Analisis Yuridis Pembagian Tanggung Jawab Hukum pada Proyek Strategis Nasional LRT Jabodebek

Angga Christian[1*], Wicipto Setiadi[2], Irsyaf Marsal[3]
[1*2,3]Magister Hukum, Fakultas Hukum dan Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
Corresponding Author's e-mail : 2410622064@mahasiswa.upnvj.ac.id

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 4927 - 4947

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4216

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4216

Article History:

Received: 03-09-2026
Revised: 30-10-2026
Accepted: 30-10-2026

Abstract *: The development of the Jabodebek Light Rail Transit (LRT) National Strategic Project (PSN) has led to overlapping authorities and blurred the lines of legal responsibility between the government, as the entity assigning the project, and the State-Owned Enterprise (SOE), as the implementing entity. The state's fiscal constraints have forced a shift in the burden of financing public infrastructure from the State Budget (APBN) to the balance sheet of PT Kereta Api Indonesia (Persero). This normative legal study employs a statutory approach, a conceptual approach, and a case-based approach to evaluate the validity of this responsibility-sharing scheme. The research findings reveal a vertical disharmony in legislation, wherein Presidential Regulation No. 49 of 2017 employs an assignment mechanism that conflicts with Law No. 17 of 2003 on State Finance. This practice violates the theory of the hierarchy of norms and the theory of legal liability because it uses discretionary instruments that burden corporate entities without a proportional allocation of financial risk. An ideal model requires a legally binding Master Risk Allocation Agreement (MRAA) under public law between the relevant technical ministries, the Ministry of Finance, and the implementing state-owned enterprise before the project begins, so as not to burden the state's finances.*

Keywords: *National Strategic Project, Legal Liability, Jabodebek LRT, State-Owned Enterprises, Infrastructure Financing.*

Abstrak : Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) LRT Jabodebek memunculkan tumpang tindih kewenangan dan mengaburkan batas tanggung jawab hukum antara pemerintah sebagai pemberi penugasan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pelaksana. Keterbatasan fiskal negara memaksa pergeseran beban pembiayaan prasarana publik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ke dalam neraca PT Kereta Api Indonesia (Persero). Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus untuk mengevaluasi keabsahan skema pembagian tanggung jawab tersebut. Hasil penelitian menunjukkan adanya disharmoni vertikal peraturan perundang-undangan, di mana Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 menerapkan instrumen penugasan yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Praktik ini menyalahi teori hierarki norma dan teori tanggung jawab hukum karena menggunakan instrumen diskresi yang membebani entitas korporasi tanpa alokasi risiko finansial yang proporsional. Konstruksi model yang ideal mensyaratkan adanya Perjanjian Induk Pembagian Risiko (Master Risk Allocation Agreement/MRAA) yang mengikat secara hukum publik antara kementerian teknis, kementerian keuangan, dan BUMN pelaksana sebelum proyek dimulai agar tidak membebani keuangan negara.

Kata Kunci: Proyek Strategis Nasional, Tanggung Jawab Hukum, LRT Jabodebek, BUMN, Pembiayaan Infrastruktur.

PENDAHULUAN

Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) merupakan instrumen utama pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi ketimpangan wilayah, dan meningkatkan daya saing melalui percepatan penyediaan infrastruktur publik. Dalam kerangka itu, negara banyak menugaskan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi pelaksana sekaligus mitra utama pemerintah, terutama di sektor transportasi, energi, dan konstruksi. Penugasan ini memperkuat peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai agen pembangunan, tetapi pada saat yang sama menghadirkan konsekuensi yuridis yang kompleks terkait pembagian tanggung jawab hukum, khususnya yang menyangkut pembiayaan, risiko, dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Secara normatif, landasan hukum pembentukan dan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) berakar pada Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana telah beberapa kali diubah, yang memberikan mandat kepada pemerintah untuk menetapkan proyek-proyek infrastruktur yang diprioritaskan karena dampak strategisnya terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan nasional. Berdasarkan data Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 9 Tahun 2022 tentang perubahan atas Permenko Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional (PSN), terdapat 200 proyek dan 12 program yang masuk dalam daftar Proyek Strategis Nasional (PSN) dengan total nilai investasi mencapai Rp 5.481,4 triliun,[1] di mana sebagian besar di antaranya ditugaskan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pelaksana utama. Dominasi BUMN dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) ini secara *inheren* melahirkan konsekuensi yuridis yang kompleks: di satu sisi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dituntut beroperasi secara korporatif berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), namun di sisi lain ia tunduk pada kuasa mandatori pemerintah yang bersumber dari hukum administrasi publik dua rezim hukum yang memiliki logika dan tujuan yang tidak selalu selaras.[2]

LRT Jabodebek tahap 1 dibangun dengan jarak tempuh sekitar 44 km yang terdiri atas tiga lintas pelayanan utama, yaitu jalur Cibubur–Cawang, Cawang–Dukuh Atas, dan Bekasi Timur–Cawang. Pembangunan pada fase pertama ini melintasi kota Jakarta sepanjang kurang lebih 26 kilometer untuk lintasan Cawang–Cibubur hingga Dukuh Atas.[3] Trase pembangunan tersebut mengacu pada Rencana Umum Jaringan Jalur Kereta Api pada kawasan Jabodetabek tahun 2014–2030. Biaya pembangunan menurut studi kelayakan awal adalah sebesar Rp 26,987 triliun, namun dalam perjalanannya mengalami *cost overrun* sehingga anggaran belanja modal meningkat menjadi sekitar Rp 32,5 triliun.

Terkait dengan pembangunan infrastruktur transportasi massal melalui Proyek Strategis Nasional (PSN) memegang peran sentral dalam akselerasi ekonomi dan konektivitas wilayah Indonesia. Pemerintah saat ini menghadapi keterbatasan fiskal yang menuntut pergeseran beban pembiayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Proyek *Light Rail Transit* (LRT) Jabodebek mewakili pergeseran paradigma tersebut secara nyata. Skema pembiayaan proyek ini menunjukkan tingkat kerumitan yang tinggi akibat pembebanan penugasan khusus kepada entitas korporasi negara.

---

[1] Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), Proyek Strategis Nasional, diakses 4 Juni 2026, https://kppip.go.id/proyek-strategis-nasional/

[2] Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Lembaran Negara RI Tahun 2016 Nomor 4, sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020; Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), Laporan Perkembangan Proyek Strategis Nasional, Jakarta, KPPIP, 2023, hlm. 3–5.

[3] Hunila et al., 2023, "Analisa Kelayakan Investasi Proyek Moda Transportasi Masal *Light Rail Transit* (LRT) Jabodebek," *Ekonomi Keuangan Investasi Dan Syariah (Ekuitas)*, hlm. 1181.

Mekanisme pendanaan/ pembiayaan LRT Jabodebek melibatkan koordinasi antara pemerintah, kontraktor, operator kereta, dan perbankan. Pemerintah menugaskan PT Adhi Karya sebagai kontraktor prasarana berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/ *Light Rail Transit* Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi dan perubahannya, untuk pembangunan infrastruktur seperti jalur rel, stasiun, depot, dan sistem perkeretaapian PT Kereta Api Indonesia (Persero) ditugaskan sebagai penyelenggara operasional, perawatan, dan pengusahaan kereta serta prasarana sesuai Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017. Pembayaran kepada kontraktor prasarana dilakukan melalui PT Kereta Api Indonesia (Persero), sedangkan pendanaan proyek juga diperoleh dari sindikasi perbankan melalui perjanjian kredit, yang dijamin oleh pemerintah melalui Surat Menteri Keuangan Nomor S-32.1/MK.8/2018. Untuk kereta dan trainset, pembayaran mengikuti ketentuan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 598/KMK.08/2017, sehingga seluruh aliran dana dilakukan melalui PT Kereta Api Indonesia (Persero).

Kondisi empiris di lapangan memperlihatkan berbagai kendala struktural yang sangat serius. Proyek transportasi massal ini mengalami keterlambatan penyelesaian, pembengkakan biaya (*cost overrun*), serta berbagai isu teknis operasional yang kompleks. Pembangunan LRT Jabodebek melibatkan interaksi banyak pemangku kepentingan lintas sektoral, mencakup Kementerian Perhubungan, Pemerintah Daerah, pelaksana konstruksi (PT Adhi Karya), operator (PT Kereta Api Indonesia (Persero)), hingga konsultan independen. Keterlibatan banyak pihak ini memicu tumpang tindih kewenangan dan mengaburkan batas tanggung jawab hukum antara pemerintah sebagai pemberi penugasan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pihak pelaksana.

