



BADAN KEAHLIAN DPR RI

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 2004  
TENTANG JALAN**

**BADAN KEAHLIAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
2020**

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN**

**NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN  
2004 TENTANG JALAN**

- Pengarah : Ir. Indra Iskandar, M.Si  
(Plt. Kepala Badan Keahlian DPR RI)
- Penanggung Jawab : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.  
(Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang  
BK DPR RI)
- Ketua : Khopiatuziadah, S.Ag., LL.M  
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
- Wakil Ketua : Laksmi Harundani, S.H., M.Kn  
(Perancang PUU Muda BK DPR RI)
- Sekretaris : Olsen Peranto, S.H.  
(Perancang PUU Pertama BK DPR RI)
- Anggota : 1. M. Nurfaik, S.H.I  
(Perancang PUU Pertama BK DPR RI)  
2. Febry Liany, S.H., M.H  
(Perancang PUU Pertama BK DPR RI)  
3. Dahlia Andriani, S.H.  
(Calon Perancang PUU BK DPR RI)  
4. Denico Doly, S.H., M.Kn  
(Peneliti Muda BK DPR RI)  
5. Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, S.T., Mba  
(Peneliti Madya BK DPR RI)  
6. Jeffry San, S.S., M.Si  
(Tenaga Ahli Komisi V DPR RI)  
7. Hendro Wibowo, S.T., M.Sc  
(Tenaga Ahli Komisi V DPR RI)

**KATA SAMBUTAN**

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

Badan Keahlian DPR RI sebagai badan yang mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian kepada DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Sekretariat Jenderal DPR RI, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib dan Peraturan Pimpinan DPR RI Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Tugas Dukungan Keahlian Badan Keahlian DPR.

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya adalah membantu penyiapan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahunan, penyiapan dan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang sesuai dengan standar penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta dukungan keahlian dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang.

Jakarta, September 2020

**Plt. Kepala Badan Keahlian DPR RI**

Ir. Indra Iskandar, M.Si

NIP. 196611141997031001

**KATA PENGANTAR**

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI, yang dilakukan oleh Tim yang terdiri dari Perancang Undang-Undang, Peneliti, Tenaga Komisi V, dan Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang sebagai penanggung jawab. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang ini merupakan permintaan dari Badan Legislasi DPR RI yang selanjutnya ditugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI untuk disusun naskah akademik dan draf Rancangan Undang-Undang.

Adapun Naskah Akademik RUU ini disusun berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan informasi yang diperoleh baik melalui bahan-bahan bacaan (kepustakaan) maupun diskusi yang dilakukan secara komprehensif dengan para pemangku kepentingan, para pakar, dan akademisi dari perguruan tinggi. Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI, yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya.

Kami menyampaikan terima kasih kepada Tim yang telah bekerja keras menyusun Naskah Akademik ini. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini hingga selesai tepat pada waktunya dan diharapkan dapat bermanfaat bagi penyelenggaraan jalan di Indonesia kedepannya.

**Draf NA per 24 September 2020**

Jakarta, September 2020

**Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang**

DR. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

NIP 196507101990031007

Pusat PUU BK DPR RI

**DAFTAR ISI**

SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN.....	i
KATA SAMBUTAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR GAMBAR.....	viii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	11
C. Tujuan dan Kegunaan.....	12
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik.....	123
BAB II.....	15
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	15
A. Kajian Teoretis.....	15
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip terkait dengan Penyusunan Norma.....	58
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dan Perbandingan di Negara lain.....	60
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang akan Diatur Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	126
BAB III.....	133
EVALUASI DAN ANALISIS.....	133
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	133
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	133
B. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.....	134
C. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Arsitek.....	138
D. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.....	139

## Draf NA per 24 September 2020

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	141
F. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.....	144
G. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum .....	145
H. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman .....	146
I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	147
J. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	148
K. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik..	149
L. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan .....	150
M. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang...	157
N. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.....	158
O. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian ....	160
P. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 .....	163
Q. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah.....	165
R. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara .....	166
S. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan .....	167
T. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	169
U. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria .....	170
V. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2006 tentang Jalan .....	171
W. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol Sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2017 .....	174
X. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas .	175

## **Draf NA per 24 September 2020**

Y. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang .....	176
Z. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional .....	177
BAB IV .....	180
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....	180
A. Landasan Filosofis .....	180
B. Landasan Sosiologis.....	181
C. Landasan Yuridis .....	184
BAB V.....	186
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, .....	185
DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 2004 TENTANG JALAN .....	186
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	1866
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang .....	188
BAB VI .....	213
PENUTUP.....	213
A. Simpulan.....	213
B. Saran.....	216
DAFTAR PUSTAKA .....	217

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Kerangka Konsep Penyelenggaraan infrastruktur .....	18
Gambar 2. Siklus Penyelenggaraan Jalan .....	19
Gambar 3. Bagian-Bagian Jalan .....	26
Gambar 4. Peraturan Perundang-Undangan terkait Pengadaan Tanah..	55
Gambar 5. Tahapan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum .....	56
Gambar 6. Persentase Kondisi Kemantapan Jalan Tahun 2017 .....	59
Gambar 7. Persentase Kondisi Kemantapan Jalan Provinsi Tahun 2018 ... .....	59
Gambar 8. Definisi Konsesi Jalan Tol di Beberapa Negara.....	84
Gambar 9. Perbandingan Konsesi di Beberapa Negara .....	85
Gambar 10. Perbandingan Jangka Waktu Konsesi di Beberapa Negara .	85
Gambar 11. Pendanaan Pembangunan Infrastruktur Jalan .....	91
Gambar 12. Pagu dan Realisasi DAK Fisik Bidang Jalan 2016-2020 .....	92
Gambar 13. Hibah Daerah.....	96
Gambar 14. Grafik Daya Saing Jalan Tahun 2010-2019 .....	123
Gambar 15. Kualitas Jalan (GCI) .....	124

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Tujuan pembangunan nasional yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah pembangunan nasional.<sup>1</sup>

Visi pembangunan nasional Tahun 2005–2025 mengarah pada pencapaian tujuan nasional, seperti tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut ditempuh melalui 8 (delapan) misi pembangunan nasional sebagai berikut:

- (1) Mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila;
- (2) Mewujudkan bangsa yang berdaya-saing;
- (3) Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum;
- (4) Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu;
- (5) Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan;
- (6) Mewujudkan Indonesia asri dan lestari;
- (7) Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional;
- (8) Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional.<sup>2</sup>

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yang mengusung tema “Indonesia Berpenghasilan Menengah - Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan” merupakan tahapan terakhir dari RPJPN 2005-2025 sehingga menjadi sangat penting. RPJMN 2020-2024 akan

---

<sup>1</sup>Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

<sup>2</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hal. 39-40.

## Draf NA per 24 September 2020

mempengaruhi pencapaian target pembangunan dalam RPJPN, dimana pendapatan perkapita Indonesia diharapkan mencapai tingkat kesejahteraan setara dengan negara-negara berpenghasilan menengah atas (*upper-middle income country/MIC*) yang memiliki kondisi infrastruktur, kualitas sumber daya manusia, layanan publik, serta kesejahteraan rakyat yang lebih baik.

Sesuai dengan RPJPN 2005-2025, sasaran pembangunan jangka menengah 2020-2024 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing. Sasaran ini dilaksanakan dalam 7 agenda pembangunan yakni:<sup>3</sup>

- a. memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas;
- b. meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing;
- c. revolusi mental dan pembangunan kebudayaan;
- d. memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar;
- e. memperkuat stabilitas polhukhankam dan transformasi pelayanan publik;
- f. mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan; dan
- g. membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana dan perubahan iklim.

Jalan sebagai salah satu prasarana transportasi memegang peran yang sangat penting dalam pembangunan dan pengembangan di berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan pengaturan tentang jalan adalah untuk mengatur penyelenggaraan jalan sebagai prasarana transportasi guna mencapai kesejahteraan masyarakat dengan peran penting mendukung ekonomi sosial budaya, pemerataan pembangunan, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Kementerian PPN/Bappenas, *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional IV 2020-2024: Indonesia Berpenghasilan Menengah-Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan*, Versi 14 Agustus 2019, hal. 2.

<sup>4</sup>DR. Mailinda Eka Yuniza, *Evaluasi UU Jalan dan UU LLAJ*, Presentasi dalam Rapat Dengar Pendapat Umum di Komisi V DPR RI dalam rangka mendapat masukan untuk penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan UU tentang Jalan dan UU tentang LLAJ, 12 Februari 2020.

## Draf NA per 24 September 2020

Sebagai bagian dari sistem transportasi nasional, jalan mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung mobilitas di bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang harus dijamin oleh negara dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antar daerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional.

Jalan yang memadai semakin diperlukan untuk menjembatani kesenjangan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan antarwilayah, antarperkotaan, maupun antarperdesaan guna meningkatkan pelayanan jasa transportasi secara efisien, handal, berkualitas, aman, dengan harga yang terjangkau serta mewujudkan sistem transportasi nasional yang terpadu antarmultimoda dan dengan pembangunan wilayah dalam satu kesatuan sistem jaringan yang menghubungkan dan mengikat seluruh wilayah Republik Indonesia.

Dalam mewujudkan agenda pembangunan terutama dalam memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar, RPJMN 2020-2024 menekankan pada penguatan konektivitas transportasi jalan dan infrastruktur jalan perkotaan. Sasaran pembangunan infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar pada periode ini ditargetkan dengan melakukan pembangunan jalan tol baru (2.000 km), jalan nasional baru (2.500 km), dan peningkatan kondisi mantap jalan nasional (98 %), serta penurunan waktu tempuh pada jalan utama pulau (1,9 jam/100 km).<sup>5</sup>

Kerangka, sasaran, indikator, program penguatan konektivitas transportasi jalan sebagai berikut:<sup>6</sup>

Kerangka	Konektivitas Transportasi Jalan
Sasaran	Menurunnya waktu tempuh lintas utama per pulau
Indikator	1. Panjang jalan baru yang dibangun (km) 2. Persentase kondisi mantap jalan nasional, provinsi, kabupaten/kota

<sup>5</sup>*Ibid.*, hal 165.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hal 172.

Pro-PN:	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pembangunan Jalan Strategis</li><li>2. Pembangunan jalan tol</li><li>3. Pemeliharaan/rehabilitasi/peningkatan jalan nasional</li><li>4. Pembangunan jalan mendukung kawasan prioritas (Kawasan Industri, Kawasan Ekonomi Khusus, Kawasan Perbatasan, Kawasan Strategis Pariwisata Nasional)</li><li>5. Pembangunan Jalan akses simpul transportasi (pelabuhan, bandara)</li></ol>
---------	--

Jaringan jalan sebagai pendukung utama sistem logistik nasional, masih dihadapkan pada beberapa tantangan antara lain: kelembagaan, Sumber Daya Manusia (SDM), ketersediaan dan kualitas sarana prasarana, konektivitas, serta pembiayaan. Kondisi tersebut menyebabkan kurang efektifnya konektivitas nasional. Isu strategis kelembagaan yaitu terkait tata kelola perencanaan di pusat dan daerah, seperti dalam hal ketersediaan basis data yang update dan akurat, pemilihan program kegiatan, dan sinkronisasi program kegiatan pusat dan daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari penanganan jalan daerah melalui APBD belum terintegrasi dengan jaringan jalan nasional dalam rangka mendukung lokasi prioritas nasional.<sup>7</sup>

Isu selanjutnya adalah terkait SDM, yaitu belum optimalnya pembinaan penyelenggaraan jalan dari pemerintah pusat kepada daerah yang mengakibatkan terbatasnya kapasitas SDM di daerah. Ketersediaan dan kualitas sarana dan prasarana jalan pada jalur utama logistik yang belum terkoneksi dan memenuhi standar juga menjadi isu lainnya, di antaranya adalah jalan trans pulau-pulau, trans papua, jalan lintas penghubung Kalimantan (masih terdapat *missing link* pada Jalan Lintas Tengah Kalimantan penghubung Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat).<sup>8</sup> Demikian pula jalan perbatasan dengan negara lain.

Capaian pembangunan jalan perbatasan periode 2015-2018 masih menyisakan jalan-jalan perbatasan yang belum dapat ditembus, meskipun pencapaian pada periode tersebut sangat signifikan. Pembangunan jalan perbatasan pada 2015-2018 meliputi: jalan paralel perbatasan Kalimantan

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal 158

<sup>8</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

dengan total panjang 1.921 km dengan jalan tembus sepanjang 1.692 km, dan jalan belum tembus sepanjang 229 km. Jalan perbatasan Nusa Tenggara Timur dengan total panjang 176,2 km dengan jalan tembus sepanjang 176,2 km, dan jalan belum tembus 0 km. Adapun total jalan perbatasan Papua, sepanjang 1.287 km dengan jalan yang sudah ditembus 1.098 km, sedangkan jalan belum tembus sepanjang 189 km.<sup>9</sup>

Permasalahan yang juga masih menjadi sorotan nasional adalah ketimpangan kondisi jalan nasional dan jalan daerah. Ketimpangan aspek kualitas antara jalan nasional dengan jalan daerah yang ditunjukkan oleh data yang menyebutkan bahwa 47,017 km panjang jalan Nasional dalam kondisi baik sebesar 94%, sedangkan jalan daerah dengan panjang 400.000 km dengan kondisi baik untuk jalan provinsi 68,4%, dan jalan kabupaten/kota 57,67%.<sup>10</sup> Dalam hal kemantapan jalan, kondisi jalan nasional di Indonesia secara umum dalam kondisi mantap dengan persentase sebesar 90,35%, sedangkan kondisi tidak mantap sebesar 9,65%.<sup>11</sup> Apabila dilakukan agregasi terhadap kondisi kemantapan jalan provinsi, persentase kemantapan jalan provinsi Indonesia sebesar 68,95%.<sup>12</sup> Sedangkan Persentase kemantapan jalan kota secara agregat sebesar 76,80%.<sup>13</sup> Adapun persentase kondisi kemantapan jalan kabupaten di Indonesia sebesar 53,36%.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>*Ibid.*, hal.153.

<sup>11</sup>Provinsi dengan persentase jalan mantap terbesar adalah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yaitu sebesar 99,75%. Provinsi lainnya yang memiliki persentase tinggi yaitu Provinsi Jawa Tengah sebesar 97,41% dan Provinsi Kalimantan Selatan sebesar 97,31%. Sedangkan provinsi dengan persentase kondisi mantap terendah adalah Provinsi Papua Barat yaitu sebesar 78,67%. Pusat Data dan Teknologi Informasi Kementerian PUPR, *Buku Informasi Statistik Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat 2018*, November 2018, hal. 62.

<sup>12</sup>Kondisi jalan provinsi di Provinsi Jawa Tengah memiliki kondisi jalan mantap terbaik dengan persentase kemantapan jalan sebesar 98,88%. Sama halnya dengan 2 provinsi lainnya yaitu Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, dengan masing-masing persentase sebesar 98,17% dan 93,03%. Kondisi berbeda terjadi di Provinsi Kalimantan Utara, persentase kemantapan jalan di provinsi ini sebesar 12,15%. *Ibid.* hal-78.

<sup>13</sup>Provinsi dengan persentase mantap tertinggi adalah Provinsi Jawa Barat sebesar 92,20%. Dua provinsi lainnya yang memiliki persentase kondisi mantap tinggi adalah Provinsi Banten dan Provinsi Jawa Timur yaitu masing-masing sebesar 89,77% dan 88,85%. Provinsi dengan persentase kondisi mantap terendah adalah Provinsi Nusa Tenggara Timur 51,94%. *Ibid.*, hal. 80.

<sup>14</sup>Provinsi dengan persentase mantap jalan tertinggi adalah Provinsi Banten yaitu sebesar 77,51%, diikuti Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Barat masing-masing

## Draf NA per 24 September 2020

Berdasarkan data yang ada, total panjang jalan nasional di seluruh wilayah Indonesia dibandingkan dengan total panjang jalan daerah (baik jalan provinsi maupun kabupaten/kota) dan tingkat kualitas dan kemantapan jalan nasional dan jalan daerah maka akan tampak ketimpangan yang cukup besar. Jalan daerah yang total panjangnya jauh lebih banyak dengan kondisi kualitas dan kemantapan yang masih jauh dibandingkan kondisi kualitas dan kemantapan jalan nasional. Hal ini merupakan isu yang strategis untuk diselesaikan, mengingat jalan daerah memiliki proporsi lebih dari 90 persen dari seluruh jaringan jalan yang ada, sehingga jalan daerah memiliki peran penting pada konektivitas nasional. Belum optimalnya tingkat keterhubungan multimoda yang ditunjukkan oleh belum tersedianya jalan akses yang sesuai standar pada beberapa simpul transportasi (pelabuhan dan bandara) serta belum optimalnya jaringan logistik untuk kendaraan besar.<sup>15</sup> Ketimpangan kualitas dan kemantapan jalan terkait erat dengan proporsionalitas anggaran atau pembiayaan antara jalan nasional dan jalan daerah.

Besarnya komposisi jalan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dibandingkan dengan jalan nasional belum berbanding lurus dengan dengan kemampuan penganggaran penyelenggaraan jalan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang masih terbatas. Intervensi pembiayaan dalam penyelenggaraan jalan daerah (provinsi dan kabupaten) oleh pemerintah pusat antara lain melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) belum diatur secara konkrit dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (UU tentang Jalan), khususnya untuk klasifikasi jalan arteri dan kolektor. Selain itu, terdapat kebutuhan untuk memberikan pelimpahan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam mengontrol pemanfaatan dan penggunaan jalan di daerah. Saat ini pengaturan kewenangan masih berdasarkan pengelompokan jalan yang kemudian menghambat dalam pelaksanaannya. Beberapa daerah memang telah

---

sebesar 73,73% dan 72,37%. Sedangkan provinsi dengan persentase kondisi mantap terendah adalah Provinsi Papua Barat yaitu sebesar 29,10%. *Ibid.*, hal.82.

<sup>15</sup>Kementerian PPN/Bappenas, *Op.cit.*, hal 153

## Draf NA per 24 September 2020

mampu membangun jalan pada tahap “jalan berkemantapan” namun belum sampai pada jalan “berkeselamatan.”<sup>16</sup>

Terkait dengan hal tersebut, arah kebijakan konektivitas transportasi jalan ditujukan untuk meningkatkan konektivitas koridor utama logistik dan kawasan-kawasan prioritas melalui:<sup>17</sup>

- 1) mendorong penyusunan rencana umum jaringan jalan, dan kriteria pemilihan program/kegiatan untuk pembangunan/ penanganan jalan nasional, dan daerah;
- 2) penyusunan standar teknis dan kualitas jalan nasional dan daerah;
- 3) peningkatan kapasitas SDM daerah melalui pendanaan DAK dan memperluas pelaksanaan skema pendanaan hibah jalan daerah yang difokuskan pada perbaikan tata kelola pemeliharaan jalan daerah;
- 4) membangun jaringan jalan tol di koridor utama logistik terutama untuk Tol Trans Sumatera;
- 5) membangun jaringan jalan arteri utama nasional di tiap pulau terintegrasi dengan kawasan (KEK, KI, dan KSPN, daerah 3T);
- 6) membangun jalan akses menuju simpul transportasi
- 7) preservasi jalan sesuai dengan standar lebar dan daya dukung; dan
- 8) meningkatkan kinerja kemantapan jalan daerah (jalan provinsi, kabupaten/kota).

Adapun terkait dengan infrastruktur jalan perkotaan, ketersediaan infrastruktur jaringan jalan yang memadai, akan mendorong kelancaran usaha pekerjaan masyarakat karena mudahnya akses sehingga dapat menambah tingkat produktivitas tenaga kerja yang dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. Di sebagian besar wilayah perkotaan di Indonesia menghadapi tantangan terbatasnya ketersediaan jaringan jalan yang tidak sebanding dengan pesatnya pertumbuhan jumlah kendaraan. Hal tersebut, sering kali mengakibatkan kemacetan kronis dan memperburuk kualitas lingkungan dan kesehatan akibat polusi yang ditimbulkan. Sebagai contoh adalah rasio panjang jalan di Jakarta dengan luas wilayah hanya sebesar 6 persen, sementara angka minimal pembangunan jalan di kota-kota di dunia mencapai 15 persen. Kondisi ini juga diperparah dengan sistem drainase perkotaan yang buruk, kualitas jalan yang di bawah standar, masih banyaknya perlintasan sebidang dengan jalur kereta api, serta banyaknya

---

<sup>16</sup>I Wayan Suteja, *Penyelenggaraan Jalan Berdasar UU No 38 Tahun 2004, Focus Group Discussion* dalam Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Mataram, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 12 Maret 2020.

<sup>17</sup>Kementerian PPN/Bappenas, *Op.cit.*, hal 180.

## Draf NA per 24 September 2020

kegiatan samping jalan sering kali menimbulkan konflik sosial, hingga menghambat arus lalu lintas. Pembangunan *fly over/under pass* sering kali terhambat oleh penyediaan lahan serta kemampuan pendanaan pemerintah daerah yang terbatas.<sup>18</sup>

Kerangka, sasaran, indikator, program infrastruktur jalan perkotaan sebagai berikut:<sup>19</sup>

Kerangka	Infrastruktur Jalan Perkotaan
Sasaran	Mengurangi waktu tempuh di perkotaan
Indikator	1. Jumlah jalan lingkar kota di perkotaan yang dibangun (km/kota) 2. Jumlah <i>fly over</i> dan <i>underpass</i> perkotaan yang dibangun
Pro-PN:	1. Pembangunan <i>Fly Over</i> dan <i>Underpass</i> perkotaan 2. Pembangunan jalan lingkar tol dan non-tol Perkotaan

Arah kebijakan dan strategi dalam rangka pengembangan infrastruktur jalan perkotaan, adalah:<sup>20</sup>

- 1) penyediaan infrastruktur jalan yang terintegrasi dengan aspek tata guna lahan, melalui pembangunan jaringan jalan mendukung pusat kegiatan ekonomi dan kawasan perumahan, pembangunan jalan lingkar kota untuk jalur logistik, serta peningkatan kapasitas jalan dan penataan sistem drainase jalan perkotaan;
- 2) mengurangi *bottle neck* pada persimpangan dan perlintasan sebidang, melalui pembangunan *flyover/underpass* untuk mengatasi kemacetan lalu lintas dan mengurangi gangguan samping pada koridor jalan arteri perkotaan.

Selain masalah penguatan konektivitas transportasi jalan dan infrastruktur jalan perkotaan, yang menjadi perhatian adalah kinerja keselamatan transportasi jalan. Keselamatan dan keamanan merupakan salah satu prinsip dasar penyelenggaraan transportasi. Saat ini tingkat rata-rata korban meninggal akibat kecelakaan lalu lintas jalan diperkirakan mencapai 3-4 orang meninggal setiap jamnya.<sup>21</sup> Beberapa isu terkait dengan keamanan dan keselamatan transportasi antara lain aspek regulasi,

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, hal 158.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hal 174.

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal 183-184.

<sup>21</sup>Indeks Fatalitas Keselamatan Jalan tahun 2017 mencapai 2,17 per 10.000 kendaraan, *Ibid.*, hal 138.

## Draf NA per 24 September 2020

kelembagaan, SDM, operator dan regulator, dan ketersediaan dan kelaikan sarana dan prasarana.<sup>22</sup> Aspek laik jalan dan kelengkapan sarana prasarana jalan masih menjadi penyumbang masalah keamanan dan keselamatan transportasi.

Di sisi lain angka pelanggaran *overloading* di jalan juga masih tinggi. Kondisi ini menyebabkan semakin tinggi pula potensi kecelakaan dan kerusakan infrastruktur jalan. Contoh kasus pada tahun 2017, di Jalur Pantura Jawa terdapat rata-rata 12.000 truk barang yang melintas per harinya. Kementerian Perhubungan mencatat sebanyak 67,5% truk yang diperiksa melanggar ketentuan batas maksimal kapasitas angkut.<sup>23</sup>

Adapun terkait dengan jalan tol, saat ini jalan tol yang telah beroperasi sepanjang 2.125 km (55 ruas), terdiri dari Tol Trans Jawa, Tol Trans Sumatera, Tol Manado-Bitung, Tol Kalimantan, Tol Bali, dan Tol Sulawesi.<sup>24</sup> Permasalahan dalam penyelenggaraan jalan tol hingga saat ini masih terkait dengan pemenuhan standar pelayanan minimal, tarif, dan masa konsesi bagi badan usaha jalan tol. Aspek pembiayaan dan skema pembiayaan dalam penyelenggaraan jalan tol juga menjadi isu yang penting dan menjadi perhatian mengingat pembangunan jalan tol diselenggarakan antara lain untuk memperlancar lalu lintas, meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa, meringankan beban dana pemerintah, serta meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.

Sejalan dengan agenda pembangunan infrastruktur jalan yang direncanakan Pemerintah dan berbagai permasalahan dalam implementasi UU tentang Jalan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) melihat adanya kebutuhan hukum guna mendukung pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan jalan yang sejalan dengan tujuan Nasional. DPR terutama Komisi V mengagendakan adanya penguatan pengaturan di tingkat undang-undang guna memayungi kegiatan pembangunan dan pengelolaan jalan dengan dilakukannya evaluasi terhadap undang-undang

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 150.

<sup>23</sup>*Ibid.*, hal 155-156.

<sup>24</sup>Kementerian PUPR, *Antisipasi Mudik Lebaran Tahun 2020/1441 H di tengah Pandemi COVID-19*, Bahan Rapat Kerja dengan Komisi V DPR RI, Jakarta 06 Mei 2020

## Draf NA per 24 September 2020

dan peraturan terkait. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (UU tentang Jalan) yang telah berusia lebih dari 15 tahun berpotensi menimbulkan permasalahan hukum mengingat adanya perkembangan dan dinamika pembangunan yang terjadi selama lebih dari satu dekade.

