamic Law of Contracts and Business Transactions*. New Delhi: Adam Publishers & Distributors.

Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum. Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.

_____. 2019. *Penelitian Hukum. Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.

McKnight, Andrew, dan Ewan Paterson. 2013. *The Law of International Finance. Edisi ke-2*. Oxford: Oxford University Press.

Merriam, Sharan B., dan Elizabeth J. Tisdell. 2016. *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation. 4th ed*. San Francisco: Jossey-Bass.

Mertokusumo, Sudikno. 2003. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña. 2020. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. 4th ed*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Mill, John Stuart. 2001. *Utilitarianism. Edited by George Sher*. Indianapolis: Hackett Publishing.

Missale, Alessandro. 1999. *Public Debt Management*. Oxford: Oxford University Press.

Mohd Zin, Nordin. 2011. *Sukuk in Malaysia: Legal and Regulatory Issues*. Kuala Lumpur: LexisNexis.

Moleong, Lexy J. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.

Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

ND, Mukti Fajar, dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Nethercott, Craig R., dan David Eisenberg. 2012. *Islamic Finance: Law and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Nolan, Richard. 2011. *Securitisation: Law and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Nonet, Philippe, dan Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nugroho, Riant. 2021. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Manajemen Politik Kebijakan Publik*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Nyazee, Imran Ahsan Khan. 2000. *The Law of Business Contracts in the Muslim World*. The Hague: Kluwer Law International.

Obaidullah, Mohammed. 2005. *Islamic Financial Services*. Jeddah: Islamic Research and Training Institute, Islamic Development Bank.

OECD. 2015. *Budget Transparency Toolkit*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

_____. 2017. *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*. Paris: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. 2017. *Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. Paris: OECD Publishing.

_____. 2020. *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*. Paris: OECD.

Oseni, Umar A., M. Kabir Hassan, dan Rodney Wilson. 2015. *Islamic Finance: Legal and Regulatory Issues*. Cheltenham: Edward Elgar.

Otto, Jan Michiel. 2008. *"Legal Certainty in Developing Countries." Dalam Jan Michiel Otto dkk., eds., Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*. Leiden: Leiden University Press.

Patton, Michael Quinn. 2015. *Qualitative Research and Evaluation Methods. 4th ed*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Perry-Kessaris, Amanda. 2021. *Doing Sociolegal Research in Design Mode*. London: Routledge.

Pistor, Katharina. 2019. *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. Princeton: Princeton University Press.

Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, dan Andrei Shleifer. 2008. *The Economic Consequences of Legal Origins*. Cheltenham: Edward Elgar.

Posner, Richard A. 2014. *Economic Analysis of Law. Edisi ke-9*. New York: Wolters Kluwer.

Pound, Roscoe. 1922. *An Introduction to the Philosophy of Law*. New Haven: Yale University Press.

Radbruch, Gustav. 1950. *"Legal Philosophy." Dalam Kurt Wilk, ed., The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*. Cambridge: Harvard University Press.

_____. 2006. *Legal Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.

Rahman, Abdul Rahim Abdul. 2010. *Sukuk: Legal Structuring*. Kuala Lumpur: LexisNexis Malaysia.

Ramlan, Tengku Erwinsyahbana dan Surya Perdana. 2023. *Metode Penelitian Hukum Dalam Pembuatan Karya Ilmiah.* Medan UMSU Press.

Raz, Joseph. 2009. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Edisi ke-2*. Oxford: Oxford University Press.

Reinhart, Carmen M., dan Kenneth S. Rogoff. 2009. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.

Ripley, Randall B., dan Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy. Second Edition*. Chicago: Dorsey Press.

Rosen, Harvey S., dan Ted Gayer. 2014. *Public Finance. 10th ed*. New York: McGraw-Hill.

Roya, Nilufer, dan Vinod Kothari. 2012. *Securitization, Structured Finance and Covered Bonds*. New Delhi: SAGE.

Saldaña, Johnny. 2021. *The Coding Manual for Qualitative Researchers. 4th ed*. London: SAGE Publications.

Santoso, Bambang. 2018. *BMN: Pengelolaan, Penilaian, dan Pemanfaatan*. Jakarta: Penerbit Praktisi.

Securities Commission Malaysia. 2014. *Sukuk Guidelines*. Kuala Lumpur: Securities Commission Malaysia.

_____. 2024. *Islamic Capital Market: Sukuk*. Kuala Lumpur: Securities Commission Malaysia.

Seidman, Irving. 2019. *Interviewing as Qualitative Research. 5th ed*. New York: Teachers College Press.

Shanmugam, Bala, dan Tarek S. Zaher. 2011. *A Primer on Islamic Finance*. Charlottesville: CFA Institute Research Foundation.

Shapiro, Martin. 2011. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Shidarta. 2016. *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Smolo, Edib, dan M. Kabir Hassan. 2011. *The Islamic Debt Market for Sukuk Securities: Theory and Practice*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

_____. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

_____. 2014. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Sundaresan, Suresh. 2009. *Fixed Income Markets and Their Derivatives. Edisi ke-3*. San Diego: Academic Press.

