

PROBLEMATIKA PENGELOLAAN JALAN DI ERA OTONOMI DAERAH: KEWENANGAN VERSUS KEMAMPUAN

Yana Sahyana

Fakultas Perlindungan Masyarakat, Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Email: yanasahyana@ipdn.ac.id

ABSTRAK. Pengelolaan jalan di era otonomi daerah dianggap masih menghadapi masalah dari segi pengaturan yang berakibat negatif kepada pelaksanaannya. Pengaturan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya ternyata mengalami penyempitan di dalam tataran pelaksanaannya seiring dengan terjadinya perubahan undang-undang. Sebagai konsekuensinya, kewenangan daerah yang semula sangat luas berubah menjadi sempit kembali, sehingga urusan tertentu menjadi tidak optimal. Salah satu indikasi adalah penyerahan kembali urusan dalam pengelolaan jalan dari provinsi, kabupaten, atau kota kepada pemerintah pusat, sehingga hal ini menjadi anomali di era otonomi daerah saat ini. Tulisan ini akan mencoba mendiskusikan tiga hal penting terkait dengan pengelolaan jalan dari perspektif hukum. *Pertama*, pengaturan pembagian kewenangan dalam pengelolaan jalan di antara satuan pemerintahan di dalam peraturan perundang-undangan. *Kedua*, pelaksanaan pengelolaan jalan oleh pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan kota di era otonomi daerah. *Ketiga*, upaya optimalisasi fungsi jalan sebagai sarana dalam pengembangan dan pemajuan daerah di era otonomi daerah.

Kata kunci: kewenangan, otonomi daerah, dan pengelolaan jalan

PROBLEMS OF ROAD MANAGEMENT IN THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY: AUTHORITY VERSUS ABILITY

Abstract. Road management in the era of local autonomy is considered still face problems in terms of regulation which negatively impacts to its implementation. The regulation of the authority to administer local governments with the broadest principle of autonomy has apparently been narrowed at the level of its implementation in line with changes in relevant laws. As a consequence, the regional authority, which was originally very broad, has changed to become narrow again, so that certain functions are not optimal. One indication is the reversal of road management from the province, district or city to the central government, so this has become an anomaly in the current era of local autonomy. This paper will try to discuss three important issues relating to road management from a legal perspective. *First*, the arrangement of the division of authority in the management of roads between government level in legislation. *Second*, the implementation of road management by the central, provincial, district and city governments in the era of local autonomy. *Third*, efforts to optimize the function of roads as a means of regional development and promotion in the era of local autonomy.

Keywords: authority, local autonomy, and road management

PENDAHULUAN

Perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya sejak tahun 1999 sampai saat ini tampaknya masih belum berjalan sesuai dengan harapan. Pemberian otonomi kepada daerah yang demikian besar dan luas di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah semakin mengendur seiring dengan perubahan undang-undang tersebut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal serupa ternyata juga masih dirasakan saat ini setelah undang-

undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Alih-alih untuk menguatkan otonomi seluas-luasnya, kedua undang-undang terakhir justru secara bertahap dianggap membalikkan kembali arah otonomi daerah ke arah sentralisasi, sehingga terkesan menjadi resentralisasi.

Perlahan tapi pasti kewenangan yang sudah diserahkan oleh UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di awal kebangkitan era otonomi daerah semakin berkurang dan bergeser kembali ke pusat. Secara sadar atau tidak sadar kewenangan yang sudah di tangan pemerintah daerah

provinsi, kabupaten, atau kota diserahkan kembali kepada pemerintah pusat dengan alasan ketidakmampuan dari segi keuangan, sumber daya manusia, manajemen, dan lain-lain. Kecenderungan tersebut kemudian berdampak kepada kehidupan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat yang terasa sulit berkembang karena penyelenggaraan pemerintahan daerah belum optimal. Otonomi daerah yang diharapkan akan membawa kemajuan dan kemandirian daerah ternyata masih jauh panggang dari api karena ketidakmampuan penyelenggara pemerintahan daerah dalam mewujudkan amanat undang-undang.

Salah satu indikasi ketidak mampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah adalah dalam pengelolaan jalan. Sejak awal tahun 2005 banyak daerah yang justru merelakan kembali jalan-jalan yang ada di daerahnya untuk diserahkan kepada satuan pemerintahan di atasnya. Pemerintah kabupaten atau kota menyerahkan kepada provinsi, sedangkan pemerinatah provinsi menyerahkannya kepada pemerintah pusat. Bahkan, sebagian daerah kabupaten atau kota juga menyerahkan jalan di daerahnya kepada pemerintah pusat semua ini disebabkan kemampuan daerah kabupaten/kota dalam membiayai tidak mempunyai anggaran yang disebabkan PAD yang sangat minim. untuk membiayai rehab infrastruktur khususnya jalan. Suatu kenyataan yang menjadi anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menganut prinsip otonomi seluas-luasnya sebagaimana diatur di dalam undang-undang.

Sebagai contoh, Provinsi Jawa Barat sejak tahun 2008 telah mengusulkan jalan provinsi dan jalan non status di wilayah Jawa Barat selatan untuk menjadi jalan nasional (Rakyat, 2018: 1). Sebagai respons atas usulan pemerintah Provinsi Jawa Barat, pemerintah Pusat melalui Kementerian Perhubungan mengambil-alih jalan tersebut menjadi jalan nasional. Berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Hubungan Darat jalur selatan Jawa Barat yang diserahkan tadi kemudian menjadi jalan nasional baru yang ada di Jawa Barat

dengan nomor rute 7. Selain itu, jalan di kabupaten Bandung yang menuju ke jalur selatan Jawa Barat bersambung ke nomor rute 7 dengan nomor rute 10, dan jalan nasional baru dari Cirebon ke Tasikmalaya dengan nomor rute 14 (Darat, 2019: 11).

Hal serupa juga dilakukan oleh beberapa kabupaten dan kota yang ada di Jawa Barat yang menyerahkan jalan kabupaten atau kota kepada provinsi Jawa Barat. Salah satu adalah kabupaten Karawang yang menyerahkan empat ruas jalan di daerahnya kepada provinsi Jawa Barat karena alasan berbatasan dengan wilayah kabupaten lain atau jalur arus mudik (Jabarprov, 2016:1). Contoh lainnya adalah kota Cimahi yang menyerahkan jalan Kerkhof kepada provinsi Jawa Barat dengan alasan jalan tersebut merupakan jalan penghubung antara kota Cimahi dengan kabupaten Bandung Barat dan merupakan jalan perlintasan se-Bandung Raya (Media, 2016:1).