Potensi disharmonisasi regulasi antara peraturan pelaksana dengan undang-undang induknya melahirkan permasalahan hukum yang krusial. Mekanisme pembiayaan utang korporasi berskala besar berpotensi membentur prinsip kehati-hatian dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ketidakselarasan regulasi ini menciptakan kerentanan hukum terkait pengelolaan kewajiban kontinjensi (*contingent liability*) secara nasional. Pengelolaan sistem keuangan negara wajib menerapkan pembatasan risiko fiskal yang ketat demi menjaga stabilitas pertahanan ekonomi makro.[4]

Secara lebih konkret, potensi disharmonisasi vertikal tersebut dapat diidentifikasi melalui benturan antara Pasal 11A Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 yang mewajibkan PT Kereta Api Indonesia (Persero) meminjam dana dari perbankan untuk membiayai pembangunan prasarana milik negara dengan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang hanya memperkenankan penugasan khusus sepanjang tidak membahayakan kesehatan keuangan korporasi. Adapun yang dimaksud dengan kewajiban kontinjensi (*contingent liability*) dalam konteks ini adalah kewajiban potensial negara yang timbul dari penerbitan jaminan pemerintah atas utang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang baru menjadi kewajiban aktual apabila debitur utama yaitu PT Kereta Api Indonesia (Persero) gagal memenuhi kewajibannya kepada kreditur perbankan. Kewajiban semacam ini secara akuntansi tidak tercatat sebagai utang langsung di dalam APBN, namun sewaktu-waktu dapat mengaktifkan pembayaran dari kas negara dalam jumlah yang sangat besar, sehingga berpotensi mengganggu stabilitas fiskal nasional apabila tidak dikelola dengan kerangka mitigasi risiko yang memadai.[5]

[4] Dian Puji N. Simatupang, 2023, *Hukum Keuangan Negara: Kepastian Hukum Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm.145.

[5] Pasal 11A Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 jo. Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 70; mengenai definisi *contingent liability*, lihat International Monetary Fund, "*Fiscal Transparency Code*" (Washington D.C.: IMF, 2019), 34; dan W. Riawan Tjandra, 2006, Hukum Keuangan Negara, Jakarta, Grasindo, hlm. 134–138.

Skema penugasan eksklusif kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) turut berbenturan dengan rezim pengadaan reguler dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Praktik di lapangan memunculkan dikotomi rezim hukum, di mana proyek infrastruktur bernuansa pengadaan barang publik berbiaya negara dieksekusi menggunakan instrumen penugasan korporasi. Penunjukan langsung kepada entitas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tanpa melalui mekanisme lelang kompetitif yang ketat melahirkan area abu-abu dalam akuntabilitas pertanggungjawaban hukum pengadaan. Negara terikat pada kewajiban mutlak untuk menyelenggarakan pedoman pengadaan yang menjamin terciptanya asas kemanfaatan dan efisiensi anggaran secara transparan.[6]

Akibat hukum dari dikotomi rezim pengadaan ini sangatlah signifikan. Apabila penugasan kepada PT Adhi Karya dan PT Kereta Api Indonesia (Persero) terbukti tidak memenuhi persyaratan pengecualian yang diatur dalam Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 mengingat proyek ini menggunakan dana yang dijamin negara dan Penyertaan Modal Negara (PMN) dari APBN maka seluruh proses penunjukan dan pelaksanaan kontrak berpotensi mengandung cacat hukum administrasi yang dapat dijadikan dasar pembatalan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lebih dari itu, area abu-abu akuntabilitas pengadaan yang terbentuk secara langsung melemahkan fungsi pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), karena standar pemeriksaan yang berlaku, apakah standar pemeriksaan keuangan negara ataukah standar audit korporasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi tidak jelas, sehingga celah pertanggungjawaban menjadi semakin lebar.[7]

Ambiguitas yuridis semakin menguat dalam aspek operasional berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 25 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Kereta Api Ringan (LRT) Terintegrasi Jabodebek. Regulasi ini mendudukkan posisi pemilik aset (*project owner*) secara administratif tetap berada di tangan Kementerian Perhubungan. Ironisnya, PT Kereta Api Indonesia (Persero) dipaksa bertindak sebagai entitas pembayar tunggal prasarana tersebut. Ketergantungan operasional proyek pada skema subsidi pelayanan publik (PSO) membuktikan bahwa postur kemandirian finansial korporasi dalam proyek ini merupakan sebuah formalitas administratif belaka.

Secara tekstual, Pasal 4 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 25 Tahun 2023 menetapkan bahwa aset prasarana LRT Jabodebek meliputi jalur rel, stasiun, dan depot berada di bawah penguasaan dan pengelolaan Kementerian Perhubungan sebagai representasi negara. Namun demikian, skema pembiayaan yang dibangun berdasarkan Perpres 49/2017 dan KMK 598/2017 secara bersamaan mewajibkan PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk membayar cicilan utang atas aset yang bukan miliknya kepada sindikasi perbankan. Anomali ini bertentangan dengan prinsip manfaat dalam hukum keuangan publik (*benefit principle of public finance*), yang menyatakan bahwa kewajiban pembiayaan suatu aset publik seharusnya ditanggung oleh entitas yang secara langsung menguasai dan memperoleh manfaat dari aset tersebut. Ketidakselarasan antara kepemilikan administratif aset dan beban kewajiban finansialnya bukan hanya menciptakan ketidakadilan distributif dalam struktur hukum internal proyek, tetapi juga berpotensi menggerus modal korporasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) hingga pada titik yang membahayakan kelangsungan usahanya sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) strategis.[8]

[6] Y. Sogar Simamora, *Op.Cit.*, hlm. 62.
[7] Pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 35; lihat juga Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), 160–165.
[8] Pasal 4 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 25 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Kereta Api Ringan (LRT) Terintegrasi Jabodebek; mengenai benefit principle of public finance, lihat Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory

Kebijakan efisiensi anggaran yang dieksekusi melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025 secara langsung membatasi ruang gerak transfer anggaran dari Kementerian Perhubungan kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai sumber pembayaran kewajiban kredit sindikasi. Dalam kondisi di mana aliran dana dari APBN terganggu, PT Kereta Api Indonesia (Persero) berisiko mengalami kegagalan pembayaran (*default*) kepada sindikasi bank suatu peristiwa yang secara otomatis mengaktifkan Jaminan Pemerintah dan membebankan kewajiban pembayaran kepada APBN dalam jumlah besar. Yang lebih mengkhawatirkan dari perspektif hukum pidana, Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi membuka peluang penuntutan pidana terhadap direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atas dasar kerugian keuangan negara, sementara Pasal 605 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP baru) memperluas cakupan pertanggungjawaban korporasi atas tindak pidana sebuah kombinasi ancaman hukum yang menempatkan direksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam posisi yang sangat rentan secara yuridis meskipun keputusan yang mereka ambil sesungguhnya merupakan pelaksanaan mandat pemerintah.[9]

Prinsip-prinsip tata kelola korporasi internasional sebagaimana dirumuskan dalam OECD *Principles of Corporate Governance* pada tahun 2023, secara tegas mensyaratkan bahwa intervensi pemegang saham termasuk pemegang saham negara terhadap keputusan operasional dan finansial direksi BUMN harus disertai kompensasi yang setimpal dan transparan agar tidak merusak integritas neraca korporasi. Dalam kasus LRT Jabodebek, data laporan keuangan PT Kereta Api Indonesia (Persero) menunjukkan bahwa beban utang yang ditanggung akibat penugasan Proyek Strategis Nasional (PSN) secara signifikan meningkatkan rasio utang terhadap ekuitas (*debt-to-equity ratio*) korporasi, sementara Penyertaan Modal Negara (PMN) yang diterima tidak proporsional dengan total kewajiban yang dibebankan. Ketidakseimbangan ini bukan sekadar persoalan akuntansi korporasi semata, melainkan merupakan bukti nyata bahwa negara telah mengalihkan kewajiban finansial yang seharusnya menjadi beban APBN ke dalam neraca Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tanpa memberikan perlindungan hukum dan kompensasi finansial yang memadai sebuah tindakan yang dalam perspektif hukum perseroan dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan posisi dominan pemegang saham (*majority shareholder abuse*).[10]

Penyelesaian benang kusut pembiayaan ini mutlak membutuhkan pembongkaran teoretis terhadap kedudukan hukum dan pembagian risiko antar pemangku kepentingan secara proporsional. Kejelasan alur pertanggungjawaban antar-lembaga sangat esensial untuk memitigasi kebocoran uang negara dan mencegah kriminalisasi kebijakan terhadap direksi korporasi di masa mendatang. Penelitian ini membedah kepastian pengaturan dan kelemahan yuridis dalam sistem pembiayaan LRT Jabodebek guna merumuskan model tata kelola ideal. Kepastian kerangka tanggung jawab hukum menjadi prasyarat absolut untuk melindungi kelangsungan institusi BUMN pelaksana tanpa mengorbankan ketahanan stabilitas keuangan negara.

---

and Practice, 5th ed. (New York: McGraw-Hill, 1989), 211–215; lihat juga Arifin P. Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Solusi (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2005), 78–82.

[9] Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025; Pasal 605 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Lembaran Negara RI Tahun 2023 Nomor 1; Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 140.

[10] OECD, G20/OECD Principles of Corporate Governance (Paris: OECD Publishing, 2023), 54–58; lihat juga PT Kereta Api Indonesia (Persero), Laporan Keuangan Konsolidasian Tahun 2023 (Bandung: PT KAI, 2024), Catatan Atas Laporan Keuangan No. 18 mengenai Utang Bank Jangka Panjang; dan Erman Rajagukguk, "Konsep Keuangan Negara dan Badan Usaha Milik Negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Korupsi," Jurnal Hukum 1, no. 15 (2008): 4–8.