Sunggono, Bambang. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Susanti, Dyah Ochtorina, dan A'an Efendi. 2015. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Suteki dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktik*. Depok: Rajawali Pers.

Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung.

Tamanaha, Brian Z. 2004. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thai, Khi V., ed. 2009. *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton: CRC Press.

Thomas, Abdulkader, Andrea Gait, dan Rodney Wilson. 2010. *Islamic Finance: Instruments and Markets*. London: Bloomsbury.

_____. Simon Cox, dan Adam Kraty, eds. 2006. *Structuring Islamic Finance Transactions*. London: Euromoney Books.

Tommasi, Daniel, dan Richard Allen, eds. 2001. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD.

Tuckman, Bruce, dan Angel Serrat. 2011. *Fixed Income Securities: Tools for Today's Markets. 3rd ed*. Hoboken: John Wiley & Sons.

UNDP and Kuwait Finance House. 2025. *Green Sukuk as a Tool for Sustainable Financing*. Istanbul: UNDP Istanbul International Center for Private Sector Development.

United Nations Development Programme. 1997. *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP.

United Nations. 2015. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.

Usmani, Muhammad Taqi. 2015. *An Introduction to Islamic Finance*. Karachi: Maktaba Ma'ariful Qur'an.

Utara, Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional Sumatera. 2024. *Buletin Bina Marga: Infrastruktur Jalan dan Jembatan Wilayah Sumatera Utara*. Medan: Kementerian PUPR.

Utrecht, E. 1983. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve.

Visser, Hans. 2013. *Islamic Finance: Principles and Practice. 2nd ed*. Cheltenham: Edward Elgar.

_____. 2019. *Islamic Finance: Principles and Practice. 3rd ed*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Vogel, Frank E., dan Samuel L. Hayes III. 1998. *Islamic Law and Finance: Religion, Risk, and Return*. The Hague: Kluwer Law International.

_____. dan Samuel L. Hayes. 1998. *Islamic Law and Finance: Religion, Risk, and Return*. The Hague: Kluwer Law International.

Warde, Ibrahim. 2010. *Islamic Finance in the Global Economy. Edisi ke-2*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Watkins, Dawn, dan Mandy Burton, eds. 2018. *Research Methods in Law. 2nd ed*. London: Routledge.

Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.

Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, Rodney, ed. 2006. *Islamic Financial Markets*. London: Routledge.

_____. 2004. *Islamic Capital Markets*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

_____. 2012. *Islamic Economics: A Short History*. Cheltenham: Edward Elgar.

_____. 2012. *Legal, Regulatory and Governance Issues in Islamic Finance*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Wood, Philip R. 2007. *Law and Practice of International Finance: International Loans, Bonds and Securities*. London: Sweet & Maxwell.

_____. 2007. *Law and Practice of International Finance: Set-off and Netting, Derivatives, Clearing Systems*. London: Sweet & Maxwell.

World Bank Group. 2017. *Mobilizing Islamic Finance for Infrastructure Public-Private Partnerships*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 2024. *Indonesia Economic Prospects: Enhancing Productivity through Quality Jobs*. Washington, D.C.: World Bank.

_____. 2024. *Indonesia Economic Prospects: Growing Cities, Growing Opportunities*. Washington, D.C.: World Bank.

World Justice Project. 2024. *Rule of Law Index 2024*. Washington, D.C.: World Justice Project.

Yescombe, E. R. 2011. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Edisi ke-2*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: Design and Methods. Edisi ke-5*. Thousand Oaks: SAGE.

B. Jurnal

Abdulkareem, Ibrahim Abdulkarim, Mustapha Sadad, Mohamed Elsayed, Mohamed Elbishr, dan Asma Hassan. 2022. "The Application of Legal and Beneficial Ownership in Sukuk Structure in Malaysia and Nigeria". *Turkish Journal of Islamic Economics*. Vol. 10 No. 1. hlm. 1-26. DOI: 10.26414/A3511.

Alam, Ahmad, Ririn Tri Ratnasari, Ika Yunia Fauzia, dan Aam Slamet Rusydiana. 2023. "Development and Evaluation of Islamic Green Financing: A Systematic Review of Green Sukuk". *Environmental Economics*. Vol. 14 No. 1. hlm. 61-72. DOI: 10.21511/ee.14(1).2023.06.

Alhammadi, Salah, Simon Archer, dan Dalal Aloumi. 2024. "Sukuk Structure and Risk Exposures: Evidence from an Originator Perspective". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. DOI: 10.1108/JIABR-10-2023-0343.

_____. 2022. "Analyzing the Role of Islamic Finance in Kuwait Regarding Sustainable Economic Development in COVID-19 Era". *Sustainability*. Vol. 14 No. 2. hlm. 701. DOI: 10.3390/su14020701.

Ali, Qamar, Suriani Rusgianto, Shazia Parveen, Hafizah Yaacob, dan Roslan Mohd Zin. 2024. "An Empirical Study of the Effects of Green Sukuk Spur on Economic Growth, Social Development, and Financial Performance in Indonesia". *Environment, Development and Sustainability*. Vol. 26 No. 8. hlm. 21097-21123. DOI: 10.1007/s10668-023-03520-6.