Implementasi di lapangan dalam penyelenggaraan jalan sesuai dengan pengelompokan jalan dan kewenangan penanganan jalan bisa jadi sudah cukup efektif, namun masih terbatas dalam implementasi fisik dan anggaran yang juga masih meninggalkan banyak persoalan, dalam khususnya mengukur dan evaluasi kinerja jalan “berkeselamatan”. Penyelenggaraan jalan untuk tujuan konektivitas kawasan dengan pengelompokan dan klasifikasi fungsi jalan pada kawasan cepat tumbuh dan cepat berkembang (tata ruang kabupaten) belum terakomodir secara jelas diatur dalam Undang-Undang ataupun dalam peraturan pelaksanaannya. Kebijakan keputusan penetapan status jalan terkait dengan implementasi Undang-Undang ini masih belum optimal di lapangan.<sup>25</sup>

Dari sisi yuridis, lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan pengelolaan jalan dalam dinamika legislasi 15 tahun terakhir mengharuskan adanya penyesuaian dan sinkronisasi dalam ketentuan-ketentuan dalam UU tentang Jalan. Sebagai contoh, lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian melahirkan instrumen anggaran bagi pemerintahan desa kemudian pada praktiknya banyak dialokasikan untuk pembangunan jalan desa. Instrumen anggaran ini ada yang berupa Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota maupun Dana Desa (DD) yang merupakan dana yang bersumber dari alokasi APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Praktik terkini bahkan DD langsung ditransfer ke rekening desa tanpa melalui APBD kabupaten/kota. Berdasarkan data dari Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, capaian output DD

---

<sup>25</sup>I Wayan Suteja, *Loc. Cit.*

## **Draf NA per 24 September 2020**

selama 2015-2019, salah satunya adalah untuk pembangunan jalan desa sepanjang 201.899 Km di seluruh Indonesia.<sup>26</sup> Pengaturan terkait hal ini belum memiliki landasan hukum dalam UU tentang Jalan. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa jalan desa merupakan jalan yang berada dalam kewenangan kabupaten yang berarti anggarannya berasal dari APBD Kabupaten. Namun fakta minimnya alokasi APBD untuk infrastruktur jalan di desa menyebabkan banyak ruas jalan desa yang tidak tersentuh oleh APBD Kabupaten. Dalam hal pemerintah kabupaten belum dapat melaksanakan kewenangan tersebut memang dimungkinkan untuk menyerahkannya kepada pemerintah provinsi. Undang-Undang ini belum mengakomodir peran pemerintah pusat dalam penyelenggaraan jalan desa terutama aspek anggaran.

Rencana perubahan terhadap UU tentang Jalan kembali masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional tahun 2020-2025 pada nomor urut 49 dan masuk dalam Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2020 pada nomor urut 6. Komisi V DPR RI kembali menugaskan untuk melakukan pengkajian dan penyempurnaan terhadap Draf Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (RUU tentang Perubahan atas UU tentang Jalan) dengan melakukan penyusunan suatu Naskah Akademik sebagai acuan dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang dimaksud.

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan teori dan praktik empirik dalam penyelenggaraan jalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan?

---

<sup>26</sup>Sistem Informasi Pembangunan Desa, Kementerian Desa, *Penyaluran Dana Desa Tahun 2015-2019*, dimuat dalam <https://sipede.pppmd.kemendesa.go.id>, diakses 24 tanggal Maret 2020.

## **Draf NA per 24 September 2020**

2. Bagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur tentang penyelenggaraan jalan?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan?
4. Apakah sasaran, jangkauan, arah pengaturan dan materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui perkembangan teori dan praktik empiris penyelenggaraan jalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.
2. Mengetahui ketentuan peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur penyelenggaraan Jalan.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.
4. Merumuskan sasaran, jangkauan, arah pengaturan dan materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

Adapun Kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan atas UU tentang Jalan ini adalah sebagai acuan atau referensi bagi kegiatan penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

### **D. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

Metode Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU Jalan dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait baik di tingkat

## **Draf NA per 24 September 2020**

undang-undang maupun peraturan pelaksanaan dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan pula pengumpulan data, diskusi (*focus group discussion*) dan wawancara serta kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* terkait penyelenggaraan jalan dan para pakar atau akademisi.

Pengumpulan data juga dilakukan dengan melakukan diskusi dengan beberapa institusi dan *stakeholders* yang membidangi tentang jalan baik jalan umum maupun jalan tol, baik yang berada di Jakarta maupun di beberapa daerah seperti Ditjen Bina Marga Kementerian PUPR, Badan Pengelola Jalan Tol Kementerian PUPR, Kementerian Desa, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Semarang, Balai Pelaksanaan Jalan Nasional VII, Pemerintahan Desa Keji, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah, Balai Pelaksanaan Jalan Nasional IX Mataram Nusa Tenggara Barat, dan Pemerintahan Desa Jurang Jaler Kecamatan Praya Tengah Kabupaten Lombok Tengah.

Para pakar dan akademisi yang menjadi narasumber dalam kegiatan diskusi antara lain dari Institut Teknologi Bandung, Universitas Indonesia, Universitas Parahyangan, Universitas Tarumanegara, dan Universitas Trisakti, Universitas Gajah Mada, dan Universitas Katolik Atmajaya. Sedangkan Universitas di Daerah antara lain Universitas Nusa Cendana Kupang, Politeknik Negeri Kupang, Universitas Katolik Widya Mandira, Universitas Sriwijaya baik dari fakultas teknik maupun fakultas hukum, Universitas Airlangga, Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya, Universitas Kristen Petra, Universitas Lampung, dan Institut Teknologi Sumatera, Fakultas Teknik dan Fakultas Hukum Universitas Mataram, dan Fakultas Teknik Universitas Diponegoro Semarang, Fakultas Teknik Universitas Negeri Semarang. Selain para pakar dan akademisi tersebut Narasumber lainnya antara lain: Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia NTT, Balai Besar PJN V Sumatera Selatan, Lampung, dan Bangka Belitung, Balai Pelaksanaan Jalan Nasional X (BPJN X), Dinas PU Bina Marga dan

## **Draf NA per 24 September 2020**

Tata Ruang, Dinas Perhubungan, dan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, Dinas Perhubungan, Informasi, dan Komunikasi, Dinas PU Bina Marga dan Penataan Ruang Kabupaten Manggarai Barat, dan Dinas PU Bina Marga Provinsi Lampung.

Selanjutnya data yang berasal dari pengumpulan data kepustakaan dan pengumpulan data di daerah, data yang diperoleh dari masukan pakar, maupun data hasil wawancara dan FGD dengan berbagai pihak tersebut dirumuskan dalam format Naskah Akademik dan draf Rancangan Undang-Undang sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Lampiran I mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik dan Lampiran II tentang perancangan peraturan perundang-undangan

Adapun kerangka penulisan naskah akademik ini disusun berdasarkan logika *input-proses-output*, yang dapat dijelaskan sebagai berikut: input terdiri dari kajian teoritis, praktik empiris serta perubahan paradigma terkait dengan penyelenggaraan jalan. Proses terdiri dari tinjauan permasalahan kebijakan terkait penyelenggaraan jalan serta evaluasi dan analisa UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang terkait dengan penyelenggaraan jalan. Output terdiri dari rumusan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, serta jangkauan dan ruang lingkup materi RUU tentang Perubahan atas UU tentang Jalan.

**BAB II**  
**KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

**A. Kajian Teoretis**

**1. Jalan sebagai Barang Publik**

Dalam ilmu ekonomi, barang publik adalah barang yang memiliki sifat non-rival dan non-eksklusif. Ini berarti konsumsi atas barang tersebut oleh suatu individu tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya dan noneksklusif berarti semua orang berhak menikmati manfaat dari barang tersebut.<sup>27</sup> Suatu barang publik merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunanya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Barang publik adalah untuk masyarakat secara umum (keseluruhan) sehingga semua kalangan dapat menikmatinya.

Istilah barang publik sering digunakan untuk merujuk pada barang yang non-eksklusif dan barang non-rival. Ini berarti bahwa tidak mungkin mencegah seseorang untuk tidak mengonsumsi barang publik. Udara dapat dimasukkan sebagai barang publik karena secara umum tidak mungkin mencegah seseorang untuk menghirupnya. Barang-barang yang demikian itu sering disebut sebagai barang publik murni.<sup>28</sup>

Sebagai barang publik, maka penuh dengan eksternalitas. Terdapat dampak positif atau negatif yang didapatkan individu atau institusi berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas individu atau institusi lain. Adapun faktor-faktor yang bisa menyebabkan eksternalitas adalah kegagalan pasar, kesediaan barang publik, dan kegagalan pemerintah. Ketersediaan barang publik akhirnya mengakibatkan penurunan keinginan atau inisiatif masyarakat untuk berkontribusi terhadap penyediaan dan pengelolaan barang publik.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup>YB Suhartoko, Pembangunan Jalan, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* (FGD) di Pusat Perancangan Undang-Undang dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan atas UU No.38 Tahun 2004 tentang Jalan, Tanggal 11 Juni 2020.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

Sebagai barang publik maka perlu mendapatkan pemeliharaan yang secara jelas. Penanggung jawab terhadap pembangunan dan perbaikan jalan perlu dipertegas, apakah pembangunan itu dilakukan oleh negara atau negara yang memberikan amanat kepada swasta dengan mekanisme yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, terkait dengan pemeliharaan jalan juga perlu menjadi perhatian khusus, di mana pemeliharaan jalan juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagai barang publik, maka dapat dikatakan bahwa jalan dapat digunakan oleh siapapun tanpa terkecuali. Akan tetapi dalam konsep pemeliharaan jalan, maka yang bertanggung jawab atas keberadaan jalan bukan hanya dibebankan kepada negara saja. Masyarakat secara perorangan maupun bersama-sama juga perlu melakukan pemeliharaan jalan dengan tidak merusak jalan atau menggunakan jalan tidak sesuai fungsinya.

Berbeda hal dengan barang swasta yang merupakan barang yang dapat diperoleh dengan membayar di pasar. Adapun barang tersebut memiliki ciri “*excludability*” dan “*rivalry*”. *Excludability* adalah prinsip hak milik atau *property right*, orang lain yang tidak membayar dapat *di-exclude* atau dikeluarkan dari memilikinya, dan tidak berhak menjualnya. *Rivalry* adalah prinsip dimana manfaat diinternalisasi atau dipribadikan. Orang lain yang ikut mengkonsumsi barang tersebut akan mengurangi hak atau manfaat orang pertama.<sup>30</sup>

Meskipun secara konsep jalan merupakan barang milik publik (*public goods*), namun ketika ada kemacetan dan eksternalitas lainnya maka sesungguhnya jalan itu tidak lagi sebagai *public goods* karena dengan adanya kemacetan/eksternalitas maka berarti menambah biaya bagi pengguna. Oleh karena itu, dapat dikenakan biaya bagi yang menyebabkan kemacetan tersebut. Artinya ketika kita ingin jalan sebagai *public goods* maka volume kendaraan harus diatur sehingga tidak ada kemacetan atau tidak menimbulkan eksternalitas, ketika ada kendaraan yang mau masuk dalam keadaan volume sudah memenuhi kapasitas.

---

<sup>30</sup>*Ibid.*

## **2. Penyelenggaraan Jalan**

Konsep penyelenggaraan jalan pertama sekali harus dilihat dari satu kesatuan sistem jaringan jalan. Pelayanan dari sistem jaringan jalan tidak dapat dipisahkan, hanya dapat diturunkan sesuai dengan hirarki fungsi jalan. Indikator yang dapat digunakan untuk mengukur pelayanan dari suatu sistem jaringan jalan adalah seberapa besar sistem jaringan jalan tersebut dapat melayani mobilitas orang dan barang.

Jaringan jalan merupakan suatu sarana yang dapat menghubungkan atau mempersatukan suatu daerah dan daerah lainnya. Akses dari suatu daerah ke daerah lain dapat terganggu akibat adanya suatu segmen jalan yang memiliki pelayanan yang kurang baik. Pelayanan yang kurang baik pada suatu segmen jalan juga dapat mempengaruhi pelayanan dalam satu sistem jaringan jalan. Jalan sebagai aset negara yang melahirkan tanggungjawab negara terhadap pembangunan dan pemeliharaan jalan untuk menghubungkan jaringan jalan sebagai alat pemersatu antar daerah, termasuk kewajiban intervensi pusat untuk pekerjaan jalan daerah yang terkoneksi dengan jaringan arteri primer nasional.<sup>31</sup>

Konsep penyelenggaraan yang diusung dalam perencanaan penyelenggaraan jalan sangat mempengaruhi permasalahan yang diangkat terkait dengan penyelenggaraan jalan dan tujuan yang akan dicapai. Penyusunan kerangka konsep penyelenggaraan infrastruktur jalan harus memandang berbagai aspek yang terkait, yaitu mulai dari kondisi sosial masyarakat, penyediaan infrastruktur hingga dampak yang ditimbulkan dari penyelenggaraan infrastruktur tersebut. Secara konsep berbagai aspek yang terkait dengan penyelenggaraan infrastruktur jalan dapat dikelompokkan sebagai berikut:<sup>32</sup>

- 1) struktur dan sistem politik dan sosial masyarakat;
- 2) penyediaan infrastruktur;
- 3) struktur pemerintahan (pengaturan kelembagaan);

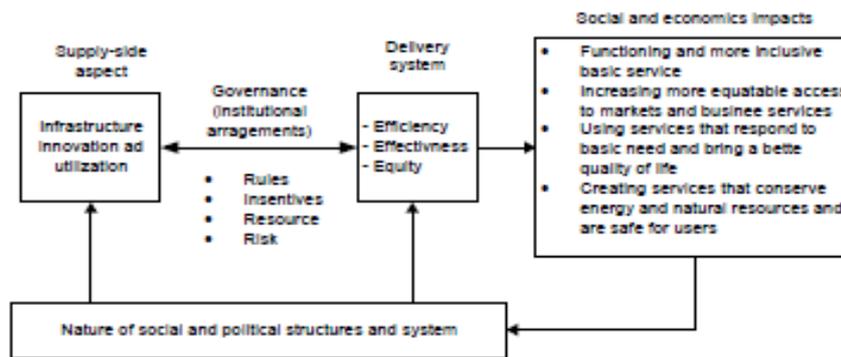
---

<sup>31</sup>FX. Trisbiantara. Pakar Transportasi dari Universitas Trisakti, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* dalam rangka Penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Jakarta 2 Februari 2017.

<sup>32</sup>Usman, S. *Studi Infrastruktur dan Pembangunan Masyarakat: Image of The Subject Matter*, Yogyakarta: Magister Pengelolaan Infrastruktur dan Pemberdayaan Masyarakat (PIPM), Universitas Gadjah Mada, 2009.

- 4) sistem transportasi; dan
- 5) dampak sosial, ekonomi dan lingkungan.

Hubungan antar berbagai aspek tersebut dapat dijelaskan melalui sebagai berikut:<sup>33</sup>



**Gambar 1. Kerangka Konsep Penyelenggaraan Infrastruktur**

Gambar 1 tersebut mengatakan bahwa kondisi struktur dan sistem sosial dan politik yang ada mempengaruhi penyediaan infrastruktur jalan dan sistem transportasi yang diterapkan. Faktor tersebut akhirnya mempengaruhi kebijakan yang diterapkan serta adanya tuntutan kebutuhan masyarakat setempat. Akan tetapi, dalam kondisi struktur sosial yang berbeda, kebijakan penyediaan prasarana jalan akan berbeda, begitu pula sistem transportasi yang diterapkan. Penyediaan infrastruktur jalan yang berbeda akan berdampak pada penerapan sistem transportasi yang lain.

Dalam penyediaan infrastruktur jalan, terdapat inovasi dalam penyelenggaraan infrastruktur dan pemanfaatan segala sumberdaya yang diperlukan dalam rangka penyediaan infrastruktur. Inovasi yang dilakukan dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat dan kebijakan dari pemerintah. Begitu pula dalam hal pemanfaatan sumberdaya, sangat dipengaruhi oleh struktur dan sistem sosial yang ada yang berimbas pada kebijakan penggunaan sumberdaya oleh pemerintah.

Inovasi dan pemanfaatan sumber daya dalam penyediaan infrastruktur jalan akan mempengaruhi sistem transportasi yang dapat diterapkan. Penyediaan infrastruktur tidak akan berpengaruh langsung terhadap sistem

---

<sup>33</sup>*Ibid.*

transportasi, namun dipengaruhi oleh faktor lain yaitu dari sisi pemerintah. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah akan berdampak pada pemanfaatan infrastruktur jalan yang tersedia guna membentuk suatu sistem transportasi. Kebijakan pemerintah yang dilakukan meliputi regulasi, pemberian subsidi, sumber daya dan penjaminan resiko.

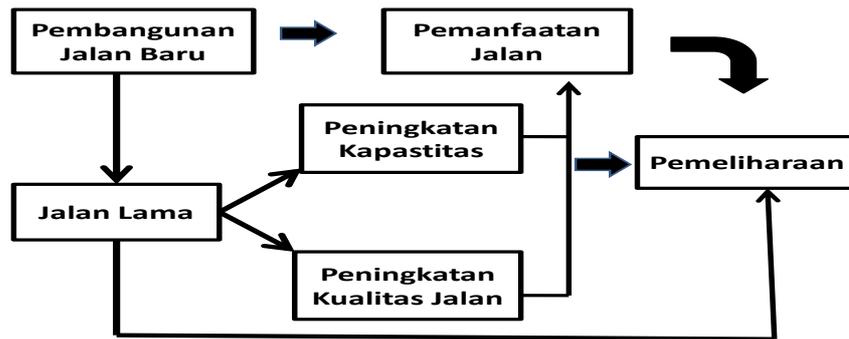
Secara umum penyelenggaraan jalan tidak dapat dipisahkan dari sejumlah kebijakan yang melatarbelakangi konsep penyelenggaraannya. Alur pelaksanaan penyelenggaraan jalan dimulai dari ditetapkannya sejumlah undang-undang dan peraturan pemerintah tingkat pusat maupun daerah yang menjadi dasar kebijakan umum dan kebijakan teknis bagi penyelenggaraan jalan di Indonesia yang merupakan penentu bagi proses perencanaan baik jaringan maupun teknis, studi kelayakan, program dan anggaran, proses konstruksi, operasi dan pemeliharaan yang semuanya sangat berkaitan dengan hasil *output*, *outcome* serta dampak dari penyelenggaraan jalan tersebut.<sup>34</sup>

Konsep penyelenggaraan jalan yang akan digunakan dalam Naskah Akademis ini meliputi perencanaan, pembangunan jalan baru, peningkatan kapasitas jalan, peningkatan kualitas jalan, pemanfaatan, dan pemeliharaan jalan. Rangkaian tersebut merupakan suatu siklus (lihat gambar 2). Pendekatan ini akan semakin memperjelas kinerja pengelolaan pembangunan jalan karena tujuan akhir dari suatu jalan akan terukur berdasarkan panjang dan luas jalan dari permulaan pembangunan suatu jalan. Arah pembangunan jalan dapat mengacu pada berbagai dokumen perencanaan yang ada di pemerintah pusat maupun daerah.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>Efri Debby Ekinola Ritonga, *Kajian Kriteria Penanganan Jalan Nasional Lintas Timur Provinsi Sumatera Utara*, Tesis, Fakultas Teknik Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, 2011, hal. 11.

<sup>35</sup>FX. Trisbiantara, *Loc.Cit.*



**Gambar 2. Siklus Penyelenggaraan Jalan**

Berdasarkan gambar tersebut maka dapat dikatakan bahwa penyediaan jalan setiap kawasan dapat saja berbeda, tergantung arah kewilayahan dan fokus atau prioritas yang akan dicapai.<sup>36</sup> Misalnya dilihat dari pendekatan kebutuhan (*demand approach*) termasuk kebutuhan untuk memelihara jalan yang sudah dibangun dan penyediaan jalan yang mendorong pertumbuhan kegiatan ekonomi di suatu wilayah (*supply approach*). Dengan penyediaan infrastruktur jalan di daerah tertentu diharapkan membawa *multiplier effect* terhadap pertumbuhan disekitarnya. Agar terdapat jaminan konektivitas antarwilayah maka penyelenggaraan jalan hendaknya dilaksanakan secara terintegrasi yang mencakup penyelenggaraan seluruh status jalan baik nasional, provinsi, kabupaten, kota, maupun desa.<sup>37</sup> Pemerintah daerah dapat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah setingkat di atasnya jika belum mampu melaksanakannya.

Mekanisme yang ideal dalam pemberian bantuan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terkait dengan anggaran pembangunan jalan daerah dapat menggunakan mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK bersumber dari APBN dialokasikan pada Daerah untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Alokasi DAK dilaksanakan seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah sejak adanya Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagaimana telah diubah dengan

<sup>36</sup>*Ibid.*

<sup>37</sup>Leksmono S.P. disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD)* dalam rangka Penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Jakarta 1 Februari 2017.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.<sup>38</sup>

Kebijakan yang ditetapkan pembagian alokasi dana per tahun anggaran yang bersifat sektoral pada kegiatan tertentu selalu disesuaikan dengan kebutuhan dan prioritas pada tahun anggaran berjalan. Tahun 2020, terdapat 16 bidang sektoral kegiatan yang dibiayai oleh DAK. Jalan dan keselamatan jalan menjadi subbidang jalan yang dibiayai oleh DAK.

Pada dasarnya penyelenggaraan jalan dilakukan dalam beberapa tahapan. Adapun tahapan penyelenggaraan ini menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka memberikan jaminan bahwa penyelenggaraan jalan sesuai dengan tujuan atau visi dan misi diselenggarakannya jalan. Adapun penyelenggaraan jalan yang dilakukan dengan:

**a. Perencanaan**

Perencanaan jalan memerlukan suatu acuan, ketetapan, dan standar agar jalan yang direncanakan menjadi jalan yang aman, nyaman, dan ekonomis. Perencanaan umum yaitu menyangkut analisis jaringan jalan secara keseluruhan yang ditujukan untuk memperkirakan kebutuhan biaya jangka menengah sampai jangka panjang, sesuai dengan target yang ditetapkan.<sup>39</sup> Setiap pembangunan membutuhkan perencanaan yang tepat dan terkendali agar pembangunan dapat berjalan dengan baik dan mencapai hasil yang sesuai. Jalan dikatakan baik jika direncanakan sedemikian rupa sehingga unsur keselamatan dan kenyamanan pemakai jalan dapat terjamin dengan baik.

Perencanaan dan pembangunan jalan raya termasuk jenis pembangunan infrastruktur dimana berfungsi sebagai pemenuhan salah satu kebutuhan masyarakat yang meliputi proses pembukaan ruangan lalu lintas untuk menghubungkan satu kawasan dengan kawasan yang lain. Proses ini melibatkan pengalihan muka bumi, pembangunan jembatan dan terowongan, bahkan juga pengalihan tumbuh-tumbuhan (Ini mungkin melibatkan penebasan hutan).

---

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>Efri Debby Ekinola Ritonga, *Op.Cit*, hal. 21.

Setiap daerah memiliki kondisi wilayah dan karakteristik masing-masing yang dapat membedakan kebutuhan pembangunan jalan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Oleh sebab itu setiap akan melakukan pembangunan jalan perlu terlebih dahulu dilakukan studi yang berkaitan dengan rencana pembangunan jalan serta memperhatikan dasar-dasar pertimbangan yang mempengaruhi perencanaan jalan agar dapat mengantisipasi dampak yang timbul akibat adanya pembangunan jalan.

Adapun beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan perencanaan jalan, yaitu:<sup>40</sup>

1. Klasifikasi jalan
2. Karakteristik lalu lintas
3. Karakteristik jalan
4. Dampak lingkungan
5. Ekonomi
6. Keselamatan lalu lintas

Dalam tahap perencanaan pembangunan jalan harus dilakukan secara matang dan terencana. Ada berbagai macam jenis perencanaan pembangunan jalan.

1) Perencanaan Berbasis Ruang

Pembangunan jalan yang berbasis penataan ruang dalam operasionalisasinya merupakan pembangunan sektor jalan yang mengacu kepada indikasi program strategis penataan ruang.

2) Perencanaan Berbasis Sistem Transportasi

Penyelenggaraan sistem transportasi perlu memperhatikan 3 aspek, yaitu efisiensi, efektifitas, dan keadilan. Penyelenggaraan transportasi yang merupakan perpaduan antara infrastruktur dan sistem harus dapat memberikan nilai tambah terhadap mobilitas orang dan barang serta dapat memberikan penghematan biaya perjalanan dibandingkan dengan kondisi infrastruktur dan sistem tersebut tidak ada. Infrastruktur jalan

---

<sup>40</sup>Maryono Sugeng, *Dasar Perencanaan Jalan, Survey, dan Data Pendukung*, dimuat dalam [http://www.academia.edu/5740385/DASAR\\_PERENCANAAN\\_JALAN\\_SURVAI\\_and\\_DATA\\_PENDUKUNG](http://www.academia.edu/5740385/DASAR_PERENCANAAN_JALAN_SURVAI_and_DATA_PENDUKUNG), hal. 1, diakses tanggal 18 Februari 2016.

yang ada harus dimanfaatkan seefektif mungkin, yaitu dengan mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi. Kemudahan akses menuju layanan dasar masyarakat, diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Karena itu di dalam penyelenggaraan infrastruktur harus mampu memberikan keadilan untuk mengakses pasar dan layanan bisnis yang ada.

### 3) Perencanaan Teknis

Teknologi pembangunan jalan terus berkembang, baik dari sisi teknologi pelaksanaan maupun material. Termasuk di Indonesia dengan kondisi geografis teknologi pelaksanaan memerlukan penerapan diversifikasi bahan dan teknologi. Misalnya di lahan gambut dapat diterapkan teknologi tradisional maupun modern. Karena itu beberapa hal teknis yang perlu diperhatikan dalam perencanaan pembangunan jalan adalah penggunaan teknologi konstruksi jalan dan analisis dampak lingkungan.

## b. Pembangunan

Pembangunan jalan merupakan proses pembukaan ruangan lalu lintas yang mengatasi berbagai rintangan geografi. Proses ini melibatkan pengalihan muka bumi, pembangunan jembatan dan terowong, bahkan juga pengalihan tumbuh-tumbuhan. Karena itu dalam pembangunan jalan diperlukan perencanaan untuk mengatasi masalah dampak lingkungan yang menjadi perhatian agar tidak mengganggu keseimbangan ekosistem. Pembangunan jalan menurut Sulaksono mempunyai tahapan dimulai dari tahap perencanaan (*planning*), selanjutnya dilakukan studi kelayakan (*feasibility study*) dan perancangan detail (*detail design*), kemudian tahap konstruksi (*construction*) dan diakhiri tahap pemeliharaan (*maintenance*).<sup>41</sup>

Jalan sendiri memiliki manfaat karena dapat meningkatkan kegiatan ekonomi di suatu tempat. Dengan demikian pembangunan jalan yang sebagian besar merupakan parasarana publik memiliki nilai ekonomi, nilai sosial dan nilai strategis. Pembangunan jalan merupakan kebutuhan yang sangat vital sebagai pendukung utama dinamika dan aktivitas ekonomi baik

---

<sup>41</sup>Efri Debby Ekinola Ritonga, *Op.Cit*, hal. 25.

## Draf NA per 24 September 2020

dipusat maupun di daerah, pengembangan wilayah serta prasarana penunjang yang utama bagi perekonomian nasional. Pada perkembangannya, pembangunan jalan semakin diperlukan untuk menjembatani kesenjangan dan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan antarwilayah, antarperkotaan dan antarperdesaan serta untuk mempercepat pengembangan wilayah dan mempererat hubungan antarwilayah. Selain itu, jalan juga memiliki manfaat strategis antara lain menciptakan pekerjaan berskala besar, penggunaan sumber daya dalam negeri serta meningkatkan sektor riil dengan menciptakan multiplier efek perekonomian.

