



Tanggung Jawab Substitusi Pemerintah Daerah dalam Perspektif Onrechtmatige Overheidsdaad

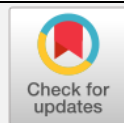
Filza Rachma Hafizni¹, Yunita Ratna Sari¹

¹ Program Studi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Prof.K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, 53121, Banyumas-Indonesia

*Korespondensi: filzarachmahafizni@gmail.com

INFO ARTIKEL

Info Publikasi:
Research Article



Tanggal Terbit:
31 Maret 2026



Artikel dengan akses terbuka

Hak Cipta© 2026 dimiliki oleh Penulis, dipublikasi oleh Journal of Politics and Democracy

Lisensi: Attribution-Non Commercial-ShareAlike (CC BY-NC-SA)

Cantuman Sitasi:

Hafizni, F. R., & Sari, Y. R. (2026). Tanggung Jawab Substitusi Pemerintah Daerah dalam Perspektif Onrechtmatige Overheidsdaad. *Journal of Politics and Democracy*, 5(2), 108-120.
<https://doi.org/10.61183/polikrasi.v5i1.188>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan hukum Pemerintah Daerah DKI Jakarta serta mengonstruksi dasar yuridis tanggung jawab substitusi dalam sengketa Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang timbul akibat pembangunan Proyek LRT Jakarta Fase 1B di Rawamangun. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus untuk mengkaji relasi antara pemerintah daerah dan BUMD sebagai pelaksana proyek. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun tanggung jawab langsung (*direct liability*) secara formal berada pada BUMD, pemerintah daerah tidak dapat melepaskan diri dari tanggung jawab hukum karena proyek merupakan manifestasi kebijakan publik yang didanai APBD. Kerugian non-fisik yang dialami masyarakat dapat dikualifikasikan sebagai onrechtmatige overheidsdaad, khususnya apabila bersumber dari kelalaian kebijakan atau kegagalan mitigasi dampak. Dalam kondisi tersebut, tanggung jawab pemerintah daerah dapat ditarik melalui konsep tanggung jawab substitusi (*vicarious liability*), terutama ketika BUMD tidak mampu memenuhi kewajiban ganti rugi. Penelitian ini juga menemukan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa berbasis litigasi tidak efektif dan tidak selaras dengan prinsip good governance. Oleh karena itu, direkomendasikan penguatan mekanisme non-litigasi melalui pembentukan Komite Mediasi Independen dan penyediaan dana cadangan risiko sebagai bentuk implementasi tanggung jawab substitusi pemerintah daerah. Model ini diharapkan mampu menjamin penyelesaian sengketa yang lebih cepat, transparan, dan berkeadilan bagi masyarakat terdampak.



Abstract

This study aims to analyze the legal position of the DKI Jakarta Regional Government and to construct the juridical basis of substituted liability in unlawful act (tort) disputes arising from the Jakarta LRT Phase 1B project in Rawamangun. The research employs a normative legal method with statutory, conceptual, and case approaches to examine the relationship between the regional government and regional-owned enterprises (BUMD) as project implementers. The findings indicate that although direct liability formally rests with the BUMD, the regional government cannot be entirely absolved of legal responsibility, as the project constitutes a manifestation of public policy financed through the regional budget (APBD). Non-physical losses experienced by the community may be qualified as onrechtmatige overheidsdaad (unlawful government act), particularly when such losses stem from policy negligence or failure in impact mitigation. In such circumstances, liability may be attributed to the regional government through the concept of substituted liability (vicarious liability), especially when the BUMD is unable to fulfill compensation obligations. Furthermore, the study finds that litigation-based dispute resolution mechanisms are ineffective and inconsistent with the principles of good governance. Therefore, this study recommends strengthening non-litigation mechanisms through the establishment of an Independent Mediation Committee and the provision of a risk reserve fund as an operational form of substituted liability. This model is expected to ensure a faster, more transparent, and equitable dispute resolution process for affected communities.

Kata Kunci BUMD, Good Governance, Tanggung Jawab Substitusi

1. Pendahuluan

Pembangunan transportasi massal, seperti proyek LRT Jakarta Fase 1B (Velodrome-Manggarai), merupakan kebutuhan strategis kota besar. Namun, pengalaman menunjukkan bahwa investasi infrastruktur masif sering melampaui anggaran dan menghasilkan manfaat yang jauh di bawah harapan. Sebagai contoh, analisis Ansar dkk. (2016) di Cina menunjukkan bahwa banyak proyek infrastruktur tidak mencapai manfaat ekonomis yang dijanjikan, bahkan menimbulkan kerentanan keuangan. Flyvbjerg (2014) juga menegaskan “iron law” megaprojek: hampir selalu terbengkalai tepat waktu dan biaya, berulang-ulang. Temuan-temuan ini memperingatkan bahwa pembangunan LRT tidak boleh hanya dipandang sebagai keberhasilan teknik, tapi juga harus memitigasi dampak sosial-ekonomi. Studi kasus di Rawamangun misalnya mencatat bahwa pembangunan LRT Jakarta Fase 1B mengganggu aktivitas harian warga (kemacetan, perubahan rute, penurunan pendapatan), memicu disfungsi sosial di kalangan pedagang dan mahasiswa (Yusli, et. Al, 2025).