Alshater, Muneer M., M. Kabir Hassan, dan Mamunur Rashid. 2022. "A Bibliometric Review of Islamic Accounting Research". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. Vol. 13 No. 6. DOI: 10.1108/JIABR-04-2021-0147.

Amaliah, Ima, dan Tasya Aspiranti. 2022. "Shifting the State Burden in Infrastructure Financing through the Issuance of Government Sukuk". *Journal of Economics, Business, and Accountancy Ventura*. Vol. 25 No. 2. hlm. 171-179. DOI: 10.14414/jebav.v25i2.3023.

Ambarawati. 2025. "Evaluating the Contribution of Sukuk to Sustainable Infrastructure Financing in Indonesia". *Journal of Economicate Studies*. Vol. 9 No. 2. hlm. 91-101. DOI: 10.32506/joes.v9i2.551.

Athallah, N. A., dan F. Rahmawati. 2024. "Analisis Pengaruh Financial Risk terhadap Perkembangan Pasar Sukuk di Indonesia Tahun 2012-2023". *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*. Vol. 10 No. 3. hlm. 2563-2579. DOI: 10.29040/jiei.v10i3.14539.

Azwar, Azwar, dan Ahmad Hidayat Usman. 2025. "Aligning Indonesia's Economic Goals with SDGs: Strengthening Qur'anic Principles in Islamic Finance". *Jurnal Ekonomi & Keuangan Islam*. Vol. 11 No. 1. hlm. 80-99. DOI: 10.20885/JEKI.vol11.iss1.art6.

Baita, Abubakar Jibril, Umar H. Umar, dan Dian Masyita. 2025. "Sukuk, Banking Attributes and Islamic Financial Development". *International Journal of Social Economics*. DOI: 10.1108/IJSE-12-2024-0998.

Bashori, Dwi Cahyo. 2023. "Peran Sukuk dalam Pembiayaan Infrastruktur Perspektif Maqashid Syariah". *Tasharruf: Journal of Islamic Economics and Business*. Vol. 5 No. 2. hlm. 1-13. DOI: 10.32528/at.v5i2.1407.

Batae, Oana-Maria, Voicu-Dan Dragomir, dan Liliana Feleaga. 2021. "The Relationship between Environmental, Social, and Financial Performance in the Banking Sector: A European Study". *Journal of Cleaner Production*. Vol. 290. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.125791.

Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar. 2020. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer". *Gema Keadilan*. Vol. 7 No. 1. hlm. 20-33. DOI: 10.14710/gk.2020.7504.

Bowen, Glenn A. 2009. "Document Analysis as a Qualitative Research Method". *Qualitative Research Journal*. Vol. 9 No. 2. hlm. 27-40. DOI: 10.3316/QRJ0902027.

Cornaggia, Jess, Daniel Hund, dan Giang Nguyen. 2022. “Investor Attention and Municipal Bond Returns”. *Journal of Financial Markets*. DOI: 10.1016/j.finmar.2022.100738.

Fadillah, Muhammad Haikal. 2026. “Green Sukuk sebagai Inovasi Pembiayaan Syariah dalam Mendukung Ekonomi Berkelanjutan”. *Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Manajemen*. Vol. 4 No. 2. DOI: 10.61722/jiem.v4i2.8643.

Faisal, Yusuf Arifin, Indra Gunawan, Cupian, Aam Hayati, Ahmad Apriliadi, dan Muhammad Fajri. 2023. “Examining the Purchase Intention of Indonesian Investors for Green Sukuk”. *Sustainability*. Vol. 15 No. 9. hlm. 7430. DOI: 10.3390/su15097430.

Faizi, Faizi, Hardius Usman, dan Dede Abdul Fatah. 2024. “Islamic Green Finance: Mapping the Climate Funding Landscape in Indonesia”. *International Journal of Ethics and Systems*. Vol. 40 No. 4. hlm. 711-733. DOI: 10.1108/IJOES-08-2023-0189.

Fallah Shayan, Neda, Nasrin Mohabbati-Kalejahi, Setareh Alavi, dan Mohammad Ali Zahed. 2022. “Sustainable Development Goals as a Framework for Corporate Social Responsibility”. *Sustainability*. Vol. 14 No. 3. hlm. 1222. DOI: 10.3390/su14031222.

Firdaus, Achmad. 2021. “Determination of Organisational Essential Needs as the Basis for Developing a Maṣlaḥah-Based Performance Measurement”. *ISRA International Journal of Islamic Finance*. Vol. 13 No. 2. hlm. 229-250. DOI: 10.1108/IJIF-11-2017-0041.

Grassa, Rihab, dan Dhafer Saidane. 2022. “Sukuk Market Development and Structure Analysis in Emerging Economies”. *Borsa Istanbul Review*. Vol. 22 No. 2. DOI: 10.1016/j.bir.2021.06.003.