Contoh selanjutnya adalah kabupaten Sumedang yang menyerahkan jalan Lingkar Selatan kepada provinsi Jawa Barat. Alasan penyerahan tersebut adalah karena biaya pembebasan lahan dan pembangunan jalan tersebut terlalu mahal, sehingga pihak pemerintah kabupaten Sumedang tidak sanggup membiayainya dengan dana dari APBD. Padahal, pembangunan jalan tersebut merupakan janji politik unggulan (calon) bupati pada saat pemilihan kepala daerah (Rakyat, 2018:1). Contoh sebaliknya adalah kabupaten Bandung yang memperoleh jalan karena perubahan status dari jalan provinsi menjadi jalan kabupaten. Sejumlah ruas jalan di Kabupaten Bandung yang berstatus jalan provinsi berubah menjadi jalan kabupaten pada 2013. Ruas jalan yang menjadi jalan kabupaten adalah Jalan Cipatik-Soreang dan Jalur Lingkar Luar Soreang (Bisnis, 2012:1).

Sebaliknya, terdapat beberapa daerah kabupaten atau kota yang mengusulkan jalan nasional di daerahnya berubah status menjadi jalan kabupaten atau kota. Adapun daerah kabupaten dan kota tersebut adalah:

Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Gresik, Kabupaten Malang, Kabupaten Sumenep, dan Kota Malang. Alasan diusulkannya perubahan jalan nasional tersebut menjadi jalan kabupaten atau kota adalah tukar guling dengan jalan yang diusulkan untuk menjadi jalan nasional (PUPR, 2019: 25). Dengan kata lain, perubahan tersebut dilakukan sebagai bentuk kompensasi atas perubahan jalan di daerahnya masing-masing yang menjadi jalan nasional.

Adanya kecenderungan penyerahan urusan jalan kepada satuan pemerintahan lain disinyalir tidak terlepas dari persoalan yang lebih besar dalam konteks otonomi daerah. Banyaknya kewenangan yang diberikan kepada daerah melalui asas otonomi dan tugas pembantuan mengakibatkan daerah tidak mampu dalam menjalankan semua urusan secara penuh sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, tidak heran jika banyak muncul persoalan dalam pengelolaan jalan di era otonomi daerah antara lain jalan yang terbengkalai, sehingga mengalami kerusakan mulai dari rusak ringan, sedang, sampai berat. Hal itu terjadi karena satuan pemerintahan daerah tertentu sudah tidak sanggup atau tidak mampu mengelola jalan tersebut, sehingga akan lebih mudah dan praktis jika diserahkan saja pengelolaannya kepada pihak lain.

Problematika pengelolaan jalan seperti di atas tentu tidak boleh berlarut-larut hanya karena alasan klasik yaitu persoalan kewenangan. Secara normatif, kewenangan merupakan hal yang penting bahkan sangat penting dalam pengelolaan pemerintahan. Oleh karena itu, aspek kewenangan itu justru yang perlu diselesaikan agar persoalan pengelolaan jalan tidak berlarut-larut, sehingga tidak menjadi faktor penghambat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, dan pemenuhan kepentingan atau kebutuhan masyarakat dalam pengelolaan jalan pada khususnya.

Tulisan ini akan mencoba mendiskusikan tiga hal yang menurut Penulis sangat penting dalam pengelolaan jalan di era otonomi daerah dari perspektif hukum.

Pertama, bagaimanakah pengaturan pembagian kewenangan dalam pengelolaan jalan di antara satuan pemerintahan di dalam peraturan perundang-undangan. *Kedua*, bagaimanakah pelaksanaan pengelolaan jalan oleh pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan kota di era otonomi daerah. *Ketiga*, bagaimanakah upaya optimalisasi fungsi jalan sebagai sarana dalam pengembangan dan pemajuan daerah di era otonomi daerah.

METODE

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu proses dari kegiatan ilmiah yang pada hakekatnya berawal dari minat untuk mengetahui gejala tertentu, selanjutnya berhubungan dengan berkembangnya menjadi gagasan konseptualisasi, yang pada akhirnya menentukan metode penelitian yang sesuai, Sugiyono (2009:2) :

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empirik, dan sistematis. Data yang diperoleh melalui penelitian itu adalah data empiris (teramati) yang mempunyai kriteria tertentu yaitu valid ...untuk mengetahui validasi data dapat diuji melalui pengujian reabilitas dan objektivitasSetiap penelitian mempunyai tujuan dan kegunaan tertentuSecara umum tujuan penelitian ada tiga macam yaitu yang bersifat penemuan, pembuktian dan pengembangan, secara umum data yang diperoleh dari penelitian dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah.

Berdasarkan uraian diatas dapat dikemukakan bahwa metode penelitian dapat diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan

dapat ditemukan, dikembangkan, dan dibuktikan suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi permasalahan yang ada.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan induktif. Nasir (2003:54), yang mengemukakan bahwa :

Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa pada atau lukisan sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

Sedangkan metode induktif adalah metode pengambilannya dimulai dari pemahaman terhadap kasus-kasus khusus ke dalam bentuk kesimpulan umum, Irawan (2004:108). Jadi penelitian deskripsi dengan pendekatan induktif merupakan suatu usaha untuk menggambarkan sesuatu untuk lebih memahami terhadap suatu gejala atau permasalahan tertentu yang menarik perhatian bagi peneliti adalah dengan mencari fakta-fakta empirik di lapangan untuk ditarik suatu kesimpulan yang bersifat umum.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini menggunakan metode deskripsi yang berusaha untuk memahami masalah berdasarkan fakta tentang kenyataan yang berada di lokasi penelitian, kemudian dilakukan penelaahan agar dapat diperoleh gambaran yang jelas serta sistematis dalam rangka pemecahan masalah yang dihadapi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Pembagian Kewenangan Dalam Pengelolaan Jalan di Antara Satuan Pemerintahan di Dalam Peraturan Perundang-undangan.

Aspek kewenangan dari suatu jabatan, lembaga, atau satuan pemerintahan dalam perspektif hukum merupakan hal yang sangat

penting (Alamsyah, 217: 17). Dalam hal ini, suatu perbuatan hukum atau tindakan hukum dari seorang pejabat, lembaga, atau satuan pemerintahan harus didasarkan kepada kewenangan yang diberikan oleh hukum khususnya peraturan perundang-undangan, baik dalam artitribusi, delegasi, maupun mandat (Kortmann, 2001: 71-72}. Perbuatan yang dilakukan oleh pihak-pihak tersebut berdasarkan dan sesuai dengan kewenangannya itu disebut perbuatan hukum yang sah (Kusumaatmadja dan Sidharta, 2009: 90-91}.

Secara normatif, pengelolaan jalan oleh suatu satuan pemerintahan dalam perspektif hukum juga harus sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal ini, kewenangan tersebut untuk menjawab pertanyaan yang muncul dalam kaitannya dengan pengelolaan jalan tersebut berada pada siapa atau pihak mana. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu dilihat apakah masalah tersebut sudah atau belum diatur di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atas dasar hal tersebut akan dapat diketahui siapa atau pihak manasebenarnya yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan pembuatan jalan tersebut (Affandi, 2018: 1}.

Berkaitan dengan pengelolaan jalan di Indonesia, terlebih dahulu perlu melihat pengaturan kewenangan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya yang masih berlaku sebagai hukum positif. Penentuan siapa atau pihak mana yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan jalan perlu dilakukan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan kewenangan kepada pemerintah daerah. Selain itu penelusuran dilakukan pula terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jalan. Berdasarkan hasil penelusuran tersebut akan diketahui seperti apa dan bagaimana peraturan tersebut memberikan kewenangan kepada satuan pemerintah daerah dalam pengelolaan jalan di Indonesia.