Kebutuhan akan konstruksi kerangka tanggung jawab hukum yang jernih dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) bukan hanya relevan bagi kasus LRT Jabodebek, melainkan memiliki implikasi sistemik bagi seluruh proyek infrastruktur nasional yang menggunakan skema penugasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serupa. Sebagaimana ditegaskan oleh Philipus M. Hadjon bahwa kepastian hukum merupakan prasyarat mutlak bagi terselenggaranya perlindungan hukum yang efektif bagi setiap subyek hukum yang terlibat dalam hubungan dengan negara, maka ketidakjelasan kerangka pertanggungjawaban dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) bukan hanya merugikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pelaksana, tetapi juga melemahkan kepercayaan investor dan lembaga pembiayaan terhadap keandalan sistem hukum Indonesia dalam mengelola proyek infrastruktur berskala besar. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya bertujuan mengurai problematika yuridis yang telah terjadi, tetapi juga memberikan kontribusi prospektif berupa model pembagian tanggung jawab hukum yang dapat dijadikan acuan normatif bagi perumusan regulasi Proyek Strategis Nasional (PSN) di masa mendatang.[11]

Sejumlah penelitian telah mengulas penugasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)dalam Proyek Strategis Nasional (PSN), karakter keuangan negara dalam berbagai skema pembiayaan, serta prinsip kehati-hatian pemerintah dalam memberikan jaminan terhadap utang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik melalui penyertaan modal negara maupun surat jaminan kelayakan usaha. Namun, sebagian besar kajian tersebut masih berfokus pada tataran umum atau pada skema *equity financing*, sehingga belum secara komprehensif menganalisis bagaimana skema *debt financing* yang dijamin pemerintah mempengaruhi konstruksi keuangan negara dan posisi hukum Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai debitur. Di sisi lain, literatur mengenai keuangan negara menegaskan bahwa konfigurasi keuangan negara sangat dipengaruhi oleh pilihan kebijakan presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, sehingga desain Proyek Strategis Nasional (PSN) dan pola jaminan negara kepada BUMN perlu dikritisi dari sudut pandang konsistensi dengan prinsip akuntabilitas dan pencegahan risiko fiskal tersembunyi.

Masih jarang ditemukan kajian yang secara khusus menjadikan LRT Jabodebek sebagai *locus* untuk menelaah harmonisasi vertikal antara Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 dengan hukum keuangan negara, sekaligus mengurai bagaimana posisi PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai BUMN yang dipaksa berutang untuk kepentingan proyek publik ditempatkan dalam konstruksi tanggung jawab hukum yang adil. Penelitian terdahulu lebih banyak membahas aspek pengadaan tanah, posisi BUMN karya sebagai kontraktor, atau akibat hukum gagal bayar terhadap keuangan negara secara umum, sehingga menyisakan ruang penelitian mengenai mekanisme "penggeseran" risiko utang dari negara kepada BUMN operator dalam proyek LRT Jabodebek. Oleh karena itu, analisis yuridis pembagian tanggung jawab hukum pada Proyek Strategis Nasional dengan studi kasus pembangunan LRT Jabodebek menjadi penting, baik untuk menjelaskan siapa yang secara hukum memikul beban kewajiban pembiayaan proyek, maupun untuk menilai sejauh mana desain regulasi yang ada selaras dengan prinsip negara hukum dan asas pengelolaan keuangan negara yang akuntabel.

Berdasarkan latar belakang dan urgensi permasalahan tersebut, hasil pemikiran dan penelitian yang penulis lakukan akan disusun dalam kerangka ilmiah dalam bentuk Tesis, dengan judul "**Analisis Yuridis Pembagian Tanggung Jawab Hukum pada Proyek Strategis Nasional (Studi Kasus Pembangunan LRT Jabodebek)"**

METODE PENELITIAN

[11] Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 29–32; lihat juga Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I (Bandung: Alumni, 2000), 48–52.

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan tipe preskriptif dan sifat deskriptif-evaluatif-preskriptif, yang berfokus pada pengkajian norma hukum terkait skema pembiayaan dan pembagian tanggung jawab dalam Proyek Strategis Nasional LRT Jabodebek. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus untuk menguji keselarasan regulasi, menerapkan doktrin serta teori hukum, dan menganalisis LRT Jabodebek sebagai kasus konkret. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, termasuk peraturan perundang-undangan, literatur hukum, jurnal, putusan, serta dokumen resmi pemerintah. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif untuk menilai keabsahan dan kesinkronan skema pembiayaan serta merumuskan model ideal pembagian tanggung jawab hukum dalam penyelenggaraan Proyek Strategis Nasional di masa mendatang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan dan Praktik Pembagian Tanggung Jawab Hukum Antar Pemangku Kepentingan dalam Proyek Strategis Nasional LRT Jabodebek, Beserta Problematika Yuridis yang Menyertainya

1. Pengaturan Hukum dan Praktik Pelaksanaan Pembagian Tanggung Jawab serta Skema Pembiayaan PSN LRT Jabodebek

Proyek Strategis Nasional (PSN) LRT Jabodebek memiliki landasan hukum yang secara spesifik dirancang untuk memberikan kemudahan, percepatan perizinan, dan jaminan pelaksanaan proyek infrastruktur transportasi massal. Payung hukum utamanya bermula dari penerbitan Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/*Light Rail Transit* Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi. Regulasi ini hadir sebagai *lex specialis* yang menetapkan dasar penugasan secara langsung kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), khususnya PT Adhi Karya (Persero) Tbk, untuk membangun infrastruktur prasarana yang ruang lingkupnya mencakup pembangunan jalur (termasuk konstruksi jalur layang), stasiun, fasilitas operasi, dan depo.[12] Kebijakan ini memberikan kewenangan luas kepada pemerintah untuk melakukan intervensi afirmatif demi terwujudnya proyek strategis yang mendesak bagi kepentingan publik.

Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) seperti LRT Jabodebek sering kali memicu benturan keras antara ambisi percepatan infrastruktur dan kepatuhan pada prosedur administrasi hukum. Kombong dan rekan-rekannya menegaskan bahwa pelaksanaan proyek LRT menghadirkan kompleksitas hukum yang nyata, terutama menyangkut tumpang tindih perizinan dan pengadaan lahan di kawasan urban.[13] Mahardika juga menyoroti dimensi tata ruang ini dengan menyatakan bahwa PSN merupakan wujud artikulasi kekuasaan negara yang secara langsung mengubah mekanisme pengadaan tanah dan menabrak regulasi perlindungan tata ruang awal.[14] Untuk mengatasi kebuntuan regulasi di lapangan, pemerintah kerap mengambil jalan pintas melalui instrumen diskresi. Penggunaan diskresi secara masif ini justru memicu kerawanan baru. Sebuah kajian dari *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora* mengingatkan pentingnya pemisahan tegas antara kelalaian prosedural administratif dan penyalahgunaan wewenang, agar urgensi

[12] Peraturan Presiden tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2015 Tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/ *Light Rail Transit* Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi.
[13] Kombong, et al., 2025, "*Kompleksitas Aspek Hukum pada Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus LRT Jabodebek," Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik,* Vol. 5, No. 3, hlm. 2304.
[14] Noer Adjie Mahardika, 2021, "Implikasi Yuridis Konsep Proyek Strategis Nasional Terhadap Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB)," *Jurnal Ilmiah*, hlm. 45.

percepatan proyek tidak berujung pada kriminalisasi pejabat pemerintahan.[15] Fauziya turut memberikan catatan empiris bahwa pembangunan stasiun dan jalur LRT berisiko merombak tata guna lahan sekitar tanpa memikirkan daya dukung lingkungan setempat secara komprehensif.[16]

Perubahan krusial dalam tata kelola hukum dan pendanaan proyek ini terjadi melalui penerbitan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017. Regulasi ini secara fundamental mengubah skema tata hubungan antar pemangku kepentingan dan beban pembiayaan yang semula dirancang untuk ditanggung sepenuhnya oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menjadi skema pembiayaan korporasi (*corporate financing*). Perubahan esensial ini mendesain ulang peta pembagian tanggung jawab hukum yang sangat kompleks dengan memasukkan PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai pemangku kepentingan sentral pembiayaan, sekaligus mengubah titik *ekuilibrium* tanggung jawab antara Kementerian Perhubungan, PT Kereta Api Indonesia (Persero), dan PT Adhi Karya.

Dalam tata hubungan hukum tersebut, Kementerian Perhubungan merepresentasikan negara yang bertindak sebagai regulator sekaligus pemegang mandat pelayanan publik di sektor transportasi perkeretaapian. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, Kemenhub memegang kewenangan absolut dalam menetapkan standar keselamatan teknis, perizinan trase, sertifikasi kelaikan, hingga menetapkan kebijakan tarif bagi penumpang. Posisi ini menjadikan Kementerian Perhubungan sebagai pihak yang bertanggung jawab secara hukum administrasi negara dalam menjamin bahwa pelayanan publik terselenggara sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Selain berfungsi sebagai regulator, Kementerian Perhubungan juga memegang peran sentral sebagai *budget holder* yang mengelola dan menyalurkan dukungan fiskal dari negara. Berdasarkan pengaturan Pasal 11A Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017, Kementerian Perhubungan memiliki kewajiban untuk melakukan pembayaran atas pembangunan prasarana yang dikerjakan oleh kontraktor melalui mekanisme perantara, yakni dibayarkan kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk diteruskan kepada PT Adhi Karya. Hal ini menempatkan Kementerian Perhubungan pada titik pertanggungjawaban hukum yang ketat terkait kepatuhan alokasi APBN dan akuntabilitas keuangan negara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Di sisi lain, PT Kereta Api Indonesia (Persero) ditetapkan sebagai pemangku kepentingan utama yang menerima perluasan penugasan dari pemerintah. Melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017, PT Kereta Api Indonesia (Persero) diwajibkan bertindak tidak hanya sebagai penyelenggara sarana operasional, melainkan sebagai investor prasarana sekaligus pihak yang diwajibkan mencari pendanaan mandiri untuk menutupi kebutuhan biaya proyek. Penugasan ini mengubah status *quo* PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang sebelumnya murni beroperasi sebagai korporasi penyedia jasa angkutan menjadi kepanjangan tangan negara yang memikul beban penyelesaian infrastruktur dasar berskala raksasa.