Dalam konteks Jakarta, Pemerintah Provinsi DKI menunjuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) seperti PT Jakpro sebagai pelaksana LRT, dengan pendanaan sepenuhnya melalui APBD (INKA, 2018). Skema ini memadukan fungsi publik (kebijakan pemerintah) dan operasi bisnis (BUMD). Secara normatif, dalam negara hukum demokratis tidak ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*) (HR, 2018). Artinya, ketika pemerintahan daerah mendelegasikan proyek publik kepada entitas korporasi, ia tetap memikul tanggung jawab hukum atas dampak yang muncul. Pasal 1365 KUHPerduta memperbolehkan ganti rugi atas perbuatan melawan hukum, tanpa membedakan pelaku antara perseorangan atau penguasa (Masrofah, et. al, 2026). Namun, BUMD sebagai badan hukum terpisah diperlakukan seakan-akan “orang” dalam lalu lintas hukum (JDIH Kabupaten Cierebon, 2025). Akibatnya, dalam praktik banyak kasus gugatan ditujukan pada BUMD itu sendiri, sehingga muncul pertanyaan: sejauh mana tanggung jawab pengganti Pemerintah Daerah dapat diterapkan jika BUMD yang menjalankan proyek menimbulkan kerugian pada masyarakat?

Kesenjangan riset penting terjadi di titik ini. Literatur hukum administrasi Indonesia menitikberatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam kebijakan langsung misalnya Kasus PLTU Batang, Lapindo, atau bencana alam (Mitra Jasa Hukum, 2025), sementara tanggung jawab korporasi publik lebih banyak dikaji dalam perspektif korupsi atau korporasi seperti perbankan atau BUMN (Hartanto, & Sri Buwono, 2024). Kajian yang menghubungkan keduanya – skema lembaga BUMD sebagai perpanjangan tangan pemerintah – terutama untuk kerugian non-fisik akibat disfungsi publik, masih sangat terbatas. Belum ada konstruksi yuridis jelas mengenai kapan pemerintah daerah dapat dimintai pertanggungjawaban substitusi atas BUMD-nya ketika terjadi “perbuatan melawan hukum oleh penguasa” (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang merugikan warga. Padahal, tanpa kerangka teoretis yang kuat, situasi ini menyisakan ketidakpastian hukum: masyarakat terdampak tidak memiliki jaminan pemulihan yang memadai, dan pemerintah daerah mungkin menghindari dari tanggung jawab dengan alasan entitasnya terpisah.

Selain itu, penting ditegaskan bahwa persoalan dalam penelitian ini tidak sekadar berada pada ranah tanggung jawab perdata biasa, tetapi masuk ke dalam irisan antara hukum administrasi negara dan hukum perdata dalam konteks korporatisasi fungsi publik. Dalam perkembangan hukum modern, negara tidak lagi selalu bertindak secara langsung, melainkan melalui instrumen kelembagaan seperti BUMN dan BUMD. Fenomena ini oleh sejumlah sarjana dipahami sebagai “*indirect government*” atau perluasan tangan negara dalam bentuk korporasi (Voorn et al., 2017). Namun, problem yang muncul adalah terjadinya pemisahan formal tanggung jawab hukum dengan substansi kekuasaan publik yang tetap berada pada pemerintah. Dalam konteks ini, doktrin *onrechtmatige overheidsdaad* tidak lagi cukup dibaca secara sempit sebagai tindakan langsung pemerintah, tetapi perlu diperluas pada tindakan yang dilakukan melalui entitas yang menjalankan fungsi publik atas mandat negara (Craig, 2012).

Dari sudut pandang tersebut, penelitian ini secara tegas berada dalam kajian hukum administrasi negara yang diperluas (*extended administrative law*), dengan titik tekan pada problem akuntabilitas negara dalam model tata kelola berbasis korporasi publik. Fokus utamanya bukan sekadar membuktikan adanya kerugian atau kesalahan, melainkan mengonstruksi dasar yuridis mengenai bagaimana tanggung jawab substitusi pemerintah daerah dapat dibenarkan dan dioperasionalkan dalam kasus konkret. Dengan kata lain, riset ini

berupaya menjawab persoalan fundamental: ketika negara bertindak melalui BUMD dalam proyek strategis, apakah tanggung jawab hukum tetap berhenti pada entitas korporasi, atau harus ditarik kembali kepada pemerintah sebagai pemegang otoritas publik dan pengendali kebijakan. Penegasan ini penting karena akan menentukan arah perlindungan hukum bagi masyarakat serta batas legitimasi penggunaan BUMD sebagai instrumen kebijakan publik.

Penelitian ini bertujuan mengisi kekosongan tersebut. Fokusnya adalah posisi hukum Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam proyek LRT Fase 1B – terutama di kawasan Rawamangun – sebagai penerima mandat publik yang membiayai pembangunan sekaligus sebagai “pemilik” BUMD pelaksana proyek (INKA, 2018; JDIH Kabupaten Cirebon, 2025). Kajian akan menelusuri dasar-dasar hukum yang membedakan pertanggungjawaban BUMD dan pemerintah daerah, serta menyusun kerangka hukum pertanggungjawaban substitusi ketika warga menuntut ganti rugi atas gangguan fungsional fasilitas publik. Tujuan spesifiknya mencakup: (1) mengidentifikasi duduk perkara tata kelola proyek LRT dan peran Pemerintah DKI Jakarta sebagai regulator dan penanggung modal; (2) menganalisis ketentuan hukum terkait Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa yang dapat diberlakukan dalam konteks korporatisasi publik (Masrofah, et. al, 2026); dan (3) merumuskan model mekanisme penyelesaian ganti rugi yang efektif serta prinsip-prinsip good governance yang mengikat Pemerintah Daerah dan BUMD. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan menawarkan sumbangan konseptual untuk hukum administrasi negara Indonesia, yakni bagaimana relasi akuntabilitas antara penguasa dan badan usaha publik seharusnya dikelola demi keadilan bagi masyarakat terdampak (HR, 2003).