Pembagian urusan atau kewenangan di antara satuan pemerintahan saat ini didasarkan

kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemda). Undang-Undang Pemda tersebut merupakan hukum positif yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terkait dengan kewenangan satuan pemerintahan, kriteria urusan, jenis urusan, tata cara pembagian urusan, mekanisme pertanggungjawaban, dan lain-lain. Hal ini penting untuk melihat kewenangan satuan pemerintahan yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Kota.

Undang-Undang Pemda menegaskan bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan itu adalah Presiden. Kewenangan atau urusan itu ada juga yang diserahkan kepada daerah, sehingga daerah dapat menyelenggarakan kewenangan atau urusan tertentu yang diserahkan tersebut. Namun demikian, pada hakikatnya pemerintah daerah menjalankan pemerintahan daerah hanya dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Presiden selaku pemerintah pusat. Dengan kata lain, penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari konteks penyelenggaraan pemerintahan pusat.

Hal itu ditegaskan di dalam Pasal 5 Undang-Undang Pemda yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.
- (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.
- (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Selanjutnya, Pasal 9 Undang-Undang Pemda mengelompokkan kewenangan atau urusan pemerintahan ke dalam 3 (tiga) urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pengertian urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota; sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Penjabaran dan pembagian urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum selanjutnya diatur di dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 25. Pasal 10 ayat (1) menegaskan bahwa Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Keenam urusan tersebut adalah kewenangan pemerintah pusat semata-mata, sedangkan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota sama sekali tidak berwenang di dalam urusan-urusan tersebut.

Sementara itu, Pasal 11 menegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren dibagi ke dalam urusan yang bersifat wajib dan pilihan, di mana urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib dibagi ke dalam urusan yang bersifat pelayanan dasar dan bukan pelayanan dasar. Selanjutnya, Pasal 12 menyebutkan secara enumeratif dan limitatif urusan-urusan yang bersifat wajib dan pilihan yang dapat dilakukan oleh satuan pemerintahan sesuai dengan tingkatannya. Pembagian urusan tersebut tampak sangat ketat, kaku, bahkan rinci untuk masing-masing satuan pemerintahan tersebut (Affandi, 2018: 4).

Ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan di bidang jalan hanya dapat dilihat dalam matriks pembagian urusan

sebagai lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 25, terdapat dua urusan yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, urusan jalan dapat dilihat dalam urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar Pasal 12 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2013 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR). Adapun urusan bidang PUPR berkaitan dengan pengembangan sistem jaringan jalan, dan penyelenggaraan jalan. Sementara itu, urusan perhubungan khususnya sub-urusan jalan secara umum berkaitan dengan kewenangan dalam penyusunan rencana induk lalu lintas dan angkutan jalan serta manajemen rekayasa lalu-lintas pada level nasional.

Sebagai pedoman, Penjelasan Undang-Undang Pemda sudah menjelaskan bahwa kewenangan itu akan menyangkut *kewenangan dalam pengelolaan unsur manajemen* atau *kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen*. Dalam hal ini, *kewenangan dalam pengelolaan unsur manajemen* artinya meliputi sarana dan prasarana, personil, bahan-bahan, metode kerja. Sementara itu, *kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen* artinya meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standarisasi, dan pengelolaan informasi (UU Pemda, 2014: 24).

Namun demikian, berkaitan dengan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat diselenggarakan sendiri, dilimpahkan kepada gubernur, atau ditugaskan kepada daerah. Hal itu ditegaskan di dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pemda yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan:
 - a. sendiri oleh Pemerintah Pusat;

- b. dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau
- c. dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Demikian pula halnya, urusan pemerintahan konkuren pemerintah provinsi juga dapat diselenggarakan sendiri atau ditugaskan kepada kabupaten, kota, atau desa. Hal itu ditegaskan di dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pemda yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan:
 - a. sendiri oleh Daerah provinsi;
 - b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
 - c. dengan cara menugasi Desa.

Sementara itu, urusan jalan diatur secara khusus di dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Undang-Undang Jalan). Materi muatan Undang-Undang Jalan antara lain mengatur tentang ruang lingkup jalan, pengelompokan jalan, kewenangan dalam penyelenggaraan jalan, dan lain-lain. Pengertian jalan ditegaskan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Jalan bahwa "Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel."

Berkaitan dengan ruang lingkup jalan, Pasal 4 Undang-Undang Jalan menegaskan mencakup penyelenggaraan jalan umum, jalan tol, dan jalan khusus. Sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 4, pengelompokan jalan diatur di dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Jalan yang berbunyi sebagai berikut: "Jalan

umum menurut statusnya dikelompokkan ke dalam *jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa.*” Ketentuan mengenai pengelompokan jalan dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum penyelenggaraan jalan sesuai dengan kewenangan Pemerintah dan pemerintah daerah.

Pengertian masing-masing kelompok jalan tersebut dijelaskan di dalam penjelasan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Jalan sebagai berikut:

1. Jalan nasional merupakan jalan arteri dan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antaribukota provinsi, dan jalan strategis nasional, serta jalan tol.
2. Jalan provinsi merupakan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten/kota, atau antaribukota kabupaten/kota, dan jalan strategis provinsi.
3. Jalan kabupaten merupakan jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang tidak termasuk jalan nasional dan jalan provinsi yang menghubungkan ibukota kabupaten dengan ibukota kecamatan, antaribukota kecamatan, ibukota kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, antarpusat kegiatan lokal, serta jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah kabupaten, dan jalan strategis kabupaten.
4. Jalan kota adalah jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder yang menghubungkan antarpusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antarpersil, serta menghubungkan antarpusat permukiman yang berada di dalam kota.
5. Jalan desa merupakan jalan umum yang menghubungkan kawasan dan/atau antarpermukiman di dalam desa, serta jalan lingkungan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tampak bahwa pengelompokan jalan dibedakan atas dasar satuan pemerintahan, seperti jalan

provinsi, jalan kabupaten, atau jalan kota. Namun demikian, pengelompokan untuk jalan nasional tidak disebut dengan jalan pusat tetapi disebut jalan nasional. Di samping itu, jalan juga dikelompokkan atas dasar fungsi dan jenisnya, yaitu jalan arteri, jalan kolektor, jalan lokal, dan jalan lingkungan. Perbedaan tersebut kemudian membawa implikasi kepada kewenangan dalam pengelolaan dan penyelenggaraan atas jalan tersebut.