Kedudukan PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam skema ini melahirkan dualisme peran yang memicu benturan hukum. Sebagai entitas korporasi, PT Kereta Api Indonesia (Persero) tunduk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang mewajibkan penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) demi profitabilitas. Namun, sebagai penerima mandat PSN, PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus tunduk pada perintah

[15] Ayu Unzila, 2024, Kritik Terhadap Penerapan Unsur 'Menyalahgunakan Kewenangan' dalam Tindak Pidana Korupsi Proyek Strategis Nasional," *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, Vol. 5, No. 3, hlm. 4892.
[16] Fauziya, 2023, "Kajian Studi Kawasan Transit Oriented Development (TOD) Jaticempaka Kecamatan Pondok Gede Kota Bekasi," Jurnal Manajemen Bisnis Krisnadwipayna, *Repository UNKRIS*, hlm. 8.

regulasi eksekutif yang seringkali memaksanya mengambil instrumen utang berisiko tinggi yang mungkin tidak sejalan dengan hitung-hitungan kelayakan komersial murni.

Pihak ketiga yang terlibat, PT Adhi Karya (Persero) Tbk, memegang peran krusial sebagai pelaksana konstruksi prasarana fisik LRT Jabodebek. Penugasan kepada PT Adhi Karya awalnya diberikan melalui Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2015 untuk mengeksekusi percepatan pembangunan jalur rel, stasiun, dan fasilitas operasi. Tanggung jawab hukum PT Adhi Karya berpusat pada pemenuhan spesifikasi teknis, ketepatan waktu pengerjaan, manajemen eskalasi biaya (*cost overrun*), serta kepatuhan terhadap standar keandalan struktur bangunan sipil.

Penugasan kepada PT Adhi Karya ini diikat melalui instrumen kontrak konstruksi (*engineering, procurement, and construction*), di mana kepastian pembayarannya digaransi oleh pemerintah melalui pembiayaan yang melalui PT Kereta Api Indonesia (Persero). Posisi ini menempatkan ranah tanggung jawab PT Adhi Karya lebih dominan pada spektrum hukum perdata (hukum kontrak) dan hukum jasa konstruksi. Mereka dituntut untuk mematuhi tenggat waktu yang ketat dengan risiko penalti, denda keterlambatan, hingga sengketa wanprestasi apabila terjadi kegagalan bangunan.[17]

Memasuki ranah praktik pelaksanaan, skema pembiayaan LRT Jabodebek mengalami pergeseran empiris yang memicu interaksi hukum multi-dimensi. Mengingat APBN mengalami keterbatasan ruang fiskal untuk mendanai proyek senilai puluhan triliun secara bertahap (multi-years), pemerintah mengalihkan instrumen pembiayaan kepada struktur permodalan BUMN dimana pendekatan *corporate financing* ini secara pelaksanaan hal ini mendisrupsi pola Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, di mana pemenuhan dana investasi proyek sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme perbankan.

Praktik peralihan beban pendanaan ini dieksekusi dengan menempatkan PT KAI sebagai debitur utama. Untuk memenuhi kebutuhan dana pembangunan prasarana yang membengkak melebihi Rp 29 Triliun, PT KAI mengikatkan diri dalam perjanjian kredit sindikasi dengan 12 lembaga perbankan nasional dan swasta pada akhir tahun 2017 dengan fasilitas kredit mencapai Rp 19,25 triliun.[9] Praktik penandatanganan fasilitas pembiayaan komersial bernilai fantastis ini melahirkan hubungan hukum perdata yang ketat antara PT KAI selaku debitur dan sindikasi perbankan selaku kreditur.

Agar kredit sindikasi perbankan tersebut memenuhi prasyarat kelayakan perbankan (*bankability*), instrumen hukum tambahan mutlak diperlukan mengingat tingkat pengembalian investasi (*Internal Rate of Return/IRR*) infrastruktur publik sangatlah panjang oleh karena itu, Pemerintah melalui Kementerian Keuangan menerbitkan Jaminan Pemerintah (*Government Guarantee*) atas fasilitas pinjaman yang dilakukan PT Kereta Api Indonesia (Persero) tersebut. Landasan hukum praktik ini dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 148/PMK.08/2017.[18]

Selain penerbitan jaminan pinjaman, praktik kehadiran negara dalam menjaga solvabilitas proyek direalisasikan melalui injeksi modal langsung. Pemerintah mengalokasikan triliunan rupiah melalui mekanisme Penyertaan Modal Negara (PMN) yang bersumber dari APBN, disuntikkan secara bertahap ke dalam ekuitas PT KAI (sekitar Rp 7,6 triliun)[19] dan PT Adhi Karya (sekitar Rp

[17] Yuliana, R., 2020, "Dinamika Hukum Pengadaan Barang dan Jasa pada BUMN yang Mendapat Penugasan Khusus". *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 14 (3), hlm. 212-21

[18] Menteri Keuangan RI. (2017). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 148/PMK.08/2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penjaminan Pemerintah untuk Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan*, Berita Negara RI Tahun 2017 Nomor 1528.

[19] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 119 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Kereta Api Indonesia, Lembaran Negara RI Tahun 2021 Nomor 287, psl. 2.

1,4 triliun).[20] Praktik PMN ini merupakan mitigasi hukum dan finansial agar rasio utang terhadap ekuitas (*Debt to Equity Ratio*) BUMN tidak melanggar *covenant* perbankan yang dapat memicu gagal bayar.

Peralihan beban ini jelas mengubah struktur risiko projek. Keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memaksa pemerintah menggeser beban pembiayaan PSN ke dalam neraca keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui skema penugasan langsung. Keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memaksa pemerintah menggeser beban pembiayaan PSN ke dalam neraca keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui skema penugasan langsung. Strategi pembiayaan ini membebani solvabilitas perusahaan pelat merah secara fatal. Akbar membuktikan bahwa penugasan infrastruktur yang hanya di-*back-up* oleh instrumen Penyertaan Modal Negara (PMN) justru mendistorsi kesehatan keuangan korporasi, dan menempatkan beberapa BUMN Karya pada jurang kebangkrutan.[21] Situasi krisis ini diperparah oleh tekanan utang obligasi serta beban bunga kredit bank bernilai fantastis yang harus ditanggung korporasi secara mandiri demi merampungkan proyek pemerintah. Analisis yuridis dari *Jurnal UNTAG Semarang* menunjukkan bahwa penerbitan instrumen jaminan pemerintah terhadap penugasan infrastruktur sering kali mengabaikan kesesuaian dengan kapasitas riil finansial BUMN pelaksananya.[22] Realitas ini bermuara pada ambiguitas perlindungan keuangan. Sugiharto menggarisbawahi masalah krusial ini, di mana kerugian bisnis yang diderita BUMN akibat beban penugasan masih saja ditafsirkan secara kaku sebagai kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum pidana korupsi.[23]

Pada tahap pasca-konstruksi dan operasionalisasi layanan, praktik pembagian tanggung jawab antara negara dan korporasi direalisasikan melalui skema *Public Service Obligation* (PSO) atau subsidi tarif. Menyadari bahwa tarif keekonomian LRT Jabodebek sangat tinggi yaitu di atas Rp 20.000 dan berpotensi menurunkan daya beli masyarakat, Kementerian Perhubungan menetapkan kebijakan subsidi untuk menekan tarif tiket rata-rata yang dibayarkan konsumen menjadi jauh lebih terjangkau.

Praktik pemberian PSO ini secara hukum merupakan kompensasi wajib dari negara atas hilangnya potensi pendapatan korporasi akibat intervensi tarif publik. Melalui skema subsidi rutin ini, arus kas PT Kereta Api Indonesia (Persero) diselamatkan sehingga mereka mampu melunasi kewajiban cicilan utang sindikasinya kepada perbankan. Secara sintesis, praktik pelaksanaan proyek LRT Jabodebek memperlihatkan pertautan erat (*nexus*) antara hukum administrasi (penugasan), hukum keuangan publik (PMN, subsidi, jaminan), dan hukum keperdataan (kredit sindikasi dan kontrak konstruksi) dalam satu lingkup proyek yang sama.