2. Kerangka Teori

Onrechtmatige Overheidsdaad (Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa)

Teori ini berasal dari prinsip bahwa negara atau pejabat publik dapat dimintai pertanggungjawaban perdata jika tindakan administratifnya melanggar hak warga. Dalam konteks LRT Rawamangun, kerugian fungsi fasilitas publik dan aksesibilitas dapat dianalisis apakah memenuhi kriteria OOD. Pasal 1365 KUHPperdata memang tidak membeda-bedakan subjek: baik individu maupun penguasa yang menimbulkan kerugian dapat dituntut ganti rugi. Doktrin hukum Indonesia mengakui konsep onrechtmatige overheidsdaad, yaitu “tindakan tidak sah oleh penguasa di mana negara atau pejabat publik dapat dimintai pertanggungjawaban jika tindakan administratifnya melanggar hak-hak warga”. Artinya, dalam penyelenggaraan LRT oleh Pemda/BUMD, jika ditemukan unsur kelalaian atau kesalahan operasional yang merugikan warga (misalnya mengubah akses jalan tanpa kompensasi memadai), maka pendekatan OOD menjadi landasan klaim tanggung gugat. Analisis ini akan menelusuri unsur-unsur perbuatan melawan hukum: kewenangan publik yang disalahgunakan, kerugian konkret terhadap masyarakat, serta hubungan kausalitas antara kebijakan dan kerugian. Jika ketiganya terpenuhi, tuntutan ganti rugi di luar mekanisme pengadaan tanah dapat diupayakan (Zahra et al., 2025).

Perkembangan doktrin onrechtmatige overheidsdaad dalam hukum administrasi modern menunjukkan adanya pergeseran dari pendekatan yang semata-mata berbasis kesalahan (fault-based liability) menuju pendekatan yang juga mempertimbangkan kewajiban perlindungan negara terhadap warga (duty of care). Dalam kerangka ini, negara tidak hanya bertanggung jawab atas tindakan yang secara aktif melanggar hukum, tetapi juga atas kelalaian dalam mencegah kerugian yang seharusnya dapat diprediksi dalam pelaksanaan kebijakan publik (Craig, 2012). Hal ini menjadi relevan dalam proyek LRT, di mana potensi gangguan terhadap

aksesibilitas dan aktivitas ekonomi masyarakat sebenarnya merupakan konsekuensi yang dapat diantisipasi sejak tahap perencanaan. Dengan demikian, apabila pemerintah daerah tetap melanjutkan kebijakan tanpa mekanisme mitigasi yang memadai, maka unsur kelalaian dalam OOD dapat terpenuhi. Bahkan, dalam konteks delegasi kepada BUMD, tanggung jawab tersebut tidak serta-merta hilang, karena tindakan BUMD tetap berada dalam lingkup pelaksanaan fungsi publik. Oleh karena itu, pendekatan OOD dalam penelitian ini tidak hanya digunakan untuk mengidentifikasi pelanggaran hukum, tetapi juga untuk menilai apakah negara telah menjalankan kewajiban perlindungan secara layak terhadap masyarakat terdampak (Craig, 2025).

Konsep Tanggung Jawab Substitusi (Vicarious Liability)

Teori ini menempatkan Pemda sebagai prinsipal yang memberi penugasan dan menanggung risiko atas tindakan agen-nya (BUMD). Secara hukum perdata, suatu organisasi atau pemilik institusi dianggap bertanggung jawab atas perbuatan orang-orang yang bertindak atas namanya. Sebagai analogi, rumah sakit bertanggung penuh atas tindakan dokter pegawainya di dalam tugas layanan medis. Dengan demikian, ketika Pemda menunjuk BUMD (Jakpro) sebagai pelaksana proyek dan membiayai melalui APBD, aspek vicarious liability menunjukkan potensi Pemda ikut bertanggung jawab bila BUMD gagal memenuhi kewajiban atau timbul kelalaian. Kerangka ini meneliti pengalihan kewenangan melalui skema BUMD, termasuk unsur kontrak atau delegasi, dan mengidentifikasi dasar hukum yang memperbolehkan tuntutan ganti rugi diarahkan kepada Pemda. Intinya, teori tanggung jawab substitusi menjembatani keterkaitan antara status perusahaan publik dan peran negara sebagai pemilik modal, sehingga klaim dapat dikenakan ke pihak pengendali tertinggi terutama bila agensi (BUMD) tidak menanggung kerugian (Andrianto, et. al, 2021).