Misalnya, wewenang Pemerintah Pusat (Pasal 14), wewenang Pemerintah Provinsi (Pasal 15), dan wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 16). Adanya pembagian wewenang dalam penyelenggaraan jalan menunjukkan bahwa masing-masing satuan pemerintahan tersebut memiliki keterbatasan dalam pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan yang berkaitan dengan jalan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pengaturan terkait dengan kewenangan masing-masing satuan pemerintahan tersebut masih didasarkan kepada “standard umum” sesuai dengan pembagian urusan dalam Undang-Undang Pemda. Kewenangan pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan jalan hanya disebutkan meliputi *penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional*. Adapun wewenang penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional tersebut meliputi *pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan*. Selanjutnya, wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi *penyelenggaraan jalan provinsi* yang meliputi *pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan* jalan provinsi. Demikian pula halnya, pemerintah kabupaten atau pemerintah kota memiliki wewenang dalam penyelenggaraan jalan meliputi *penyelenggaraan jalan kabupaten* atau kota yang meliputi *pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan* jalan kabupaten atau kota.

Undang-undang lain yang juga mengatur jalan adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun

2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Undang-Undang LLAJ). Sesuai dengan namanya, undang-undang tersebut tidak secara khusus mengatur terkait dengan jalan dalam arti fisik, tetapi lebih kepada manajemen dan rekayasa lalu lintas dan angkutan jalan. Apabila dilihat dalam undang-undang tersebut ketentuan terkait dengan pengelolaan jalan diatur di dalam pasal-pasal yang mengatur tentang manajemen dan rekayasa lalu-lintas.

Berkaitan dengan tanggung jawab dalam pelaksanaan manajemen dan rekayasa lalu lintas, Undang-Undang LLAJ tersebut membagi kewenangan kepada Menteri, Kepala Kepolisian RI, Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai berikut (UU LLAJ, 2009:22):

1. Menteri yang membidangi sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bertanggung jawab atas pelaksanaan Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas untuk jaringan jalan nasional.
2. Menteri yang membidangi Jalan bertanggung jawab atas pelaksanaan Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas untuk jalan nasional.
3. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia bertanggung jawab atas pelaksanaan Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas.
4. Gubernur bertanggung jawab atas pelaksanaan Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas untuk jalan provinsi setelah mendapat rekomendasi dari instansi terkait.
5. Bupati bertanggung jawab atas pelaksanaan Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas untuk jalan kabupaten dan/atau jalan desa setelah mendapat rekomendasi dari instansi terkait.
6. Walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas untuk jalan kota setelah mendapat rekomendasi dari instansi terkait.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tampak bahwa kewenangan masing-masing satuan pemerintahan lebih didasarkan kepada

pembagian urusan sebagaimana ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pemerintahan Daerah, kecuali institusi kepolisian yang tidak ada hubungannya dengan pemerintahan daerah. Ketentuan tersebut menunjukkan pula bahwa kewenangan satuan pemerintahan tertentu terbatas kepada urusan yang sudah ditentukan secara pasti di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan Pengelolaan Jalan Oleh Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, Dan Kota Di Era Otonomi Daerah

Secara normatif, UUD 1945 sudah memberikan kewenangan kepada daerah dengan asas otonomi, sehingga daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah. Dengan asas tersebut kewenangan tertentu yang semula dipegang atau berada pada pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Selanjutnya, Undang-Undang Pemda sudah menegaskan bahwa urusan pemerintahan pada dasarnya merupakan kewenangan presiden yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota. Urusan pemerintahan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah dengan menggunakan asas desentralisasi, dilimpahkan dengan asas dekonsentrasi, atau diberikan penugasan kepada satuan pemerintahan di bawahnya dengan asas tugas pembantuan. Berkaitan dengan pengelolaan jalan secara ideal semestinya lebih banyak menggunakan asas otonomi (desentralisasi), sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan dengan lebih baik.

Namun demikian, praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah selama ini ternyata terdapat kecenderungan di mana daerah “menyerahkan” kembali kepada pusat atau satuan pemerintahan lainnyakewenangan yang sudah diberikan oleh undang-undang. Pada akhirnya, kewenangan yang diberikan dengan asas desentralisasi berkurang karena faktor kesiapan dan kemampuan daerah.

Dengan kata lain, akibat pemerintah daerah tidak siap atau tidak mampu dalam menjalankan urusan tertentu justru menyerahkan kembali urusan kepada pemerintah pusat atau provinsi. Hal itu tentu tidak sesuai dengan tujuan diberikannya otonomi seluas-luasnya kepada daerah sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-Undang Pemda.

Secara umum, semua urusan yang diserahkan kepada daerah dengan asas otonomi memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Selain itu, terdapat sebagian urusan satuan pemerintahan yang lebih tinggi yang diberikan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah dengan asas tugas pembantuan. Secara normatif, kewenangan atas urusan tersebut masih dipegang oleh satuan pemerintahan yang memberikan penugasan, sedangkan satuan pemerintahan yang lebih rendah hanya memberikan bantuan.

Berdasarkan asas otonomi banyak urusan atau kewenangan yang semula diurus oleh pemerintah pusat kemudian diserahkan kepada daerah. Asas otonomi memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengatur dan mengelola urusan tersebut sesuai dengan kemampuan daerahnya. Dengan otonomi daerah suatu daerah akan lebih mandiri dan memberikan pelayanan yang terbaik kepada rakyat di daerahnya. Adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota semestinya diurus dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Salah satu kesempatan tersebut adalah terkait dengan pengelolaan jalan, sehingga daerah seharusnya bersungguhsungguh dalam pelaksanaannya.

Namun demikian, saat ini ada kalanya terjadi anomali di mana di antara satuan pemerintahan saling menyerahkan urusan jalan kepada satuan pemerintahan yang lebih tinggi atau lebih rendah karena alasan ketidakmampuan atau kepraktisan. Banyak di antaranya, pemerintah provinsi menyerahkan jalan provinsi kepada pemerintah pusat, sehingga jalan provinsi tersebut berubah

menjadi jalan nasional. Demikian pula halnya, pemerintah kabupaten dan kota menyerahkan urusan pengelolaan jalan kepada pemerintah provinsi atau pemerintah pusat, sehingga jalan kabupaten dan jalan kota tersebut berubah menjadi jalan provinsi atau bahkan jalan nasional. Dalam konteks otonomi daerah tentu hal itu merupakan anomali yang justru mengurangi makna otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada daerah.

Sebagaimana dijelaskan di atas, berdasarkan ketentuan Pasal 19 dan Pasal 20 Undang-Undang Pemda dapat dilihat bahwa terdapat kemungkinan suatu urusan tidak perlu diselenggarakan sendiri oleh satuan pemerintahan lebih tinggi, tetapi dapat diserahkan kepada satuan pemerintahan lebih rendah. Dalam hal ini, pasti ada pertimbangan misalnya terkait dengan efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaannya, sehingga akan lebih baik jika diserahkan kepada satuan pemerintahan lebih rendah. Sebagai contoh, kewenangan pemerintahan dalam urusan jalan nasional dapat diserahkan kepada provinsi, sehingga dapat dikelola oleh pemerintah provinsi.