Sementara itu tujuan pembangunan jalan yaitu untuk meningkatkan pelayanan jasa transportasi secara efisien, handal, berkualitas, aman, harga terjangkau dan mewujudkan sistem transportasi nasional secara intermoda dan terpadu dengan pembangunan wilayah dan menjadi bagian dari suatu sistem distribusi yang mampu memberikan pelayanan dan manfaat bagi masyarakat luas, termasuk meningkatkan jaringan desa-kota yang memadai. Berdasarkan hal di atas maka konsep penyelenggaraan jalan merupakan satu kesatuan sistem pembangunan.

Dalam tahap pembangunan jalan terdapat juga peningkatan kapasitas jalan. Peningkatan kapasitas sangat penting untuk memperlancar mobilitas barang dan jasa. Peningkatan kapasitas<sup>42</sup> biasanya dilakukan dengan kegiatan menambah lajur jalan dan pelebaran bahu jalan. Kualitas teknis jalan pada peningkatan kapasitas jalan harus setara atau lebih dari kualitas teknis jalan yang telah ada.

Salah satu tahapan pembangunan jalan juga dilakukan dengan peningkatan kualitas jalan. Peningkatan kualitas jalan merupakan kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan mutu dan kelas jalan. Kegiatan ini

---

<sup>42</sup>Menurut King County Public Rules and Regulations, kapasitas diartikan: "*Capacity*" means a quantified estimate of the maximum number of vehicles that can be accommodated by a roadway section or intersection in the Committed Network during a peak travel period and under specified operating conditions, dimuat dalam <https://www.kingcounty.gov/about/policies/rules/utilities/put1033pr.aspx>, diakses tanggal 28 Maret 2020.

penting karena memberikan dampak ekonomi. Abdul Wahab<sup>43</sup> dalam studinya mengatakan bahwa terdapat beberapa variabel yang dianggap berpengaruh dalam peningkatan kualitas jalan terhadap pengembangan kawasan pertanian. Adapun dalam studi tersebut dapat disimpulkan bahwa, tingkat aksesibilitas dan mobilitas penduduk meningkat dan sangat berpengaruh setelah investasi infrastruktur jalan ditingkatkan kualitasnya. Di samping meningkatnya akses yang lebih cepat untuk berinteraksi dengan wilayah lainnya, maka tingkat pemanfaatan lahan dan nilai lahan dalam kawasan jalan lingkar jadi meningkat, lahan yang tadinya kurang produktif berubah menjadi lahan yang berpotensi untuk menghasilkan komoditi yang lebih berkualitas.

Pengaturan pemanfaatan dan penggunaan bagian-bagian jalan dimaksudkan untuk menjamin bahwa pemanfaatan ruang manfaat jalan dan ruang milik jalan selain peruntukannya, penggunaan ruang manfaat jalan yang memerlukan perlakuan khusus terhadap konstruksi jalan dan jembatan, serta penggunaan ruang pengawasan jalan dapat dilaksanakan secara tertib.<sup>44</sup>

Pengaturan pemanfaatan dan penggunaan bagian-bagian jalan bertujuan untuk pengamanan fungsi jalan, menjamin kelancaran dan keselamatan pengguna jalan, dan keamanan konstruksi. Jalan pemanfaatan ruang manfaat jalan dan ruang milik jalan selain peruntukannya meliputi bangunan dan jaringan utilitas, iklan, media informasi, bangun-bangunan, dan bangunan gedung di dalam ruang milik jalan, penggunaan ruang manfaat jalan yang memerlukan perlakuan khusus terhadap konstruksi jalan dan jembatan berupa muatan dan kendaraan dengan dimensi, muatan sumbu terberat dan/atau beban total melebihi standar dan Penggunaan ruang pengawasan jalan yang tidak mengganggu keselamatan pengguna jalan dan keamanan konstruksi jalan.<sup>45</sup>

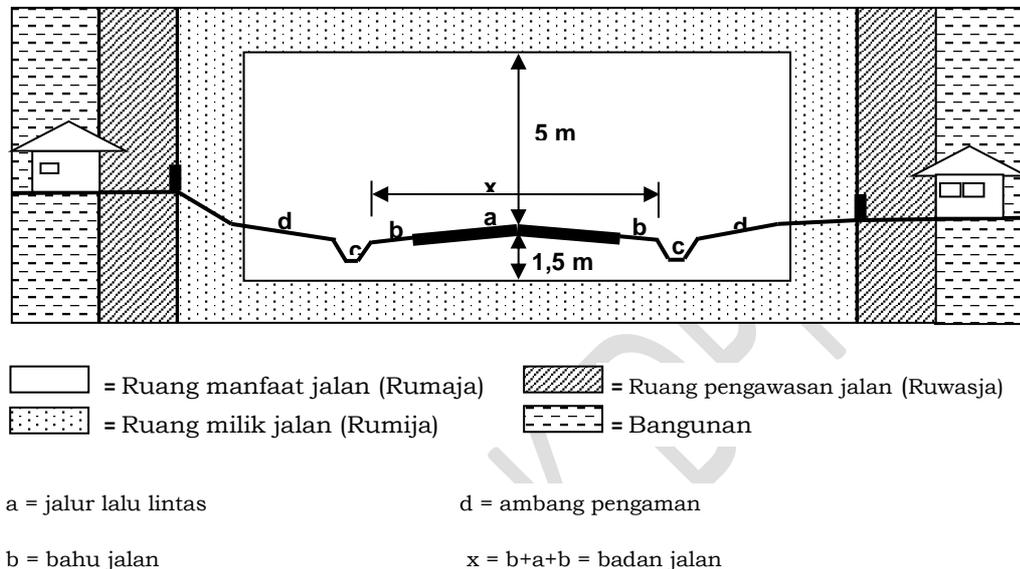
---

<sup>43</sup>Abdul Wahab, *Dampak Peningkatan Kualitas Jalan Lingkar Barat Enrekang Terhadap Pengembangan Kawasan Pertanian*, Tesis, Progam Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro, 2009, hal. 126.

<sup>44</sup>Bina Marga Provinsi NTB, *Pemanfaatan Ruang Milik Jalan untuk Pemasangan Utilitas pada Ruas Jalan Provinsi*, dimuat dalam <http://binamarga.dpu.ntbprov.go.id/rekomendasi-pemanfaatan-ruang-milik-jalan-untuk-pemasangan-utilitas-pada-ruas-jalan-provinsi/>, diakses tanggal 21 Maret 2020.

<sup>45</sup>*Ibid.*

Pemanfaatan jalan juga akan terkait dengan pemanfaatan bagian jalan. Bagian-bagian jalan meliputi ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, ruang pengawasan jalan dan lajur khusus. Bagian-bagian jalan dapat dijelaskan dalam Gambar 3.



**Gambar 3. Bagian-Bagian Jalan**

Ruang milik jalan (*right of way*) adalah sejalur tanah tertentu di luar ruang manfaat jalan yang masih menjadi bagian dari ruang milik jalan yang dibatasi oleh tanda batas ruang milik jalan yang dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan perluasan keamanan penggunaan jalan antara lain untuk keperluan pelebaran ruang manfaat jalan pada masa yang akan datang. Ruang manfaat jalan meliputi badan jalan, saluran tepi jalan, dan ambang pengamannya. Pemerintah perlu mengupayakan pengendalian dan pembatasan pemanfaatan ruang di sepanjang jalan, terutama jalan arteri primer, agar tidak mempengaruhi kelancaran arus lalu lintas.<sup>46</sup>

Ruang manfaat jalan adalah suatu ruang yang dimanfaatkan untuk konstruksi jalan dan terdiri atas badan jalan, saluran tepi jalan, ruang utilitas jalan, serta ambang pengamannya. Badan jalan meliputi jalur lalu lintas, dengan atau tanpa jalur pemisah dan bahu jalan, termasuk jalur pejalan

<sup>46</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985 tentang Jalan.

kaki. Ambang pengaman jalan terletak di bagian paling luar, dari ruang manfaat jalan, dan dimaksudkan untuk mengamankan bangunan jalan.<sup>47</sup>

Ruang pengawasan jalan merupakan ruang tertentu yang terletak di luar ruang milik jalan yang penggunaannya diawasi oleh penyelenggara jalan agar tidak mengganggu pandangan pengemudi, konstruksi bangunan jalan apabila ruang milik jalan tidak cukup luas, dan tidak mengganggu fungsi jalan. Terganggunya fungsi jalan disebabkan oleh pemanfaatan ruang pengawasan jalan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.<sup>48</sup>

### **c. Manajemen Aset Jalan**

Dalam pemerintahan dan bisnis, manajemen aset dilaksanakan dalam rangka menuju penyelenggaraan *good governance* yang mencakup pelaksanaan akuntabilitas, partisipasi dan keterbukaan. Manajemen aset ini berkembang cukup pesat dimulai dengan orientasi yang statis, kemudian berkembang menjadi dinamis, inisiatif dan strategis. Manajemen merupakan serangkaian proses yang terdiri atas perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), pengawasan (*controlling*) dan penganggaran (*budgeting*).<sup>49</sup> (Nawawi, 2003). Sedangkan definisi manajemen menurut Griffin adalah sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien. Berdasarkan pengertian tersebut maka dapat dikatakan bahwa manajemen adalah kegiatan pengelolaan yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, hingga pengontrolan.<sup>50</sup>

Menurut Hariyono, kategori aset publik dalam kaidah internasional mencakup aset operasional, aset non operasional, aset infrastruktur dan *community* aset. Kategori aset publik ditunjukkan pada tabel berikut ini.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>*Ibid.*

<sup>49</sup>Hadari Nawawi, *Manajemen Stratejik Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.

<sup>50</sup>Ricky W Griffin, *Manajemen*, Edisi ketujuh, jilid 2, Jakarta: Erlangga, 2004.

<sup>51</sup>Arik Hariyono, *Prinsip & Teknik Manajemen Kekayaan Negara*, Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Umum, 2007.

## Draf NA per 24 September 2020

Kategori Aset	Keterangan
Aset Operasional	Tanah yang termasuk <i>special property</i> Rumah Tinggal Dinas Perumahan Lainnya Bangunan Kantor Sekolah Perpustakaan Gedung Olahraga Golf Mess Museum dan Galery Bengkel Tempat Parkir Kendaraan Mesin Kuburan
Aset Non Operasional	Tanah yang akan dibangun Komersial property Aset Investasi Aset berlebih (Surplus Aset)
Aset Infrastruktur	<b>Jalan</b> Pelabuhan/ Dermaga Jembatan Saluran Air Dan lain-lain
<i>Community</i> Aset	Halaman dan Taman Bangunan Bersejarah Bangunan Kesenian Museum Sarana Ibadah

Menurut Suherman, Manajemen aset jalan adalah suatu sistematis dari proses pemeliharaan, rehabilitasi, dan operasional aset-aset fisik dengan cara biaya yang efektif dan efisien. Ini merupakan kombinasi dari dasar-dasar teknik yang berbaur bisnis dan teori ekonomi dan menyediakan suatu alat bantu untuk memfasilitasi suatu pengorganisasian, logika dan pendekatan terintegrasi terhadap pembuatan keputusan investasi jalan. Dengan kata lain bahwa manajemen aset jalan adalah suatu sistematis proses yang dimaksudkan untuk efisiensi dan efektifitas biaya pemeliharaan, rehabilitasi dan operasional terhadap aset-aset jalan untuk dapat melakukan rasionalisasi dan integrasi dalam pembuatan keputusan. Aset-aset jalan ini

mencakup perkerasan, jembatan, peralatan kontrol lalu lintas dan sebagainya.<sup>52</sup>

Menurut Suherman, “Tujuan dari manajemen aset jalan adalah untuk mengoptimalkan kinerja pada suatu jaringan jalan sepanjang waktu”. Dengan kata lain, kinerja dari suatu jaringan jalan dapat dioptimalkan kinerjanya sesuai dengan yang diharapkan. Dalam melaksanakan manajemen aset jalan tersebut, maka perlu dilakukan beberapa tahapan manajemen kegiatan yang secara langsung akan berdampak terhadap jaringan jalan tersebut.<sup>53</sup>

Menurut Robinson dalam Suherman, pelaksanaan dalam kegiatan pemeliharaan jalan harus melalui tahapan-tahapan yang rasional dan terpadu. Tahapan ini terdiri dari perencanaan umum, pemograman tahunan, persiapan pelaksanaan, dan operasi dari pelaksanaan kegiatan tersebut. Kegiatan perencanaan umum merupakan tahapan awal dalam kegiatan manajemen pemeliharaan jalan. Kegiatan ini bertujuan untuk mendapatkan kebijakan akan ditentukan untuk manajemen pemeliharaan jalan secara menyeluruh. Setelah tahapan perencanaan selesai, maka tahapan selanjutnya yaitu tahapan pemograman. Kegiatan pemograman harus didasarkan pada kebijakan hasil dari tahapan perencanaan umum yang telah dilaksanakan. Tahapan berikutnya yaitu kegiatan persiapan dan pelaksanaan. Dan ketika selesai tahapan pelaksanaan, maka tahapan akan kembali kepada tahapan pemograman. Demikian seterusnya sehingga membentuk siklus sampai harus kembali kepada perencanaan umum dari manajemen pemeliharaan jalan.<sup>54</sup>

Berdasarkan prinsip manajemen asset tentunya semua jaringan jalan yang ada seharusnya berfungsi baik. Melihat data akhir 201, kondisi jalan nasional bagus dan sedang 92%, namun tidak menerus pada jalan sub nasional yaitu jalan provinsi yang kondisi bagus dan sedang 68% dan jalan kabupaten hanya 57%. Kondisi ini menyebabkan biaya transportasi yang tinggi. Jaringan jalan dibangun dengan umur rencana tertentu (10 tahun atau 20 tahun), dan agar jaringan jalan berfungsi baik, setiap ruas jalan

---

<sup>52</sup>Suherman Sulaiman, *Variabilitas Data dalam Pemodelan Kinerja Perkerasan untuk Manajemen Aset Jalan*. Jurnal Itenas Rekayasa No.1 Vol.XII Januari - Maret 2009, 21-28.

<sup>53</sup>*Ibid.*, hal. 28.

<sup>54</sup>*Ibid.*

harus di preservasi (rekonstruksi kalau umur habis, rehabilitasi umumnya setiap 5 tahun dan pemeliharaan rutin tahunan untuk semua ruas jalan).<sup>55</sup>

**d. Pemeliharaan Jalan**

Dengan selesainya pembangunan suatu jaringan jalan, maka kegiatan penyelenggaraan jalan sekarang telah berubah penekanannya, yaitu dari pekerjaan pembangunan jalan baru menuju ke pekerjaan pemeliharaan jalan. Jalan yang selesai dibangun dan dioperasikan akan mengalami penurunan kondisi sesuai dengan bertambahnya umur sehingga pada suatu saat jalan tersebut tidak berfungsi lagi sehingga mengganggu kelancaran perjalanan.

Pemeliharaan adalah segala hal yang dilakukan untuk menjaga jalan yang telah dibangun agar tetap berada dalam kondisi yang baik. Ada beberapa jenis pemeliharaan. Yang paling penting adalah pemeliharaan rutin. Pemeliharaan rutin adalah pekerjaan yang dilakukan 2 atau 3 kali dalam setahun untuk memastikan jalan berada pada kondisi yang baik, dan masalah-masalah kecil tidak diacuhkan namun diatasi sebelum menjadi masalah yang besar. Kemudian, pemeliharaan berkala adalah pekerjaan yang dilakukan dengan frekuensi yang lebih sedikit (contoh: sekali dalam 4 atau 5 tahun). Pelaksanaan pemeliharaan berkala melibatkan lebih banyak pekerjaan dan biaya yang lebih tinggi, dan termasuk diantaranya adalah pelapisan ulang, perbaikan besar pada jembatan dan gorong-gorong, atau memperbaiki bagian-bagian yang rusak di sepanjang jalan tersebut.<sup>56</sup>

Pada pelaksanaannya pemeliharaan identik dengan pembinaan jalan disusun mencakup usaha-usaha memelihara/merawat serta memperbaiki kerusakan-kerusakan terhadap seluruh ruas jalan yang ada agar tetap dalam kondisi mantap. Pengertian ini mencakup penanganan permukaan aspal dan *drainase*, maka pemeliharaan perlu ditingkatkan dengan ketajaman yang memadai, pemeliharaan jalan menyangkut pemeliharaan rutin dan

---

<sup>55</sup>A. Hermanto Dardak, *Isu Penyelenggaraan Jalan sebagai Masukan Peraturan Perundang-undangan*, Disampaikan dalam RDPU di Komisi V DPR RI dalam rangka Penyusunan RUU Revisi UU No.38 Tahun 2004 tentang Jalan, tanggal 30 Juni 2020.

<sup>56</sup>ILO, *Buku Panduan 1: Mengatur Untuk Menjaga Jalan Agar Tetap Dalam Kondisi Baik*, dimuat dalam [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms\\_141562.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms_141562.pdf), diakses tanggal 21 Maret 2020.

pemeliharaan berkala (*routine and periodic maintenances*). Pemeliharaan jalan yang memadai dapat memperpanjang umum pelayanan jalan yang mantap.

Kerusakan jalan sendiri dapat disebabkan karena kelebihan kapasitas muatan kendaraan antara lain diperlihatkan dengan adanya permukaan jalan yang bergelombang (deformasi), sehingga dengan cepat terjadi permukaan jalan yang retak-retak dan berlubang. Kerusakan yang ditimbulkan oleh kurangnya perawatan jalan antara lain bahu jalan yang ditumbuhi rumput dan semak serta saluran samping yang tidak berfungsi sehingga mengakibatkan genangan air yang mempercepat penurunan kualitas konstruksi jalan. Kondisi permukaan jalan yang retak dan berlubang tidak segera dilakukan penanganan akan semakin bertambah kerusakan jalan dalam waktu relatif cepat.

**e. Preservasi Jalan**

Terdapat 4 pola fenomena terkait dengan kerusakan jalan yakni:<sup>57</sup>

- a. Pola kerusakan berulang di mana jenis, tipe dan lokasi hampir sama dan hampir tidak pernah berpindah.
- b. Pola perbaikan berulang yang masih konvensional, lebih baik aman dan governance dengan masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat.
- c. Pola pembiayaan tanpa terobosan di mana ada kekakuan sistem regulasi pendanaan yang tidak dapat dipakai secara *anytime* dan *anywhere* sehingga berdampak memperparah kerugian bagi pengguna dan masyarakat.
- d. Pola Penanganan Tanpa Perubahan di mana masyarakat tidak puas karena berdampak penurunan produktivitas kerja.

4 Pola fenomena kerusakan tersebut sulit diselesaikan solusinya di lapangan karena banyak faktor eksternal dan internal yang mempengaruhinya. Faktor eksternal adalah faktor penyebab kerusakan jalan yang berasal dari luar bangunan jalan dan tidak dapat diselesaikan dengan tugas dan fungsi penyelenggara jalan tetapi berkolaborasi dengan pihak lain yang ikut intervensi. Adapun Faktor internal adalah faktor penyebab berasal

---

<sup>57</sup>Agus Taufik Mulyono, *Early Warning Masukan Penting Penyusunan RUU Revisi Undang-Undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan*, Webinar Zoom Meeting RDPU Komisi V DPR RI Pembahasan Masukan Terkait Penyusunan RUU Revisi UU 38 Tahun 2004, Selasa 30 Juni 2020.

dari unsur penyelenggara jalan terutama terkait ketidakpatuhan terhadap aturan mutu dan prosedur kerja yang disepakati.<sup>58</sup>

Perlu penataan ulang pemahaman preservasi jalan. Preservasi jalan bukan perbaikan kerusakan jalan. Preservasi lebih dekat dengan pemahaman pemeliharaan preventif untuk mempertahankan kondisi kemantapan jalan. Preservasi jalan seharusnya dikembalikan pada fungsinya sebagai manajemen aset jalan yang kondisinya sudah mantap, bukan sebaliknya. Tiap ruas jalan seharusnya memiliki kurva prediksi kerusakan sepanjang umur rencana yang disepakati. Preservasi di negara yang sudah “*road standard minded*”, memberikan kepastian pemahaman bahwa preservasi jalan merupakan upaya teknis mempertahankan kemantapan jalan yang kondisinya sudah mantap hingga umur rencana yang ditargetkan.<sup>59</sup>

Preservasi jalan seharusnya untuk memelihara jalan yang kondisinya sudah mantap agar tetap bertahan kemantapannya hingga umur rencana tercapai. Preservasi jalan merupakan upaya teknis pelestarian perkerasan jalan yang kondisinya masih mantap serta suatu bentuk manajemen aset jalan yang kondisinya sudah mantap. Secara hakekat, preservasi jalan itu “bukan” upaya teknis untuk memperbaiki perkerasan jalan yang rusak tetapi upaya teknis untuk mempertahankan jalan yang mantap hingga umur rencana tercapai. Istilah “Preservasi” tidak dinyatakan secara definitif dalam pasal-pasal UU tentang Jalan, hanya dimaknai secara implisit dari pasal-pasal penting yang terkait keandalan dan kelaikan jalan. UU tentang Jalan lebih menekankan bahwa kegiatan pemeliharaan, perawatan, dan pemeriksaan jalan harus dapat mempertahankan kemantapan jalan hingga umur rencana, berdampak ambigu dalam implementasinya.<sup>60</sup>

Menurut *Pavement Preservation Guidelines* - FHWA, preservasi perkerasan jalan (*pavement preservation*) didefinisikan sebagai suatu pendekatan sistematis yang menggunakan strategi berperspektif jangka panjang dan makro/menyeluruh (tingkat jaringan), untuk meningkatkan kinerja

---

<sup>58</sup>*Ibid.*

<sup>59</sup>*Ibid.*

<sup>60</sup>*Ibid.*

pelayanan perkerasan, dengan menggunakan berbagai metode atau praktek yang terintegrasi dan efisien (*costs-effective*), yang pada akhirnya meningkatkan umur perkerasan, meningkatkan aspek keselamatan jalan dan sesuai dengan harapan atau kepuasan pengguna jalan. Preservasi jalan tersebut menganut prinsip bahwa biaya perbaikan perkerasan akan menjadi lebih tinggi pada kondisi perkerasan yang lebih rendah (rusak).<sup>61</sup> Pengertian preservasi menurut aturan hukum yang ada dapat diinterpretasikan meliputi: pemeliharaan jalan (pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala, dan rehabilitasi), dan peningkatan jalan yang terbatas pada peningkatan struktur. Sedangkan peningkatan jalan yang berakibat pada peningkatan kapasitas tidak dapat dimasukkan sebagai kegiatan preservasi, karena kegiatannya dilakukan dengan pelebaran perkerasan yang tidak dipersyaratkan sebagai kegiatan preservasi.<sup>62</sup>

### **3. Penyelenggaraan Jalan Tol**

#### **a. Prinsip Pengusahaan dan Pembiayaan Jalan Tol**

Pengusahaan jalan tol bersifat jangka panjang, dengan *payback period* lebih besar dari 20 tahun. Pengembalian utang memiliki masa 15 sampai 20 tahun, dengan konsesi yang diberikan antara 35 hingga 40 tahun. Beban investasi terbesar (tanah, konstruksi dan peralatan) terjadi di awal masa konsesi, sementara pendapatan baru mulai tumbuh di awal operasi jalan tol. Beberapa parameter pokok investasi berada di luar kendali investor, diantaranya waktu dan biaya pembebasan lahan, penetapan tarif dan Perwujudan Rencana Induk Jaringan Jalan (terkait dengan prediksi volume lalu lintas). Evaluasi dan penyesuaian tarif dilakukan berdasarkan kelayakan dan keuntungan minimal sebagaimana disepakati dalam perjanjian pengusahaan jalan tol, setelah dilakukan audit oleh akuntan publik.<sup>31</sup> Karakteristik pengusahaan tersebut menyebabkan risiko investasi sangat besar. Sisi pengeluaran dalam pengusahaan mencakup:

6) Jangka panjang dan investasi besar.

---

<sup>61</sup>Harlan P. Sinaga, *Manajemen Preservasi Jalan Untuk Pengelolaan Jaringan Jalan Wilayah*, Bandung: Kementerian Pekerjaan Umum-Badan Penelitian dan Pengembangan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Jalan dan Jembatan, 2011, hal. 5.

<sup>62</sup>*Ibid.* hal 17.

## Draf NA per 24 September 2020

- 7) Investasi umumnya berupa gabungan ekuiti dan pinjaman.
- 8) Defisit pada beberapa tahun awal operasi.
- 9) Biaya pada masa operasi.

Berbagai faktor kunci sukses pengembangan jalan tol menurut Walker & Smith adalah sebagai berikut:<sup>63</sup>

- a. Proyek yang sukses membutuhkan pemahaman oleh pemerintah mengenai risiko yang dihadapi investor dan kemauan pemerintah untuk memberikan jaminan dan mekanisme regulasi yang tepat.
- b. Proyek yang paling sukses adalah yang menggabungkan risiko dari pendapatan masyarakat yang rendah (*low income risk*) dan terpenuhinya persyaratan minimal dari sisi perencanaan dan penggunaan biaya yang wajar.
- c. Skema BOT masih dapat digunakan apabila pendapatan tol atau *fare box revenue* tidak dapat menutupi biaya modal (*capital cost*).
- d. Jika pemerintah yakin terhadap keuntungan dari efisiensi manajemen oleh sektor swasta, maka *franchising* operasional atau manajemen jalan tol setelah terminasi kontrak perlu dipertimbangkan untuk dilanjutkan.

Beberapa *best practices* yang mendukung investasi di jalan tol adalah:

- 1) Pemerintah harus menciptakan lingkungan yang kondusif bagi partisipasi sektor swasta (*private sector participation/PSP*).
- 2) Pemerintah harus mengidentifikasi proyek-proyek PSP yang prioritas.
- 3) Prospek proyek BOT terbaik adalah di negara yang pendapatan masyarakatnya menengah (*middle-income countries*).
- 4) Bentuk kerjasama selain BOT perlu juga diimplementasikan seperti konsesi, lease, kontrak manajemen, rehabilitasi, pemeliharaan, dan operasional, kontrak *turnkey*, manajemen koridor, dan sebagainya.
- 5) Transparansi dan kompetisi sangat diperlukan dalam proses pengadaan proyek.

---

<sup>63</sup>Walker, C., Mulcahy, J., Smith, A., Lam, P.T., and Cochrane, R. (1995). *Privatized infrastructure: the build operate transfer approach*. Thomas Telford. London.

## Draf NA per 24 September 2020

- 6) Bantuan pemerintah (*government support*) perlu didefinisikan di awal sebagai nilai maksimum, sehingga investor dapat menyiapkan penawaran yang realistis.