Dalam konteks hubungan hukum antara pemerintah daerah dan BUMD, konsep vicarious liability tidak dapat dipahami secara semata-mata kontraktual, melainkan harus dilihat dalam kerangka penguasaan dan kontrol (control test) serta manfaat ekonomi (benefit test) yang diperoleh oleh prinsipal. Dalam banyak literatur hukum, tanggung jawab substitusi muncul ketika terdapat hubungan subordinasi atau ketergantungan yang menunjukkan bahwa tindakan agen pada dasarnya merupakan perpanjangan dari kehendak prinsipal (Stone, 2015). Dalam kasus BUMD, meskipun secara formal berdiri sebagai badan hukum terpisah, realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kontrol signifikan melalui kepemilikan saham, penunjukan direksi, serta pengendalian kebijakan strategis. Oleh karena itu, ketika proyek yang dijalankan BUMD menimbulkan kerugian publik, sulit secara logis dan yuridis untuk memisahkan tanggung jawab pemerintah daerah sepenuhnya. Dengan demikian, pendekatan tanggung jawab substitusi dalam penelitian ini menekankan bahwa keberadaan BUMD tidak boleh menjadi instrumen untuk memutus rantai akuntabilitas, melainkan tetap harus ditempatkan sebagai bagian dari rezim tanggung jawab publik yang lebih luas (Donoho, 2020).

Prinsip Good Governance

Pilar ini berperan sebagai tolok ukur normatif untuk mengevaluasi sejauh mana mekanisme pertanggungjawaban yang diusulkan bersifat adil dan akuntabel. Good governance menekankan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan supremasi hukum dalam kebijakan publik. Misalnya, UNDP menegaskan pentingnya melibatkan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan. Dalam kerangka analisis, prinsip ini

memastikan solusi hukum tidak hanya benar secara prosedural, tetapi juga memenuhi syarat keterbukaan dan keadilan. Dalam kasus LRT, penerapan good governance menuntut misalnya adanya konsultasi publik soal dampak proyek, keterbukaan data kontrak APBD, dan mekanisme pengawasan yang jelas. Jika proses pengambilan keputusan tertutup atau informasi dirahasiakan, penyelesaian sengketa hukum (baik di PN maupun PTUN) dapat dipertanyakan legitimasi dan akuntabilitasnya. Oleh karena itu, kerangka teori menguji apakah model pertanggungjawaban (baik melalui PTUN, gugatan perdata, atau mediasi) selaras dengan prinsip-prinsip tersebut. Dengan mengintegrasikan prinsip good governance sebagai parameter normatif, penelitian tidak hanya berlandas pada kaidah hukum murni, tetapi juga mengukur kualitas tata kelola dan perlindungan hak publik dalam solusi yang ditawarkan.

Prinsip good governance juga dapat dipahami sebagai mekanisme korektif terhadap potensi penyalahgunaan diskresi dalam proyek infrastruktur yang berskala besar dan kompleks. Dalam praktiknya, pemerintah daerah seringkali menggunakan diskresi administratif untuk mempercepat pembangunan, namun tanpa pengawasan yang memadai, diskresi tersebut berpotensi mengabaikan hak-hak masyarakat terdampak. World Bank (2017) menegaskan bahwa kualitas tata kelola tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aturan, tetapi oleh bagaimana kekuasaan digunakan dan dikendalikan dalam proses kebijakan. Dalam konteks ini, penerapan good governance berfungsi untuk memastikan bahwa setiap keputusan terkait proyek LRT, termasuk yang didelegasikan kepada BUMD, tetap berada dalam koridor akuntabilitas publik dan tidak menjadi sarana penghindaran tanggung jawab hukum. Dengan demikian, prinsip ini memperkuat posisi analisis bahwa pertanggungjawaban pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan hanya karena adanya perantara kelembagaan, melainkan tetap melekat sepanjang terdapat kontrol, kewenangan, dan manfaat yang diperoleh dari pelaksanaan proyek tersebut.

Ketiga pilar teori ini saling terkait dan membentuk pisau analisis komprehensif. OOD menjadi dasar untuk mengidentifikasi tindakan melawan hukum dalam pembangunan LRT, tanggung jawab substitusi menjelaskan subjek mana (pemda atau BUMD) yang harus dipertanggungjawabkan, dan good governance mengevaluasi legitimasi prosedur yang diterapkan. Dalam hasil dan pembahasan nanti, temuan lapangan akan dianalisis berdasarkan setiap pilar ini untuk memastikan ketepatan skrining hukum dan normatif atas kasus LRT Rawamangun.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (doktrinal), yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum, asas hukum, serta sistematika peraturan perundang-undangan terkait pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam proyek infrastruktur publik. Pendekatan ini digunakan karena permasalahan yang dikaji tidak hanya berkaitan dengan fakta empiris, tetapi terutama menyangkut kekosongan norma dan konstruksi tanggung jawab hukum dalam hubungan antara pemerintah daerah dan BUMD. Penelitian hukum normatif memungkinkan peneliti membangun argumentasi hukum yang preskriptif berdasarkan analisis terhadap bahan hukum yang relevan (Marzuki, 2017).

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis regulasi yang mengatur

kewenangan pemerintah daerah, penugasan BUMD, serta dasar hukum pertanggungjawaban, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, KUHPerdara, dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep onrechtmatige overheidsdaad dan vicarious liability sebagai dasar analisis, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk menelaah putusan pengadilan yang relevan guna memahami penerapan prinsip hukum dalam praktik (Soekanto & Mamudji, 2001).

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian yang relevan. Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif-kualitatif melalui proses interpretasi, sistematisasi, dan evaluasi hukum. Analisis ini bertujuan untuk menilai kecukupan norma yang ada serta merumuskan konstruksi tanggung jawab substitusi pemerintah daerah yang mampu memberikan perlindungan hukum dan menjamin akuntabilitas publik (Hutchinson, 2010).