Hanefah, Mustafa Mohd, Ahmed Mohammed Hudaib, dan Rahat Mirza. 2023. “Financial Reporting Quality and Investor Confidence in Islamic Capital Markets”. *Asian Review of Accounting*. Vol. 31 No. 2. DOI: 10.1108/ARA-07-2022-0154.

Hanifah, Nur, dan Indah Pantas. 2022. “Pengaruh Indikator Makroekonomi terhadap Yield Sukuk Negara Ritel di Indonesia”. *Etihad: Journal of Islamic Banking and Finance*. Vol. 2 No. 2. DOI: 10.21154/etihad.v2i2.4355.

Harahap, Basri, Tastaftiyan Risfandy, dan Izzah Nurul Futri. 2023. “Islamic Law, Islamic Finance, and Sustainable Development Goals: A Systematic Literature Review”. *Sustainability*. Vol. 15 No. 8. hlm. 6626. DOI: 10.3390/su15086626.

Hariyanto, Eri, dan Tria Hijriani H. 2021. "Peningkatan Peran Sukuk Negara dalam Pembiayaan Infrastruktur". *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia*. Vol. 3 No. 2. hlm. 56-72. DOI: 10.33827/akurasi2021.vol3.iss2.art125.

Hasan, Rashedul, Sivabalan Velayutham, dan Ashfaq F. Khan. 2022. "Socially Responsible Investment Sukuk as a Financing Alternative for Post COVID-19 Development Project". *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*. Vol. 15 No. 2. hlm. 425-440. DOI: 10.1108/IMEFM-07-2020-0379.

Hendratni, Tyahya Whisnu, Soemarsono D. W., dan Hindradjid Harsono. 2021. "Analysis of Sukuk Role in Government Investment". *Journal of Public Auditing and Financial Management*. Vol. 1 No. 2. hlm. 59-70. DOI: 10.36407/jpafm.v1i2.424.

Herindar, Eris, dan Abdiwali Abdulkadir Shikur. 2024. "Islamic Finance and Sustainable Development Goals (SDGs): Text Analytics Using R". *Finance and Sustainability*. Vol. 1 No. 1. DOI: 10.58968/fs.v1i1.420.

Hidayat, Taufik, Hermanto Siregar, Arief Daryanto, dan Irfan Syauqi Beik. 2022. "Regional Sukuk Issuance Strategy for West Java Province Infrastructure Financing". *ADI Journal on Recent Innovation*. Vol. 4 No. 1. hlm. 1-12. DOI: 10.34306/ajri.v4i1.722.

Hutahayan, Benny, Mohamad Fadli, Satria Amiputra Amimakmur, dan Reka Dewantara. 2024. "Harmonizing Municipal Bond Regulations: Enhancing Legal Certainty and Sustainable Development in Indonesia". *WSEAS Transactions on Environment and Development*. Vol. 20. DOI: 10.37394/232015.2024.20.90.

Ibnu, Ahmad Rizki. 2024. "Integrating Maqaṣid al-Shariah into the Sustainable Development Goals: A Comparative Analysis from an Islamic Economic Perspective". *JEKSYAH: Islamic Economics Journal*. Vol. 5 No. 2. hlm. 116-128. DOI: 10.54045/jeksyah.v5i02.2837.

Ishak, Muhammad Shahrul Ifwat, dan Nur Syahirah Mohammad Nasir. 2021. "Maqasid Al-Shari'ah in Islamic Finance: Harmonizing Theory and Reality". *The Journal of Muamalat and Islamic Finance Research*. Vol. 18 No. 1. hlm. 108-119. DOI: 10.33102/jmifr.v18i1.334.

Iswara, Yudha Tri Dharma, Hanif Nur Widhiyanti, dan Novitasari Dian P. 2023. "Legal Certainty of Lease Rights for Foreign Citizens of Ownership Land in Indonesia". *Jurnal Multidisiplin Madani*. Vol. 3 No. 5. hlm. 1073-1079. DOI: 10.55927/mudima.v3i5.3841.

Jobst, Andreas A., Peter Kunzel, Paul S. Mills, dan Amadou N. Sy. 2008. "Islamic Bond Issuance: What Sovereign Debt Managers Need to Know." *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management 1, no. 4: 330-344*. https://doi.org/10.1108/17538390810919637.

Johan, Suwinto. 2022. "Complementary or Substitute: Sharia Financing, Green Financing, and Sustainable Development Goals?". *International Journal of Sustainable Development and Planning*. Vol. 17 No. 2. hlm. 487-495. DOI: 10.18280/ijsdp.170213.

Jumiati, Erna. 2024. "The Role of Islamic Economics in Achieving Sustainable Development Goals: A Bibliometric Perspective". *Al-Falah: Journal of Islamic Economics*. Vol. 9 No. 2. DOI: 10.29240/alfalah.v9i2.11831.

Kamilah, Kamilah, dan Yenni Samri Juliati Nasution. 2024. "The Optimization of Digitalization in Facing Global Competition: The Case of Islamic Accounting". *Qubahan Academic Journal*. Vol. 4 No. 2. hlm. 14-22. DOI: 10.48161/qaj.v4n2a232.