Dari sisi pemerintah, strategi regulasi dan kerangka legal mengenai reformasi pengembangan infrastruktur di Indonesia telah tertuang dalam dokumen *white papers*. Sedangkan dari sisi investor, beberapa faktor kunci sukses untuk memperoleh keuntungan yang kompetitif dalam pembangunan dan pengelolaan jalan tol adalah:

- a. Memberikan keseimbangan kepentingan bagi semua stakeholder yaitu kepuasan pemilik, pelanggan, dan karyawan perusahaan, terutama didasarkan kepada kemampuan membayar (*ability to pay*) masyarakat pengguna jalan tol.
- b. Pengelolaan perusahaan yang baik didasarkan pada konsep *good corporate governance* (terbuka, transparan, kompetitif, dan akuntabilitas).
- c. Kemampuan SDM dalam pengembangan usaha dan manajemen pembangunan/pengelolaan jalan yang andal dan terpercaya serta kemampuan SDM operasional yang terampil. Hal yang juga perlu mendapat perhatian adalah penyiapan kontrak (perjanjian kerjasama) yang dapat mengalokasikan risiko usaha secara tepat.
- d. Terciptanya proyek yang layak secara ekonomi, sosial, finansial, dan lingkungan serta layak secara kredit terutama melalui skema pembiayaan *project financing*. Dalam hal ini keterlibatan kreditur yang dapat memberikan pinjaman jangka panjang sangat diutamakan, seperti dana pensiun, obligasi, pasar modal, pinjaman lunak internasional seperti Bank Dunia melalui *International Finance Corporation* (IFC), ADB, dan sebagainya.

Pembiayaan jalan tol dibagi menjadi pembiayaan pra konstruksi, pembiayaan konstruksi, dan pembiayaan pasca konstruksi. Pembiayaan pra konstruksi meliputi perijinan, studi, disain, pembebasan lahan terutama dalam hal ganti rugi. Pembiayaan konstruksi terdiri dari pembangunan yang dititikberatkan pada beberapa hal yaitu kontinuitas sumber dana, bunga pada masa konstruksi, obligasi/*bond* sebagai alternatif pembiayaan investasi,

## **Draf NA per 24 September 2020**

pengembalian pinjaman, dan pengadaan peralatan. Pembiayaan pasca konstruksi meliputi operasi dan pemeliharaan yang terdiri dari sistem penyelenggaraan operasi, cacat kondisi konstruksi bangunan, inflasi biaya operasi dan pemeliharaan serta vandalisme.

### **b. Pengelolaan Jalan Tol**

Pengelolaan mempunyai fungsi sebagai usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan yang dilakukan melalui perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pemberian perintah (*commanding*), pengkoordinasian (*coordinating*), dan pengawasan (*controlling*). Penyelenggaraan jalan tol merupakan bagian dari pengelolaan jalan tol. Penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan.

Penyelenggaraan jalan tol bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya. Kewenangan penyelenggaraan jalan tol berada pada Pemerintah yang meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan. Sebagian wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol yang berkaitan dengan pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan badan usaha dilaksanakan oleh BPJT.

## **4. Pembiayaan**

Pembiayaan penyelenggaraan jalan dapat dilakukan dengan dua sistem. Adapun sistem ini membagi antara pembiayaan yang dibebankan pada APBN maupun pembiayaan yang dapat dilakukan melalui mekanisme peran swasta.

### **a. Peran Pemerintah**

UU tentang Jalan menegaskan bahwa pembiayaan jalan umum merupakan tanggungjawab pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Selanjutnya, apabila pemerintah daerah belum mampu membiayai jalan yang

## **Draf NA per 24 September 2020**

menjadi tanggungjawabnya, maka pemerintah pusat dapat membantu pemerintah daerah, sesuai dengan ketentuan yang ada.

Pada saat ini terdapat tiga macam sistem pembiayaan jalan yang dipergunakan di banyak negara di dunia. Pertama adalah tipe anggaran tradisional (melalui anggaran pemerintah). Sistem ini merupakan sistem yang paling lama diterapkan, tetapi telah terbukti di banyak negara bahwa sistem ini makin sulit untuk dapat memenuhi kebutuhan dana pemeliharaan jalan. Kedua adalah sistem yang melibatkan pihak swasta melalui konsensi baik tol maupun *shadow toll*. Walaupun sistem ini tidak dapat diberlakukan pada seluruh jaringan jalan, tetapi sistem ini merupakan suatu tahapan ke arah swastanisasi jalan. Sistem yang ketiga adalah sistem pembiayaan jalan, yang mengarah kepada "komersialisasi" jalan, yaitu menghadapkan permasalahan jalan pada kebutuhan pasar, dengan mengumpulkan dana untuk pemeliharaan jalan (*road fund*) atas jasa pelayanan yang diberikannya (*fee for service*) dan mengelolanya sebagaimana layaknya aset ekonomi.

### **b. Dana Desa untuk Jalan Desa**

Desa memiliki peranan tersendiri dalam pembangunan baik itu secara fisik maupun pembangunan karakter manusia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa) merupakan salah satu produk hukum yang bertujuan untuk:

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;

## Draf NA per 24 September 2020

- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Salah satu aturan dalam UU tentang Desa yaitu mengatur mengenai pendapatan desa yang bersumber dari:<sup>64</sup>

- a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Salah satu point penting dalam aturan tersebut yaitu mengenai dana desa yang bersumber dari APBN yang diperuntukan bagi desa, yang ditransfer melalui anggaran belanja daerah kabupaten.<sup>65</sup>

Pasal 9 ayat (1) UU tentang Jalan menyebutkan salah satu status jalan yaitu jalan desa. Adapun hal ini juga diatur dalam Penjelasan Pasal 19 huruf b UU tentang Desa yang menyebutkan bahwa Yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena

---

<sup>64</sup>Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>65</sup>Fahrul Ridha, *Analisis Pengelolaan Dana Desa dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat di Kecamatan Langsa Kota Kota Langsa*, Jurnal At-Tawassuth, Jurnal Ekonomi Islam, Vol. IV No 2, Juli – Desember 2019, hal. 252.

perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa.

Penggunaan dana desa pada dasarnya untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di desa. Adapun salah satu pemanfaatan yang dapat dilakukan yaitu dengan membangun jalan desa. Pembangunan jalan desa dimaksudkan agar setiap masyarakat mempunyai hak yang sama atas pembangunan infrastruktur di Indonesia. Pembangunan jalan desa diharapkan dapat mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

### **c. Pembiayaan Infrastruktur Melalui Pembiayaan Investasi Non Anggaran (PINA)**

Pembangunan di Indonesia pada umumnya pembiayaannya berasal dari adanya sumber dana dari pemerintah yang sumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Namun, pembangunan infrastruktur yang dapat difasilitasi pembiayaannya oleh negara hanya berkisar 40% yang mampu disokong pembiayaannya.<sup>66</sup> Dalam rangka pemenuhan seutuhnya pembiayaan infrastruktur untuk melakukan percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia, pemerintah mengeluarkan inovasi berupa pembiayaan kreatif (*creative financing*).<sup>67</sup> Pembiayaan kreatif bertujuan agar rencana pembangunan terealisasi serta memelihara agar anggaran pendapatan belanja negara/ daerah tetap sehat serta akuntabel. Pembiayaan ini menitikberatkan pada sumber lainnya diluar anggaran pemerintah yang bertujuan ketahanan fiskal terjaga dengan cara membuka kesempatan segala pihak selain pemerintahan untuk bertaspasi dalam pemenuhan pembiayaan

---

<sup>66</sup>Bappenas, Kementerian PPN. (2019). *Fasilitasi Pembiayaan Inovatif Non APBN, PINA Center For Private Investment Gelar Penandatanganan Perjanjian Pendahuluan Dengan Investor dan Ivestee*, dimuat dalam <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/fasilitasi-pembiayaan-inovatif-non-apbn-pina-center-private-investment-gelar-penandatanganan-perjanjian-pendahuluan-dengan-investo/>, diakses tanggal 15 April 2020

<sup>67</sup>Penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Anggaran Belanja Negara Tahun Anggaran 2019.

pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur.<sup>68</sup> Pembiayaan kreatif yang sedang berjalan di Indonesia salah satunya adalah Pembiayaan Investasi Non Anggaran Pemerintah (PINA).

PINA adalah Pembiayaan Investasi Non Anggaran Pemerintah yang menggalang sumber-sumber pembiayaan alternatif agar dapat digunakan untuk berkontribusi dalam pembiayaan proyek-proyek infrastruktur strategis nasional yang mempunyai nilai komersial dan berdampak untuk meningkatkan perekonomian Indonesia.<sup>69</sup> PINA merupakan alternatif pendanaan yang difasilitasi oleh Pemerintah Pusat dan dilakukan tanpa melibatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga dapat berkontribusi terhadap modal yang dinilai cukup besar tetapi tetap baik secara ekonomi dan menguntungkan secara finansial.

#### d. Peran Swasta

Terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai dan maju, peran pemerintah sebenarnya dapat lebih difokuskan pada perumusan kebijakan pembangunan sarana dan prasarana, sementara peran swasta dalam penyediaan sarana dan prasarana akan makin ditingkatkan terutama untuk proyek-proyek yang bersifat komersial. Kerja sama dengan swasta dalam pembangunan sarana dan prasarana diarahkan untuk menyediakan sarana dan prasarana transportasi untuk pelayanan distribusi komoditi perdagangan dan industri serta pergerakan penumpang dan barang, baik dalam lingkup nasional maupun internasional;

Dalam penyediaan *public services* oleh pemerintah, tidak tertutup kemungkinan terjadinya *government failure*. Seperti diketahui bahwa dalam rangka otonomi daerah, maka setiap daerah tidak memiliki anggaran yang sama untuk melakukan pembangunan. Pembangunan diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Hal

---

<sup>68</sup>Biro Komunikasi dan Layanan Informasi Kemekeu, *Kementerian Keuangan Dorong Skema Pembiayaan Inovatif dan Kreatif*, dimuat dalam <https://www.kemenkeu.go.id/media/10735/siaran-pers-kementerian-keuangan-dorong-skema-pembiayaan-inovatif-dan-kreatif.pdf>, diakses tanggal 15 April 2020.

<sup>69</sup>BPSDM, Kementerian PUPR, *Modul 4: Sumber Dan Pola Pembiayaan Infrastruktur*, Bandung: Pusdiklat SDA dan Konstruksi, 2017, hal. 24.

ini kemudian juga yang memberikan kesempatan kepada daerah untuk melakukan kerjasama dalam pelaksanaan pembangunan baik itu dengan pihak swasta, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, Non Government Organization (NGO), dan lain-lain.<sup>70</sup> Pemerintah dapat berkerjasama dengan swasta, adapun bentuk kerjasama ini dikenal dengan *public private partnership* (PPP). William J. Parente<sup>71</sup> dari USAID *Environmental Services Program* mengatakan bahwa PPP adalah :

*an agreement or contract, between a public entity and a private party, under which : (a) private party undertakes government function for specified period of time, (b) the private party receives compensation for performing the function, directly or indirectly, (c) the private party is liable for the risks arising from performing the function and, (d) the public facilities, land or other resources may be transferred or made available to the private party.*

Terdapat tiga hal yang mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama pemerintah dengan swasta yaitu berkaitan dengan masalah keterbatasan dana, efisiensi dan epektifitas pemerintahan, dan pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.<sup>72</sup> Adapaun kerjasama antara pemerintah dengan swasta dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu *service contract, management contract, lease contract, concession, BOT (Build Operation Transfer), Joint Venture Agreement, dan Community Based Provision.*

*Service contract*<sup>73</sup> merupakan kerjasama pemerintah dengan pihak swasta untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam jangka waktu satu sampai dengan tiga tahun. Pihak swasta memiliki posisi sebagai pemilik asset dan penanggung jawab risiko keuangan secara penuh. Di dalam proses ini tidak terlalu membutuhkan komitmen politik, biaya *recovery*, regulasi dan informasi dasar. Sementara kapasitas pemerintah pun dikategorikan sedang (tidak memerlukan *skill* khusus). Contohnya pengumpulan dan pembuangan

---

<sup>70</sup>Nyimas Latifah Letty Aziz, *Hubungan Kerjasama Pemerintah dengan Pihak Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, dimuat dalam <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-lokal/1107-hubungan-kerjasama-pemerintah-dengan-pihak-swasta-dalam-pembangunan-infrastruktur-di-indonesia>, diakses tanggal 3 April 2020.

<sup>71</sup>*Ibid.*

<sup>72</sup>*Ibid.*

<sup>73</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

sampah, pengerukan kali, penarikan dan pengumpulan tagihan air, perawatan pipa air, kesemuanya ini dapat dimitrakan kepada pihak swasta.

*Management contract*<sup>74</sup>, yang mana kerjasama ini tidak jauh berbeda dengan *service contract*. Namun yang membedakannya adalah kerjasama ini dilakukan pada tingkatan operasional manajemen dan *maintenance* dengan jangka waktu tiga sampai dengan delapan tahun. Posisi pihak swasta adalah sebagai pemilik asset, investor, dan bertanggung jawab atas risiko finansial dalam batasan minimal. Di dalam proses seleksi hanya ada satu kali kompetisi dan tidak ada pembaharuan perjanjian. Keunggulan dari *management contract* adanya keterlibatan pihak swasta yang lebih kuat. Namun kelemahannya manajemen tidak memiliki pengawasan yang kuat secara menyeluruh (meliputi keuangan, kebijakan pegawai, dan sebagainya). Contohnya tidak jauh berbeda dengan *service contract* seperti pengelolaan fasilitas umum (rumah sakit, sekolah, tempat parkir).

*Lease contract*<sup>75</sup> yaitu kerjasama pemerintah yang pihak swasta dalam jangka waktu sepuluh sampai dengan lima belas tahun dimana tanggung jawab manajemen, operasional dan pembaharuan kontrak lebih spesifik. Pemilik modal adalah sektor publik (pemerintah) namun pihak swasta turut menanggung risiko keuangan (risiko menengah). Kelemahannya akan menimbulkan potensi konflik antara pihak swasta sebagai operator pelaksana dan sektor publik (pemerintah) sebagai pemilik modal. Contohnya pengelolaan taman hiburan, bandara, dan armada bis, dan sebagainya.

*Concession*<sup>76</sup> merupakan kerjasama yang melibatkan pemerintah/publik dan swasta sebagai pemilik modal dalam jangka waktu 20 sampai dengan 30 tahun. Posisi pihak swasta sebagai penanggung jawab operasional, pemodal, memelihara, dan menanggung risiko secara<sup>77</sup> penuh. Keunggulannya pihak swasta mendapatkan kompensasi penuh. Di sisi lain sektor publik/pemerintah mendapatkan manfaat peningkatan efisiensi operasional dan komersial dalam investasi dan pengembangan SDMnya. Namun untuk mengembangkan investasi dan infrastruktur dalam jangka

---

<sup>74</sup>*Ibid.*

<sup>75</sup>*Ibid.*

<sup>76</sup>*Ibid.*

<sup>77</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

waktu yang lama perlu komitmen politik, regulasi, kapasitas pemerintah, *recovery cost*, dan analisis kemampuan yang tinggi. Contohnya PPP yang bersifat *concession* adalah pembangunan jalan tol, pelabuhan laut dan udara, rumah sakit, stadion olahraga, dan sebagainya.

*Build Operate Transfer (BOT)* merupakan kejasama PPP yang investasi dan komponen utamanya adalah peningkatan pelayanan publik dengan jangka waktu 10 sampai dengan 30 tahun. Posisi pihak swasta sebagai penanggung jawab operasi, pemelihara, pemodal, dan penanggung jawab risiko serta pihak swasta juga akan mendapatkan imbalan sesuai dengan parameter produksinya. Sistem ini efektif untuk mengembangkan kapasitas SDM, namun kelemahannya untuk meningkatkan efisiensi operasional membutuhkan jaminan sehingga diperlukan analisis kemampuan, kapasitas pemerintah, komitmen politik, regulasi yang tinggi dan *recovery cost* yang bervariasi. Contohnya pembangunan jalan tol, pelabuhan udara dan laut, pembangkit listrik, dan sebagainya. Contoh ini tidak jauh berbeda dengan *lease contract*.

*Joint Venture Agreement*<sup>78</sup> adalah PPP di mana investasi dan risikonya ditanggung bersama antara pemerintah dan pihak swasta. Disini tidak ada batasan waktu hanya berdasarkan kesepakatan saja. Kerjasama ini melibatkan berbagai pihak mulai dari pemerintah, non pemerintah, swasta, dan sebagainya atau *stakeholder* terkait. Masing-masing pihak saling berkontribusi. Kunggulan dari *joint venture* dapat saling berbagi dalam menyumbangkan sumber daya yang ada (finansial dan SDMnya). Namun kelemahannya ada peluang penyalahgunaan investasi dimana pemerintah memberikan subsidi kepada pihak swasta atau pihak lainnya dalam pelaksanaan kerjasama tersebut yang seharusnya dihindari.

*Community Based Provision (CBP)*<sup>79</sup> merupakan kerjasama perorangan/keluarga/perusahaan kecil yang merepresentasikan kepentingan tertentu dengan menegosiasikannya kepada pemerintah dan NGO. Posisi NGO sebagai mediator antara masyarakat (perorangan/keluarga/perusahaan) dengan pemerintah. Contohnya

---

<sup>78</sup>*Ibid.*

<sup>79</sup>*Ibid.*

pengelolaan bank sampah di lingkungan tertentu (RT, RW atau kompleks perumahan) yang bertujuan untuk mendaur ulang sampah demi kelestarian lingkungan dan memanfaatkannya sebagai tujuan ekonomi.

## **5. Pendanaan Jalan (*Road Fund*) dan Dana Preservasi Jalan**

Pada hakikatnya pendanaan atau anggaran penyelenggaraan jalan menjadi tanggung jawab pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Skema *Road Fund* menjadi salah satu alternatif ketika anggaran Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang disediakan kurang mencukupi untuk mendanai penyelenggaraan jalan, sedangkan partisipasi masyarakat dan swasta dalam penyelenggaraan jalan masih terbatas. Ketika pembiayaan sektor jalan melalui mekanisme anggaran tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan riil jalan, padahal pemeliharaan aset yang ada seharusnya menjadi prioritas utama yang perlu dilakukan oleh Pemerintah. Bahkan, tingginya *economic return* dari pemeliharaan jalan, seharusnya menjadi pertimbangan Pemerintah untuk memprioritaskan pemeliharaan jalan dibandingkan program lain di sektor jalan. Namun, pengalaman menunjukkan bahwa prioritas pemeliharaan jalan menempati urutan akhir. Akibatnya, *backlog* pemeliharaan jalan semakin lama semakin membesar, sehingga menyebabkan semakin memburuknya kondisi jalan. Kondisi jalan yang buruk mempengaruhi keselamatan pengguna jalan yang menyebabkan tingginya tingkat kecelakaan, sehingga tingkat keselamatan semakin rendah.

Pemecahan terhadap kesulitan pendanaan jalan, tidak hanya terbatas pada permasalahan pendanaan saja. Permasalahan pendanaan menjadi bagian dari masalah manajemen pemeliharaan jalan, sedangkan manajemen pemeliharaan jalan menjadi bagian dari manajemen jalan secara keseluruhan. Oleh karena itu, pemecahan mengenai permasalahan pendanaan jalan membutuhkan pendekatan integral untuk meminimalkan permasalahan yang ditimbulkan dari manajemen jalan secara keseluruhan. Salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah menggunakan konsep *road fund*.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup>Tim Penyusun Naskah Akademik Perubahan UU tentang Jalan, *Draft Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang tentang Jalan*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat-Universitas Gajah Mada, 2010, hal 18.

## Draf NA per 24 September 2020

Investasi di bidang prasarana jalan cenderung kurang memadai, yang ditandai dengan penurunan tingkat pelayanan jalan dan peningkatan biaya transportasi akibat kemacetan. Investasi yang kurang memadai tersebut disebabkan karena berkurangnya dana publik untuk sektor jalan dan sektor swasta kurang berminat untuk investasi di sektor ini. Kondisi ini menurunkan efisiensi sistem dan efektivitas perencanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan prasarana yang ada. Konsekuensinya adalah timbulnya kebutuhan yang mendesak untuk menetapkan arah kebijakan yang tepat yang dapat menjamin tersedianya sumber pendanaan pemeliharaan jalan secara berkelanjutan.

Sesuai dengan kebijakan otonomi daerah yang telah diimplementasikan di Indonesia, pemerintahan provinsi atau kabupaten/kota diamanatkan untuk mengembangkan suatu sistem yang dapat menjamin bahwa investasi tersalurkan kepada proyek-proyek yang dapat memaksimalkan pengembalian kepada masyarakat dan menetapkan suatu hubungan yang jelas antara biaya penggunaan jalan (*charge*), pendapatan yang diperoleh dari pengguna jalan, dan besar investasi jalan. Untuk itu perlu dipertimbangkan konsep pendanaan jalan yang menyediakan perangkat institusional dengan aliran-aliran pendapatan tertentu dapat disalurkan pada unit sektor publik yang dapat dimanfaatkan atau dialihkan tanpa melalui prosedur dan kajian anggaran yang umum. Dengan demikian pendanaan untuk sektor jalan dapat mencukupi kebutuhan penanganannya. *Road fund*, atau dapat diterjemahkan sebagai Pendanaan Jalan, merupakan suatu alternatif yang perlu dipertimbangkan untuk mencapai maksud tersebut.

Konsep *Road fund* menganut filosofi bahwa pemeliharaan jalan seharusnya dikelola menurut mekanisme pasar, dengan pengguna jalan membayar biaya untuk penggunaan jalan. Hasil penerimaan dari pengguna jalan tersebut dikelola secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan secara operasional dan keuangan oleh institusi independen untuk membiayai target-target pengeluaran yang terukur dan tepat sasaran, dengan memperhatikan kaidah-kaidah bisnis untuk

memperbaiki kualitas jalan. Konsep ini memerlukan reformasi paralel paling tidak dalam empat area penting.

- a) Adanya pembagian tanggungjawab yang jelas dalam manajemen pengelolaan jalan. Reformasi pada komponen ini diperlukan untuk menarik garis yang jelas akan tanggungjawab masing-masing pemangku kepentingan jalan, termasuk kemungkinan dibentuknya insitusi independen yang mengelola penerimaan dana pengguna jalan.
- b) Adanya adanya rasa memiliki terhadap jalan dari masing-masing pemangku kepentingan jalan. Tanpa adanya rasa memiliki dari seluruh pemangku kepentinganjalan, proses reformasi pengelolaan jalan tidak akan berhasil karena kurangnya dukungan.
- c) Adanya sumber pendanaan jalan yang memadai, stabil, dan dapat diprediksi. Keterbatasan dan ketidakstabilan dana bagi jalan merupakan kenyataan yang tidak dapat dihindari mengingat jalan harus bersaing dengan sektor prioritas lain dalam mendapatkan alokasi dana. Adanya sumber pendanaan tambahan yang diperoleh dari pengguna jalan merupakan keharusan bagi implementasi konsep ideal *Road Fund*.
- d) Adanya *good governance* dan penerapan prinsip bisnis dalam pengelolaan jalan. Untuk itu diperlukan pendelegasian kegiatan operasional sehari-hari pengelolaan jalan kepada suatu institusi independen yang dapat dipertanggungjawabkan secara operasional dan keuangan melalui proses audit secara berkala.<sup>81</sup>

Dengan demikian konsep ideal *Road Fund* merupakan suatu konsep yang sangat besar. Penerapan konsep ideal ini menuntut adanya reformasi institusi dan regulasi dalam berbagai tingkat pemangku kepentingan jalan, proses sosialisasi yang terencana dan efektif, serta manajemen pengelolaan yang transparan, berorientasi bisnis, dan dapat dipertanggungjawabkan, baik secara keuangan maupun secara operasional.

Sejalan dengan uraian tentang konsep ideal *Road Fund*, jalan merupakan monopoli politik, yang berarti bahwa kepemilikan (*ownership*)

---

<sup>81</sup>*Ibid.*

jalan masih akan tetap pada Pemerintah. Karena itu, komersialisasi jalan harus diikuti dengan perubahan-perubahan pada empat hal yang saling terkait, yang harus dilaksanakan secara bersamaan. Jika tidak demikian, maka tujuan yang ingin dicapai tidak akan berhasil. Keempat hal terkait tersebut itu adalah:

- a) Menciptakan kepemilikan yang melibatkan pengguna jalan dalam manajemen jalan untuk mendapatkan dukungan pembiayaan dari mereka, mengontrol kewenangan monopoli pemerintah, dan memanfaatkan dana yang dapat dikumpulkan secara efektif dan efisien untuk melayani pengguna jalan.
- b) Menstabilkan pengadaan dan penyaluran dana pemeliharaan jalan yang mencukupi.
- c) Memperjelas tanggungjawab masing-masing pihak dalam pengelolaan jalan.
- d) Memperkuat manajemen jalan dengan sistem yang lebih efektif dan memperkuat atau melaksanakan pertanggungjawaban manajemen.<sup>82</sup>

Salah satu sumber pendanaan yang sekaligus mendorong efisiensi adalah penerapan *Road fund* melalui *fee for services*. Prinsipnya adalah kendaraan membayar pelayanan sesuai kerusakan yang diakibatkan oleh kendaraan tersebut, salah satu representasinya adalah misalnya melalui *earmark* yang dimasukkan dalam bahan bakar untuk preservasi jalan.<sup>83</sup> Salah satu bentuk *Road fund* untuk preservasi jalan yang pernah diperkenalkan adalah dana preservasi jalan diatur yang dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU tentang LLAJ).

Dalam Pasal 29 UU tentang LLAJ dinyatakan bahwa untuk mendukung pelayanan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar, kondisi Jalan harus dipertahankan. Untuk mempertahankan kondisi Jalan tersebut diperlukan Dana preservasi jalan yang digunakan khusus untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan. Dana preservasi jalan dapat bersumber dari Pengguna Jalan dan pengelolaannya

---

<sup>82</sup>*Ibid.*

<sup>83</sup> A. Hermanto Dardak, 23 Juli 2020, *Loc. Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>84</sup> Kemudian dalam Pasal 30 dan 31, dinyatakan bahwa pengelolaan dana preservasi Jalan harus dilaksanakan berdasarkan prinsip berkelanjutan, akuntabilitas, transparansi, keseimbangan, dan kesesuaian. Dana Preservasi Jalan dikelola oleh unit pengelola Dana Preservasi Jalan yang bertanggung jawab kepada Menteri di bidang Jalan.

Hanya saja ketentuan dana preservasi jalan ini belum implementatif hingga hari ini. Pembentukan unit pengelola sebagaimana diamanatkan dalam UU tentang LLAJ serta perangkat hukum pendukungnya belum dibentuk hingga sekarang. Konsep dana preservasi jalan muncul dikarenakan keterbatasan anggaran pemerintah yang dialokasikan kepada dana pemeliharaan jalan sangat terbatas.