Hal itu sudah dilakukan untuk jalan nasional yang ada di wilayah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) yang seluruhnya sudah berubah status menjadi jalan provinsi (Darmawan, 2009: 5-1), artinya jalan tersebut diserahkan kepada pemerintah DKI Jakarta. Demikian pula halnya, jalan provinsi dapat diserahkan kepada pemerintah kabupaten atau kota, sehingga pemerintah provinsi akan fokus kepada jalan nasional yang sudah beralih menjadi jalan provinsi. Hal yang perlu dicatat adalah penyerahan jalan tersebut harus disertai dengan penyerahan anggarannya yang selama ini dikelola oleh pemerintah pusat untuk jalan nasional atau oleh pemerintah provinsi untuk jalan provinsi. Hal itu penting agar daerah yang menerima jalan tersebut tidak mengalami kesulitan anggaran ketika akan melakukan perbaikan dan pengelolaannya.

Alternatif lain dalam pengelolaan jalan di era otonomi daerah adalah dengan lebih meningkatkan asas tugas pembantuan. Secara

doktrinal, tugas pembantuan dalam bahasa Belanda disebut dengan *medebewind* yang artinya adalah “*medebewind is het door lagere organen uitvoeren van door de hogere opgestelde regels*” (tugas pembantuan adalah pelaksanaan peraturan yang disusun oleh badan pemerintah yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah); (Termorhuizen, 2002:226) *bij medebewind worden regelingen van het centrale gezag dus opgedragen aan de regio* (jadi dalam hal tugas pembantuan, aturan pemerintahan pusat diserahkan kepada daerah) (Termorhuizen, 2002:226).

Tugas pembantuan artinya adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.” (UU Pemda, 2014: 23). Dalam hal ini, tugas pembantuan adalah adanya pekerjaan membantu pemerintahan yang lebih tinggi, sehingga urusan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, cepat, dan efisien. Dalam tugas pembantuan, misalnya provinsi membantu pusat, sedangkan kabupaten atau kota membantu provinsi. Adapun pembiayaannya juga harus disiapkan dengan baik agar pemerintah daerah yang menerima tugas pembantuan tersebut dapat bekerja dengan baik pula.

Namun demikian, asas tugas pembantuan memiliki kelemahan dari sisi inisiatif daerah karena sepenuhnya ada di pihak yang memberikan pekerjaan. Sementara itu, urusan yang dibantunya tidak diatur atau dijelaskan di dalam undang-undang dan hal ini diserahkan sepenuhnya kepada kebutuhan dan pertimbangan pihak yang memerlukan bantuan. Kekurangan tersebut dapat menimbulkan kesalahpahaman atau ketidakjelasan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pengelolaan jalan oleh satuan pemerintahan baik

pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan kota.

Pengelolaan jalan oleh dua instansi kementerian yaitu Kementerian PUPR dan Kementerian Perhubungan juga menjadi indikasi bahwa undang-undang lebih memilih tugas pembantuan daripada asas otonomi. Pengelolaan jalan oleh Kementerian PUPR lebih ditekankan kepada jalan secara fisik dan administratif, sedangkan kewenangan Kementerian Perhubungan terkait dengan urusan manajemen dan rekayasa lalu-lintas. Sebagai akibat dari pengelolaan oleh dua kementerian, pengelolaan jalan ada kalanya terjadi miskomunikasi antara dua kementerian tersebut terkait dengan kebijakan-kebijakan tertentu. Sebagai contoh, ketentuan tentang jembatan timbang dihilangkan oleh Kementerian Perhubungan berdampak kepada banyak jalan yang dikelola oleh Kementerian PUPR mengalami kerusakan akibat digunakan oleh kendaraan yang melampaui tonase tertentu.

Di samping itu, jalan dianggap bukan merupakan bagian dari urusan wajib yang bersifat pelayanan dasar. Padahal, jika dilihat dari aspek fungsi jalan mestinya termasuk kebutuhan dasar yang harus mendapatkan perhatian pemerintahan baik pusat, provinsi, kabupaten, maupun kota. Saat ini, jalan merupakan kebutuhan yang amat penting dalam kehidupan sehari-hari karena semua pihak pasti memerlukan jalan sebagai sarana transportasi baik untuk kendaraan kecil, sedang, maupun berat. Kehadiran jalan sudah tidak mungkin lagi diabaikan oleh semua pihak terutama oleh penyelenggara pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah. Selain itu, pembagian urusan bidang perhubungan tersebut lebih banyak dipegang oleh pemerintah pusat daripada oleh pemerintah provinsi, kabupaten, atau kota. Padahal, dalam era otonomi daerah semestinya daerah provinsi, kabupaten, atau kota memiliki kewenangan yang lebih besar dalam urusan jalan daripada pusat karena satuan pemerintahan daerah lebih langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Adanya kesan tumpang tindih kewenangan diantara satuan pemerintahan antara lain tampak di dalam Undang-Undang Jalan yang membuka peluang terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah di bawahnya kepada satuan pemerintahan di atasnya. Hal itu tampak dalam Pasal 15 ayat (3) yang berbunyi “Dalam hal pemerintah provinsi belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah provinsi dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada Pemerintah.” Selain itu, Pasal 16 ayat (4) yang berbunyi “Dalam hal pemerintah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah provinsi.”

Sebagai akibatnya, pemerintah daerah provinsi “beramai-ramai” menyerahkan urusan dalam pengelolaan jalan kepada pemerintah pusat atau kabupaten atau kota. Demikian pula halnya, pemerintah kabupaten atau pemerintah kota juga menyerahkan urusan jalan kepada pemerintah provinsi atau pemerintah pusat. Alasannya adalah karena pemerintah provinsi atau kabupaten dan kota tersebut tidak mampu menangani jalan tersebut atau karena alasan lainnya. Hal itu tentu menjadi ironi di era otonomi daerah yang secara normatif sudah diberi kewenangan oleh undang-undang, tetapi justru malah menyerahkan kembali urusan tersebut kepada pemerintah pusat atau provinsi.

Pengelolaan jalan tentu merupakan tanggung jawab negara atau daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang berlaku. Namun demikian, sebagai upaya untuk mewujudkan pengelolaan jalan yang lebih baik tidak ada salahnya melihat dan melakukan perbandingan dengan pengelolaan jalan di negara lain yang sudah lebih baik dan maju. Beberapa negara yang patut dicontoh dalam pengelolaan jalan antara lain Belanda, Belgia,

Inggris, dan lain-lain. Kebanyakan negara-negara di Eropa sudah sangat baik dalam pengelolaan jalan mulai dari jalan lokal, regional, nasional, bahkan internasional.

Salah satu aspek yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan jalan antara lain adalah dalam pengelompokan jalan. Beberapa negara misalnya membuat klasifikasi atau penggolongan jalan didasarkan kepada kriteria fungsional (*functionalcriteria*) seperti perjalanan jauh (*triplength*), aliran lalu-lintas (*trafficflow*), atau fungsi mobilitas (*mobilityfunction*) (Verma dan Ramanayya, 2015:61). Kebutuhan tersebut tentu harus didukung dengan infrastruktur yang baik dan memadai. Dalam sistem transportasi, infrastruktur akan berarti jaringan jalan arteri dan jalan raya, sistem angkutan massal, kereta api, fasilitas jalan kaki dan bersepeda, jaringan dan fasilitas saluran air, angkutan udara, dan lain-lain.(Verma dan Ramanayya, 2015:71).Kehadiran infrastruktur transportasi yang terintegrasi merupakan persyaratan utama untuk memastikan penyediaan layanan yang efektif, lancar, andal, dan aman (Verma dan Ramanayya, 2015:71).