Karimullah, Suud Sarim. 2023. "Exploration of Maqasid Al-Shariah Concepts in the Development of Islamic Economic Policies". *Mu'amalah: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*. Vol. 2 No. 2. hlm. 153-176. DOI: 10.32332/muamalah.v2i2.7747.

Kurniawan, Taufiq. 2019. "Project Based Sukuk (PBS) and Its Implementation in Economic Development in Indonesia". *Al-'Adalah*. Vol. 16 No. 1. hlm. 41-66. DOI: 10.24042/adalah.v16i1.3988.

Laila, Nisful, Raditya Sukmana, Dwi Irianti Hadiningdyah, dan Indah Rahmawati. 2025. "Critical Assessment on Cash Waqf-Linked Sukuk in Indonesia". *Qualitative Research in Financial Markets*. Vol. 17 No. 4. hlm. 849-879. DOI: 10.1108/QRFM-11-2023-0291.

Lamari, Fiona, Ayomi Dita Rarasati, dan Meilia Evita. 2018. "An Exploratory Study of Sukuk Utilisation for Transportation Infrastructure Development in Indonesia". *Makara Journal of Technology*. Vol. 22 No. 1. hlm. 53-61. DOI: 10.7454/mst.v22i1.3581.

Ledhem, Mohammed Ayoub. 2022. "The Financial Stability of Islamic Banks and Sukuk Market Development: Is the Effect Complementary or Competitive?". *Borsa Istanbul Review*. Vol. 22 No. 2. hlm. S79-S91. DOI: 10.1016/j.bir.2022.09.009.

Listiyani, Fitri, Jaka Sriyana, dan Nurul Ratnawati. 2023. "The Effect of External Public Debt and State Sukuk (SBSN) on Indonesia's Economic Growth: An

Autoregressive Distributed Lag Approach". *Dinasti International Journal of Economics, Finance & Accounting*. Vol. 4 No. 4. hlm. 542-555. DOI: 10.38035/dijefa.v4i4.2024.

Magda, Maria, Tria Ananda Sinulingga, dan Suwarto. 2025. "Legal Certainty for Investors in the Green Economy Ecosystem: An Analysis of Sustainable Investment Regulations in Indonesia". *Ipso Jure*. Vol. 2 No. 4. hlm. 57-66. DOI: 10.62872/d20w3h18.

Majid, Rachmad, dan Raden Aswin Rahadi Nugraha. 2022. "Crowdfunding and Islamic Securities: The Role of Financial Literacy". *Journal of Islamic Monetary Economics and Finance*. Vol. 8 No. 1. hlm. 89-112. DOI: 10.21098/jimf.v8i1.1420.

_____. 2024. "What Drives Prospective Investors to Support SMEs via Islamic Securities Crowdfunding?". *Journal of Islamic Marketing*. Vol. 15 No. 11. hlm. 3174-3194. DOI: 10.1108/JIMA-11-2023-0375.

Masood, Omer, Manuela Tvaronavičienė, dan Imran Yousaf. 2024. "Aligning Islamic Finance with the UN SDGs: Empirical Evidence from Sukuk Financing". *Journal of Sustainable Research*. Vol. 6 No. 1. hlm. 20. DOI: 10.20900/jsr20240020.

Masruroh, Aini. 2023. "Menavigasi Tantangan Fiskal: Efektivitas Sukuk sebagai Instrumen Pembiayaan Pemerintah". *I-ECONOMICS: A Research Journal on Islamic Economics*. Vol. 9 No. 2. DOI: 10.19109/ieconomics.v9i2.20351.

Masumah, Jemmy Khaerunnisa, Lastuti Abubakar, dan Nun Harrieti. 2024. "Penerapan Prinsip Syariah dalam Penerbitan Sukuk Ijarah sebagai Instrumen Investasi". *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*. Vol. 7 No. 2. DOI: 10.23920/acta.v7i2.1898.

Metoui, Marwa, dan Achraf Ghorbel. 2023. "Does Sukuk Sector Stimulate Economic Growth? Empirical Evidence from MENA and Southeast Asia Region". *International Journal of Empirical Economics*. Vol. 2 No. 2. DOI: 10.1142/S2810943023500075.

Minaryanti, Aulia Aulia, dan Muhammad Iman Sastra Mihajat. 2024. "A Systematic Literature Review on the Role of Sharia Governance in Improving Financial Performance in Sharia Banking". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. Vol. 15 No. 4. hlm. 553-568. DOI: 10.1108/JIABR-08-2022-0192.

_____. Muhammad Iman Sastra Mihajat, dan Hasbi Ash Shiddieqy. 2024. "The Role of Sharia Governance in Minimizing Credit Risk in Islamic

Banking: A Systematic Literature Review". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. DOI: 10.1108/JIABR-11-2022-0301.

Mohd Noor, Nor Fahimah. 2024. "Shariah Non-Compliance Risk and Its Management Techniques: Empirical Evidences in Selected Wakalah Sukuk Documents Issued in Malaysia Jurisdiction". *Qualitative Research in Financial Markets*. Vol. 16 No. 4. hlm. 803-829. DOI: 10.1108/QRFM-10-2022-0171.