4. Hasil dan Pembahasan

Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam Proyek LRT Fase 1B (Velodrome–Manggarai) berada dalam posisi hukum yang kompleks karena menjalankan dua fungsi yang saling beririsan, yaitu sebagai pemegang kewenangan publik dan sebagai pemilik Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang diberi mandat pelaksanaan proyek. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kewenangan konstitusional dalam penyelenggaraan transportasi publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sementara di sisi lain bertindak sebagai pemegang saham PT Jakarta Propertindo (Jakpro) yang menjalankan proyek melalui skema penugasan berdasarkan Peraturan Gubernur. Konstruksi ini secara formal menciptakan pemisahan tanggung jawab hukum, namun secara substantif tetap menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam kebijakan publik yang dibiayai oleh APBD.

Permasalahan muncul ketika pemisahan formal tersebut berhadapan dengan realitas kerugian masyarakat yang timbul akibat pelaksanaan proyek. Berdasarkan prinsip otonomi korporasi, tanggung jawab langsung (direct liability) atas operasional proyek memang diletakkan pada BUMD sebagai subjek hukum perdata. Segala tindakan atau kelalaian yang menimbulkan kerugian, termasuk gangguan fungsionalitas dan kerugian usaha di kawasan Rawamangun, secara hukum diarahkan untuk dituntut kepada BUMD berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara. Penempatan tanggung jawab ini pada dasarnya bertujuan melindungi pemerintah daerah dan APBD dari gugatan langsung, sekaligus menempatkan masyarakat dalam posisi harus berhadapan terlebih dahulu dengan entitas korporasi.

Namun, konstruksi tersebut memiliki batasan mendasar ketika kerugian yang timbul tidak semata-mata bersumber dari tindakan operasional BUMD, melainkan dari kebijakan atau keputusan pemerintah daerah itu sendiri. Dalam situasi di mana perencanaan proyek tidak disertai analisis dampak yang memadai, atau ketika BUMD tidak mampu memenuhi kewajiban ganti rugi secara efektif, pemisahan tanggung jawab menjadi tidak lagi relevan. Dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak dapat berlindung sepenuhnya di balik status hukum BUMD, karena proyek yang dilaksanakan merupakan bagian dari penyelenggaraan fungsi publik yang berada dalam kendali pemerintah.

Dengan demikian, hubungan hukum antara pemerintah daerah dan BUMD dalam proyek LRT tidak dapat disamakan dengan hubungan antar entitas bisnis swasta murni. Penugasan melalui Peraturan Gubernur serta penggunaan APBD menunjukkan bahwa BUMD berfungsi

sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan publik. Oleh karena itu, kegagalan BUMD dalam menjalankan mandat tersebut, baik dalam aspek operasional maupun dalam pemenuhan kewajiban ganti rugi, pada hakikatnya mencerminkan kegagalan pemerintah daerah dalam menjamin pelayanan publik. Kondisi ini menjadi dasar untuk menguji kemungkinan penarikan tanggung jawab substitusi pemerintah daerah melalui pendekatan hukum administrasi negara dan hukum perdata.

Konstruksi Hukum Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam Proyek LRT Jakarta Fase 1B

Pembangunan Proyek LRT Jakarta Fase 1B (Velodrome–Manggarai) menempatkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam posisi yang tidak sederhana, melainkan dalam konfigurasi hukum yang bersifat dualistik. Di satu sisi, pemerintah daerah bertindak sebagai subjek hukum publik yang memiliki kewenangan konstitusional dalam penyelenggaraan urusan transportasi sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Di sisi lain, pemerintah daerah juga berperan sebagai pemilik modal Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam hal ini PT Jakarta Propertindo (Jakpro), yang diberi penugasan untuk melaksanakan proyek melalui instrumen Peraturan Gubernur. Penugasan ini secara formal menciptakan pemisahan tanggung jawab hukum, di mana BUMD diposisikan sebagai pelaksana teknis yang bertanggung jawab secara langsung terhadap operasional proyek. Namun, secara substantif, proyek ini tetap merupakan manifestasi dari kebijakan publik yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga tidak dapat dilepaskan sepenuhnya dari tanggung jawab pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas publik. Dalam perspektif hukum administrasi negara, prinsip *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* menegaskan bahwa setiap kewenangan yang dimiliki pemerintah selalu diikuti dengan kewajiban pertanggungjawaban, termasuk ketika pelaksanaan kewenangan tersebut didelegasikan kepada entitas lain (Ridwan HR, 2007).

Tanggung jawab awal atau *direct liability* memang diletakkan pada BUMD sebagai subjek hukum perdata. Hal ini sejalan dengan konstruksi hukum korporasi yang menempatkan BUMD sebagai entitas yang memiliki kekayaan terpisah dan bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri, termasuk dalam konteks Perbuatan Melawan Hukum (PMH) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Oleh karena itu, segala tindakan atau kelalaian yang dilakukan oleh BUMD maupun kontraktor yang bekerja di bawahnya, yang secara langsung menimbulkan kerugian bagi masyarakat, pada tahap awal harus dipertanggungjawabkan oleh BUMD. Namun, pendekatan ini memiliki keterbatasan ketika kerugian yang timbul tidak semata-mata bersumber dari tindakan operasional, melainkan juga berkaitan dengan kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemisahan tanggung jawab formal antara pemerintah daerah dan BUMD berpotensi menimbulkan ambiguitas akuntabilitas, sebagaimana dikemukakan oleh Voorn et al. (2017) bahwa korporatisasi pelayanan publik seringkali menciptakan ketidakjelasan mengenai siapa yang bertanggung jawab atas kegagalan pelayanan.