Namun demikian Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD) telah memberikan terobosan penting mengenai ketentuan *earmarking* yang mengalokasikan pajak daerah yang diperoleh dari pajak kendaraan bermotor bagi pemeliharaan jalan. Dalam Pasal 8 ayat (5) UU tentang PDRD disebutkan bahwa hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagihasilkan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2012 Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing yang merupakan peraturan pelaksana dari UU tentang LLAJ dan UU tentang PDRD juga telah memperkenalkan salah satu bentuk retribusi yang dapat dipungut dari pengendalian lalu lintas. Retribusi pengendalian lalu lintas merupakan pungutan atas penggunaan ruas jalan tertentu, koridor tertentu, kawasan tertentu pada waktu tertentu, dan tingkat kepadatan tertentu. Penerimaan retribusi pengendalian lalu lintas diperuntukkan bagi peningkatan kinerja lalu lintas dan peningkatan pelayanan angkutan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peningkatan

---

<sup>84</sup>Pasal 29 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

kinerja lalu lintas salah satunya melalui perbaikan pada ruas jalan, koridor atau kawasan yang dilakukan pembatasan.<sup>85</sup>

Menurut Kementerian PPN/Bappenas, konsep dana preservasi jalan perlu ditegaskan sebagai sumber pendanaan pemeliharaan jalan baik untuk jalan nasional maupun jalan daerah.<sup>86</sup> Selain itu perlu juga dibentuk unit dana preservasi jalan yang menghimpun dana dari pajak kendaraan, pajak bahan bakar, pajak kepemilikan kendaraan (bea balik nama kendaraan), pemasukan dari jalan tol, dan *electronic road pricing (ERP)*.<sup>87</sup> Prinsip-prinsip ataupun konsep dalam dana preservasi diantaranya adalah bersumber dari pengguna jalan yang pengelolaannya sesuai dengan ketentuan dan secara khusus (*earmarking*); reformasi tata kelola penyelenggaraan jalan melalui internalisasi biaya eksternalitas pengguna jalan; dikelola oleh unit pengelola khusus beranggotakan berbagai *stakeholder* (termasuk akademisi); dan menerapkan prinsip insentif atas peningkatan kinerja alokasi atas APBN dan APBD. <sup>88</sup> Terkait dengan Pelaksanaan dana preservasi jalan ini diperlukan penyusunan peraturan turunan seperti Peraturan Pemerintah tentang Dana Preservasi Jalan sebagaimana amanat UU No.22 tahun 2009 dan Peraturan Presiden mengenai kelembagaan unit pengelola dana preservasi jalan serta harmonisasi dengan undang-undang dan peraturan lain di bidang keuangan negara, pemerintah daerah, serta pajak dan retribusi daerah.<sup>89</sup>

## 6. Pembangunan Jalan Berkelanjutan

Dalam tataran global, paradigma pembangunan senantiasa berkembang dan dilekatkan dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya seperti lingkungan, ekonomi, dan sosial. Salah satu paradigma yang cukup

---

<sup>85</sup>Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2012 Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

<sup>86</sup>Kementerian PPN/Bappenas, *Masukan Penyusunan RUU Perubahan Undang – Undang No. 38 Tahun 2004 Tentang Jalan*, disampaikan dalam RDP di Komisi V DPR RI tanggal 26 Agustus 2020.

<sup>87</sup>*Ibid.*

<sup>88</sup>*Ibid.*

<sup>89</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

populer adalah paradigma pembangunan berkelanjutan. Makin meningkatnya kesadaran negara-negara akan pentingnya kesinambungan antara pembangunan dengan faktor-faktor yang terkait seperti sosial, ekonomi, dan lingkungan telah tercermin dalam beberapa kesepakatan internasional seperti Deklarasi Stockholm 1972 dan KTT Rio 1992 yang meletakkan dasar pentingnya pembangunan yang berkelanjutan dalam rangka menjaga ketersediaan sumber daya yang cukup yang mempengaruhi berjalannya proses pembangunan. Perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup tentu menjadi salah satu dimensi persoalan fundamental yang mendasari pembangunan berkelanjutan.

Menurut *Brundtland Report*<sup>90</sup>, pembangunan berkelanjutan adalah proses pembangunan yang berprinsip memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. Artinya bahwa pembangunan tersebut mempertemukan antara kepentingan pembangunan saat ini sambil memastikan bahwa pembangunan tersebut berlanjut dan bahkan tetap bermanfaat untuk masa mendatang. Sepintas dapat kita simpulkan bahwa pembangunan tidak hanya berarti fisik semata tetapi harus menaruh perhatian khusus pada pelestarian ekosistem dan lingkungan hidup. Dari hal tersebut maka faktor dorongan ekonomi yang melekat dalam proses pembangunan dan faktor masyarakat sebagai aktor pembangunan yang merasakan manfaat dari pembangunan itu tentu menjadi kaitan-kaitan yang erat selain isu lingkungan. Dalam KTT Rio 1992, beberapa prinsip penting dalam pembangunan berkelanjutan yang layak untuk dijadikan acuan diantaranya adalah:

- a. Perlindungan lingkungan menjadi bagian yang integral dari proses pembangunan
- b. Kerjasama semua negara dan masyarakat dalam memerangi kemiskinan yang merupakan hambatan mencapai pembangunan berkelanjutan.
- c. Partisipasi seluruh masyarakat terhadap lingkungan dari berbagai tingkatan. Di tingkat nasional, masing-masing individu harus mempunyai

---

<sup>90</sup>*Brundtland Report* adalah laporan yang dibuat oleh Harlem Brundlant sebagai Ketua Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan (WCED), laporan ini dibuat tahun 1987 yang berisi tentang lingkungan, masyarakat, dan pembangunan.

- akses terhadap informasi tentang lingkungan, termasuk informasi tentang material dan kegiatan berbahaya dalam lingkungan masyarakat, serta kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara memfasilitasi dan mendorong masyarakat untuk tanggap dan partisipasi melalui pembuatan informasi yang dapat diketahui secara luas.
- d. Dalam rangka mempertahankan lingkungan, pendekatan pencegahan harus diterapkan secara menyeluruh oleh negara sesuai dengan kemampuannya.
  - e. Penilaian dampak lingkungan sebagai instrumen nasional harus dilakukan untuk kegiatan-kegiatan yang diusulkan, yang mungkin mempunyai dampak langsung terhadap lingkungan yang memerlukan keputusan di tingkat nasional.
  - f. Peran penting penduduk asli/setempat dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan karena pemahaman dan pengetahuan tradisional mereka. Negara mendorong sepenuhnya identitas, budaya dan keinginan mereka serta menguatkan partisipasi mereka secara efektif dalam mencapai pembangunan berkelanjutan.

Prinsip di atas tentu berlaku pula dalam hal pembangunan jalan mengingat peran vital jalan sebagai salah satu infrastruktur penting yang dibutuhkan dalam pembangunan nasional. Apabila disimpulkan maka ada 3 kaitan penting yang patut dicermati diantaranya adalah sebagai berikut:

**a. Lingkungan Hidup**

Isu lingkungan hidup adalah isu yang cukup penting mengingat potensi dampak negatif yang ditimbulkan oleh proses pembangunan seperti polusi udara dan efek limbah pabrik, dan perubahan sumber daya alam, seperti air dan perikanan, serta perubahan lingkungan. Hal ini disadari dan menjadi perhatian bahwa pergerakan, ekologi, dan komunitas adalah aspek penting dalam perancangan jalan yang berkelanjutan. Pergerakan yang dimaksud adalah pergerakan pengguna jalan dan barang menggunakan semua moda dan seluruh tujuan maupun tipe perjalanan. Penurunan polusi yang berasal dari kendaraan merupakan harapan perancangan jalan yang berkelanjutan yang tentunya dapat dilakukan dengan suatu perencanaan jalan yang berkualitas. Ekologi yang dimaksud adalah alam di area ruang manfaat jalan

beserta ekologi yang ada di dalamnya, termasuk pengaliran air, udara yang dipengaruhi emisi kendaraan, dan nilai lansekap jalan. Rincian prinsip pembangunan jalan berkelanjutan dalam aspek lingkungan meliputi Perlindungan lingkungan dan ekosistem, Perlindungan udara, Pengaturan cahaya, Pengaturan keairan, Pengaturan energi, Pengurangan material, Penghijauan, Pengaturan permukaan kedap air, dan kriteria bebas lainnya/inovasi.<sup>91</sup>

### **b. Oportunitas Ekonomi**

Dari sisi ekonomi setidaknya ada dua alasan utama mengapa pembangunan ekonomi harus berkelanjutan. *Pertama* bahwa generasi kini menikmati barang dan jasa yang dihasilkan dari sumber daya alam dan lingkungan sehingga harus memperhatikan ketersediaan sumber daya alam tersebut untuk generasi mendatang. Kewajiban moral tersebut mencakup tidak mengekstraksi sumber daya alam yang dapat merusak lingkungan, yang dapat menghilangkan kesempatan bagi generasi mendatang untuk menikmati layanan yang sama. *Kedua*, bahwa pembangunan jalan semestinya merangsang pertumbuhan ekonomi termasuk di dalamnya investasi dan perluasan lapangan kerja. Tetapi hal ini tidak boleh meniadakan pertimbangan ekologis dalam membangun jalan. Rincian prinsip-prinsip pembangunan jalan berkelanjutan dalam segi ekonomi adalah desain jalan (geometrik), penggunaan teknologi perkerasan, menjaga kualitas pekerjaan, penghematan transportasi material dan pegawai, air pada saat pelaksanaan, penghematan energi (hemat bahan bakar fosil, menggunakan solar/energi lainnya), penghematan material (*reuse, recycle*, material lokal), analisis biaya banjir, penyedia jasa memiliki sertifikat ISO manajemen mutu dan manajemen lingkungan, analisis biaya perkerasan jalan, dan Kriteria bebas lainnya/inovasi.<sup>92</sup>

### **c. Partisipasi Masyarakat**

Dalam konteks pembangunan masyarakat, tinjauan terhadap partisipasi publik dibahas dari 3 macam pendekatan yakni pendekatan

---

<sup>91</sup>Greece Maria Lawalata, *Prinsip-Prinsip Pembangunan Jalan Berkelanjutan*, Jurnal Transportasi, Forum Studi Transportasi antar Perguruan Tinggi, Vol.13 No.2, Agustus 2013, hal. 120.

<sup>92</sup>*Ibid.*

## **Draf NA per 24 September 2020**

konvensional, pendekatan informasi teknologi, dan pendekatan internasional. Pendekatan Konvensional memberi penekanan pada proses pemberian informasi, konsultasi, dan kolaborasi dengan kekuatan-kekuatan publik seperti instansi pemerintahan, lembaga adat, lembaga swadaya masyarakat, institusi politik, dan bahkan representasi lembaga internasional yang bekerja untuk kegiatan pembangunan pada masyarakat tertentu.

Pendekatan informasi teknologi (IT) memiliki ciri berupa pemanfaatan perangkat IT dalam melakukan intervensi terhadap proses perencanaan dan implementasi pembangunan termasuk pendayagunaan infrastruktur untuk pembangunan masyarakat, dengan asumsi bahwa IT mampu mendorong komunikasi antar pihak yang berkepentingan menjadi lebih cepat dan lebih dekat. Pendekatan internasional menekankan pada keterlibatan lembaga internasional untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan agar lebih bermanfaat bagi masyarakat.

Tiga macam pendekatan tersebut bermuara pada satu titik yang menempatkan publik pada posisi tertentu yang memiliki kesempatan untuk terlibat aktif dalam kegiatan provisi dan pendayagunaan infrastruktur. Jadi, publik bukan hanya sekedar pihak yang menerima atau menyetujui saja segala bentuk ide, perencanaan, provisi atau pendayagunaan infrastruktur pembangunan. Evaluasi terhadap kebijakan penyelenggaraan jalan dan akses masyarakat terhadap penyelenggaraan tersebut dalam berbagai bentuknya juga menjadi kunci penting menuju suatu penyelenggaraan pembangunan jalan yang benar-benar mengundang peran serta masyarakat. Kebijakan dalam pembangunan jalan tentu harus diarahkan pada suatu keterbukaan yang lebih luas sehingga penyelenggaraan jalan sungguh-sungguh bisa dinikmati dan dirasakan oleh publik atau masyarakat yang ditunjang dengan penyelenggaraan yang mampu dipertanggungjawabkan secara transparan kepada publik. Rincian prinsip-prinsip pembangunan jalan berkelanjutan dalam hal sosial yang menyangkut masyarakat antara lain adalah kesetaraan akses pengguna jalan, kriteria bebas lainnya/inovasi, perubahan perilaku dan *peningkatan kemampuan*, melindungi dan mengembangkan budaya dan

sejarah, partisipasi masyarakat, perlindungan kesehatan (keselamatan, kebisingan) dan Audit keselamatan jalan.<sup>93</sup>

## **7. Standar Pelayanan Minimal**

SPM (*minimum service standard*) merupakan suatu istilah dalam pelayanan publik (*public policy*) yang menyangkut kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. SPM menyangkut dua konsep utama, yaitu:

- a. Tolok ukur penyediaan layanan bagi penyedia layanan.
- b. Acuan mengenai kualitas dan kuantitas layanan bagi pengguna layanan.

Adapun yang dimaksud dengan konsep tolok ukur penyediaan layanan adalah kondisi optimal yang dapat dicapai oleh penyedia layanan (pemerintah) yang ditentukan oleh sumber daya yang dimilikinya (sumber daya manusia, perlengkapan dan pembiayaan serta sumber daya pendukung lainnya). Sedangkan konsep acuan kualitas dan kuantitas bagi penggunaan layanan (masyarakat) adalah kondisi minimal yang dapat diperoleh dari penyedia layanan (pemerintah) terkait pelayanan publik yang diberikan.

Dengan demikian “minimal” dalam pengertian “SPM” merupakan kondisi “minimal” dari sudut pandang masyarakat tetapi mengandung arti “optimal” bagi aparat pemerintah. Atau dengan lain perkataan bahwa SPM merupakan peristilahan dari sudut pandang masyarakat sebagai pengguna layanan terhadap kualitas dan kuantitas yang dapat diterima dari pemerintah sebagai penyedia layanan publik.

Konsep penerapan SPM ini sangat berkaitan erat dengan konsep manajemen kinerja dimana hal tersebut terkait dengan sebuah sistem yang terintegrasi dan mendukung dalam pengambilan keputusan, peningkatan kualitas pelayanan dan pelaporan. Sejalan dengan hal itu, manajemen kinerja merupakan sebuah kesatuan perencanaan dan prosedur yang menyediakan hubungan antara masing-masing individu dan strategi dalam organisasi tersebut untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Terkait dengan konsep

---

<sup>93</sup>*Ibid.*

## **Draf NA per 24 September 2020**

manajemen kinerja tersebut, maka dalam pencapaian SPM untuk jangka waktu tertentu ditentukan berdasarkan batas awal pelayanan (*baseline*) dan target pelayanan yang akan dicapai.

Sehubungan dengan jalan, SPM didefinisikan sebagai ukuran teknis fisik jalan yang sesuai dengan teknis yang ditetapkan, yang harus dicapai oleh setiap jaringan jalan dan ruas-ruas jalan yang ada di dalamnya, dalam kurun waktu yang ditentukan melalui penyediaan prasarana jalan. Tata pemerintahan yang baik dan transparan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan khususnya di bidang jalan, yaitu dengan menetapkan ukuran-ukuran teknis jalan sesuai SPM jalalan yang ditetapkan, yang harus dipenuhi oleh jaringan jalan serta setiap ruas jalan yang ada di dalamnya. Pencapaiannya menjadi kewajiban penyelenggara jalan, yang kemudian harus diinformasikan secara terbuka kepada publik dengan mengumumkannya melalui media massa.

Penetapan SPM adalah untuk menentukan indikator atau tolak ukur pelayanan infrastruktur jalan yang paling minim untuk dapat dinikmati oleh masyarakat pengguna jalan. Sehingga dalam penyelenggaraan jalan, pelayanannya tidak boleh lebih rendah dari ketentuan SPM. Untuk merumuskan bentuk pelayanan jalan, pemerintah sebagai penyelenggara jalan, harus merumuskan dengan jelas kepada siapa pelayanan itu diberikan, sehingga dapat didefinisikan bentuk pelayanan dan ukurannya. Pelayanan jalan dapat ditunjukan kepada dua unsur yang berbeda, yaitu:

- a. Penyelenggara Jalan (pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota atau swasta).
- b. Publik atau pengguna jalan.

Pelayanan jalan oleh penyelenggara jalan dapat berupa prosedur dan fasilitas yang harus dimiliki oleh penyelenggara jalan di semua tingkat manajemen pembinaan jalan, dapat berupa program, pendanaan, petunjuk atau prosedur teknis yang semuanya termasuk dalam norma, standar, prosedur, dan manual, serta fasilitas operasional. Pelayanan jalan kepada publik atau pengguna jalan dapat berupa pelayanan dalam bentuk dan ukuran di bidang jalan yang dapat diterima serta dirasakan langsung oleh pengguna jalan, seperti terhubungkannya semua simpul-simpul kegiatan

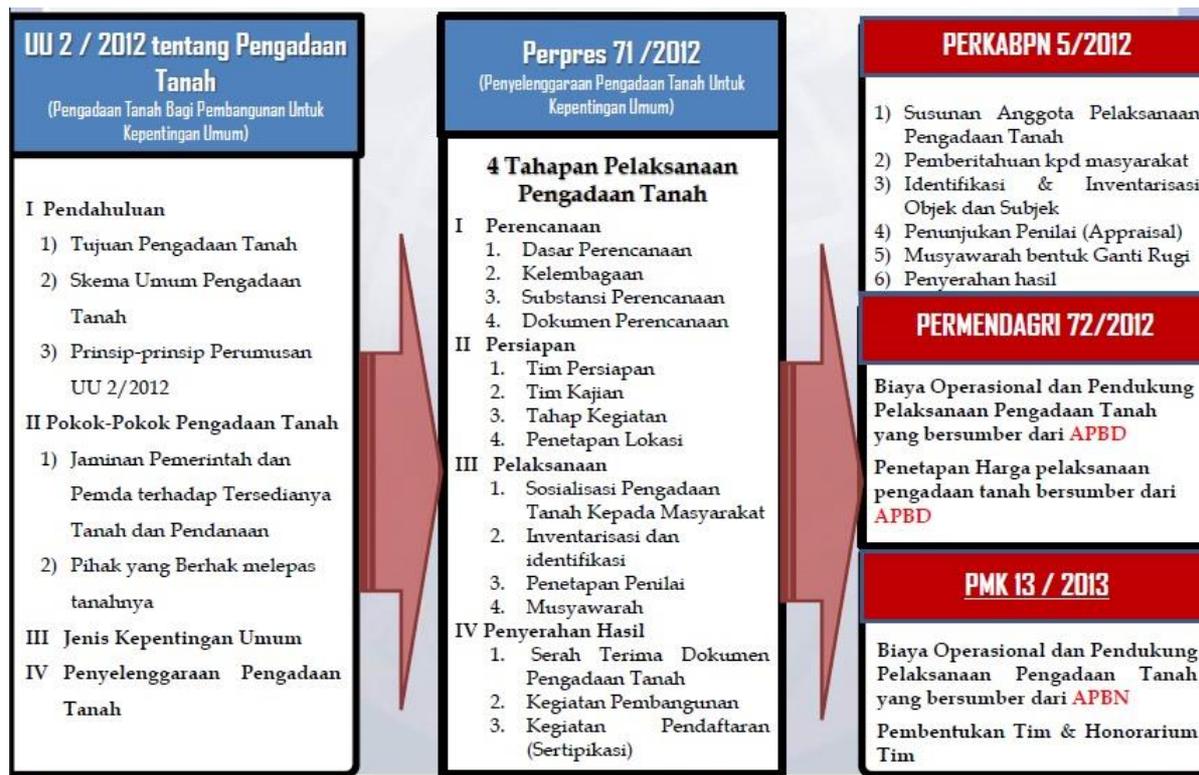
## **Draf NA per 24 September 2020**

masyarakat seperti kantor, sekolah, pasar, pertokoan, rumah sakit, dan lain-lain, oleh jalan jalan sehingga masyarakat dapat mendatangi simpul-simpul tersebut dengan mudah dan selamat, serta cepat. Jalan tidak banjir pada waktu musim hujan sehingga dapat dilalui sepanjang tahun. Jalan tidak berlubang sehingga perjalanan dapat dilakukan dengan kecepatan yang diharapkan dan nyaman, dan lain-lain. Tetapi pihak penyelenggara jalan dalam memenuhi tuntutan publik tersebut juga harus mengikuti norma dan kaidah investasi di bidang jalan yang meliputi efisiensi, efektivitas, ekonomis, dan manfaat yang berkesinambungan.

### **8. Pengadaan Tanah**

Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan jalan dan jalan tol telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU PTUP). Pasal 4 ayat (1) UU PTUP menyatakan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum. Selanjutnya, Pasal 10 huruf b UU PTUP menyatakan bahwa tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api.

UU PTUP sebagai payung hukum dapat menjamin percepatan pengadaan tanah yang selama ini menjadi masalah terbesar dalam pengadaan infrastruktur jalan. Pengaturan penyelenggaraan pengadaan tanah ini kemudian diatur lebih lanjut sebagai berikut:



Gambar 4. Peraturan Perundang-Undangan terkait Pengadaan Tanah<sup>94</sup>

Dalam pelaksanaan UU PTUP dilakukan melalui 4 (empat) tahapan yaitu:



Gambar 5. Tahapan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum<sup>95</sup>

<sup>94</sup>Bahan Makalah Reformasi Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, disampaikan dalam peningkatan kemampuan SDM Bidang Pengadaan Tanah, Biro Hukum Kementerian Pekerjaan Umum, Jakarta, 10 September 2014.

<sup>95</sup>Bahan Makalah "Pengadaan Tanah Infrastruktur PU", disampaikan dalam peningkatan kemampuan SDM Bidang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Denpasar 3 Oktober 2012.

Berdasarkan 4 (empat) tahapan tersebut dapat memberikan kejelasan pihak yang bertanggungjawab dalam setiap tahapan, kegiatan-kegiatan dalam setiap tahapan outputnya terukur, waktu pelaksanaannya jelas, dengan demikian kegiatan pengadaan tanah akan lebih terarah, terukur dan memberikan kepastian yang lebih jelas dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Prinsip dasar pelaksanaan pengadaan tanah berdasarkan UU PTUP adalah musyawarah. Keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan dijamin keberadaannya dan untuk mendapatkan akses informasi rencana pembangunan yang dilakukan Pemerintah. Selain itu, adanya kesetaraan hukum bagi masyarakat pemilik tanah dengan Pemerintah yang memerlukan tanah untuk pembangunan.

### **B. Kajian terhadap Asas/Prinsip terkait dengan Penyusunan Norma**

Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya, maka dalam penyelenggaraan jalan harus berdasarkan asas-asas sebagai berikut ini:

1. Asas kemanfaatan yaitu berkenaan dengan semua kegiatan penyelenggaraan jalan yang dapat memberikan nilai tambah yang sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
2. Asas keselamatan yaitu dalam semua kegiatan penyelenggaraan jalan harus menjamin keselamatan pengguna jalan dalam berlalu lintas. Bahwa dalam pembangunan jalan harus memperhatikan aspek keselamatan selain faktor kemantapan jalan. Keselamatan jalan berarti menjamin bahwa suatu keadaan atau kondisi permukaan jalan dan kondisi geometrik jalan mampu membuat terhindarnya setiap orang-orang dari risiko kecelakaan selama berlalu lintas di jalan.
3. Asas Keamanan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan jalan memperhatikan masalah keamanan jalan sesuai dengan persyaratan keteknikan jalan.
4. Asas persatuan dan kesatuan yaitu jalan merupakan prasarana yang mempersatukan dan menghubungkan seluruh wilayah Indonesia. Luas wilayah daratan Indonesia jika dibandingkan dengan Negara-negara Asia Tenggara merupakan yang terluas. Pembangunan infrastruktur jalan

## **Draf NA per 24 September 2020**

menjadi penting sebagai konektivitas dengan wilayah perbatasan sehingga memudahkan untuk menjaga keamanan dan pertahanan.

5. Asas efisiensi yaitu asas yang melandasi Penyelenggaraan Jalan untuk memperhatikan cara yang tepat, hemat energi, hemat waktu, hemat tenaga, dan rasio dari manfaat setinggi-tingginya dengan biaya yang dikeluarkan.
6. Asas keadilan yakni asas yang melandasi Penyelenggaraan Jalan dapat dimanfaatkan oleh seluruh rakyat dengan memberikan perlakuan yang sama terhadap setiap orang secara proporsional.
7. Asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan jalan dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keterpaduan antar sektor, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan.
8. Asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan yaitu berkenaan dengan penyelenggaraan jalan yang harus dilaksanakan berlandaskan pemanfaatan sumberdaya dan ruang yang optimal untuk pencapaian hasil sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.
9. Asas keterpaduan, yaitu dalam menyelenggarakan jalan pada suatu wilayah yang dimulai dari gagasan pembangunan tahap program, perencanaan, pembangunan, operasi, dan pemeliharaan harus dilakukan secara terpadu.
10. Asas kebersamaan dan kemitraan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan jalan yang dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran serta pemangku kepentingan dengan prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.
11. Asas berkelanjutan yaitu penyelenggaraan jalan dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan dengan cara-cara pemanfaatan sumber daya yang menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk masa kini dan masa depan.