Sebagai contoh, Belanda merupakan negara di daratan Eropa yang sudah sangat maju di dalam pengelolaan jalan (Ministry, 2008:12). Apabila dilihat dari segi wilayah, Belanda memiliki wilayah yang sempit jika dibandingkan dengan Indonesia, tetapi dari segi jalan sangat teratur sesuai dengan fungsinya, sehingga lalu-lintas sangat tertib. Jalan-jalan di Belanda cukup lebar dan digunakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak bercampur antara kendaraan kecil dengan kendaraan besar apalagi dengan sepeda dan sepeda motor. Seluruh kendaraan di Belanda disediakan jalur secara khusus dan proporsional, sehingga tidak semuanya kendaraan bersaing di jalan yang sama secara campur aduk.

Pengelompokan jalan di Belanda didasarkan kepada fungsi jalan yang dibagi ke dalam tiga jaringan jalan, yaitu: (Janssen, 1994: 12).

1. *road network with the highest traffic function; an integrated system of connections between regions and urban centres* (jaringan jalan dengan fungsi lalu lintas tertinggi; sistem koneksi yang terintegrasi antara wilayah dan pusat kota);
2. *road network with a median function; roads with a distributor function for regional traffic* (jaringan jalan dengan fungsi median; jalan dengan fungsi distributor untuk lalu lintas regional);
3. *road network with the lowest function; roads with a distributor function which goes down to the level of residential access* (jaringan jalan dengan fungsi terendah; jalan dengan fungsi distributor yang menuju ke tingkat akses perumahan).

Berdasarkan penggunaannya, jalan tersebut dibagi ke dalam empat kelompok utama, yaitu: (Janssen, 1994: 10)

- a. *motorway* (jalan tol); pada jaringan jalan utama.
- b. *motorroad* (jalan raya); pada jaringan jalan utama dan pada jaringan jalan kedua.
- c. *arterial road not accessible to slow traffic* (jalan arteri yang tidak dapat diakses untuk lalu-lintas lambat); pada jaringan jalan kedua dan pada jaringan jalan ketiga.
- d. *local road for all types of traffic* (jalan lokal untuk semua jenis lalu lintas); pada jaringan jalan ketiga.

Contoh lainnya adalah Inggris yang termasuk negara yang sangat modern dalam pengelolaan jalan di Eropa dengan mengelompokkan jalan dari jalan utama (*majorroads*) ke jalan kecil (*minorroads*). Jalan utama cenderung dikaitkan dengan rute strategis (*strategic routes*) arus lalu lintas yang lebih berat (*heavier traffic flows*), desain kecepatan yang lebih tinggi (*higher design speeds*), dengan akses terbatas ke jalan kecil dengan akses bagian depan (*minor roads with frontage access*) (Marshal, 2005: 268). Sementara itu, jalan kecil cenderung dikaitkan dengan kendaraan yang lebih sedikit (*more lightly trafficked*), rute lokal (*local routes*) dengan desain kecepatan yang lebih rendah

dan titik akses yang lebih sering dan dengan akses ke bagian bangunan depan (*with lower design speeds and more frequent access points and with access to building frontages*) (Marshal, 2005: 47).

Berdasarkan contoh dari beberapa negara tersebut dapat dilihat bahwa secara umum pengelolaan jalan dapat didasarkan kepada beberapa kriteria seperti pendekatan administrasi (wilayah), fungsi (fungsional), jenis kendaraan dan lain-lain. Berbagai kriteria tersebut memang tidak sama antara satu negara dengan negara lain. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan jalan merupakan persoalan masing-masing negara sesuai dengan sejarah, kebiasaan, atau ketentuan peraturan perundang-undangannya. Namun demikian, Indonesia tidak perlu ragu untuk mencontoh cara-cara pengelolaan jalan di negara-negara maju tersebut.

Salah satu yang harus diperhatikan, di era otonomi daerah perlu ada ketentuan yang menyerahkan urusan jalan menjadi urusan daerah provinsi, kabupaten, atau kota agar lebih efektif dan efisien. Selain itu, pengelolaan jalan harus dalam satu tangan di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya tanpa harus ada turut campur pusat. Hal ini agar pengelolaan jalan tidak berbelit-belit ketika daerah berinisiatif untuk memperbaiki jalan yang rusak, karena terbentur keharusan adanya rekomendasi atau izin dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Selain itu, persoalan anggaran juga harus diserahkan seiring dengan penyerahan pengelolaan jalan tersebut ke satuan pemerintah daerah.

Upaya Optimalisasi Fungsi Jalan Sebagai Prasarana Dalam Pengembangan dan Pemajuan Daerah Di Era Otonomi Daerah

Pengaturan tentang pengelolaan jalan sudah ditegaskan di dalam peraturan perundang-undangan yang terkait sebagaimana dijelaskan di atas. Namun demikian, secara empiris pengaturan tersebut dirasakan masih memiliki kekurangan, sehingga berdampak kepada tingkat pelayanan yang dirasakan

kurang optimal oleh masyarakat pengguna jalan. Oleh karena itu, ke depan perlu ada upaya yang lebih nyata dalam pengelolaan jalan tersebut baik yang bersifat strategis maupun teknis. Tujuan akhir dari pelaksanaan suatu urusan, termasuk urusan jalan adalah untuk semakin meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Keberadaan jalan merupakan hal yang sangat penting sebagai urat nadi kehidupan masyarakat di era modern saat ini. Jalan mempunyai fungsi yang vital sebagai sarana transportasi dalam memudahkan pergerakan dan perpindahan manusia dari satu tempat ke tempat lain. Jalan digunakan juga untuk kegiatan lalu lintas darat dari berbagai jenis alat transportasi yang dapat memudahkan pengangkutan atau pengiriman barang. Dengan adanya jalan, kehidupan perekonomian masyarakat tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, jalan menjadi bagian penting dari peradaban manusia yang turut mendukung kemajuan dan perubahan sosial, budaya, dan perekonomian masyarakat. Sebagai konsekuensinya, keberadaan jalan yang baik dan layak akan sangat diperlukan untuk mendukung mobilitas orang dan barang secara cepat, aman, dan nyaman.