Permasalahan menjadi lebih kompleks ketika kerugian yang dialami masyarakat, khususnya di kawasan Rawamangun, tidak bersifat fisik dalam konteks pengadaan tanah, melainkan berupa gangguan fungsional terhadap fasilitas publik dan aktivitas ekonomi. Kerugian berupa hilangnya aksesibilitas, terganggunya mobilitas, serta penurunan omzet usaha menunjukkan adanya dampak kebijakan yang tidak sepenuhnya diantisipasi atau dimitigasi secara memadai. Dalam konteks ini, kerugian tersebut perlu dikualifikasikan sebagai Perbuatan Melawan

Hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang memperluas cakupan PMH tidak hanya pada subjek privat, tetapi juga pada tindakan atau kelalaian pemerintah dalam menjalankan fungsi publik. Unsur-unsur PMH, yaitu adanya kesalahan atau kelalaian, timbulnya kerugian, adanya hubungan kausalitas, serta sifat melawan hukum, menjadi dasar untuk menilai apakah tindakan atau kebijakan yang diambil dalam proyek ini telah melampaui batas kepatutan dan melanggar hak-hak masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Hadjon (2005), tindakan pemerintah dapat dikualifikasikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* apabila melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik atau tidak memenuhi standar kepatutan dalam penyelenggaraan fungsi publik.

Berdasarkan kerangka tersebut, analisis tidak dapat berhenti pada tanggung jawab langsung BUMD, melainkan harus diperluas pada kemungkinan penarikan tanggung jawab pemerintah daerah melalui konsep tanggung jawab substitusi (*vicarious liability*). Konsep ini menjadi relevan karena hubungan antara pemerintah daerah dan BUMD dalam proyek ini tidak bersifat independen sebagaimana hubungan antar entitas bisnis swasta, melainkan menunjukkan adanya kontrol substantif dari pemerintah daerah sebagai pemilik modal, pemberi penugasan, dan pengendali kebijakan. Dalam doktrin hukum perdata, tanggung jawab substitusi muncul ketika terdapat hubungan subordinasi atau kontrol yang menunjukkan bahwa tindakan agen pada dasarnya merupakan representasi dari kehendak prinsipal (Stone, 2015). Dengan demikian, tindakan BUMD dalam melaksanakan proyek tidak dapat dipandang sebagai tindakan yang sepenuhnya otonom, melainkan sebagai perpanjangan tangan dari kehendak pemerintah daerah.

Penarikan tanggung jawab substitusi tersebut secara yuridis dapat dibangun melalui dua basis utama yang saling melengkapi. Pertama, dalam perspektif hukum administrasi negara, pemerintah daerah sebagai pemegang kewenangan publik memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa setiap kebijakan dan pelaksanaan proyek yang didanai APBD tidak menimbulkan kerugian yang melanggar hak masyarakat. Tanggung jawab ini tidak hanya terbatas pada fungsi pengawasan formal, tetapi juga mencakup tanggung jawab risiko (*risk liability*) atas konsekuensi kebijakan yang diambil. Dalam kerangka ini, negara tidak hanya bertanggung jawab atas tindakan yang melanggar hukum secara aktif, tetapi juga atas kelalaian dalam mencegah kerugian yang dapat diprediksi (*duty of care*) (Craig, 2012). Kedua, dalam perspektif hukum perdata, hubungan antara pemerintah daerah dan BUMD yang didasarkan pada kepemilikan modal dan kontrol kebijakan memungkinkan penarikan tanggung jawab substitusi, terutama dalam kondisi di mana BUMD tidak mampu memenuhi kewajiban ganti rugi. Dalam hal ini, pemerintah daerah berfungsi sebagai penjamin terakhir (*ultimatum remedium*), yang memastikan terpenuhinya hak masyarakat atas kompensasi.

Konstruksi hukum pertanggungjawaban dalam proyek LRT Jakarta Fase 1B tidak dapat dipahami secara sempit sebagai tanggung jawab tunggal BUMD, melainkan sebagai sistem tanggung jawab berlapis yang menempatkan pemerintah daerah sebagai pemegang akuntabilitas utama dalam penyelenggaraan fungsi publik. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menuntut adanya akuntabilitas, transparansi, dan perlindungan terhadap hak masyarakat dalam setiap kebijakan publik (UNDP, 1997). Oleh karena itu, pemisahan badan hukum antara pemerintah daerah dan BUMD tidak boleh digunakan sebagai instrumen untuk menghindari tanggung jawab, melainkan harus ditempatkan dalam kerangka akuntabilitas publik yang lebih luas. Dalam konteks kerugian yang dialami masyarakat Rawamangun, tanggung jawab pemerintah daerah tidak hanya bersifat moral, tetapi memiliki

dasar yuridis yang kuat dalam kerangka Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa yang dilakukan melalui perantara kelembagaan.

Evaluasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa dan Penguatan Tanggung Jawab

Meskipun secara yuridis konstruksi tanggung jawab substitusi pemerintah daerah dalam proyek LRT Jakarta Fase 1B dapat dibenarkan, persoalan berikutnya terletak pada efektivitas mekanisme penyelesaian sengketa dalam menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat terdampak. Dalam praktik yang berjalan, penyelesaian sengketa atas kerugian akibat gangguan fungsional di kawasan Rawamangun cenderung diarahkan pada jalur litigasi melalui Pengadilan Negeri dengan dasar gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Pendekatan ini secara formal memberikan kepastian hukum, namun dalam perspektif perlindungan hukum substantif, mekanisme tersebut memiliki keterbatasan yang signifikan. Proses litigasi yang panjang, biaya tinggi, serta kompleksitas pembuktian unsur PMH menjadikan akses keadilan bagi masyarakat menjadi terbatas, terutama bagi kelompok yang terdampak secara ekonomi akibat proyek tersebut.