Mohd Roslen, Siti Nurul, Mei-Sin Chua, dan Raja Adzrin Raja Mohd Ruslan. 2024. "Long-Run Asymmetric Effects of Financial Risks on Sukuk Market Development: Empirical Evidence from Malaysia". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. DOI: 10.1108/JIABR-08-2022-0200.

Mulyati, Dwi Endah. 2024. "State Sukuk Regulation and Strategies for Market Growth in Indonesia". *Journal of Economicate Studies*. Vol. 8 No. 2. hlm. 52-58. DOI: 10.32506/joes.v8i2.389.

Narayan, Paresh Kumar, Syed Aun R. Rizvi, dan Ali Sakti. 2022. "Did Green Debt Instruments Aid Diversification during the COVID-19 Pandemic?". *Financial Innovation*. Vol. 8 No. 1. DOI: 10.1186/s40854-021-00331-4.

Naz, Syeda Arooj, dan Saqib Gulzar. 2022. "Does the Sukuk Issuance Boost Economic Growth? Evidence from Selected Islamic Economies". *Global Business Review*. DOI: 10.1177/09721509221093894.

Nopijantoro, Wurjanto. 2017. "Surat Berharga Syariah Negara Project Based Sukuk (SBSN PBS): Sebuah Instrumen Alternatif Partisipasi Publik dalam Pembiayaan Infrastruktur". *Substansi: Sumber Artikel Akuntansi Auditing dan Keuangan Vokasi*. Vol. 1 No. 2. hlm. 390-406. DOI: 10.35837/subs.v1i2.259.

Nowell, Lorelli S., Jill M. Norris, Deborah E. White, dan Nancy J. Moules. 2017. "Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria". *International Journal of Qualitative Methods*. Vol. 16 No. 1. hlm. 1-13. DOI: 10.1177/1609406917733847.

Nurma Sari, I. T., & Djakman, C. D. (2022). State-owned asset as an underlying asset for Indonesia government Islamic securities. *Contemporary Accounting Case Studies*, 1(1), 45–58.

Pirgaip, Burak, dan Özlem Arslan-Ayaydin. 2024. "Exploring the Greenium in the Green Sukuk Universe: Evidence from the Primary Market". *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*. Vol. 17 No. 3. hlm. 423-440. DOI: 10.1108/IMEFM-05-2023-0186.

Putera, Prakoso Bhairawa, Ida Widianingsih, Yan Rianto, Sinta Ningrum, dan Suryanto. 2022. "Implementing Sukuk Financing in Indonesia: Policy Actions to Improve and Support Development Research and Development Infrastructure (RDI)". *Jurnal Bina Praja*. Vol. 14 No. 3. hlm. 555-570. DOI: 10.21787/jbp.14.2022.555-570.

Qosim, Nanang, Ririn Tri Ratnasari, Akhmad Kusuma Wardhana, Hasna Fauziana, dan Tiara Tresnawulan Barkah. 2023. "Eight Years of Research Related to the Green Sukuk in the Global Stock Exchange Market to Support the Implementation of SDG: A Bibliometric Review". *Journal of Islamic Economic and Business Research*. DOI: 10.18196/jiebr.v3i2.204.

Radbruch, Gustav. 2006. "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law". *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 26 No. 1. hlm. 1-11. DOI: 10.1093/ojls/gqi041.

Radzi, Ridzwan Mohd, dan Minako Sakai. 2022. "Convergence of Values between Islamic Finance and Socially Responsible Investment: What Are the Limits of SRI Sukūk Issuance?". *Journal of King Abdulaziz University: Islamic Economics*. Vol. 35 No. 2. hlm. 77-96. DOI: 10.4197/Islec.35-2.5.

Raeni, Reni, Ian Thomson, dan Anne C. Frandsen. 2022. "Mobilising Islamic Funds for Climate Actions: From Transparency to Traceability". *Social and Environmental Accountability Journal*. Vol. 42 No. 1-2. hlm. 38-62. DOI: 10.1080/0969160X.2022.2066553.

Rahman, Abdul, Abul Hassan Ahmad, Saeed A. Bin-Nashwan, Aishath Muneeza, Abdul Haseeb Abdul Halim, dan Roszaini Haniffa. 2024. "Policy Approach Adopted for Issuance of Green Sukuk: Is Priority Given to Priority Needed Areas?". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. Vol. 15 No. 5. hlm. 818-837. DOI: 10.1108/JIABR-10-2022-0279.

Riaz, Tayyaba, Aini Ideris Selamat, Noradiva Hamzah, dan Azlan Fuad Shaikh Hassan. 2024. "Do Investors Get Benefits from Corporate Green Sukuk Issuance". *Journal of Islamic Monetary Economics and Finance*. Vol. 10 No. 3. hlm. 445-470. DOI: 10.21098/jimf.v10i3.1944.