2. Problematika Yuridis dan Analisis Teoretis Pembagian Tanggung Jawab Hukum Pemangku Kepentingan PSN LRT Jabodebek

Praktik pembagian tanggung jawab dan skema pembiayaan yang mengawinkan instrumen publik dan privat tersebut pada kenyataannya melahirkan sejumlah problematika yuridis yang bersifat fundamental. Kompleksitas hubungan antara negara sebagai pemberi mandat (regulator), BUMN sebagai mesin pelaksana korporasi (operator), dan perbankan sebagai penyedia likuiditas

[20] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Adhi Karya Tbk, Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 182, psl. 1.

[21] Akbar, 2023, "Prospek Keberlanjutan Usaha BUMN Penerima Penyertaan Modal Negara Studi Kasus PT Waskita Karya (Persero) Tbk," *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran, Volume 6 No.2*, hlm. 224.

[22] Rian Hari Anggoro dkk, 2021, Tinjauan Hukum Kerugian Badan Usaha Milik Negara Akibat Penugasan Pengusahaan Jalan Tol Dari Pemerintah," *Jurnal Spektrum Hukum UNTAG Semarang*, Volume 20 No. 02, hlm. 96.

[23] Muhamad Fadel dkk, 2026, "Implikasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Terhadap Kerugian Negara Dan Tindak Pidana Korupsi," *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 6, No. 7, hlm. 34.

memunculkan irisan hukum yang tumpang tindih. Problematika ini menyentuh esensi keabsahan pertanggungjawaban hukum direksi, pengawasan kerugian negara, dan tata kelola pengadaan barang/jasa publik.

Problematika yuridis pertama bermuara pada kekaburan batas tanggung jawab (*blurring of liability*) antara doktrin hukum korporasi dan pertanggungjawaban tata usaha negara. Pelaksanaan penugasan PSN melalui instrumen Perpres sering kali meminggirkan doktrin perlindungan *Business Judgment Rule*. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, direksi dilindungi dari tanggung jawab pribadi selama tindakan bisnisnya dilandasi itikad baik (Pasal 97 ayat 5 Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas).[24] Namun, ketika direksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) meminjam utang belasan triliun murni atas ”paksaan regulasi” (sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden), menjadi kabur apakah potensi gagal bayar adalah kegagalan bisnis BUMN atau kesalahan kebijakan makro negara (*State Liability*).[25]

Kekaburan doktriner ini menempatkan direksi BUMN dalam bayang-bayang kriminalisasi. Keputusan menambah utang dan mengesahkan eskalasi biaya konstruksi (*cost overrun*) LRT Jabodebek bukanlah keputusan komersial yang otonom, melainkan tindakan kepatuhan pada hierarki pemerintahan. Apabila di kemudian hari audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan adanya indikasi inefisiensi atau defisit kelayakan proyek, penegak hukum berpotensi mengategorikannya sebagai tindak pidana korupsi atas dasar kerugian keuangan negara, mengabaikan fakta bahwa tindakan tersebut adalah residu dari cacatnya rancang bangun pembiayaan proyek di level eksekutif.[14]

Problematika kedua yang memicu perdebatan hukum tata negara makro adalah manifestasi kewajiban kontinjensi (*contingent liabilities*) yang membayangi kesinambungan APBN. Pemberian Jaminan Pemerintah melalui PMK Nomor 148/PMK.08/2017 atas utang sindikasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) memang tidak langsung dibukukan sebagai defisit riil negara pada tahun berjalan. Namun, secara hukum jaminan ini adalah perikatan yang menggeser beban pelunasan perbankan ke pundak perbendaharaan negara secara otomatis (*default event*) apabila proyek LRT gagal mencapai target pendapatan tiket yang diproyeksikan.[26]

Kewajiban kontinjensi ini bertransformasi menjadi "bom waktu" risiko fiskal yang tersembunyi (*off-balance sheet*). Terdapat celah yuridis karena pengawasan Parlemen (DPR) terhadap penambahan kewajiban bersyarat ini tidak seketat prosedur persetujuan Pinjaman Luar Negeri konvensional. Absennya batasan persentase penjaminan proyek infrastruktur BUMN terhadap PDB berisiko menabrak asas kehati-hatian fiskal yang digariskan secara imperatif dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan pedoman stabilitas ekonomi makro.

Lebih lanjut, analisis esensial dibangun melalui Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan (*Stufentheorie*) yang diformulasikan oleh Hans Kelsen. Teori ini mempostulatkan bahwa validitas suatu norma hukum selalu bergantung pada norma yang lebih tinggi (*superior*), berujung pada *Grundnorm*. Dalam hierarki hukum Indonesia (Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011), Peraturan Presiden berada di bawah konstitusi dan Undang-Undang. Pengaturan *corporate financing*

[24] Pasal 97 ayat 5 : *"Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:"a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan; c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut."*

[25] Harahap, Yahya, 2016, *Hukum Perseroan Terbatas*, Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 401-405

[26] Simanjuntak, R, 2019, "Kewajiban Kontinjensi dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Terhadap Proyek Infrastruktur Pemerintah". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(4), hlm. 430-432.

berbalut jaminan negara dalam Perpres Nomor 49 Tahun 2017 wajib diuji keselarasan vertikalnya terhadap UU BUMN dan UU Keuangan Negara.

Aplikasi *Stufentheorie* mengungkap potensi disharmoni manakala level Peraturan Presiden mendikte entitas BUMN (yang seharusnya otonom menurut UU 19/2003) untuk mengambil langkah yang merusak neraca kesehatannya demi proyek publik. Terlebih lagi, kebijakan yang melahirkan triliunan beban garansi masa depan seharusnya mensyaratkan pelibatan DPR secara *ex-ante* sebagaimana amanat pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang. Kekuatan normatif Perpres terkesan "memaksa" pelampauan batas-batas yang telah dijaga oleh Undang-Undang demi dalih percepatan pembangunan.

Sebagai penutup, analisis ditajamkan menggunakan Teori Keuangan Negara. Teori ini menitikberatkan bahwa setiap rupiah sumber daya, baik kas tunai maupun janji pembayaran (jaminan), adalah entitas kekayaan negara yang tunduk pada hukum publik. Menggeser pembiayaan proyek dari APBN menuju utang sindikasi BUMN sejatinya sekadar rekayasa finansial (*financial engineering*) semu. Ketergantungan struktural PT KAI terhadap suntikan PMN dan Subsidi Tarif (PSO) mengonfirmasi bahwa negara tidak pernah benar-benar lepas dari tanggung jawab pendanaan proyek tersebut.

Teori Keuangan Negara membuktikan bahwa APBN pada hakikatnya bertindak sebagai penyangga risiko terakhir (*ultimate shock absorber*). Oleh karena itu, konstruksi hukum pembagian tanggung jawab pada LRT Jabodebek perlu direkonstruksi. Pembaruan hukum ke depan harus menghapus ilusi *off-balance sheet* dengan meregulasi batasan tegas porsi pendanaan bank komersial dalam proyek bermargin rendah, serta memperjelas demarkasi antara *Business Judgment* direksi BUMN dan mandat tanggung jawab fiskal Pemerintah Pusat dalam mengelola kerugian Proyek Strategis Nasional.

Konstruksi Model Pembagian Tanggung Jawab Hukum yang Ideal dalam Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional di Masa Mendatang

Konstruksi model pembagian tanggung jawab hukum yang ideal dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) di masa mendatang harus dibangun di atas fondasi filosofis yang mengakui keberadaan dualisme karakter hukum proyek infrastruktur publik. Setiap PSN pada hakikatnya merupakan manifestasi konkret dari kewajiban konstitusional negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga tanggung jawab pemenuhan layanan publik tidak dapat dilepaskan begitu saja dari negara meskipun pelaksana teknisnya adalah entitas korporasi. Pemisahan antara tanggung jawab fungsional-administratif dan tanggung jawab finansial-korporasi harus menjadi prinsip aksiomatik yang tertuang secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi lagi kerancuan yuridis seperti yang terjadi pada LRT Jabodebek.[27]

Prinsip pertama yang harus menjadi pilar konstruksi ideal adalah prinsip proporsionalitas risiko (*proportionality of risk*). Dalam setiap penugasan PSN kepada BUMN, negara wajib memastikan bahwa beban risiko yang ditanggung oleh korporasi sebanding dengan kapasitas finansial dan kemandirian operasional korporasi tersebut. Prinsip ini selaras dengan doktrin hukum kontrak internasional yang mengharuskan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak (pacta sunt servanda cum proportione). Apabila penugasan pemerintah berpotensi melampaui batas kemampuan neraca BUMN, maka negara berkewajiban menyediakan

[27] Bagir Manan, 2003, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 122–125.

instrumen kompensasi yang setara, baik dalam bentuk Penyertaan Modal Negara (PMN), subsidi operasional, maupun jaminan pemerintah yang memiliki kepastian hukum yang kuat.[28]

Prinsip kedua adalah prinsip pemisahan tegas antara mandat publik dan otonom korporasi (*separation of public mandate and corporate autonomy*). Model yang ideal harus secara normatif memisahkan dua ruang tindakan hukum: pertama, ranah di mana BUMN bertindak sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam mewujudkan kepentingan nasional; dan kedua, ranah di mana BUMN bertindak sebagai korporasi komersial yang bersifat otonom. Pemisahan ini memiliki implikasi langsung terhadap mekanisme pertanggungjawaban, di mana tindakan yang diambil dalam ranah pertama seharusnya memberikan imunitas hukum bagi direksi selama dilaksanakan dengan itikad baik dan sesuai prosedur yang ditetapkan pemerintah, sementara tindakan dalam ranah kedua tetap tunduk pada prinsip Business Judgment Rule sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.[29]