Ketergantungan pada jalur litigasi juga memperlihatkan kelemahan struktural dalam konteks relasi antara pemerintah daerah dan BUMD. Ketika gugatan hanya diarahkan kepada BUMD sebagai pelaksana proyek, maka efektivitas pemulihan kerugian sangat bergantung pada kemampuan finansial dan kapasitas institusional BUMD tersebut. Dalam situasi di mana BUMD tidak mampu memenuhi kewajiban ganti rugi, maka perlindungan hukum terhadap masyarakat menjadi tidak efektif. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip good governance yang menuntut adanya akuntabilitas dan efektivitas dalam penyelenggaraan kebijakan publik (UNDP, 1997). Selain itu, ketidakmampuan negara dalam menjamin pemulihan kerugian juga dapat mengindikasikan kegagalan dalam memenuhi kewajiban perlindungan (*duty of care*) terhadap warga negara, sebagaimana dikemukakan dalam perkembangan hukum administrasi modern (Craig, 2012).

Mekanisme penyelesaian sengketa dalam konteks tersebut hanya bertumpu pada litigasi tidak lagi memadai untuk menjawab kompleksitas permasalahan yang timbul dari proyek infrastruktur publik. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan alternatif yang tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga menjamin efektivitas, aksesibilitas, dan keadilan substantif bagi masyarakat terdampak. Dalam kerangka penelitian ini, penguatan jalur non-litigasi menjadi krusial sebagai bentuk implementasi konkret dari konstruksi tanggung jawab substitusi pemerintah daerah yang telah dibangun sebelumnya. Tanpa adanya mekanisme yang operasional, konsep tanggung jawab substitusi akan tetap bersifat teoritis dan tidak memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

Penguatan mekanisme non-litigasi tersebut dapat dimulai melalui reformasi regulasi internal pemerintah daerah, khususnya dengan merevisi Peraturan Gubernur yang menjadi dasar penugasan BUMD. Dalam regulasi tersebut, perlu dicantumkan secara eksplisit mekanisme tanggung jawab substitusi, termasuk penyediaan dana cadangan risiko yang bersumber dari APBD untuk mengakomodasi klaim kerugian non-fisik akibat PMH. Transparansi dalam perhitungan ganti kerugian serta penyederhanaan prosedur klaim menjadi aspek penting untuk memastikan bahwa masyarakat memiliki akses yang nyata terhadap mekanisme pemulihan. Langkah ini sejalan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam good governance, yang menuntut keterbukaan informasi serta kejelasan prosedur dalam setiap kebijakan publik (UNDP, 1997).

Pembentukan Komite Mediasi Independen menjadi instrumen penting dalam menjembatani kepentingan masyarakat, BUMD, dan pemerintah daerah. Komite ini berfungsi sebagai forum penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang memiliki legitimasi institusional, dengan mandat untuk memverifikasi klaim kerugian, menilai dampak ekonomi, serta menetapkan besaran kompensasi secara adil. Kehadiran komite ini juga mencerminkan prinsip partisipasi dalam good governance, di mana masyarakat tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi juga dilibatkan dalam proses penyelesaian sengketa yang menyangkut kepentingannya. Dengan demikian, penyelesaian sengketa tidak lagi bersifat top-down, melainkan lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat terdampak.

Penguatan mekanisme ini harus ditopang oleh peran pemerintah daerah sebagai penjamin terakhir (*ultimatum remedium*), yang memastikan bahwa setiap putusan atau kesepakatan ganti rugi dapat dieksekusi secara efektif dan tepat waktu. Dalam kerangka ini, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyediakan dana awal guna memenuhi kewajiban ganti rugi, dengan tetap mempertahankan hak untuk melakukan *recourse* atau subrogasi terhadap BUMD maupun kontraktor yang terbukti lalai. Pendekatan ini tidak hanya menjamin kepastian pembayaran bagi masyarakat, tetapi juga memperkuat akuntabilitas pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas publik. Dengan demikian, tanggung jawab substitusi tidak hanya berhenti pada tataran normatif, tetapi diimplementasikan secara konkret dalam mekanisme penyelesaian sengketa.

Dengan mengintegrasikan mekanisme non-litigasi yang transparan, partisipatif, dan akuntabel dengan konstruksi tanggung jawab substitusi pemerintah daerah, penelitian ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa dalam proyek infrastruktur publik harus bergerak dari pendekatan formalistik menuju pendekatan yang berorientasi pada keadilan substantif. Model ini tidak hanya memberikan perlindungan hukum yang lebih efektif bagi masyarakat terdampak, tetapi juga memperkuat legitimasi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Pada akhirnya, harmonisasi antara konstruksi hukum dan praktik good governance menjadi kunci untuk memastikan bahwa pembangunan infrastruktur tidak hanya menghasilkan manfaat ekonomi, tetapi juga menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat secara adil dan berkelanjutan.