Rizal, Sofyan, dan Nur Adibah. 2022. "An Evaluation of the Impact of Zakah and Islamic Financial Instruments on Economic Growth". *Muqtasid: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*. Vol. 12 No. 2. hlm. 31-46. DOI: 10.18326/muqtasid.v12i2.31-46.

Rizal, R., & Handayani, T. (2021). Optimalisasi Barang Milik Negara (BMN) sebagai *underlying asset* dalam mendukung efektivitas penerbitan Sukuk Negara. *Jurnal Pengelolaan Keuangan Daerah* Vol 13, 112-129

Ritonga, Sahdani, Ramlan Ramlan, dan Muhammad Arifin. 2026. "Investor Protection Model in Digital Retail SBSN with Sharia Compliance Assurance". Jurnal Akta. Vol. 13 No. 2. hlm. 811-819. DOI: 10.30659/akta.v13i2.51973.

Rozman, A. T., dan A. Azmi. 2022. "Green Sukuk, Environmental Protection and Sustainable Development: A Bibliometric Analysis". *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. Vol. 1067. DOI: 10.1088/1755-1315/1067/1/012085.

Sabatier, Paul A. 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*. Vol. 6 No. 1. hlm. 21-48. DOI: 10.1017/S0143814X00003846.

Sabrisavira, Lista, Bariq Akmal, dan Iris Mahani. 2025. "Strategies for Utilizing Surat Berharga Syariah Negara in Financing Educational Infrastructure Construction Projects in Indonesia". *Journal of Sustainable Construction*. Vol. 5 No. 1. hlm. 1-15. DOI: 10.26593/josc.v5i1.9701.

Sarea, Adel M., dan Mustafa Mohd Hanefah. 2023. "Accounting Treatment of Sukuk Structures under AAOIFI and IFRS: A Critical Review". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. DOI: 10.1108/JIABR-02-2022-0041.

Setiawan, Rully Trihantana, dan Agung Suwandaru. 2024. "Sukuk and Islamic Banking Financing: Their Impacts on the Real Sector". *Journal of Islamic Monetary Economics and Finance*. Vol. 10 No. 4. hlm. 701-724. DOI: 10.21098/jimf.v10i4.2269.

Shalhoob, Huda. 2023. "Green Sukuk in Saudi Arabia: Challenges and Potentials of Sustainability in the Light of Saudi Vision 2030". *Journal of Governance and Regulation*. Vol. 12 No. 4. hlm. 351-360. DOI: 10.22495/jgrv12i4siart15.

Sholiha, Imroatus, Mifatahul Hasanah, dan Lusi Oktaviani. 2023. "Blue Sukuk dan Kontribusinya terhadap Keberlangsungan Ekosistem Laut di Indonesia". *Tasharruf*. Vol. 5 No. 1. DOI: 10.32528/at.v5i1.833.

Sinaga, Raihan, M. Fikri Ali Pulungan, dan M. Faisal Rahendra Lubis. 2025. "Peran Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sebagai Instrumen Pembiayaan Berkelanjutan (Green Sukuk) di Indonesia". *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan Al-Hikmah*. Vol. 6 No. 3. hlm. 627-641. DOI: 10.30743/jhah.v6i3.12750.

Siswantoro, Dodik, dan Bambang Agus Pramuka Surya. 2021. "Indonesian Green Sukuk and Its Impact on Climate Change". *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. Vol. 716. DOI: 10.1088/1755-1315/716/1/012044.

Smaoui, Houcem, Karim Mimouni, dan Ibrahim Ben Salah. 2021. "Do Sukuk Spur Infrastructure Development?". *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*. Vol. 14 No. 4. hlm. 655-670. DOI: 10.1108/IMEFM-06-2020-0301.

Surachman, Eko Noer, Tika Widiastuti, Sri Herianingrum, dan Raditya Sukmana. 2023. "Evaluation of Sovereign Sukuk as a Government Financing Instrument with Stakeholder Theory: A Moving Forward Policy from Indonesia's Experience". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. Vol. 14 No. 2. hlm. 315-338. DOI: 10.1108/JIABR-03-2022-0066.

Taduri, Januari Nasya A. 2021. "The Legal Certainty and Protection of Foreign Investment against Investment Practices in Indonesia". *Lex Scientia Law Review*. Vol. 5 No. 1. hlm. 119-138. DOI: 10.15294/lesrev.v5i1.46286.

Timur, Yustina Paramita, Ririn Tri Ratnasari, dan Raditya Sukmana. 2025. "Determinants of Muslim Investors in Investing through Green Sukuk Retail: An Extended Pro-Environmental Planned Behavior Approach". *Journal of Islamic Marketing*. DOI: 10.1108/JIMA-07-2024-0286.

C. Laporan Hasil Penelitian/Dokumen Resmi

Alimin. 2010. *Aplikasi Pasar Sukuk dalam Perspektif Syariah: Studi Analisis Kesesuaian Syariah terhadap Aplikasi Pasar Sukuk Domestik dan Global, Disertasi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2010*.

Asian Development Bank. 2024. *Asian Development Outlook 2024: April 2024*. Manila: Asian Development Bank.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. 2024. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2024*. Jakarta: BPK RI.