12. Asas transparansi dan akuntabilitas yaitu penyelenggaraan jalan yang setiap proses dan tahapannya bisa diketahui masyarakat dan pelaksanaannya bisa dipertanggungjawabkan.
13. Asas partisipatif yaitu asas yang melandasi Penyelenggaraan Jalan yang melibatkan peran serta masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Jalan, mulai dari pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

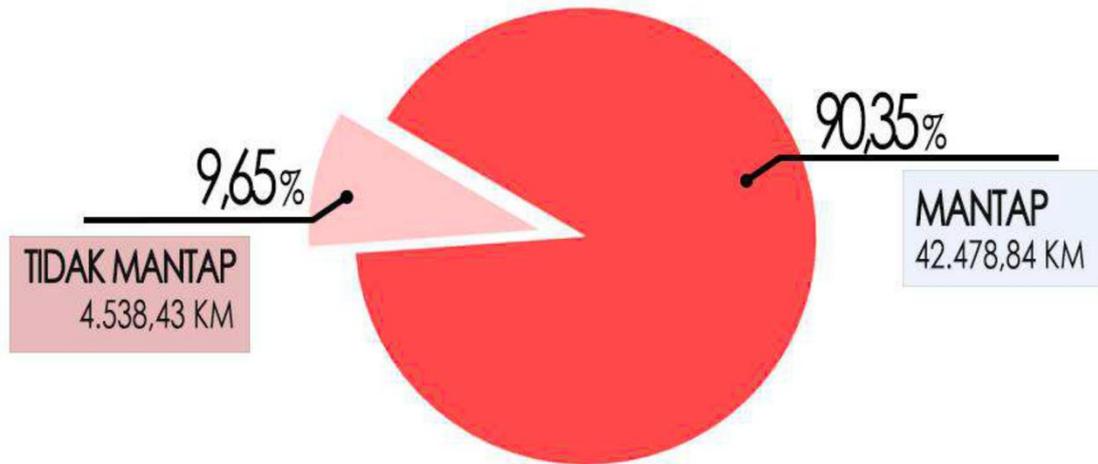
**C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dan Perbandingan di Negara lain**

**1. Praktik Penyelenggaraan Jalan Umum**

Jalan umum berdasarkan statusnya dikelompokkan menjadi jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa. Wewenang penyelenggaraan jalan nasional berada pada pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Kondisi jalan nasional di Indonesia secara umum dalam kondisi mantap dengan persentase sebesar 90,35%, sedangkan kondisi tidak mantap sebesar 9,65%. Provinsi dengan persentase jalan mantap terbesar adalah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yaitu sebesar 99,75%. Provinsi lainnya yang memiliki persentase tinggi yaitu Provinsi Jawa Tengah sebesar 97,41% dan Provinsi Kalimantan Selatan sebesar 97,31%. Sedangkan provinsi dengan persentase kondisi mantap terendah adalah Provinsi Papua Barat yaitu sebesar 78,67%.<sup>96</sup>

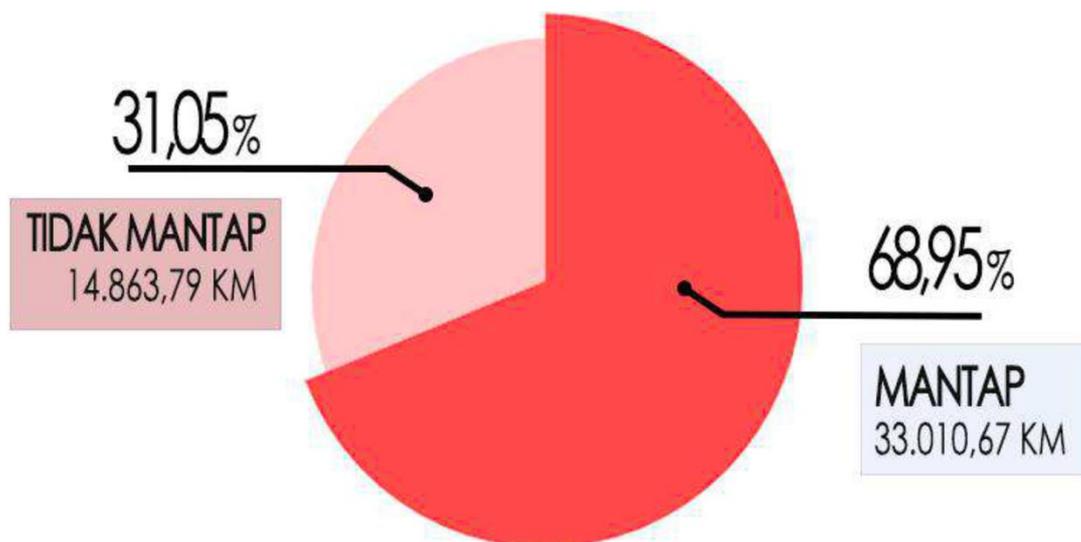
---

<sup>96</sup>Pusat Data dan Teknologi Informasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Informasi Statistik Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Tahun 2018.



**Gambar 6. Persentase Kondisi Kemantapan Jalan Tahun 2017**

Penyelenggaraan jalan provinsi menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi/gubernur. Berdasarkan data laporan dari masing-masing daerah dilakukan agregasi terhadap kondisi kemantapan jalan provinsi, persentase mantap jalan provinsi Indonesia sebesar 68,95%.<sup>97</sup>



**Gambar 7. Persentase Kondisi Kemantapan Jalan Provinsi Tahun 2018**

<sup>97</sup>Ibid.

## Draf NA per 24 September 2020

Provinsi Jawa Tengah memiliki kondisi mantap terbaik, dari persentase 98,88% di Tahun 2018 meningkat menjadi 100% di Tahun 2019.<sup>98</sup> Sedangkan untuk Provinsi Nusa Tenggara Barat persentase kemantapan jalan juga meningkat dari 77,17% di Tahun 2018 menjadi 80,28% di Tahun 2019.<sup>99</sup>

Penyelenggaraan jalan kabupaten dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/bupati. Secara keseluruhan kondisi kemantapan jalan kabupaten di Indonesia dalam kondisi mantap, dengan persentase sebesar 53,36%. Sedangkan, penyelenggaraan jalan kota dilaksanakan oleh pemerintah kota/walikota dan secara umum kondisi kemantapan jalan kota di Indonesia dalam keadaan baik dengan persentase jalan kota mantap secara agregat sebesar 76,80%.<sup>100</sup>

Penyelenggaraan jalan desa dilaksanakan oleh pemerintah desa/kepala desa. Mekanisme pembangunan infrastruktur jalan dilakukan melalui musawarah dusun, musyawarah desa, dan musyawarah rencana pembangunan desa. Perencanaan Program Kegiatan didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDEs), Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDdes), dan tertuang dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPBDes). Pemerintah desa berperan menyusun skala prioritas pembangunan infrastruktur melalui musyawarah dusun dan musyawarah desa yang selanjutnya dimasukkan dalam APBDes yang telah disusun Sesuai RPJMDesa. Selain itu juga mengupayakan bantuan perbaikan jalan, baik dari bantuan kabupaten maupun provinsi dengan tetap mengawasi jalannya kegiatan tersebut. Pemerintah desa selalu mengupayakan pembangunan dengan menerapkan standar maksimal karena

---

<sup>98</sup>Diskusi dengan Dinas PU Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Jawa Tengah, 11 Maret 2020.

<sup>99</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat beserta jajarannya dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 11 Maret 2020.

<sup>100</sup>Pusat Data dan Teknologi Informasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Loc. Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

akan mempunyai pengaruh besar bagi masyarakat desa pada khususnya dan masyarakat lain pada umumnya.<sup>101</sup>

Implementasi dalam penyelenggaraan jalan umum sesuai dengan pengelompokan jalan dan kewenangan penanganan jalan sebagaimana diatur dalam UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan sudah cukup efektif, namun masih terdapat beberapa masalah, diantaranya adalah tumpang tindih kewenangan, ketidakjelasan tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah, ketidaksinkronan tata ruang antara pusat dan daerah khususnya yang terkait dengan pemanfaatan jalan, banyaknya pemerintah daerah yang belum mampu membiayai pembangunan di bidang jalan sementara karena sistem keuangan tidak memungkinkan Pemerintah Pusat untuk mengintervensi pembangunan jalan provinsi, kabupaten kota, dan desa, dan masih banyak permasalahan lain yang terkait dengan otonomi daerah di bidang jalan. Pembagian kewenangan di sektor jalan yang terdapat dalam UU tentang Jalan saat ini pada dasarnya sudah sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah), akan tetapi dalam pelaksanaannya, politik hukum pembangunan saat ini mengarah pada sentralistik, sehingga kewenangan daerah semakin mengecil.<sup>102</sup>

Berdasarkan nomenklatur jalan dan konsideran menimbang huruf b, alur berfikir yang digunakan dalam UU tentang Jalan adalah pendekatan wilayah. Namun perlu disadari bahwa struktur wilayah antara pulau Jawa dengan struktur wilayah diluar Jawa adalah berbeda, oleh karena itu pendekatan yang digunakan bukan hanya pendekatan wilayah tetapi pendekatan luas wilayah. Dalam skala luas wilayah, provinsi yang berada di luar Pulau Jawa memiliki luas yang lebih besar dari Pulau Jawa, namun pembangunan jalan masih berorientasi kepada Pulau Jawa saja. Hal ini yang melatarbelakangi adanya ketimpangan pembangunan di seluruh daerah yang

---

<sup>101</sup>Diskusi dengan Pemerintahan Desa Keji, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang, dihadiri perangkat desa, dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Jawa Tengah, 11 Maret 2020.

<sup>102</sup>Dr. Febrian SH. Dekan FH Univ. Sriwijaya, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.

## Draf NA per 24 September 2020

berada di luar Pulau Jawa. Dengan demikian, titik berat kebijakan pembangunan di bidang prasarana transportasi darat adalah peningkatan efektifitas dan efisiensi pada perencanaan dan pengelolaan jaringan jalan, baik antar kota, antar kabupaten maupun jalan dalam kota. Kondisi jalan yang ada pada tiap lokasi memiliki karakteristik yang berbeda, mulai dari lebar jalan, panjang jalan, lebar bahu jalan, serta keberadaan trotoar jalan itu sendiri.

Permasalahan pengelolaan jalan daerah adalah minimnya kemampuan daerah dalam pembiayaan jalan yang berpengaruh pada kualitas jalan yang dibangun (tidak sesuai dengan kebutuhan lapangan). Sampai saat ini faktor penyebabnya adalah standar harga yang tidak sama antara daerah dan pusat, yang membuat daerah akan kesulitan jika mengikuti standar harga nasional. Selain itu, kesenjangan kualitas juga disebabkan karena kebutuhan jalan yang berbeda antara pusat dan daerah. Jika dilihat dari Lalu Lintas Harian Rata-rata (LHR), jalan kabupaten masih rendah dibandingkan jalan nasional dan jalan provinsi.<sup>103</sup> Selanjutnya, penyelenggaraan jalan untuk tujuan konektivitas kawasan dengan pengelompokan dan klasifikasi fungsi jalan pada kawasan Cepat Tumbuh dan Cepat Berkembang (tata ruang kabupaten) belum terakomodir secara rigid diatur dalam undang-undang maupun Peraturan Pemerintah. Sebagai contoh kasus di Nusa Tenggara Barat adalah penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Mandalika yang melibatkan ruas jalan yang masuk di dalam kewenangan pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Penetapan Mandalika sebagai KSPN seharusnya disertai dengan pengambilalihan kewenangan dan tanggungjawab oleh Pemerintah Pusat mengingat skala kegiatan dan anggaran begitu besar untuk dibebankan kepada Pemerintah Daerah.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah beserta jajarannya dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 10 Maret 2020.

<sup>104</sup>I Wayan Suteja, *Loc.Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

Kendala utama dan permasalahan pembangunan dan pemeliharaan jalan di Provinsi Nusa Tenggara Barat jika diurutkan berdasarkan skala prioritas, adalah sebagai berikut:<sup>105</sup>

1. rendahnya kemampuan daerah dalam pembiayaan jalan;
2. rendahnya sumber daya manusia penyelenggara jalan;
3. kurangnya tenaga teknis (terutama Aparatur Sipil Negara) di bidang jalan; dan
4. prioritas penanganan jalan masih dititikberatkan pada pembangunan dan peningkatan jalan dengan mengabaikan pemeliharaan, khususnya pemeliharaan rutin jalan.

Selanjutnya, persoalan ketimpangan kondisi jalan khususnya berkaitan dengan kualitas pelayanan jalan yang akan sangat terkait dengan:<sup>106</sup>

- 1) Kemampuan pembiayaan.

Solusi: peningkatan pembiayaan ke pemerintah daerah dengan lebih berorientasi kepada fungsi jalan dan prioritas.

- 2) Kemampuan menyelenggarakan kegiatan pembangunan jalan pada setiap tahapan SIDCOM yang berkaitan erat dengan kualitas penyedia-penyedia jasa dan pengguna jasa.

Solusi: Peningkatan SDM penyelenggara jalan.

- 3) Kebijakan pembangunan yang dimulai dari tahap ide, program, perencanaan, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan.

Solusi: tertib penyelenggaraan dengan pelaksanaan pengendalian dan pengawasan yang lebih baik meliputi pengawasan politik, kebijakan, teknis, dan pengawasan dari masyarakat.

- 4) Standar pelayanan yang ditetapkan.

Solusi: penetapan SPM dengan sistem pembangunan bertahap baik secara horizontal maupun vertikal.

---

<sup>105</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah beserta jajarannya dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 10 Maret 2020.

<sup>106</sup>Diskusi dengan Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia (HPJI) Kupang dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan dan Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Kupang, 8-10 Februari 2017.

## Draf NA per 24 September 2020

- 5) Kondisi alam/lingkungan, potensi bencana alam.
- 6) Sistem politik.
- 7) Tertib pemanfaatan jalan.

Solusi: penegakan hukum atas berbagai pelanggaran yang mengganggu pelayanan jalan.

Adanya ketimpangan kondisi ruas jalan nasional dengan provinsi dan kabupaten/kota disebabkan ketimpangan anggaran. Oleh karena itu, pengelompokan jalan menurut status jalan masih relevan, namun perlu dipisah dari aspek pembiayaan, misalnya pembangunan jaringan jalan baru ditangani pemerintah pusat baik untuk satus jalan nasional, provinsi maupun kabupaten, sedangkan pemeliharanya diserahkan ke pemerintah daerah atau sebaliknya. Jika jalan provinsi/kabupaten/kota pembangunan baru maupun pemeliharaan ditangani semua oleh daerah memang sangat menyulitkan dan akan terjadi ketimpangan.<sup>107</sup>

Masalah sebenarnya dalam pengelompokan jalan adalah pada tingkat jalan kabupaten karena di kabupaten masalah klasifikasi jalan ini tercampur dengan persoalan sosial politik serta masalah ekonomi (ketersediaan anggaran) serta belum adanya sinkronisasi antar lembaga yang berkaitan. Solusi terbaik adalah perlunya penetapan beberapa jenis dan tipe konstruksi berkelanjutan yang dapat diterapkan berdasarkan kondisi wilayah serta klasifikasi jalan pada masing-masing wilayah, dengan dukungan dana pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Berdasarkan ketentuan dalam UU tentang Pemerintah Daerah, apabila pemerintah daerah belum mampu melaksanakan sebagian kewenangannya maka dapat mengembalikan ke pemerintah pusat di atasnya. Ketentuan ini perlu ada batasan yang jelas karena menimbulkan kesan bahwa Pemerintah Pusat di atasnya mempunyai kemampuan yang tidak terbatas. Pada kenyataannya, pemerintah daerah masih sangat tergantung dari transfer dana dari pemerintah pusat untuk pembangunan daerah. Oleh karena itu, perlu aturan yang jelas terkait dengan mekanisme penyerahan kembali

---

<sup>107</sup>Melchior Bria, *Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan dan Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Kupang, 8-10 Februari 2017.

## Draf NA per 24 September 2020

kewenangan penyelenggaraan jalan kepada pemerintah dalam hal pemerintah provinsi/kabupaten dan kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya dalam menyelenggarakan jalan serta komitmen yang tinggi dari Pemerintah Daerah terhadap perbaikan tata kelola jalan.

Pemerintah tetap harus memiliki kewenangan sebagai penyelenggara jalan dan pengawas jalan mengingat satu kesatuan antara kegiatan pembangunan jalan sampai pada pemeliharannya. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan dalam bidang regulasi dan pendanaan pembangunan jaringan jalan, sementara pemerintah daerah fokus pada pendanaan untuk kepentingan pemeliharaan jalan, khusus untuk jalan status provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini juga diungkapkan oleh HPJI Kupang<sup>108</sup> yang menerangkan bahwa kewenangan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan jalan tidak perlu dipisahkan dalam tingkat lembaga yang berbeda, akan tetapi cukup pemisahan pada unit kerja yang ada pada lembaga tersebut. Dibutuhkan perangkat regulasi setingkat peraturan menteri berupa norma standar dan prosedur dalam mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Setelah terlaksananya keseimbangan kewenangan antar unit, maka hal lain yang diperlukan yaitu ketegasan dalam melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan. Penegakan hukum terhadap pelanggaran penggunaan jalan, baik kedisiplinan di jalan dan *overload* atau *over capacity* perlu dilakukan dengan menindak tegas siapapun yang melanggar aturan tersebut serta memperkuat piranti hukum pelanggaran aturan.

Pengawasan dapat terjadi pada semua tahapan berupa pengawasan internal maupun eksternal dan pengawasan masyarakat. Pengawasan yang bersifat teknis sebaiknya tidak dipisahkan, menyatu dalam satu lembaga yang melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Pengawasan terhadap tugas pengaturan dan pembinaan dapat dilaksanakan oleh instansi yang berbeda karena pengawasan ini bersifat pengawasan terhadap kebijakan, kinerja, manfaat, dan dampak. DPR/DPRD dapat berperan untuk mengawasi kebijakan dan pencapaian sasaran program.<sup>109</sup> Hal ini juga diungkapkan oleh

---

<sup>108</sup>Diskusi dengan Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia (HPJI) Kupang, *Loc. Cit.*

<sup>109</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

akademisi Politeknik Negeri Kupang yang mengatakan bahwa penyelenggara jalan dapat sekaligus sebagai pengawas jalan, namun demikian dalam pelaksanaannya khusus pengawasan perlu melibatkan stakeholder (perguruan tinggi, kelompok masyarakat, dunia usaha, dan LSM), dimana mekanismenya diatur dengan peraturan pemerintah atau keputusan menteri.<sup>110</sup> Hal yang perlu dikaji lebih lanjut adalah berkaitan dengan peran serta masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan jalan. Perlu diatur lebih jelas mengenai peran masyarakat dalam penyelenggaraan jalan, termasuk batasan-batasannya agar penyelenggara jalan dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan aman.

Dalam praktiknya pemeliharaan jalan dilakukan melalui program rehabilitasi jalan, mencakup penanganan khusus pada jalan terhadap setiap kerusakan spesifik dan bersifat setempat, pada ruas jalan dengan kemampuan pelayanan yang mantap. Di samping itu ada juga program penunjang jalan, merupakan penanganan jangka pendek terhadap ruas-ruas jalan dan jembatan yang berada dalam keadaan kondisi pelayanan tidak mantap, sebelum program peningkatan dapat dilakukan, untuk menjaga agar ruas jalan dan jembatan dimaksud tetap dapat berfungsi melayani lalu lintas meskipun dengan kemampuan pelayanan yang tidak mantap. Peningkatan jalan merupakan penanganan jalan guna memperbaiki pelayanan jalan yang berupa peningkatan struktural dan atau geometriknnya agar mencapai tingkat pelayanan yang direncanakan atau dengan kata lain, peningkatan jalan dilakukan untuk memperbaiki kondisi jalan dengan kemampuan tidak mantap atau kritis menjadi jalan dengan kondisi mantap.

Prioritas pemeliharaan jalan masih menempati urutan akhir yang mengakibatkan *backlog* pemeliharaan jalan semakin lama semakin membesar, sehingga menyebabkan semakin memburuknya kondisi jalan. Kondisi jalan yang buruk mempengaruhi keselamatan pengguna jalan yang menyebabkan tingginya tingkat kecelakaan, sehingga tingkat keselamatan semakin rendah. Permasalahan pendanaan menjadi bagian dari masalah manajemen pemeliharaan jalan, sedangkan manajemen pemeliharaan jalan

---

<sup>110</sup>Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang, *Loc. Cit.*

menjadi bagian dari manajemen jalan secara keseluruhan. Oleh karena itu, pemecahan mengenai permasalahan pendanaan jalan membutuhkan pendekatan integral untuk meminimalkan permasalahan yang ditimbulkan dari manajemen jalan secara keseluruhan.

Menurut laporan yang ditulis Toole dan Batubara (2011) yang dipublikasikan pada Jurnal Infrastruktur Indonesia Prakarsa edisi 5 Januari 2011, pemeliharaan jalan yang dilakukan saat ini nampaknya hanya berlangsung dalam jangka waktu lebih pendek dan lebih berat dari yang diharapkan jika dibandingkan dengan jumlah jalan yang harus dipelihara setiap tahun dengan kondisi jaringan jalan yang relatif tidak berubah. Sehingga jaringan jalan provinsi dan kabupaten yang ada di berbagai pelosok Indonesia berada dalam kondisi buruk.<sup>111</sup> Oleh karena itu, suatu jaringan jalan yang efisien dan handal dapat memberi dampak positif yang signifikan pada kesejahteraan sosial dan ekonomi. Kerusakan jalan yang terjadi di Indonesia tidak hanya berupa kerusakan yang disebabkan oleh kelebihan muatan dan fenomena alam, tetapi dapat juga terjadi karena kesalahan konstruksi jalan dan faktor air.

Sangat sering dijumpai kerusakan jalan pada suatu ruas jalan, kerusakan ini bermacam macam, umumnya ada kerusakan jalan berupa retak-retak (*cracking*), berupa gelombang (*corrugation*), juga kerusakan berupa alur/cekungan arah memanjang jalan sekitar jejak roda kendaraan (*rutting*) ada juga berupa genangan aspal dipermukaan jalan (*bleeding*), dan ada juga berupa lobang-lobang (*pothole*). Kerusakan tersebut bisa terjadi pada muka jalan yang menggunakan beton aspal sebagai lapis permukaannya. Penyebab kerusakan jalan adalah akibat beban roda kendaraan berat yang lalulalang (berulang-ulang), kondisi muka air tanah yang tinggi, akibat dari salah pada waktu pelaksanaan, dan juga bisa akibat kesalahan perencanaan.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup>Tyrone Toole dan Harris Batubara, Jurnal Infrastruktur Indonesia Prakarsa edisi 5 Januari 2011, hal. 17.

<sup>112</sup>Bachnas, *Penyebab Kerusakan Jalan*, dimuat dalam <http://bachnas.staff.uui.ac.id/2009/02/14/penyebab-kerusakan-jalan>, diakses 18 Februari 2016.

## Draf NA per 24 September 2020

Pembangunan jalan dimulai dengan tahap perencanaan. Prosedur Perencanaan ini dimaksudkan untuk diterapkan pada seluruh jaringan jalan secara sistematis. Namun sering kali perencanaan dilakukan tidak matang dan tidak secara sistematis sehingga mengakibatkan cepatnya terjadi kerusakan pada jalan. Banyaknya jalan dalam kondisi rusak serta jaringan jalan yang belum terkoneksi mengakibatkan mobilitas barang dan jasa tidak lancar dan biaya transportasi yang mahal sehingga harga barang dan jasa tersebut menjadi tinggi. Belum ada *master plan* transportasi nasional yang efektif, efisien, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, sehingga saat ini jaringan jalan belum terkoneksi secara baik (misalnya antara jalan primer ke jalan sekunder).

Dalam perencanaan, pembangunan jalan dilakukan tidak hanya menghubungkan suatu daerah dengan daerah yang lain tetapi juga untuk menghubungkan moda transportasi yang satu dengan yang lain (intermoda), sehingga seluruh moda transportasi dapat terkoneksi dengan moda transportasi jalan dengan tetap memperhatikan tata ruang dan sektor-sektor yang lain yang bertujuan untuk memelihara, mengembangkan kemakmuran, dan kesejahteraan masyarakat dengan cara merealisasikan kebutuhan perpindahan orang/barang seefisien baik secara teknis, ekonomis, dan sosial, serta seharmonis mungkin (ramah lingkungan dan hemat energi). Karena itu dalam UU tentang Jalan perlu diatur mengenai penyelenggaraan jalan yang dikaitkan dengan master plan transportasi nasional yang efektif, efisien, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan.

Di dalam Pasal 1 angka 12 UU tentang Jalan, pengertian pembangunan jalan adalah kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan. Hal ini mengandung tidak adanya ketegasan antara membuat jalan baru dan pemeliharaan jalan yang sudah ada. Padahal pelaksanaan antara kedua kegiatan tersebut sangat berbeda dalam hal mekanisme pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasiannya. Dalam pelaksanaannya, penyelenggaraan pembangunan jalan belum menunjukkan penambahan panjang jalan yang signifikan dan lebih banyak dilakukan untuk pemeliharaan jalan yang sudah ada, sehingga

## **Draf NA per 24 September 2020**

masih banyak terdapat daerah-daerah yang belum memiliki akses jalan. Untuk itu diperlukan pengaturan yang tegas bahwa pembangunan jalan terdiri dari membuat jalan baru dan pemeliharaan jalan yang sudah ada.

Pembangunan jalan kurang memperhatikan aspek keselamatan dan keamanan pengguna jalan, misalnya belum adanya standar pengaturan alat pemisah jalur (*concrete barrier*), masih sering terlihat adanya perbedaan spesifikasi, penyediaan pedestrian, jalur sepeda, jalur kendaraan roda dua, lintasan maupun jembatan penyeberangan orang, dan lain-lain. Sehingga perlu diatur mengenai standar, spesifikasi, dan audit keselamatan jalan yang memenuhi aspek keselamatan. Pembangunan jalan pada umumnya akan diikuti dengan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan fisik (misalnya rumah sakit, mall, dan perumahan) disekitar jalan. Hal ini membebani kapasitas dan daya dukung jalan, seperti banyaknya akses ke jalan arteri yang berakibat terjadi penyumbatan (reduksi kapasitas) jalan arteri. Sehingga perlu sinkronisasi tata ruang dan analisis dampak lalu lintas dengan pemberian izin yang kewenangannya ada di pemerintah daerah, termasuk pemberian izin pendirian bangunan yang bersinggungan dengan jalan nasional harus mendapat rekomendasi dari pemerintah sebagai penyelenggara jalan nasional.

Perencanaan pembangunan jalan belum memperhatikan aspek teknis kendaraan, misalnya jembatan layang (simpang susun) Tomang menimbulkan kemacetan karena dilalui truk sebagai alat transportasi distribusi barang dari Tangerang ke Tanjung priok (kawasan industri). Saat ini sering terjadi perubahan pemanfaatan jalan tanpa ada mekanisme dan koordinasi dengan pihak yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan jalan yang bersangkutan, sehingga mengakibatkan terganggunya fungsi jalan tersebut, seperti ruas jalan nasional dijadikan jalur khusus (*busway*), pada jalan provinsi dibuat jalur sepeda. Sehingga perlu diatur mekanisme dan koordinasi perubahan pemanfaatan jalan, agar perubahan tersebut mendapat izin dari pihak penanggungjawab penyelenggara jalan yang bersangkutan.