Prinsip ketiga yang harus diinternalisasi ke dalam regulasi PSN adalah prinsip transparansi fiskal penuh (*full fiscal transparency*). Setiap kewajiban kontinjensi (*contingent liability*) yang lahir dari penerbitan jaminan pemerintah atas utang BUMN dalam PSN wajib dibukukan secara terbuka dalam laporan keuangan pemerintah pusat sebagai bagian dari risiko fiskal yang terukur. Model yang saat ini berlaku, di mana kewajiban bersyarat ini tidak secara langsung terlihat di dalam APBN, bertentangan dengan prinsip anggaran yang jujur (*honest budgeting*) dan dapat menimbulkan distorsi persepsi fiskal yang menyesatkan. Standar internasional IMF dan World Bank terkait pengelolaan utang publik telah lama merekomendasikan pengungkapan penuh atas kewajiban kontingen pemerintah dalam dokumen anggaran dan laporan keuangan yang *auditable*.[30]

Berdasarkan analisis komparatif terhadap praktik sejumlah negara maju dalam pengelolaan proyek infrastruktur publik, konstruksi model yang ideal mensyaratkan adanya Perjanjian Induk Pembagian Risiko (*Master Risk Allocation Agreement*/MRAA) yang bersifat mengikat secara hukum publik antara kementerian teknis, kementerian keuangan, dan BUMN pelaksana sebelum proyek dimulai. MRAA ini berfungsi sebagai konstitusi internal proyek yang menetapkan secara terperinci: jenis risiko yang ditanggung pemerintah (risiko regulasi, risiko kebijakan tarif, dan risiko perubahan desain), jenis risiko yang ditanggung BUMN (risiko konstruksi, risiko operasional, dan risiko kredit komersial), serta mekanisme eskalasi dan penyelesaian sengketa yang cepat dan tidak membebani keuangan negara. Absennya instrumen seperti MRAA dalam proyek LRT Jabodebek menjadi salah satu akar permasalahan tumpang tindih tanggung jawab yang terjadi.[31]

Saat ini, terdapat ambiguitas yang serius mengenai apakah penugasan kepada BUMN merupakan pengadaan yang dikecualikan dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 atau tidak. Model yang ideal harus secara tegas meregulasi mekanisme penugasan kepada BUMN dengan klausula akuntabilitas yang setara dengan pengadaan kompetitif, meskipun prosesnya tidak melalui lelang terbuka. Konkretnya, regulasi perlu mewajibkan independent *cost review* (reviu biaya independen) oleh lembaga auditor eksternal pada setiap penugasan BUMN bernilai di atas ambang batas tertentu, guna memastikan bahwa biaya yang dibebankan kepada negara adalah biaya yang wajar dan efisien.[32]

[28] Y. Sogar Simamora, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 88–91.
[29] Yahya Harahap, 2016, Hukum Perseroan Terbatas, Edisi Revisi, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 408–412.
[30] International Monetary Fund, 2019, *Fiscal Transparency Code*, Washington, DC: International Monetary Fund, page 34–37, diakses 20 Mei 2026, https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/08/27/Fiscal-Transparency-Code-47216.
[31] Graeme A. Hodge dan Carsten Greve, 2017, "*On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review*," Public Works Management and Policy 22, no. 1, hlm 55–78.
[32] Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2005, Argumentasi Hukum, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 48–52.

Dalam perspektif Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan (Stufentheorie) Hans Kelsen, konstruksi model ideal mengharuskan adanya landasan normatif yang bersumber dari level undang-undang, bukan sekadar peraturan presiden. Saat ini, penugasan multidimensional kepada BUMN dalam PSN diatur melalui Peraturan Presiden yang secara hierarki berada di bawah Undang-Undang. Konsekuensinya, ketika Peraturan Presiden mengharuskan BUMN mengambil langkah-langkah yang berimplikasi pada keuangan negara dalam skala besar, terdapat risiko disharmoni vertikal yang nyata dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Oleh karena itu, model ideal mensyaratkan pembentukan Undang-Undang Proyek Strategis Nasional yang komprehensif sebagai landasan *lex specialis* yang kuat bagi seluruh aspek pengelolaan PSN, mulai dari perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, hingga pembagian tanggung jawab risiko.[33]

Model pembagian tanggung jawab yang ideal juga harus merevisi secara mendasar mekanisme pemberian dan eksekusi jaminan pemerintah (*government guarantee*) dalam PSN. Terdapat tiga kelemahan struktural yang perlu dikoreksi. Pertama, prosedur penerbitan jaminan harus mendapatkan persetujuan DPR secara eksplisit untuk jaminan yang melampaui ambang batas tertentu, mengingat jaminan ini merupakan kewajiban potensial APBN. Kedua, klausula eksekusi jaminan harus dirumuskan dengan syarat dan mekanisme yang jelas, terukur, dan bebas dari hambatan birokrasi, agar kepastian hukum bagi kreditur perbankan benar-benar terwujud. Ketiga, pemerintah wajib membentuk dana cadangan risiko fiskal (*fiscal risk reserve fund*) yang proporsional dengan nilai jaminan yang diterbitkan, sehingga kemampuan negara untuk memenuhi kewajiban jaminan tidak bergantung semata pada kondisi APBN saat default terjadi.[34]

Konstruksi model ideal dalam pembagian tanggung jawab hukum PSN di masa mendatang perlu mengubah arsitektur pembiayaan secara fundamental dengan mengintegrasikan peran Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2026[35] sebagaimana diatur dalam Pasal 29A, Pasal 29B dan Pasal 29C, Danantara memiliki kewenangan untuk membentuk *Holding Investasi* yang difokuskan pada pembangunan nasional dan pelayanan publik. Model pembiayaan idealnya adalah menempatkan *Holding Investasi* ini sebagai wadah penyerapan *corporate financing* yang berstatus sebagai "alat fiskal" melalui instrumen Penyertaan Modal Negara (PMN) secara langsung. Dengan sentralisasi pembiayaan pada lembaga pengelola investasi negara, beban pencarian pinjaman komersial beserta kewajiban kontinjensinya dapat dilepaskan dari neraca korporasi pelaksana. Hal ini akan mengembalikan fungsi PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai badan usaha penyelenggara sarana perkeretaapian, sehingga pemisahan antara perusahaan pelayanan masyarakat dan investor korporasi dapat terwujud secara presisi tanpa dihantui ancaman gagal bayar utang.

Aspek perlindungan hukum bagi direksi dan pejabat BUMN yang menjalankan penugasan Proyek Strategis Nasional (PSN) harus menjadi komponen integral dari model ideal yang dibangun. Fenomena kriminalisasi kebijakan (*criminalization of policy*) yang terjadi di Indonesia, di mana keputusan bisnis yang diambil dalam kerangka penugasan pemerintah kemudian dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi karena adanya kerugian finansial, merupakan ancaman serius bagi tata kelola korporasi yang sehat dan inovatif.

Ketidakjelasan perlindungan akan tanggungjawab ini akhirnya meletakkan pengurusan korporat dalam situasi yang berisiko tinggi. Kerentanan hukum yang menjerat jajaran direksi BUMN menuntut penerapan doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) secara utuh dan konsisten,

[33] Hans Kelsen, 1967, *Pure Theory of Law*, terj. Max Knight, Berkeley: University of California Press, hlm. 221–228.
[34] W. Riawan Tjandra, 2006, Hukum Keuangan Negara, Jakarta: Grasindo, hlm.134–135.
[35] Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara

kerentanan hukum yang membelit jajaran direksi BUMN menuntut penerapan doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) secara utuh dan konsisten. Doktrin ini berfungsi sebagai perisai hukum yang sangat esensial bagi pengurus korporasi negara. Bahwa direksi mutlak tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana secara pribadi atas kerugian proyek, selama keputusan bisnis tersebut diambil dengan iktikad baik dan tanpa benturan kepentingan.[36] Kuswandi, Junadi, dan Putri juga memberikan landasan normatif yang menegaskan bahwa kerugian entitas korporasi akibat risiko operasional yang wajar harus dipisahkan dari definisi kerugian negara.[37] Sayangnya, kultur peradilan di Indonesia belum sepenuhnya mengakomodasi kepastian perlindungan hukum ini. Kajian dari *Jurnal Media Akademik* mencatat kebiasaan aparat penegak hukum yang langsung menjadikan indikasi kerugian angka sebagai titik tolak penyidikan, sehingga menyingkirkan penilaian objektif terhadap proses manajerial dan pengambilan keputusan bisnis itu sendiri.[38] Ketimpangan ini membuat para direktur BUMN terus dihantui ketakutan dalam mengambil langkah korporasi, yang secara paradoks malah menghambat laju penyelesaian proyek infrastruktur.[39]

Model ideal mensyaratkan adanya klausula imunitas hukum yang eksplisit dalam undang-undang bagi direksi BUMN yang menjalankan penugasan Proyek Strategis Nasional (PSN) selama memenuhi syarat: adanya dasar penugasan yang sah berupa instrumen hukum yang valid, dilaksanakan dengan itikad baik dan kehati-hatian profesional, serta dilaporkan kepada pemegang saham (pemerintah) secara transparan dan tepat waktu.[40]