_____. 2025. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2024. Jakarta: BPK RI.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara. 2023. *Statistik Transportasi Provinsi Sumatera Utara 2022*. Medan: BPS Provinsi Sumatera Utara.

_____. 2025. *Provinsi Sumatera Utara dalam Angka 2025*. Medan: BPS Provinsi Sumatera Utara.

_____. 2025. *Statistik Daerah Provinsi Sumatera Utara 2025*. Medan: BPS Provinsi Sumatera Utara.

Bank Indonesia. 2025. *Laporan Ekonomi dan Keuangan Syariah 2024*. Jakarta: Bank Indonesia.

Bappenas. 2025. *Ringkasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR. 2024. *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Cipta Karya Tahun 2023*. Jakarta: Kementerian PUPR.

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan. 2025. *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Tahun 2024*. Jakarta: DJKN Kementerian Keuangan.

Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan. 2023. *Daftar Prioritas Proyek SBSN Tahun Anggaran 2023*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. *Laporan perkembangan instrumen Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dan pengelolaannya*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2020, Kementerian Keuangan

_____. 2024. *Daftar Prioritas Proyek SBSN Tahun Anggaran 2024*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

_____. 2025. *Daftar Prioritas Proyek SBSN Tahun Anggaran 2025*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

_____. 2025. *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Tahun 2024*. Jakarta: DJPPR Kementerian Keuangan.

_____. 2025. *Laporan Kinerja DJPPR Tahun 2024*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara. 2025. *Kajian Fiskal Regional Provinsi Sumatera Utara Tahun 2024*. Medan: Kanwil DJPb Provinsi Sumatera Utara.

Fabozzi, Frank J. 2015. *Bond Markets, Analysis, and Strategies. Edisi ke-9*. Boston: Pearson.

Fathurrahman. 2018. *Implementasi Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) Berbasis Value Chain pada STAIN Majene (Disertasi, UIN Alauddin Makassar, 2018).*

Fauzi, Achmad. 2021. *"Sukuk Negara dalam Perspektif Akuntansi Syariah: Analisis Komparatif Indonesia dan Malaysia, Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021*." https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/65684.

Fikasari, Qurratul Aini. 2011. *"Surat Berharga Syariah Negara sebagai Jaminan Pembiayaan pada Bank Syariah, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2011*." https://repository.unair.ac.id/11233/.

Harahap, Sofyan Syafri. 2011. *Teori Akuntansi: Laporan Keuangan*. Jakarta: Rajawali Pers.

Hermeily, Afid. 2013. *"Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) Berbasis Proyek dengan Skema Project Financing Periode Tahun 2013-2016 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang SBSN, Tesis S2 Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2017*." https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/117077.

D. Situs Internet

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. t.t. "*Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Tentang Surat Berharga Negara.*" https://djppr.kemenkeu.go.id/tentangsuratberharganegara (Jumat, 8 Mei 2026).

E. Peraturan Perundang-undangan

Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 70/DSN-MUI/VI/2008 tentang Metode Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara.

Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 71/DSN-MUI/VI/2008 tentang Sale and Lease Back.

Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 72/DSN-MUI/VI/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara Ijarah Sale and Lease Back.

Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 95/DSN-MUI/VII/2014 tentang Surat Berharga Syariah Negara Wakalah.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2017. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.08/2017 tentang Penggunaan Barang Milik Negara sebagai Dasar Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara.

Republik Indonesia. 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Republik Indonesia. 2008. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2008 tentang Perusahaan Penerbit Surat Berharga Syariah Negara.

Republik Indonesia. 2008. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Republik Indonesia. 2008. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara. URL: https://peraturan.bpk.go.id/Details/39650/uu-no-19-tahun-2008.

Republik Indonesia. 2014. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Republik Indonesia. 2018. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021.

Republik Indonesia. 2020. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Republik Indonesia. 2020. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

Republik Indonesia. 2023. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100 Tahun 2023 tentang Penggunaan Proyek sebagai Dasar Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara. URL: https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pmk-100-tahun-2023/summary.

Republik Indonesia. 2023. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengelolaan Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara. URL: https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pmk-138-tahun-2023/summary.

Republik Indonesia. 2023. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara. URL: https://peraturan.bpk.go.id/Details/246824/pp-no-16-tahun-2023.

Republik Indonesia. 2024. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pengelolaan Pembiayaan Proyek melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara. URL: https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pmk-112-tahun-2024.

Republik Indonesia. 2024. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penerbitan dan Penjualan Surat Berharga Syariah Negara di Pasar Perdana Domestik.

Republik Indonesia. 2024. Peraturan Presiden Nomor 158 Tahun 2024 tentang Kementerian Keuangan.

Republik Indonesia. 2025. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pembayaran Kegiatan yang Dibiayai melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara.

Republik Indonesia. 2025. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029.

Republik Indonesia. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara.

Republik Indonesia. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.01/2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan sebagaimana telah diubah dengan peraturan terbaru mengenai organisasi Kementerian Keuangan.