Pelaksanaan pemasangan utilitas di jalan (pemasangan kabel telepon, pipa gas/PAM, galian), tidak ada penanggung jawab lapangan yang

## Draf NA per 24 September 2020

melakukan koordinasi dan pengawasan. Sehingga perlu diatur ketentuan mengenai pemasangan utilitas di jalan harus terlebih dahulu mendapat rekomendasi dan dikoordinasikan dengan penanggungjawab penyelenggara jalan, disamping itu dalam membuat perencanaan pembangunan jalan disediakan fasilitas khusus untuk pemasangan utilitas. Saat ini kondisi jalan banyak yang rusak dan tidak mencapai umur yang direncanakan, hal ini tidak saja dikarenakan kelebihan muatan (*overloading*), tetapi juga rendahnya mutu dan kualitas jalan. Sehingga perlu diperhatikan bahwa mutu dan kualitas jalan sesuai dengan pengelompokkan jalan yang telah direncanakan dan pengaturan dalam kontrak dengan menerapkan sistem kontrak yang inovatif.

Terkait dengan klasifikasi jalan, klasifikasi jalan yang dikaitkan dengan fungsi lebih tegas dikaitkan dengan pembinaan, bukan berdasarkan kewenangan administrasi pemerintahan, yaitu klasifikasi menurut fungsi jalan terbagi atas Jalan Arteri, Jalan Kolektor, dan Jalan Lokal. Jalan Arteri, yaitu jalan yang melayani angkutan utama dengan ciri-ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara efisien. Jalan kolektor yaitu jalan yang melayani angkutan pengumpul/pembagi dengan ciri-ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang dan jumlah jalan masuk dibatasi, Sedangkan jalan lokal adalah Jalan yang melayani angkutan setempat dengan ciri-ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.

Pembangunan jalan dengan strategi desain jalan yang harus memperhatikan keselamatan lalu lintas dengan tujuan untuk menurunkan korban kecelakaan lalu-lintas di jalan. Jumlah korban kecelakaan lalu lintas jauh lebih tinggi dari kecelakaan transportasi laut, kereta api dan udara. Sebagai gambaran, kecelakaan lalu lintas di Indonesia<sup>113</sup> data Kepolisian Republik Indonesia menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2019 jumlah korban meninggal akibat kecelakaan lalu lintas di Indonesia sebanyak 23.530

---

<sup>113</sup>Nawir Arsyad Akbar, *Jumlah Kecelakaan Lalu Lintas Naik 3 Persen pada 2019*, dimuat dalam <https://nasional.republika.co.id/berita/q37i3n423/jumlah-kecelakaan-lalu-lintas-naik-3-persen-pada-2019>, diakses tanggal 25 Juni 2020.

## Draf NA per 24 September 2020

jiwa. Faktor-faktor penyebab terjadinya kecelakaan identik dengan unsur-unsur pembentuk lalu lintas yaitu pemakai jalan, kendaraan, jalan, dan lingkungan. Kecelakaan dapat timbul jika salah satu dari unsur tersebut tidak berperan sebagaimana mestinya.

Kondisi jalan dapat menjadi faktor yang menyebabkan terjadinya kecelakaan. Faktor jalan merupakan satu komponen dari sistem transportasi darat yang merupakan tempat kegiatan transportasi berlangsung. Tahap pembangunan jalan yang kurang baik menyebabkan cepatnya kerusakan permukaan jalan yang tentu akan berpengaruh kepada tingkat kecelakaan lalu lintas. Angka kecelakaan ini akan memainkan peranan penting dalam strategi peningkatan kualitas keselamatan jalan melalui pendekatan *accident reduction*. Oleh karena itu penataan sistem data-base kecelakaan lalu lintas (Sidlantas) Indonesia diharapkan menjadi salah satu prioritas. Di samping untuk penanganan lokasi-lokasi rawan kecelakaan, angka kecelakaan ini dibutuhkan terutama untuk menghitung tingkat kecelakaan (*accident rate*) atau tingkat fatalitas (*fatality rate*) pada ruas-ruas jalan. Selain itu, dengan merencanakan kegiatan-kegiatan diantaranya termasuk meningkatkan pendanaannya untuk prasarana nasional dan meningkatkan *geometric design* yang baik, lebih meningkatkan kualitas pelengkap jalan seperti marka jalan, memasang rambu jalan yang lebih terlihat dan meningkatkan keselamatan.

Penataan ruang berkaitan erat dengan pemanfaatan jalan. Pemanfaatan area jalan dan jembatan milik provinsi atau pusat, selama ini terkesan kurang koordinasi. Proyek pelebaran jalan yang menggunakan alat berat itu sering membuat banyak pipa fiber optik dan air bersih tertanam terangkat lagi, dan sering mengganggu arus lalu lintas serta mengganggu keselamatan pengguna jalan. Pemanfaatan ruang manfaat jalan dan ruang milik jalan sering kali dilanggar misalnya pengendara yang mengendarai kendaraannya melewati trotoar, pedagang kaki lima yang menggunakan bahu jalan untuk berjualan, dan lain sebagainya.

Selain permasalahan yang telah disebutkan, pada tahun 2016 terdapat perubahan status ruas jalan dari jalan nasional menjadi jalan provinsi atau sebaliknya dan jalan provinsi menjadi jalan kabupaten atau sebaliknya

## Draf NA per 24 September 2020

melalui mekanisme perubahan status jalan melalui proses hibah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala perubahan status jalan meliputi:

1. Proses penyelesaian administrasi serah terima akibat alih status cukup lama.
2. Kesiapan menerima atau melepas ruas jalan tidak hanya dengan pertimbangan fungsi jalan tetapi terkadang dikaitkan dengan kemampuan finansial kabupaten/kota.
3. Ketersediaan dana dalam pemeliharaan ruas jalan.
4. Keterlambatan pencantuman ruas jalan dalam Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, maupun Keputusan Walikota.
5. Ketersediaan lahan yang kurang memenuhi standar yang ditetapkan (Provinsi berstandar jalan kolektor) sehingga diperlukan pembebasan lahan untuk pembangunan/peningkatan jalan dimaksud.
6. Kebijakan pengembangan wilayah harus menyesuaikan rencana tata ruang/ wilayah.
7. Tidak sinkronnya penetapan alih status dengan waktu perencanaan penganggaran APBD.

Dalam penyelenggaraan jalan ada opsi-opsi yang harus dilihat diantaranya yaitu teknologi, jaringan, kendaraan, sistem pengoperasian, dan kebijakan-kebijakan kelembagaan terkait manajemen institusi dan koordinasi antar instansi. Secara garis besar ada 3 (tiga) subyek yang terlibat dalam penyelenggaraan jalan yaitu pemerintah, operator, dan *user*/pengguna. Pembangunan, pemeliharaan, dan pengembangan bidang jalan harus dilakukan sejalan dan harus cepat beradaptasi dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Selain itu *quality control* terhadap jalan harus dijalankan dengan benar untuk menciptakan suatu kualitas jalan yang baik yang harus dimulai dari perencanaan. Kualitas jalan dalam pembangunan jalan harus disesuaikan dengan jenis dan fungsinya, tidak harus selalu sama karena beban jalan tentu berbeda-beda.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Focus Group Discussion* dalam rangka pengumpulan data guna penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang

Penyempurnaan terkait dengan peran dan kewenangan pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dalam pengelolaan jalan umum yaitu pertama dalam kaitannya dengan keselamatan jalan yang sering mengganggu fungsi jalan seperti pasar, pedagang kaki lima, dan kegiatan lainnya. Kedua, aktifitas pabrik/industri yang berada di tepi jalan arteri perlu diperketat perijinan untuk membuat analisis dampak lalu lintas terhadap kegiatan operasional pabrik/industri. Ketiga, dengan hadirnya program 'dana desa' agar Pemda berperan aktif dalam program penanganan jalan desa integrasi (perencanaan teknis, pelaksanaan dan pengawasan). Peran dari Pemerintah Provinsi perlu diperkuat dalam mendorong sinkronisasi integrasi program Pusat, Provinsi dan Kabupaten/kota dalam mewujudkan pengelolaan jalan yang terintegrasi serta penerapan standar-standar keteknikan yang telah ditetapkan. Pembinaan juga diperlukan untuk meningkatkan kapasitas SDM di tingkat daerah khususnya kabupaten/kota. Pemerintah Pusat juga perlu memberi pendampingan khususnya untuk jalan di daerah yang bernilai strategis. Selebihnya terkait pengelompokan status jalan maka hal tersebut dinilai masih cukup relevan untuk dipertahankan.<sup>115</sup>

## 2. Praktik Penyelenggaraan Jalan Tol

Pembangunan jalan tol diselenggarakan antara lain untuk memperlancar lalu lintas, meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa, meringankan beban dana pemerintah, serta meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan. Wewenang penyelenggaraan jalan tol dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Wewenang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol. Selain pemerintah pengusahaan jalan tol juga dilakukan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun swasta. Hingga Juli 2018 sudah terdapat 46 ruas jalan tol telah beroperasi sejak tahun 1978. Jalan tol trans jawa terdapat 9 ruas jalan yang sedang dalam tahap pembangunan. Pada

---

atas Perubahan Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, 10 Maret 2020.

<sup>115</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

jalan tol trans jabotabek terdapat 13 ruas jalan yang sedang dalam tahap pembangunan. Sedangkan jalan tol trans non jawa dan trans sumatera masing-masing memiliki 7 ruas jalan tol yang sedang dalam pembangunan.<sup>116</sup>

BPJT pada tataran implementasinya kurang memiliki wewenang dan kompetensi personal. Selain itu skema organisasi BPJT kurang melibatkan unsur pemerintah daerah sehingga kepentingan daerah dalam penyelenggaraan jalan tol kurang terakomodasi.<sup>117</sup> Berdasarkan data BPJT, kondisi pelayanan jalan tol dalam kota ditinjau dari aspek kondisi lalu lintas rata-rata berada pada *level of service* E. Padahal menurut Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 14 tahun 2006 dinyatakan bahwa *level of service* dari ruas jalan tol minimal pada level B. Apabila merujuk pada peraturan lain terkait dengan SPM yaitu Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 392/PRT/M/2005, menyatakan bahwa untuk kecepatan perjalanan minimal rata-rata ruas tol dalam kota adalah 1,6 kali dari ruas jalan umum.

Untuk ruas jalan tol antar kota, kondisi pelayanan rata-rata pada level of service A, meskipun pada beberapa segmen yang berada di sekitar DKI Jakarta berada di bawah level B. Apabila ditinjau dari standar SPM yang menyatakan bahwa kecepatan perjalanan minimal rata-rata ruas tol antar kota adalah 1,8 kali dari ruas jalan umum, rata-rata dapat memenuhi persyaratan tersebut. Pada sisi lain, masyarakat sebagai pengguna (konsumen) memiliki hak pelayanan sesuai yang disepakati atau dijanjikan oleh pihak Operator, termasuk di dalamnya adalah hak untuk mendapatkan pelayanan tersebut. SPM semestinya harus dipenuhi terlebih dahulu sebelum tarif jalan tol dinaikkan, jika tidak maka masyarakat memiliki hak untuk melakukan *class action* sesuai mekanisme yang berlaku.

Penetapan SPM jalan adalah untuk menentukan indikator atau tolok ukur pelayanan infrastruktur jalan yang paling minim untuk dapat dinikmati oleh masyarakat pengguna jalan, sehingga dalam penyelenggaraan suatu infrastruktur jalan maka pelayanannya tidak boleh lebih rendah dari

---

<sup>116</sup>Pusat Data dan Teknologi Informasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Loc. Cit.*

<sup>117</sup>Prof. Gatot DH Wibowo, *Focus Group Discussion* dalam rangka pengumpulan data guna penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang atas Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Mataram, 12 Maret 2020.

ketentuan SPM. Dalam penyelenggaraan jalan, hanya ruas jalan tol yang ditetapkan SPM, dengan kriteria SPM mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014. Untuk ruas jalan non tol, kriteria pelayanan ditentukan dengan merujuk pada Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 14 tahun 2006 tentang Manajemen Dan Rekayasa Lalu Lintas di Jalan.

SPM jalan tol harus mencakup aspek disain dan aspek operasional. Aspek disain diantaranya standar teknis jalan dengan spesifikasi jalan bebas hambatan (*freeway*). Sedangkan aspek operasional diantaranya derajat kejenuhan tidak boleh lebih dari 0.75. Misalnya biaya tol tidak berlaku jika lalu lintas menerus tidak terganggu tidak dijamin (misalnya bila terjadi kemacetan). Pengelola harus memasang *ramp meter*.<sup>118</sup>

Kriteria SPM jalan tol mencakup kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata-rata, aksesibilitas, mobilitas, keselamatan, unit pertolongan, lingkungan dan tempat peristirahatan. Dari berbagai aspek tersebut, indikator yang paling mudah dirasakan oleh masyarakat adalah kecepatan tempuh rata-rata. Dalam UU No. 38 Tahun 2004 telah dinyatakan bahwa jalan tol memiliki pelayanan yang lebih baik dari ruas jalan umum biasa, hal ini tentu dapat menjadi suatu tolok ukur yang mudah ketika mengukur kriteria kecepatan tempuh rata-rata. Pemenuhan SPM sebetulnya dapat dijamin dengan adanya sertifikasi kelaikan jalan dan biaya tol yang dibayarkan pengguna harus sebanding dengan tingkat keselamatan, kelancaran dan kenyamanan yang bisa mereka peroleh dari jalan tol yang teruji laik.

Permasalahan yang timbul adalah ketika pengguna jalan tol telah membayar tarif tol yang telah ditetapkan namun tidak mendapatkan pelayanan sesuai dengan kriteria SPM. Penetapan tarif pada dasarnya mengacu pada beberapa aspek kriteria, yaitu kemampuan bayar pengguna jalan, besar keuntungan biaya operasi kendaraan, dan kelayakan investasi. Pendapatan yang diperoleh dari pemungutan tarif tol tersebut dipergunakan untuk pengembalian investasi, pemeliharaan, dan pengembangan jalan tol.

---

<sup>118</sup>Prof. Bambang Haryadi, Fakultas Teknik Universitas Negeri Semarang, *Focus Group Discussion* dalam rangka pengumpulan data guna penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang atas Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, 10 Maret 2020.

## Draf NA per 24 September 2020

Selama ini pemenuhan terhadap SPM yang merupakan indikator tingkat pelayanan jalan tol kurang menjadi fokus utama badan usaha penyelenggaraan jalan tol. Di sisi lain, sesuai dengan Pasal 48 ayat 3 UU tentang Jalan, tarif jalan tol mengalami kenaikan setiap 2 tahun sesuai dengan tingkat inflasi. Hal ini tentu merugikan konsumen jalan tol. Kenaikan tarif jalan tol tidak dapat dikendalikan dengan memperhatikan pencapaian SPM penyelenggaraan jalan tol karena regulasi yang mengatur kedua aspek tersebut berbeda tingkatan, kenaikan tarif diatur pada UU sedangkan ketentuan pemenuhan SPM diatur dalam PP. Sehingga pelaksanaan kegiatan yang diatur dalam UU didahulukan dari pada yang di atur dalam PP.

SPM yang umumnya dipermasalahkan tidak dapat dipenuhi oleh operator jalan tol adalah kecepatan tempuh perjalanan yang tidak sesuai dengan persyaratan. Salah satu aspek yang mempengaruhi kecepatan perjalanan di dalam ruas jalan tol adalah volume lalu lintas yang melalui ruas jalan tol. Ketika terlalu banyak kendaraan yang berada di dalam ruas jalan tol, maka kecepatan kendaraan di dalam ruas jalan tol akan menurun. Hal ini senada dengan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas pengelolaan operasional jalan tol atas kelancaran lalu lintas dan kebijakan tarif TA 2014-2016 yang dilakukan pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang menyatakan bahwa Kementerian PUPR dan BPJT belum mengatasi permasalahan kelancaran lalu lintas di jalan tol karena belum ada rencana perbaikan serta koordinasi manajemen dan rekaya lalu lintas yang menyebabkan kemacetan yang sering terjadi di ruas jalan tol di wilayah Jabodetabek.<sup>119</sup>

Selanjutnya, penilaian pemenuhan SPM yang belum memadai dan terdapat beberapa ruas tol yang tidak memenuhi standar pada aspek kelancaran lalu lintas, seperti tidak menetapkan standar penggunaan kecepatan tempuh rata-rata untuk dalam dan luar kota, penetapan jumlah antrean, dan pengujian SPM sehingga mengakibatkan tidak adanya kelancaran pada lalu lintas jalan tol. Selain itu, tidak adanya pertimbangan

---

<sup>119</sup>Keduari Rahmatana Kholiqa, *BPK Temukan 15 Permasalahan dalam Operasional Jalan Tol*, dimuat dalam <https://economy.okezone.com/read/2018/04/03/320/1881372/bpk-temukan-15-permasalahan-dalam-operasional-jalan-tol>, diakses tanggal 20 April 2020.

## **Draf NA per 24 September 2020**

pada tingkat pelayanan maupun pemenuhan SPM dengan menaikkan tarif sesuai laju inflasi yang dilakukan BPJT yang mengacu pada daya beli masyarakat yang mengakibatkan pengguna jalan tol belum menikmati pelayanan atas kelancaran lalu lintas yang dikarenakan tarif tol yang tinggi.

Terjadinya kemacetan di jalan tol yang terjadi saat ini sulit untuk dikontrol oleh operator jalan tol, karena operator jalan tol tidak dapat mengendalikan jumlah kendaraan yang ada. Semakin banyak jumlah kendaraan maka akan berdampak pula terhadap pembebanan lalu lintas di ruas jalan tol. Salah satu opsi yang dapat dilakukan untuk menjaga layanan jalan tol sesuai dengan standar ditinjau dari kecepatan tempuh perjalanan adalah dengan mengontrol arus kendaraan yang berada di ruas jalan tol. Namun regulasi yang ada selama ini belum memungkinkan untuk adanya hak dan kewajiban bagi operator jalan tol untuk mengontrol akses terhadap jalan tol untuk menjaga standar layanan yang diberikan. Maka dalam hal terjadinya kemacetan di jalan tol yang berimplikasi terhadap penurunan layanan merupakan dilema yang dialami oleh operator jalan tol, karena operator jalan tol dituntut untuk memenuhi SPM dan di sisi lain operator tidak dapat membatasi arus kendaraan yang masuk ke jalan tol.

Pada prinsipnya penerapan tarif dan pemenuhan SPM jalan tol merupakan dua aspek yang tidak dapat dipisahkan dan terkait erat sehingga sudah sewajarnya apabila regulasi yang mengatur pada level yang sama sehingga dapat dilaksanakan dengan berimbang. Sesuai dengan konsep dasarnya bahwa komponen tarif jalan tol terdiri atas besar keuntungan biaya operasi kendaraan, dan kelayakan investasi. Besar keuntungan biaya operasi kendaraan merupakan keuntungan yang diperoleh oleh pengguna yang merupakan selisih antara biaya perjalanan melalui jalan tol dengan biaya perjalanan melalui jalan non tol. Kelayakan investasi dapat ditinjau dari margin keuntungan yang diperoleh investor atau operator dari pengoperasian jalan tol selama waktu konsesi.

Untuk memenuhi kriteria bahwa biaya perjalanan melalui jalan tol lebih menguntungkan daripada melalui ruas jalan non tol, maka penyelenggaraan jalan tol harus memenuhi SPM yang telah ditetapkan. Salah satu komponen biaya perjalanan yang cukup mudah diukur oleh pengguna

## Draf NA per 24 September 2020

adalah waktu tempuh perjalanan. Perjalanan melalui ruas jalan tol harus lebih cepat daripada melalui ruas jalan non tol yang berada pada rute yang sama. Ketika lama perjalanan melalui ruas jalan tol tidak ada perbedaan dengan lama perjalanan melalui ruas jalan non tol maka tidak ada keuntungan yang diperoleh oleh konsumen. Sebagai informasi, kecepatan tempuh minimal rata-rata sesuai SPM yaitu kurang dari 40 km/jam. Selain itu, aksesibilitas berupa panjang antrean pada gerbang tol melebihi 10 kendaraan dan *volume capacity ratio* (VCR) beberapa tol lebih dari satu.

Kenaikan tarif jalan tol diperlukan dalam rangka pengembalian investasi dari investor. Kenaikan tarif jalan tol disesuaikan dengan tingkat inflasi agar dana pengembalian investasi yang diperoleh oleh investor sesuai dengan nilai dana yang diinvestasikan pada masa mendatang. Namun hal tersebut merupakan indikator penyesuaian tarif ditinjau dari sisi investor. Dari sisi konsumen, besaran tarif yang dibayarkan untuk melewati ruas jalan tol harus sesuai dengan keuntungan yang diperolehnya daripada melalui ruas jalan non tol. Oleh karena itu, perlu adanya keseimbangan dalam penetapan tarif dan pemenuhan SPM.

Di beberapa negara maju, penerapan tarif tol untuk tol dalam kota telah diarahkan untuk tercakup dalam biaya kemacetan (*congestion charging*), yang dibebankan kepada pengguna jalan yang menggunakan jalan tol (atau *expressway*) sebagai bagian dari strategi mengatur demand perjalanan (*traffic demand management strategy*). Biaya kemacetan ini dapat menjadi bagian dari *road fund*, dimana diharapkan penggunaan dari biaya kemacetan ini dapat dikembalikan peruntukannya bagi pengembangan dan penanganan kondisi jalan. Perlu transparansi dalam menentukan tarif dan kenaikan tarif yang dilakukan secara berkala.<sup>120</sup>

Selain terkait dengan SPM dan penyesuaian/kenaikan tarif tol, pengaturan tentang jalan tol harus mengutamakan pengembangan wilayah dan peningkatan perekonomian daerah.<sup>121</sup> Oleh karena itu, perencanaan terhadap pembangunan jalan tol harus dipersiapkan secara matang dan

---

<sup>120</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc.Cit.*

<sup>121</sup>Anis Saggaff, Jawaban Atas Daftar Pertanyaan dan Jawaban Draft RUU Jalan, disampaikan dalam *Focus Group Discussion Pengumpulan Data Perubahan Atas UU Jalan*, Palembang: Universitas Sriwijaya, 7 Februari 2017.

## Draf NA per 24 September 2020

terstruktur. Pembangunan jalan tol tidak boleh mematikan atau mengurangi perekonomian masyarakat sekitar pembangunan jalan tol tersebut.

Pembiayaan pembangunan dan pemeliharaan jalan tol juga memerlukan aturan yang tidak saling tumpang tindih peraturan atau kewenangan. Pembangunan jalan tol di Provinsi Sumatera Selatan pembebasan tanahnya menggunakan anggaran daerah (APBD), akan tetapi setelah masa konsesi selesai, jalan tol tersebut menjadi jalan nasional.<sup>122</sup> Hal ini tentu saja akan merugikan daerah yang telah membebaskan lahan dengan menggunakan anggaran daerah.

Pengaturan Konsesi sangat erat kaitannya dengan karakteristik dari suatu jalan tol, yaitu nilai investasi, potensi pendapatan dan keuntungan, kemampuan bayar pengguna, dan tarif tol yang direncanakan. Oleh karena itu perlu dilakukan analisis investasi yang diikuti dengan analisa sensitifitas untuk mencari titik optimum di mana investasi untung dan masa konsesi yang tidak terlalu lama. Apalagi dengan adanya kebijakan kenaikan tarif tol dapat memberi keuntungan dari sisi masa konsesi. Tentunya harus mempertimbangkan kondisi perekonomian. Dengan membayar, konsumen harus dilayani secara baik, antara lain aman, nyaman dan ketepatan waktu menempuh perjalanan.<sup>123</sup> Konsesi pengelolaan jalan tol yang dapat memberikan *win-win solution* bagi badan usaha serta masyarakat, maka tarif tol harus tetap “murah”. Penyelenggaraan jalan tol bukan dimaksudkan sebagai bentuk komersialisasi prasarana jalan. Harus dijamin bahwa privatisasi penyelenggaraan jalan sekarang dalam bentuk penyelenggaraan jaringan jalan tol hanya merupakan kebijakan darurat sementara menuju jaringan jalan arteri berspesifikasi bebas hambatan yang handal.

Sampai dengan saat ini masih belum ada perusahaan jalan tol yang masa konsesinya berakhir termasuk Jalan tol Jagorawi, namun terdapat ruas jalan tol yang sudah tidak bertarif tol sebelum habis masa konsesinya yaitu Jembatan Suramadu. Saat ini Jembatan Suramadu telah menjadi jalan nasional yang kewenangannya di bawah Kementerian PUPR, dengan

---

<sup>122</sup>Komisi IV DPRD Provinsi Sumatera Selatan, disampaikan dalam rangka *Pengumpulan Data Perubahan Atas UU Jalan*, Palembang: DPRD Provinsi Sumatera Selatan, 6 Februari 2017.