Model ideal juga mengharuskan reformasi dalam tata kelola *Public Service Obligation* (PSO) atau subsidi layanan publik yang diberikan kepada BUMN pelaksana Proyek Strategis Nasional (PSN). Selama ini, penetapan besaran PSO seringkali tidak didasarkan pada perhitungan biaya operasional penuh (*full cost recovery*) yang transparan, sehingga BUMN harus menanggung selisih biaya yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara. Konstruksi hukum yang ideal mensyaratkan bahwa PSO ditetapkan berdasarkan perjanjian tingkat layanan (*Service Level Agreement*/SLA) yang terukur, dikontrak secara multi-tahun untuk memberikan kepastian arus kas BUMN, dan dibayarkan tepat waktu oleh pemerintah tanpa keterlambatan yang dapat mengganggu kemampuan BUMN dalam memenuhi kewajiban utangnya kepada perbankan. Ketepatan waktu pembayaran PSO harus diperlakukan sebagai kewajiban hukum pemerintah yang dapat digugat secara administratif.[41]

Dalam perspektif Teori Tanggung Jawab Hukum, model ideal yang dibangun harus mampu membedakan secara normatif antara tiga lapisan tanggung jawab yang berbeda: tanggung jawab perencanaan (*planning liability*) yang melekat pada Kementerian Keuangan dan Kementerian Teknis selaku perancang skema pembiayaan Proyek Strategis Nasional (PSN), dimana tanggung jawab pelaksanaan (*implementation liability*) yang melekat pada BUMN selaku pelaksana konstruksi dan operasional; serta tanggung jawab regulasi (*regulatory liability*) yang melekat pada Kementerian Perhubungan selaku regulator keselamatan dan tarif. Dengan adanya trifurkasi tanggung jawab yang jelas ini, setiap kegagalan proyek dapat ditelusuri akarnya secara objektif

[36] Munazar Umar, 2026, *Business Judgment Rule Dalam UU BUMN 2025: Antara Perlindungan Direksi Dan Celah Impunitas*, *Jurnal Ilmu Sosial & Hukum,* Volume 4 Number 2, hlm. 5686.
[37] Kuswandi, Yudi Junadi, and Aulia Putri, 2022, *Penerapan Prinsip Business Judgement Rule Dalam Putusan Lepas Terkait Tindak Pidana Korupsi Direktur Korporasi*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia. Vol 8, hlm. 509,
[38] I komang Arya Putra dkk, 2026, *Business Judgment Rule Dan Pertanggungjawaban Pidana Direksi Badan Usaha Milik Negara Pasca Berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum*, *Jurnal Media Akademik* 4, no. 2, hlm. 89.
[39] Rr. Ani Wijayati dkk, 2025, *Penerapan Business Judgment Rule Dalam Tanggung Jawab Direksi Badan Usaha Milik Negara*, Jurnal Hukum to-ra: hukum untuk mengtur dan Melindungi Masyarakat, *FHUKI Journal* 11, no. 2, hlm. 41.
[40] Romli Atmasasmita, 2012, *Op.Cit.*, hlm. 60.
[41] Dian Puji N. Simatupang, 2023, Hukum Keuangan Negara: Kepastian Hukum Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia, Depok, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm.198.

tanpa mengorbankan satu pihak sebagai tumbal atas kegagalan yang sesungguhnya bersumber dari pihak lain.[42]

Penumpukan beban utang sindikasi tanpa kompensasi komersial yang rasional dari pemerintah secara langsung menyeret BUMN ke dalam ancaman kepailitan yang nyata. Proses pailit pada tubuh BUMN memiliki dimensi yuridis ganda karena menyinggung hajat hidup orang banyak sekaligus menyentuh status aset negara. Kajian dalam *Justices: Journal of Law* mempertegas bahwa mempailitkan BUMN membawa konsekuensi yang sangat kompleks dibanding entitas swasta murni, mengingat pengurusannya membutuhkan intervensi langsung dari negara.[43] Proses ini melahirkan konflik yurisdiksi yang serius, terutama ketika berhadapan dengan larangan penyitaan terhadap aset kekayaan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara.[44] Menghadapi risiko sengketa dan kontinjensi massal ini, Henny Juliani berargumen bahwa kerugian BUMN akibat penugasan mutlak menuntut perumusan ulang batasan tanggung jawab hukum. Perumusan ini harus membedah dengan terang mana kewajiban negara sebagai pemberi mandat dan mana kewajiban perseroan sebagai pelaksana teknis di lapangan.[45]

Untuk itu konstruksi model ideal juga harus mengakomodasi kebutuhan akan mekanisme *exit strategy* yang terstruktur secara hukum. Dalam hal sebuah Proyek Strategis Nasional (PSN) terbukti tidak layak secara finansial akibat perubahan kondisi makroekonomi atau kebijakan yang tidak terduga, harus terdapat prosedur hukum yang jelas mengenai bagaimana negara mengambil alih kembali tanggung jawab finansial dari BUMN tanpa membahayakan keberlanjutan operasional layanan publik. *Exit strategy* ini dapat berupa mekanisme konversi utang BUMN menjadi penyertaan modal negara (*debt-to-equity swap*), pengambilalihan aset oleh pemerintah, atau restrukturisasi pembiayaan yang melibatkan mediasi antara Kementerian Keuangan, BUMN, dan sindikasi kreditur. Tidak adanya jalur exit yang terstruktur telah menempatkan PT Kereta Api Indonesia (Persero) pada situasi yang rentan secara hukum ketika kebijakan efisiensi anggaran 2025 membatasi aliran dana APBN ke proyek tersebut.[46]

Dimensi pengawasan dan akuntabilitas merupakan elemen tak terpisahkan dari konstruksi model ideal. Model yang dibangun harus mewajibkan pembentukan Komite Pengawas Terpadu (*Integrated Oversight Committee*) untuk setiap Proyek Strategis Nasional (PSN) berskala besar yang melibatkan pembiayaan korporasi BUMN, yang beranggotakan unsur BPK, BPKP, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, DPR (melalui Badan Anggaran), dan perwakilan masyarakat sipil yang independen. Komite ini memiliki akses penuh terhadap seluruh dokumen proyek, laporan keuangan BUMN yang terkait penugasan, serta transaksi pembayaran antara pemerintah dan BUMN. Dengan adanya mekanisme pengawasan terpadu ini, potensi penyimpangan dapat dideteksi sejak dini tanpa harus menunggu audit pasca-kejadian yang sering kali telah terlambat.[47]

Sebagai landasan operasional dari seluruh konstruksi model ideal di atas, diperlukan satu instrumen hukum yang menjadi 'tulang punggung' regulasi: sebuah Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola Pembiayaan dan Pembagian Risiko Proyek Strategis Nasional. Peraturan Pemerintah ini harus mengatur secara rinci setidaknya tujuh hal pokok: (1) definisi dan klasifikasi Proyek Strategis

[42] Philipus M. Hadjon, 1987, Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 115–119.
[43] Zulfahmi Yusuf, 2024, *Analisis Yuridis Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Berstatus Pailit, JUSTICES: Journal of Law* 3, no. 3, hlm. 210.
[44] Rizal Widiya Priangga dkk, 2017, Analisis Yuridis Sita Umum Aset Badan Usaha Milik Negara Terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara," *Privat Law Journal, Vol. V No. 1*, hlm. 129.
[45] Henny Juliani, *Pertanggungjawaban Direksi BUMN Terhadap Perbuatan Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No.4*, hlm. 301.
[46] Arifin P. Soeria Atmadja, 2005, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Solusi, Jakarta, Badan Penerbit FH UI, hlm. 102–106.
[47] Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, Aspek Hukum Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah, Jakarta, Rineka Cipta, hlm.90.

Nasional (PSN) berdasarkan tingkat risiko fiskal; (2) mekanisme *mandatory risk assessment* sebelum penugasan kepada BUMN diterbitkan; (3) standar minimum isi MRAA; (4) tata cara penerbitan dan eksekusi jaminan pemerintah; (5) kewajiban pelaporan kewajiban kontinjensi dalam LKPP; (6) klausula imunitas hukum bagi direksi BUMN; dan (7) prosedur *exit strategy* jika proyek mengalami kegagalan finansial yang bersifat sistemik. Peraturan Pemerintah ini akan memberikan kepastian hukum yang komprehensif dan mengikat seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam Proyek Strategis Nasional (PSN).