Namun demikian, secara empiris di dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat Indonesia sering muncul persoalan terkait dengan jalan, sehingga fungsinya tidak optimal. Banyak faktor yang menyebabkan jalan kurang berfungsi dengan baik, sehingga menimbulkan kemacetan antara lain kondisi jalan yang rusak, kelebihan jumlah kendaraan, pengguna jalan yang tidak taat hukum, dan sebagainya. Selain itu, persoalan yang dihadapi oleh kotak-kota besar di Indonesia antara lain semuapekerjaan pembangunan, pemakai jalan, perbaikan dan perawatan pada jam kerja yang sama waktunya, yaitu: pada siang hari, sehinggayang terjadi pada waktu siang adalah: kepadatan, kesibukan, kesemrawutan lalu lintas dan juga keramaian kendaraan dengancampur baur para pengguna jalan dan pekerja lainnya dan jugadengan mereka yang sedang

memperbaiki jalan, galian, lobang, dll (Hikmah dan Cahyoko, 2018: 147).

Penggunaan jalan yang tidak sesuai dengan fungsinya mengakibatkan fungsi jalan juga menjadi tidak optimal yang berujung pada kemacetan, kesemerawutan, dan kerusakan jalan. Misalnya, jalan nasional yang digunakan untuk semua kendaraan tanpa kecuali, sehingga mulai dari sepeda, becak, roda, sepeda motor, kendaraan kecil, sampai yang besar seperti truk dan bus bersaing di jalan tersebut. Sebagai akibatnya, jalan menjadi padat, semerawut, dan sumber kecelakaan lalu lintas akibat berbaurnya semua jenis kendaraan dalam jalan yang sama. Jumlah kendaraan yang banyak melalui jalan tertentu mengakibatkan kelebihan beban, sehingga tidak heran kemudian jalan tersebut menjadi rusak mulai dari rusak ringan, sedang, bahkan berat.

Pada umumnya, jalan yang rusak tersebut kurang mendapatkan pemeliharaan dari pihak yang berwenang baik dari pemerintah kabupaten, kota, provinsi, bahkan pusat. Alasan klasik adalah persoalan pemegang kewenangan dalam memperbaiki jalan tersebut berada di pihak lain, di mana jika jalan yang rusak adalah jalan provinsi bukan tanggung jawab pemerintah kabupaten atau kota. Demikian pula halnya, jika jalan nasional yang rusak tentu pemerintah provinsi tidak dapat berbuat apa-apa, karena kewenangannya ada di pemerintah pusat. Sebagai akibatnya, masyarakat pengguna jalan tersebut yang harus menanggung akibatnya dan mengalami kerugian baik berupa waktu, tenaga, uang, dan lain-lain.

Selain akibat jalan yang rusak, persoalan kemacetan jalan juga merupakan kenyataan sehari-hari yang sering dihadapi oleh masyarakat pengguna jalan di Indonesia terutama di kota besar (Lestari, 2019:31). Penyebab kemacetan antara lain karena jumlah pengguna jalan yang meningkat, lampu lalu lintas padam, perilaku pengguna jalan yang seenaknya, dan sebagainya. Selain itu, kemacetan juga disebabkan oleh kawasan komersial, tikungan, putaran, lampu lalu lintas,

jalan kereta api sebidang (Alif dan Silaen, 2018: 26). Akibatnya, kelancaran dan ketertiban lalu lintas terganggu, sehingga banyak menimbulkan persoalan ikutan seperti kesemerawutan lalu lintas, kerusakan kendaraan, pemborosan bahan bakar, dan sebagainya. Pemandangan itu terjadi hampir setiap hari dirasakan dan dihadapi oleh masyarakat akibat penanggung jawab dalam pengelolaan jalan yang bertingkat mulai dari pusat, provinsi, kabupaten, atau kota.

Persoalan besar yang dihadapi oleh pengguna jalan biasanya terjadi pada hari libur panjang seperti menjelang hari raya iedul fitri, iedul adha, natal, tahun baru, dan lain-lain. Hal itu terjadi karena pergerakan massal dan masif pengguna jalan melonjak secara signifikan bahkan di luar kemampuan daya tampung jalan. Pemandangan yang muncul setiap menjelang dan setelah hari raya pasti terjadi kemacetan yang luar biasa karena adanya arus mudik dan balik di jalan kabupaten dan kota, arteri, kolektor, bahkan di jalan tol, seperti di jalur Jakarta, Cikampek, Cipali, Cirebon, Semarang, Salatiga, Solo, Ngawi, Mojokerto, dan Surabaya (Lestari, 2019: 36). Kondisi itu diperparah dengan kondisi jalan yang rusak, pasar tumpah, kendaraan tradisional, dan lain-lain, sehingga menambah persoalan yang berdampak kepada terganggunya kelancaran, keamanan, dan kenyamanan para pemudik yang menggunakan jalan tersebut.

Secara praktis, masyarakat biasanya menyalahkan kepala daerah yang dianggap paling bertanggung-jawab atas jalan yang rusak tersebut adalah bupati atau walikota. Masyarakat jarang sekali mengeluh terkait dengan jalan yang rusak dengan menumpahkannya kepada gubernur apalagi presiden, padahal jalan itu mungkin saja berstatus jalan provinsi atau jalan nasional. Artinya, keluhan masyarakat tersebut adalah salah alamat atau salah sasaran karena jalan provinsi atau jalan nasional itu bukan merupakan tanggung jawab bupati atau walikota tersebut. Namun demikian, masyarakat juga tidak sepenuhnya dapat disalahkan karena keinginan mereka adalah

mendapatkan kenyamanan dalam berlalu-lintas yang didukung oleh jalan yang mulus, rata, dan bebas dari kemacetan.

Optimalisasi fungsi Pengelolaan jalan di era otonomi daerah saat ini tentu memerlukan keseriusan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Selain itu, perlu dilaksanakan oleh seluruh satuan pemerintahan secara sinergis agar kepentingan masyarakat terutama para pengguna jalan terlayani dan terpenuhi dengan baik. Kewenangan satuan pemerintahan daerah dalam era otonomi daerah memang merupakan aspek penting, tetapi jangan justru menjadi hambatan dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan oleh pemerintah daerah seharusnya menjadi prioritas dalam era otonomi daerah agar terwujud kemajuan dan kesejahteraan masyarakat di daerahnya.

Penjelasan Umum Undang-Undang Pemda sudah menegaskan dianutnya otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan alasan untuk (2014:23):

1. mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.
2. mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan tersebut semestinya daerah provinsi, kabupaten, atau kota lebih diberikan kesempatan untuk menjalankan otonomi daerah dalam pengelolaan jalan berdasarkan asas desentralisasi. Dalam hal ini, kewenangan dalam pengelolaan jalan akan mencakup seluruh aspek dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pemeliharaan, termasuk pembiayaan dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Dalam hal ini, pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota

akan memiliki inisiatif dan tanggung jawab yang jauh lebih besar dalam penyelenggaraan jalan, sehingga tidak lagi harus menunggu pemberian dari satuan pemerintahan lebih atas.

Secara doktrinal, pemberian otonomi seluas-luasnya harus memperhatikan bahwa hal yang diluaskan itu adalah kemandirian daerah, sehingga betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya (Manan, 2001:187). Oleh karena itu, kewenangan yang sudah diberikan semestinya dijalankan dengan sebaik-baiknya agar tujuan pemberian otonomi tersebut dapat diwujudkan secara nyata. Semakin besar kemandirian daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka semakin luas otonominya. Sebaliknya, semakin terbatas kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusannya, semakin terbatas atau sempit otonominya (Affandi, 2017: 7-8).