5. Simpulan

Berdasarkan analisis terhadap terhadap Proyek LRT Jakarta Fase 1B di Rawamangun, penelitian ini menegaskan bahwa kedudukan hukum Pemerintah Daerah DKI Jakarta bersifat dualistik sebagai pemegang kewenangan publik sekaligus pemilik BUMD pelaksana proyek. Meskipun *direct liability* secara formal berada pada BUMD sebagai subjek hukum perdata, tanggung jawab tersebut tidak dapat dilepaskan dari pemerintah daerah karena proyek merupakan manifestasi kebijakan publik yang didanai APBD. Kerugian non-fisik yang dialami masyarakat dapat dikualifikasikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* apabila bersumber dari kelalaian kebijakan atau kegagalan mitigasi dampak, sehingga membuka ruang penarikan tanggung jawab pemerintah daerah. Dalam konteks ini, konsep tanggung jawab substitusi (*vicarious liability*) menjadi dasar yuridis untuk menempatkan pemerintah daerah sebagai penanggung jawab akhir (*ultimatum remedium*), terutama ketika BUMD tidak mampu memenuhi kewajiban ganti rugi.

Penelitian ini menemukan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa yang bertumpu pada jalur litigasi belum mampu menjamin perlindungan hukum yang efektif dan tidak selaras

dengan prinsip good governance. Oleh karena itu, penguatan tanggung jawab substitusi harus diiringi dengan reformasi mekanisme penyelesaian sengketa melalui pendekatan non-litigasi yang terinstitusionalisasi, seperti pembentukan Komite Mediasi Independen dan penyediaan dana cadangan risiko oleh pemerintah daerah. Integrasi antara konstruksi onrechtmatige overheidsdaad, tanggung jawab substitusi, dan prinsip good governance menjadi kunci dalam membangun sistem pertanggungjawaban yang tidak hanya sah secara yuridis, tetapi juga efektif dalam menjamin keadilan dan perlindungan hukum bagi masyarakat terdampak proyek infrastruktur publik.

6. Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah berkenan bekerjasama selama penelitian ini.

7. Pernyataan *Conflicting Interests*

Penulis menyatakan tidak ada potensi konflik kepentingan sehubungan dengan penelitian, kepengarangan, dan/atau publikasi dari artikel ini

References

- Andrianto, W., Andaru, D. D. A., & Prameswari, T. (2021). Reconstruction of Indonesian Government and Hospital Liability in Medico-Legal Dispute Settlement. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(5).
- Ansar, A., Flyvbjerg, B., Budzier, A., & Lunn, D. (2016). Does Infrastructure Investment Lead to Economic Growth or Economic Fragility? Evidence from China. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(3), 360–390. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw022>
- Craig, P. (2025). *Administrative Law*. Sweet & Maxwell.
- Donoho, D. L. (2020). *The Modern Law of Torts: A Contemporary Approach*. Carolina Academic Press.
- Flyvbjerg, B. (2014). What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, 45(2), 6–19. <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>
- Hartanto, & Sri Buwono, S. W. (2024). Tanggung Jawab Bumn/Bumd Atas Kerugian Perusahaan (Perspektif Tindak Pidana Korupsi). *ADIL: Jurnal Hukum*, 15(1), 78–97. <https://doi.org/10.33476/ajl.v15i1.3583>
- HR, R. (2003). Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara. *JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM*, 10(22), 27–38. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol10.iss22.art3>
- Hutchinson, T. (2010). *Researching and Writing in Law*. Thomson Reuters.

- INKA (2018). Garap LRT, Pemprov DKI Tunjuk 2 BUMD. *Industri Kereta Api (Persero)*. Diakses dari <https://www.inka.co.id/artikel/garap-lrt-pemprov-dki-tunjuk-2-bumd>
- JDIH Kabupaten Cirebon. (2025). *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa*. Kabupaten Cirebon. Diakses dari <https://jdih.cirebonkab.go.id/peraturan/detail/6793>
- Marzuki, Peter Mahmud. (2017). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Kencana.
- Masrofah, M., Salas, M., & Wardani, S. (2026). Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(1), 13–22. <https://doi.org/10.61104/alz.v4i1.3608>
- Mitra Jasa Hukum. (2025). Bisakah Negara Digugat? Tanggung Jawab Negara Berdasarkan Hukum Perdata - itra Jasa Hukum. *Mitra Jasa Hukum*. Diakses dari <https://mitrajasahukum.com/bisakah-negara-digugat-tanggung-jawab-negara-berdasarkan-hukum-perdata/#:~:text=tetapi%20juga%20dapat%20dimintai%20pertanggungjawaban,menimbulkan%20kerugian%20terhadap%20warga%20negaranya>
- Soekanto, S. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada.
- World Bank Group. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. In *Washington, DC: World Bank eBooks*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>
- Yusli, A., Fadila, E. N., Rachmadiyah, E. N., Hilyatussholehah H., & Ratuila, N. R. (2025). Dampak Pembangunan LRT Fase 1B Rute Velodrome-Manggarai dalam Aksesibilitas Masyarakat Rawamangun. *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa*, 3(4), 718–734. <https://doi.org/10.61722/jipm.v3i4.1171>
- Zahra, C. a. A., Rahmawati, I. B., Loway, G. A., Fathoni, M. A., Michelin, D., & Wirananto, R. (2025). Unlawful Act (Tort) as an Instrument for the Protection of Private Civil Rights and Individual Human Rights: A Comparative Analysis between Indonesia and Germany. *International Journal of Humanities Education and Social Sciences (IJHESS)*, 5(3). <https://doi.org/10.55227/ijhess.v5i3.2057>