Sebagai penutup dari konstruksi model ideal ini, perlu ditegaskan bahwa reformasi hukum yang diusulkan tidak bertujuan untuk membebaskan BUMN dari segala tanggung jawab dalam Proyek Strategis Nasional (PSN), melainkan untuk memastikan bahwa tanggung jawab tersebut ditentukan secara proporsional, transparan, dan berdasarkan kerangka normatif yang kuat. Keberhasilan Proyek Strategis Nasional di masa mendatang bergantung pada keberanian negara untuk membangun arsitektur hukum yang jujur: jujur dalam mengakui bahwa infrastruktur publik adalah tanggung jawab negara; jujur dalam mengukur risiko yang dialihkan kepada korporasi; dan jujur dalam menyediakan kompensasi yang setimpal atas setiap beban yang diembankan kepada BUMN demi kepentingan bangsa. Hanya dengan demikian, Proyek Strategis Nasional dapat menjadi instrumen percepatan pembangunan yang berdaulat secara hukum, berkeadilan secara ekonomi, dan berkelanjutan secara kelembagaan.[48]

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil analisis yuridis, penelitian ini menarik dua kesimpulan utama. Pertama, pengaturan dan praktik pembagian tanggung jawab hukum dalam proyek LRT Jabodebek memunculkan disharmoni vertikal peraturan perundang-undangan. Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 menerapkan instrumen penugasan yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pemerintah menggeser tanggung jawab pembiayaan prasarana publik secara sepihak ke dalam neraca korporasi PT Kereta Api Indonesia (Persero). Praktik tata usaha negara ini menyalahi teori hierarki norma dari Hans Kelsen dan teori tanggung jawab hukum. Kebijakan tersebut merupakan bentuk cacat yuridis karena menggunakan instrumen diskresi yang membebani entitas korporasi tanpa alokasi risiko finansial yang proporsional.

Kedua, konstruksi pembagian tanggung jawab hukum yang ideal menuntut pemisahan absolut antara mandat publik dan otonomi korporasi berdasarkan prinsip good governance. Negara memegang tanggung jawab mutlak (state liability) atas seluruh beban pembiayaan infrastruktur publik. Model ideal ini wajib dituangkan dalam payung hukum setingkat Undang-Undang untuk mencegah benturan norma di masa mendatang. Penerapan instrumen kontrak publik seperti *Master Risk Allocation Agreement* (MRAA) dan pengintegrasian peran Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) sebagai wadah sentralisasi pembiayaan infrastruktur akan memberikan pelindungan institusional yang mengikat bagi pelaksana proyek strategis nasional. Kehadiran Danantara berfungsi menyerap langsung beban pembiayaan korporasi melalui instrumen penyertaan modal, sehingga memisahkan tanggung jawab pemenuhan layanan publik dari beban kewajiban kontinjensi utang komersial badan usaha.

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian ini. Terima kasih kepada rekan-rekan sejawat yang telah

[48] Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional (Bandung: Binacipta, 2002), 55–58.

memberikan saran, dukungan, dan inspirasi selama proses penelitian. Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada semua partisipan dan responden yang telah meluangkan waktu untuk berpartisipasi dalam penelitian ini. Tak lupa, kami juga mengucapkan terima kasih kepada lembaga atau institusi yang telah memberikan dukungan dan fasilitas dalam menjalankan penelitian ini. Semua kontribusi dan bantuan yang diberikan sangat berarti bagi kelancaran dan kesuksesan penelitian ini. Terima kasih atas segala kerja keras dan kolaborasi yang telah terjalin.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arifin P. Soeria Atmadja. 2005. Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Solusi. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Bagir Manan. 2003. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: FH UII Press.

Dian Puji N. Simatupang. 2023. Hukum Keuangan Negara: Kepastian Hukum Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dian Puji Simatupang. 2011. Paradoks Yuridis Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dian Puji Simatupang. 2015. Tanggung Jawab Jabatan dalam Pengelolaan Keuangan Negara. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Erman Rajagukguk. 2016. Hukum Perusahaan: Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Jakarta: UI Press.

Hans Kelsen. 1945. *General Theory of Law and State*. Diterjemahkan oleh Anders Wedberg. Cambridge: Harvard University Press.

_____. 1967. *Pure Theory of Law*. Diterjemahkan oleh Max Knight. Berkeley: University of California Press.

Hans Nawiasky. 1948. *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*. 2. Aufl. Einsiedeln/Köln: Benziger.

Indroharto. 1993. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku I. Jakarta: Sinar Harapan.

Mochtar Kusumaatmadja. 2002. Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional. Bandung: Binacipta.

Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta. 2000. Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum. Buku I. Bandung: Alumni.

Philipus M. Hadjon. 1987. Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu.

Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati. 2005. Argumentasi Hukum. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave. 1989. Public Finance in Theory and Practice. 5th ed. New York: McGraw-Hill.

Romli Atmasasmita. 2012. Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif. Jakarta: Genta Publishing.

Victor Situmorang dan Jusuf Juhir. 1994. Aspek Hukum Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah. Jakarta: Rineka Cipta.

W. Riawan Tjandra. 2006. Hukum Keuangan Negara. Jakarta: Grasindo.

Yahya Harahap. 2016. Hukum Perseroan Terbatas. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika.

Y. Sogar Simamora. 2017. Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.

Jurnal / Karya Ilmiah Lainnya

Akbar. 2023. "Prospek Keberlanjutan Usaha BUMN Penerima Penyertaan Modal Negara Studi Kasus PT Waskita Karya (Persero) Tbk." *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran*, Volume 6 No. 2.

Anggoro, Rian Hari, dkk. 2021. "Tinjauan Hukum Kerugian Badan Usaha Milik Negara Akibat Penugasan Pengusahaan Jalan Tol Dari Pemerintah." *Jurnal Spektrum Hukum UNTAG Semarang*, Volume 20 No. 02.

Fadel, Muhamad, dkk. 2026. "Implikasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Terhadap Kerugian Negara Dan Tindak Pidana Korupsi." *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 6 No. 7.

Fauziya. 2023. "Kajian Studi Kawasan Transit Oriented Development (TOD) Jaticempaka Kecamatan Pondok Gede Kota Bekasi." *Jurnal Manajemen Bisnis Krisnadwipayana, Repository UNKRIS*.

Hodge, Graeme A., dan Carsten Greve. 2017. "On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review." *Public Works Management and Policy*, Vol. 22 No. 1.

Hunila, et al. 2023. "Analisa Kelayakan Investasi Proyek Moda Transportasi Massal Light Rail Transit (LRT) Jabodebek." *Ekonomi Keuangan Investasi dan Syariah (Ekuitas)*, Vol. 4 No. 4.

Juliani, Henny. 2022. "Pertanggungjawaban Direksi BUMN Terhadap Perbuatan Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45 No. 4.

Kombong, et al. 2025. "Kompleksitas Aspek Hukum pada Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus LRT Jabodebek." *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, Vol. 5 No. 3.

Kuswandi, Yudi Junadi, dan Aulia Putri. 2022. "Penerapan Prinsip Business Judgement Rule Dalam Putusan Lepas Terkait Tindak Pidana Korupsi Direktur Korporasi." *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 8.

Mahardika, Noer Adjie. 2021. "Implikasi Yuridis Konsep Proyek Strategis Nasional Terhadap Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB)." *Jurnal Ilmiah*.

Priangga, Rizal Widiya, dkk. 2017. "Analisis Yuridis Sita Umum Aset Badan Usaha Milik Negara Terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara." *Privat Law Journal*, Vol. V No. 1.

Putra, I Komang Arya, dkk. 2026. "Business Judgment Rule Dan Pertanggungjawaban Pidana Direksi Badan Usaha Milik Negara Pasca Berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum." *Jurnal Media Akademik*, Vol. 4 No. 2.

Rajagukguk, Erman. 2008. "Konsep Keuangan Negara dan Badan Usaha Milik Negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Korupsi." *Jurnal Hukum*, Vol. 1 No. 15.

Simanjuntak, R. 2019. "Kewajiban Kontinjensi dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Terhadap Proyek Infrastruktur Pemerintah." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16 No. 4.

Umar, Munazar. 2026. "Business Judgment Rule Dalam UU BUMN 2025: Antara Perlindungan Direksi Dan Celah Impunitas." *Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Volume 4 Number 2.

Unzila, Ayu. 2024. "Kritik Terhadap Penerapan Unsur 'Menyalahgunakan Kewenangan' dalam Tindak Pidana Korupsi Proyek Strategis Nasional." *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, Vol. 5 No. 3.

Wijayati, Rr. Ani, dkk. 2025. "Penerapan Business Judgment Rule Dalam Tanggung Jawab Direksi Badan Usaha Milik Negara." *Jurnal Hukum to-ra: hukum untuk mengatur dan Melindungi Masyarakat (FHUKI Journal)*, Vol. 11 No. 2.

Yuliana, R. 2020. "Dinamika Hukum Pengadaan Barang dan Jasa pada BUMN yang Mendapat Penugasan Khusus." *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 14 No. 3.

Yusuf, Zulfahmi. 2024. "Analisis Yuridis Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Berstatus Pailit." *JUSTICES: Journal of Law*, Vol. 3 No. 3.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara RI Tahun 1986 Nomor 77.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 140.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 134.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 70.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 35.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 65.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 106.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 143.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Lembaran Negara RI Tahun 2023 Nomor 1.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara.

Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi. Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 205.

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana telah terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020. Lembaran Negara RI Tahun 2016 Nomor 4.

Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi. Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 100.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021. Lembaran Negara RI Tahun 2021 Nomor 63.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 598/KMK.08/2017 tentang Penetapan Skema Pembiayaan Proyek Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jabodebek.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 121 K/Pid.Sus/2020. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Agung, 2020.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 148/PMK.08/2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penjaminan Pemerintah untuk Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi. Berita Negara RI Tahun 2017 Nomor 1528.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 25 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Kereta Api Ringan (LRT) Terintegrasi Jabodebek.