Salah satu upaya untuk memajukan daerah di era otonomi daerah adalah dengan mengoptimalkan keberadaan dan fungsi jalan yang ada di daerahnya. Dalam praktik, hal tersebut tidak mudah karena justru di era otonomi daerah terjadi kesulitan yang sangat nyata dan besar dalam mewujudkan otonomi daerah. Persoalan dalam pengelolaan jalan disinyalir karena adanya ketidaksinkronan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai konsekuensinya, dalam pengelolaan jalan juga terjadi tumpang tindih karena adanya tarik menarik kepentingan di antara satuan pemerintahan tersebut atau sebaliknya sudah tidak mampu lagi mengelola jalan.

Secara normatif merupakan kewenangan pemerintah daerah Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan jalan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan, di dalam praktik sama sekali tidak menjalankan ketentuan sebagaimana sudah diatur di dalam peraturan, khususnya terkait dengan kriteria jalan. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang jalan, di Indonesia dibagi ke dalam lima kategori, yaitu jalan

nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa. Secara normatif, misalnya jalan nasional merupakan jalan arteri dan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antar ibu kota provinsi, dan jalan strategis nasional, serta jalan tol. Apabila mengacu kepada undang-undang, tampaknya tidak ada jalan nasional di Indonesia yang benar-benar berfungsi sebagai jalan arteri dan jalan kolektor yang menghubungkan antar provinsi.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, pengaturan pembagian kewenangan dalam pengelolaan jalan di dalam peraturan perundang-undangan terkesan masih memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah pusat dengan dalih urusan konkuren. Sementara itu, satuan pemerintahan yang lebih rendah yang belum mampu menjalankan kewenangan tersebut “disarankan” untuk menyerahkan urusan tersebut kepada satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Selain itu, pengaturan tersebut masih terjadi tumpang tindih dan bertentangan antara satu ketentuan dengan ketentuan lain.

Kedua, pelaksanaan pengelolaan jalan di era otonomi daerah masih didominasi oleh pemerintah pusat dengan menempatkan jalan sebagai urusan pemerintah pusat yang dikelola oleh dua kementerian. Sementara itu, pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota bersifat pelengkap dan pasif dengan alasan tidak mampu dalam mengelola jalan, sehingga urusan jalan banyak yang diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau provinsi. Selain itu, penggunaan asas tugas pembantuan juga menempatkan satuan pemerintahan di bawah hanya dapat membantu dalam pengelolaan jalan apabila diperlukan oleh pemerintah di atasnya.

Ketiga, upaya optimalisasi fungsi jalan sebagai sarana dalam pengembangan dan pemajuan daerah di era otonomi daerah masih belum berjalan selaras dengan tujuan diberikannya otonomi seluas-luasnya.

Pemerintah provinsi, kabupaten, atau kota belum mampu mengoptimalkan fungsi jalan dengan alasan tidak memiliki kemampuan anggaran. Padahal, kemajuan dan perkembangan masyarakat di daerah akan bergantung kepada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola jalan di era otonomi daerah.

Penulis menyarankan sebagai berikut: *Pertama*, pengelolaan jalan pada masa yang akan datang perlu ditata ulang dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota. *Kedua*, perlu ada penyesuaian undang-undang agar tidak terjadi tumpang tindih dan pertentangan dalam pengelolaan jalan. *Ketiga*, penyerahan urusan jalan kepada provinsi, kabupaten, atau kota harus disertai dengan anggarannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Hernadi 2017. *Persamaan Kedudukan di Depan Hukum dan Pemerintahan, Konsepsi dan Implementasi*, Bandung: CV. Mujahid Press.
- 2017. *Bunga Rampai Hukum Pemerintahan Daerah*, Mujahid Press, Bandung,
- .'Tinjauan Perspektif Hukum Terhadap Kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Dalam Pemberian Nama Jalan', Makalah disampaikan dalam *Focus Group Discussion*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 10 Mei 2018.
- Alamsah, Nandang dkk., 2017. *Teori & Praktek Kewenangan*, Yogyakarta: Pandiva Buku.
- Alif, Satrio Muhammad dan Ruth Angelia Silaen, Maret 2020, Klasifikasi Parameter Penyebab Kemacetan Jalan Kolektor, *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik - Vol. 07 No. 01*, *journal homepage* <https://journal.itltrisakti.ac.id/index.php/jmtranslog/>
- Darmawan, Heru ed., 2009. *Statistik Perhubungan 2018 Buku I*, Jakarta: Pustikom Kementerian Perhubungan.
- Hikmah, Mutiara dan Herry Cahyoko, *Manajemen Transportasi Di DKI Jakarta (Suatu Tinjauan Sosiologis dan Hukum)*, *journal homepage* <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/285/2177>
- Janssen, S.T.M.C.1994. *Road Classification And Categorization*, Leidschendam, The Netherlands: SWOV Institute for Road Safety Research.
- Kortmann, C.A.J.M., 2001. *Constitutioneel Recht*, 4e druk, Deventer: Kluwer.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan B. Arief Sidharta. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung: PT. Alumni.
- Lestari, Fadjar Juni 2019, Kajian Karakteristik Arus Mudik Lebaran Menggunakan Survei *Online*, *Jurnal Penelitian Transportasi Darat*, Volume 21, Nomor 1, *journal homepage* <http://ojs.balitbanghub.dephub.go.id/index.php/jurnaldarat/index>
- Manan, Bagir 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Marshall, Stephen.2005. *Streets & Patterns*, Spon Press, London and New York,
- Termorhuizen, Marjanne. 2002. *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Transport, Ministry of *Public Works and Water Management, Road Safety Strategis Plan 2008-2020*,
- Verma, Ashish, dan T.V. Ramanayya.2015. *Public Transport Planning and Managment in Developing Countries*, Boca Raton London New York: CRC Press.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999
Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004
Tentang Jalan
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009
Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006
tentang Jalan
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021
tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu
Lintas dan Angkutan.
- Keputusan Direktorat Jenderal Perhubungan
Darat Nomor KP.2072/AJ.001/DRJD
- Tentang Penetapan Nomor Rute Jalan
Di Pulau Jawa.
- <https://www.pu.go.id/berita/view/2428/pemprov-jabar-usulkan-lintas-selatan-jabar-menjadi-jalan-nas>
- <https://bandung.bisnis.com/read/20121228/549/989899/sejumlah-ruas-jalan-provinsi-jadi-milik-kab-bandung>
- <https://jabarprov.go.id/index.php/news/16242/2016/02/28/Karawang-Uulkan-4-Ruas-Jalan-Jadi-Jalan-Provinsi>
- <https://www.cakrawalamedia.co.id/pemkot-cimahi-ingin-serahkan-jalan-kerkhof-ke-pemprov-jabar/>
- <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01302458/pembangunan-lingkar-selatan-akan-diserahkan-ke-pemprov-jabar-431894/>



© 2022 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license