<sup>123</sup>Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang, *Loc. Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

pemeliharaan yang dibiayai oleh APBN sebesar 92 Miliar Rupiah untuk tahun 2020 dan 2021, dan sedang diajukan untuk menjadi Kerja sama Pemerintah Badan Usaha-*Availability Payment* (KPBU-AP) mengingat biaya pemeliharannya yang sangat besar.<sup>124</sup>

Sebelum UU tentang Jalan berlaku telah dibangun dan dioperasikan oleh PT. Jasa Marga dan swasta beberapa ruas jalan tol sepanjang 668,35 km dengan rincian PT. Jasa Marga mengelola 534,35 km (termasuk tol Jagorawi) sedangkan pihak swasta mengelola 134 km. Setelah berlakunya UU tentang Jalan sebagaimana tercantum dalam Pasal 66 ayat 2, PT. Jasa Marga diberi konsesi berdasarkan perhitungan investasi atas seluruh ruas jalan tol yang diusahakannya setelah dilakukan audit. Ruas jalan tol yang diusahakan oleh PT. Jasa Marga dilakukan audit oleh Konsultan Akuntan Publik Hadori dan Rekan terhadap biaya investasi yang telah dikeluarkan oleh PT. Jasa Marga. Salah satu hasil perhitungan investasi terhadap ruas jalan tol Jagorawi dengan panjang 59 km yaitu dengan nilai investasi Rp.70.034 milyar ditetapkan masa konsesinya oleh Pemerintah selama 40 tahun (tahun 2005-2045) dengan tarif Rp.353/km untuk golongan I, dengan prediksi volume keseluruhan lalu lintas 377 016 kendaraan hari tahun 2010.<sup>125</sup>

Dengan demikian Jalan Tol Jagorawi yang semula tidak dibatasi masa pengusahaannya dengan berlakunya UU Jalan, selanjutnya dibatasi menjadi 40 tahun sejak 1 Januari 2005 sehingga perusahaan Ruas Jalan Tol Jagorawi dengan panjang 59 km, nilai investasi Rp.70.034 milyar ditetapkan masa konsesinya oleh Pemerintah selama 40 tahun (2005-2045) dengan tarif Rp. 353/km untuk golongan I, dengan prediksi volume keseluruhan lalu lintas 377.016 kendaraan/hari (tahun 2010). Sehingga Jalan Tol Jagorawi sampai saat ini masih tetap diusahakan oleh PT Jasa Marga pengembalian kepada Pemerintah baru akan dilaksanakan pada tahun 2045. Selanjutnya perkembangan perusahaan jalan tol sejak berlakunya UU tentang Jalan melalui skema kerja sama Pemerintah dengan badan usaha telah ditandatangani PPJT sebanyak 46 ruas jalan tol sepanjang 2.675 km. Dari

---

<sup>124</sup>Agus Taufik Mulyono, *Pengaturan Konsesi Perusahaan Jalan Tol Sebagai Masukan Revisi UU 38/2004 Tentang Jalan*, Webinar Zoom Meeting, Senin 21 September 2020

<sup>125</sup>*Ibid.*

2.675 km tersebut 524,65 km telah beroperasi dan selebihnya masih dalam masa konstruksi.<sup>126</sup>

Konsesi pengelolaan jalan tol sebaiknya tidak diperpanjang apabila sudah habis. Selanjutnya jalan tol diserahkan dan dikelola oleh pemerintah (BOT: *Build - Operate - Transfer*).<sup>127</sup> Dalam pengusahaan jalan tol, dilakukan dengan kontrak BOT, melalui pendekatan skema investasi, pemerintah membangun badan usaha mengelola atau *sharing* pembiayaan antara pemerintah dan badan usaha serta 100% pembiayaan dari pihak swasta/badan usaha. Pemilihan ketiga jenis skema investasi diatas harus melalui suatu studi terhadap peluang untung. Untuk itu, perlu diatur secara tegas bahwa setelah selesai masa konsesi jalan harus dikembalikan ke Negara atau dapat diperpanjang dengan waktu investasi pendek dan tarif tol yang terjangkau.<sup>128</sup>

Jalan tol yang telah mencapai akhir dari masa konsesinya maka seharusnya tarif yang berlaku adalah tarif berdasarkan perhitungan biaya pemeliharaan (*maintenance*) mengikuti pola preservasi, yaitu penanganan jalan secara preventif (segera memperbaiki ketika ditemui kerusakan dalam skala kecil untuk mencegah kerusakan membesar). Namun demikian, akan sangat direkomendasikan dalam perhitungan tarif tol setelah tercapai akhir masa konsesi adalah dengan mempertimbangkan analisis biaya siklus hidup (*life cycle cost analysis/LCCA*).<sup>129</sup>

Pasal 66 ayat (3) UU tentang Jalan menyatakan bahwa konsesi yang dimiliki badan usaha milik swasta di bidang jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 13/1980 dinyatakan tetap berlaku. Ini berarti, masa konsesi yang telah diperoleh berlaku mutlak dan tidak bisa diganggu gugat. Pemberian masa konsesi kepada pengelola jalan tol untuk ruas-ruas jalan tertentu mendapatkan masa konsesi yang panjang. Bahwa nilai investasi yang ditanamkan dalam suatu jalan tol berkaitan erat sekali dengan penentuan tarif tol awal dan masa konsesi. Jika nilai investasi besar atau tidak wajar, akan bisa memperoleh tarif awal yang tinggi dan masa konsesi

---

<sup>126</sup>*Ibid.*

<sup>127</sup>Prof. Bambang Haryadi, *Loc. Cit.*

<sup>128</sup>*Ibid.*

<sup>129</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

yang lama. Oleh karena itu, perlu kiranya ditinjau kembali apakah nilai investasi pada ruas-ruas jalan tol tersebut wajar dan layak. Bila memungkinkan dicantumkan norma pembatasan nilai investasi maksimal bagi pembangunan sebuah jalan tol.<sup>130</sup>

Negara	Definisi Konsesi Jalan Tol
Austria	Konsesi : kerjasama antara otoritas jalan tol dengan perusahaan konsesi (ASFINAG). Operator berhak untuk menarik bea dari pengendara yang melalui jalan tol. Sebagai gantinya, operator bertanggung jawab untuk membiayai, membangun, merawat, dan mengoperasikan jalan tol di Austria.
Perancis	Konsesi : alat hukum bagi pemerintah untuk mengupayakan pembiayaan, perawatan, dan pengembangan jaringan jalan tol. Pemerintah bekerja sama dengan pihak kedua untuk membangun dan mengoperasikan jalan tol, dengan sumber dana dan tanggung jawab dari investor. Investor akan mendapatkan pemasukan dari bea yang dibayarkan pengguna
Yunani	Konsesi : alat hukum bagi pemerintah untuk membangun dan merawat jalan tol dengan memanfaatkan bea penggunaan jalan tol
Hungaria	Konsesi : alat hukum bagi pemerintah untuk bekerjasama dengan investor guna mengupayakan pembangunan, perawatan, peningkatan, dan pengoperasian jalan tol.
Italia	Konsesi : alat hukum bagi pemerintah untuk bekerjasama dengan investor guna mengupayakan pembangunan, perawatan, peningkatan, dan pengoperasian jalan tol.
Polandia	Konsesi : alat hukum bagi pemerintah untuk bekerjasama dengan investor guna mengupayakan pembangunan, perawatan, peningkatan, dan pengoperasian jalan tol. Investor berhak untuk mendapatkan keuntungan dari bea yang dibayarkan pengguna.
Sovenia	Konsesi : perjanjian kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta yang memberikan hak istimewa kepada investor untuk melaksanakan pembangunan jalan tol dan memanfaatkannya untuk mendapatkan keuntungan.
Spanyol	Konsesi : perjanjian kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta yang memberikan hak istimewa kepada investor untuk melaksanakan pembangunan jalan tol dan memanfaatkannya untuk mendapatkan keuntungan.

**Gambar 8. Definisi Konsesi Jalan Tol di Beberapa Negara<sup>131</sup>**

<sup>130</sup>Prof. Gatot DH Wibowo, *Loc. Cit.*

<sup>131</sup> Agus Taufik Mulyono, *Pengaturan Konsesi Perusahaan Jalan Tol Sebagai Masukan Revisi UU 38/2004 Tentang Jalan*, Webinar Zoom Meeting, Senin 21 September 2020

Full members	NO. AND NATURE OF COMPANIES				CONCESSION PERIOD		TYPES OF PAYMENT		CHARGE DIFFERENTIATION		
	Public	Mixed capital	Private	Total	Average concession period	Extension period	Light vehicles	Heavy vehicles	Euro standard	Period of day	Axles
Austria	1			1	Unlimited	-	Distance-based	Distance-based	✓	✓ (Brenner motorway)	✓
Croatia	2	2		4	30 years	Maximum 60 years	Distance-based	Distance-based	✓	✓	✓
Denmark	2			2	-	-	Distance-based	Distance-based	✓	-	✓
France	2		21	23	30 years	1 year <sup>1</sup>	Distance-based	Distance-based	✓ (selected tunnels)	✓ (selected roads)	✓
Greece			8	8	30 years	3 years, under specific condition <sup>2</sup>	Distance-based	Distance-based	-	-	✓
Hungary			5	5	35 years	No	Time-based	Time-based	-	-	-
Ireland			9	9	35 years	-	Distance-based	Distance-based	-	✓ (Dublin port tunnel, only vehicles <3.5t)	✓
Italy	2	21	4	27	30 years	Yes, under specific condition <sup>3</sup>	Distance-based	Distance-based	-	-	✓
The Netherlands	1			1	30 years	-	-	Time-based	-	-	-
Norway		38		38	-	-	-	-	✓	-	✓
Poland		4	4	8	30 years	No	Distance-based	Distance-based	-	-	✓
Portugal		1	20	21	30 years	No	Distance-based	Distance-based	-	-	✓
Serbia	1			1	Unlimited	-	-	-	✓	✓ (day/night)	✓
Slovenia	1			1	20 years	10 years (maximum 50 years)	Time-based	Distance-based	-	✓ (selected roads)	✓
Spain	3		29	32	- 40 years for construction concessions - 20 years for operation concessions	- Maximum 46 years for construction concessions - Maximum 25 years for operation concessions	Distance-based	Distance-based	-	-	✓
United Kingdom			1	1	50 years	No	-	Time-based	-	✓	✓
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>139</b>	<b>180</b>							

Source: ASECAP, national reports, Performance Survey 2014; Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995 - Final (Report Ricardo - AEA/EC DG MOVE), European Commission

Gambar 9. Perbandingan Konsesi di Beberapa Negara<sup>132</sup>

Negara	Masa Konsesi Rata-Rata (Tahun)
Finlandia	15
Inggris	30
Portugal	30
Italia	30
Belanda	30
Spanyol	75
Denmark	Tidak Terbatas

Negara	Proyek	Periode Konsesi (Tahun)
USA	Chicago Skyway	99
	Indiana Toll Road	75
France	The Autoroutes du Sud de la France (ASF)	75
	Autoroutes Paris-Rhin-Rhone (APRR)	71
	Societe des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef)	65
Argentina	Buenos Aires Access Road	23

Gambar 10. Perbandingan Jangka Waktu Konsesi di Beberapa Negara<sup>133</sup>

Berdasarkan perbandingan pengaturan mengenai batas waktu konsesi pada 12 negara dimaksud dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan dasar pengaturan mengenai batas waktu konsesi. Hal tersebut sangat dimungkinkan mengingat masing masing negara memiliki sistem hukum

<sup>132</sup>Ibid.

<sup>133</sup>Ibid.

yang berbeda sehingga berimplikasi pada perbedaan pengaturan mengenai batas konsesi perusahaan jalan tol. Dalam hal ini ada negara yang diatur dalam undang-undang, namun ada pula negara yang mengaturnya dalam peraturan tingkat pelaksanaan. Sebagian besar negara menuangkan ketentuan mengenai batas waktu konsesi tersebut dalam perjanjian perusahaan jalan tol termasuk ketentuan perpanjangan masa konsesi yang sudah berakhir.<sup>134</sup>

Kebijakan pengembangan konsep jalan bebas hambatan di masa yang akan datang perlu dilakukan terlebih dahulu dengan pembentukan “backbone” Sistem Jalan Raya Nasional yang terdiri dari sistem jaringan jalan arteri yang berupa jalan bebas hambatan yang handal. Status jalan tol yang ada saat ini sangat memungkinkan berubah menjadi jalan bebas hambatan setelah masa konsesinya habis. Masa konsesi jalan tol yang habis tidak diperpanjang. Ruas jalan tol berubah yang bersangkutan berubah menjadi jalan bebas hambatan yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan arteri bebas hambatan yang dikelola oleh negara. Pengadaan jalan bebas hambatan diselenggarakan dengan sistem BOT (*Build – Operate – Transfer*). Pembangunan jalan bebas hambatan oleh badan usaha. Badan usaha yang bersangkutan mendapat hak mengoperasikan jalan bebas hambatan sebagai jalan tol selama masa konsesi. Setelah masa konsesi selesai jalan dikembalikan kepada pemerintah. Selanjutnya wewenang dan penguasaan ada pada pemerintah.<sup>135</sup>

Penyelenggaraan jalan tol di seluruh Indonesia harus diiringi dengan inovasi yang terus menerus dikembangkan guna menghasilkan pelaksanaan pembangunan hingga pengelolaan infrastruktur Jalan Tol yang berkualitas. Salah satu upaya yang dilakukan BPJT yaitu dengan mendorong Transformasi, Inovasi, dan Modernisasi (TIM) termasuk rencana penyelenggaraan inovasi dan modernisasi lainnya di bidang infrastruktur Jalan Tol melalui platform *instrumented infrastructure* guna menghasilkan target capaian Jalan Tol yang berkelanjutan di masa depan. Dalam kurun

---

<sup>134</sup>*Ibid.*

<sup>135</sup>Prof. Bambang Haryadi, *Loc. Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

waktu lima tahun ke depan periode tahun 2020 hingga 2024, Jalan Tol yang akan terbangun di seluruh Indonesia ditargetkan mencapai 2.500 Km. Hal ini menjadi tugas Bersama antara BPJT Kementerian PUPR dan Badan Usaha Jalan Tol untuk merancang *platform* tersebut untuk lima tahun kedepan yang akan datang. Ketika telah masuk ke era teknologi instrumentasi infrastruktur yang semakin lebih bagus, permasalahan keamanan (*Safety*) berkendara di Jalan Tol juga semakin memberikan hasil yang lebih baik untuk masyarakat.<sup>136</sup>

Berdasarkan fakta empiris terkait penyelenggaraan Jalan Tol, permasalahan yang perlu mendapat perhatian dalam Rancangan undang-undang adalah terkait pengelolaan dan pengembalian investasi jalan tol dan pengaturan terkait pengembalian konsesi, kepuasan pengguna jalan tol dan terpenuhinya SPM yang harus menjadi fokus utama pengoperasian jalan tol, serta kebijakan penyesuaian tarif tol.

### 3. Penyelenggaraan Jalan Khusus

Praktik penyelenggaraan jalan khusus paling banyak diperuntukkan sebagai jalan perumahan dan jalan pertambangan. Selain itu, terdapat pula jalan khusus untuk Kawasan industri, pelabuhan, kehutanan, maupun perkebunan. Beberapa permasalahan penyelenggaraan jalan khusus, yaitu terkait jalan perumahan dan *real estate* lainnya yang seringkali dibangun tanpa mengindahkan jalan akses yang kurang layak, sehingga maraknya pergerakan yang timbul akan semakin membebani jalan yang ada. Perlu adanya kompensasi dari pengembang untuk meningkatkan kapasitas jalan akses sehingga beban ini tidak hanya ditanggung oleh masyarakat di kemudian hari akibat kemacetan dan kerusakan jalan yang terjadi.<sup>137</sup>

Dalam membangun perumahan (baru), agar diperketat tentang ketersediaan porsi infrastruktur untuk fasilitas jalan yang memenuhi persyaratan teknis yang ditetapkan karena *developer* umumnya memanfaatkan sebanyak-banyaknya lahan untuk jumlah rumah dan sering

---

<sup>136</sup>BPJT, Kementerian PUPR, *Inovasi Instrumented Infrastructure pada Penyelenggaraan Jalan Tol Berkelanjutan*, dimuat dalam <http://bpjt.pu.go.id/berita/inovasi-instrumented-infrastructure-pada-penyelenggaraan-jalan-tol-berkelanjutan>, diakses tanggal 20 April 2020.

<sup>137</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

mengabaikan keseimbangan infrastruktur khususnya jalan. Jalan perumahan tersebut bisa saja nantinya diserahkan kepada negara khususnya bila jalan akses tersebut akan terhubung dengan kawasan lainnya, sehingga berperan untuk meningkatkan aksesibilitas suatu wilayah. Penyerahannya dilakukan setelah periode yang disepakati, tergantung pada besarnya peningkatan yang dilakukan pengembang. Semakin sedikit peningkatannya maka waktu penyerahannya semakin pendek dan sebaliknya. Ketika diserahkan kepada negara setelah waktu tertentu yang mana kondisi fisik dan pengelolaannya menjadi tidak baik dan akhirnya menjadikan beban pemeliharaan bagi negara atau secara khusus bagi pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan. Untuk jalan khusus perumahan baru hendaknya dicermati perijinan dari pemerintah kabupaten/kota sejak perencanaannya dan perhatiannya tentang jalan mengingat pihak *developer* selalu berpikir ekonomis dan cenderung memomorduakan infrastrukturnya/jalan.<sup>138</sup>

Permasalahan lain yaitu terkait jalan tambang dan jalan perkebunan yang dilalui oleh kendaraan berat dengan beban yang mungkin sering *overload* untuk menghemat biaya transportasi.<sup>139</sup> Saat ini masih banyak jalan umum yang digunakan sebagai jalan khusus pertambangan sehingga jalanan cepat rusak dan menimbulkan banyak kecelakaan. Di Provinsi Jambi dalam kurun waktu 3 tahun sejak tahun 2017-2019, setidaknya 35 orang meninggal karena kecelakaan yang melibatkan angkutan batubara. Kecelakaan terjadi di Kabupaten Bungo, Sarolangun, Batanghari, Kota Jambi dan Muarojambi. Jalan di Batanghari, paling mengerikan, lebih 20 orang tewas. Angkutan batubara diprediksi meningkat seiring kenaikan harga batubara. Data Dinas ESDM Jambi, menyebutkan, harga batubara pada Oktober 2019 pada kisaran US\$21,19 per ton, naik US\$1,17 dari bulan sebelumnya.<sup>140</sup>

Jalur khusus pertambangan juga sangat diperlukan bagi pertambangan di Kawasan Kabupaten Bogor yang saat ini masih

---

<sup>138</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

<sup>139</sup>*Ibid.*

<sup>140</sup>Yitno Suprpto, *Janji Jalan Khusus Angkut Batubara di Jambi*, dimuat dalam <https://www.mongabay.co.id/2020/01/13/janji-jalan-khusus-angkut-batubara-di-jambi/>, diakses tanggal 20 April 2020.

menggunakan jalan umum sehingga menimbulkan korban yang meninggal dunia karena kecelakaan lalu lintas dengan truk tambang yang semakin melebar jika dulu hanya terjadi di daerah Parungpanjang, Rumpin dan Gunung Sindur maka saat ini terjadi di Dramaga, Leuwiliang dan Leuwisadeng.<sup>141</sup> Dengan demikian, perencanaannya khususnya perkerasannya harus disesuaikan dengan muatan yang biasa diangkut (nilai muatan yang sesungguhnya, bukan berdasarkan muatan ideal sesuai standar). Jalan tambang dan jalan perkebunan juga bisa beralih menjadi milik negara. Penyerahannya setelah periode yang disepakati, tergantung pada besarnya peningkatan yang dilakukan pengembang. Setelah diserahkan ke negara maka pengembang masih bertanggung jawab dalam pengelolaan selama masih mengambil keuntungan dari operasional tambang/perkebunan yang dikelolanya. Kompensasi terhadap penyerahan tersebut kepada pengembang tidak perlu diberikan karena pengembang sudah memperoleh keuntungan dari tambang/perkebunan yang diijinkan untuk dikelolanya.

Standar teknis sistem perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan jalan perumahan harus mengacu pada standar dan peraturan yang berlaku untuk jalan umum. Jalan khusus juga harus lolos uji laik fungsi jalan sebagaimana jalan umum. Pada dasarnya jalan khusus di perumahan dapat diberikan kepada negara apabila: 1) diserahkan pengembang kepada negara; atau 2) diminta oleh negara pada kondisi tertentu. Pada kondisi tertentu pengembang bisa menyerahkan aset dan pengelolaan jalan yang memenuhi persyaratan dan standard tertentu kepada pemerintah. Dalam hal pengembang telah menyerahkan aset dan pengelolaan kepada pemerintah, dan pemerintah telah menerima aset dan pengelolaan jalan yang bersangkutan, maka pengembang tidak lagi bertanggung jawab dalam pengelolaan jalan tersebut. Pengembang bisa mendapatkan kompensasi atas serah terima jalan kepada Negara apabila memenuhi kriteria tertentu.<sup>142</sup>

Standar teknis perancangan, pembangunan dan pengoperasian jalan khusus harus diatur sama dengan jalan umum, termasuk juga terkait

---

<sup>141</sup>Jaka Permana, *DPRD Kecewa, Masalah Jalan Khusus Tambang Jalan Ditempat*, dimuat dalam <https://www.inilahkoran.com/berita/30360/dprd-kecewa-masalah-jalan-khusus-tambang-jalan-ditempat>, diakses tanggal 20 April 2020.

<sup>142</sup>Prof. Bambang Haryadi, *Loc. Cit.*

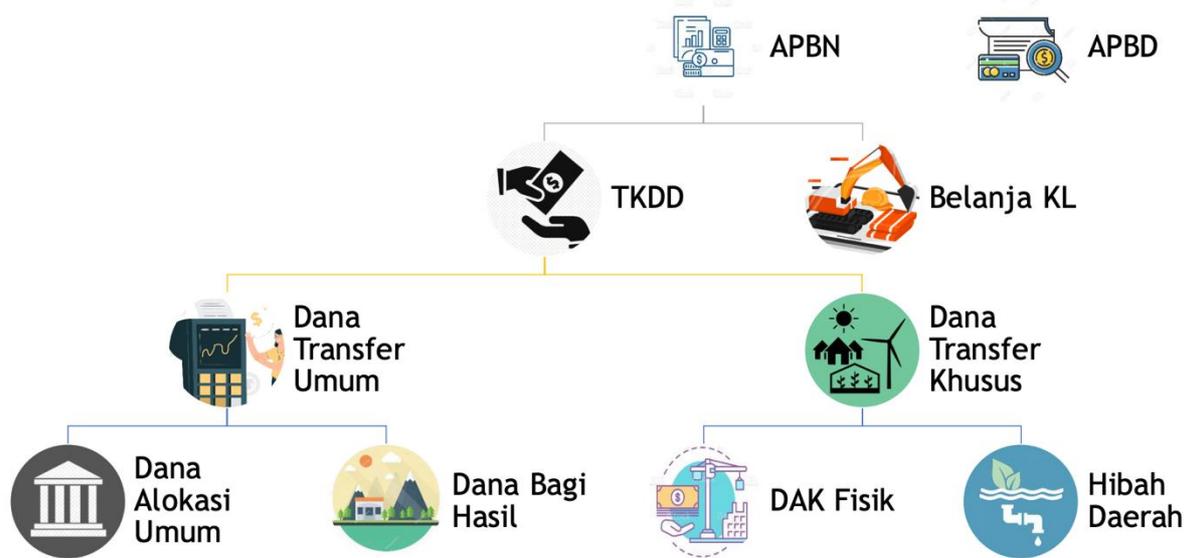
konstruksi dan geometri (lebar dan sebagainya). Isu yang juga dapat menjadi sorotan pada jalan khusus yaitu berkaitan dengan kelaikan fungsi jalan khusus. RUU tentang Perubahan atas UU Jalan harus mengatur bahwa jalan khusus juga harus memenuhi kelaikan fungsi jalan. Sebagai contoh, jalan khusus harus memenuhi azas keselamatan dan keamanan. Standar teknis sistem perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan jalan tambang maupun perkebunan juga harus berpedoman pada standar dan peraturan yang berlaku untuk jalan umum. Jalan khusus juga harus lolos uji laik fungsi jalan sebagaimana jalan umum. Pada dasarnya jalan khusus di pertambangan dapat diberikan kepada negara apabila: 1) diserahkan kepada negara pada kondisi tertentu, misalnya, pada saat masa konsesi tambang habis; 2) diminta oleh negara pada kondisi tertentu. Pada kondisi tertentu pemegang konsesi tambang (pengembang) bisa menyerahkan aset dan pengelolaan jalan yang memenuhi persyaratan dan kriteria tertentu kepada pemerintah. Dalam hal pemegang konsesi tambang (pengembang) telah menyerahkan aset dan pengelolaan kepada pemerintah, dan pemerintah telah menerima aset dan pengelolaan jalan yang bersangkutan, maka pengembang tidak lagi bertanggung jawab dalam pengelolaan jalan tersebut. Pengembang bisa mendapatkan kompensasi atas serah terima jalan kepada Negara apabila memenuhi kriteria tertentu, misalnya laik fungsi.<sup>143</sup>

#### **4. Praktik Pembiayaan Jalan**

Pembiayaan penyelenggaraan jalan diatur melalui tingkat kewenangannya, pemerintah pusat melalui dana APBN yang mengatur penyelenggaraan jalan nasional, sedangkan pemerintah (provinsi/kabupaten/kota) melalui dana APBD mengatur penyelenggaraan jalan daerah.

---

<sup>143</sup>Prof. Bambang Haryadi, *Loc. Cit.*



**Gambar 11. Pendanaan Pembangunan Infrastruktur Jalan**<sup>144</sup>

Dana Transfer Umum (DTU) terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU). DBH dialokasikan berdasarkan persentase tertentu terhadap berbagai jenis Penerimaan Negara seperti PPh21 Orang Pribadi, PBB, Cukai Hasil Tembakau, PNBPN Migas, Kehutanan, sedangkan DAU dialokasikan berdasarkan formula “*fiscal gap*” sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. DTU pada dasarnya bersifat *block grant*, yakni dapat dipergunakan secara bebas oleh daerah sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing Daerah. DTU merupakan komponen terbesar dalam Transfer ke Daerah dan Dana Desa 65,3% pada tahun 2018 dan 64,7% di Tahun 2019.<sup>145</sup>

Dalam rangka mendorong peningkatan kualitas belanja daerah, maka mulai tahun 2016 dilakukan *earmarking* DTU minimal 25% untuk belanja infrastruktur yang langsung terkait dengan penyediaan sarana prasarana dasar publik sekaligus penciptaan lapangan kerja untuk mengatasi

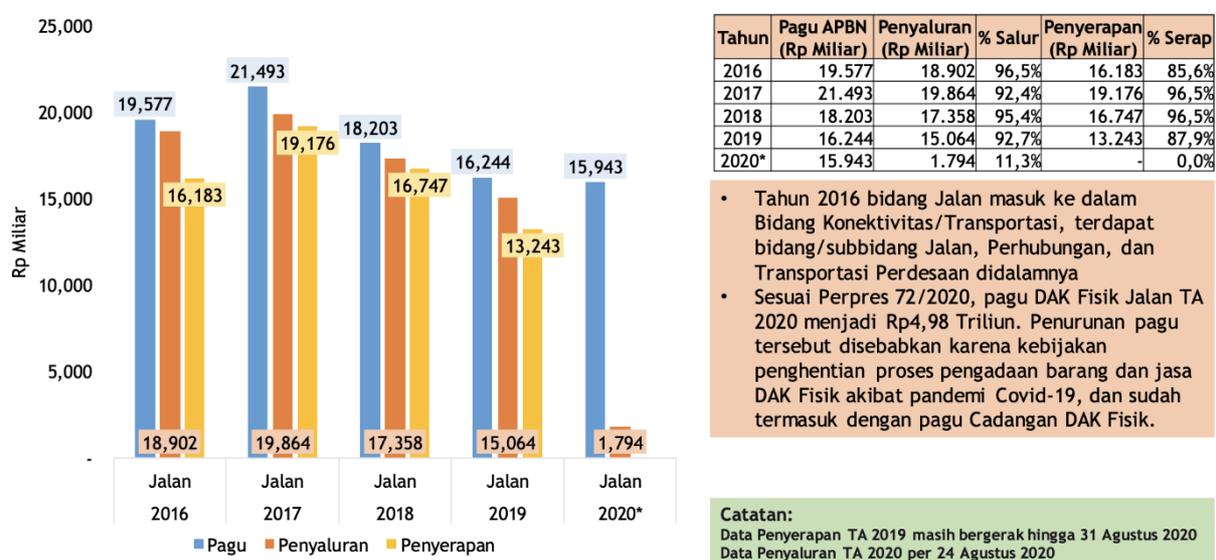
<sup>144</sup>Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, *Dukungan Pendanaan Untuk Pembangunan Infrastruktur Konektivitas Melalui Transfer Ke Daerah Dan Dana Desa*, disampaikan dalam rangka RDP Komisi V, Jakarta 26 Agustus 2020.

<sup>145</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

kesenjangan pelayanan publik antardaerah, dan pengentasan kemiskinan. Belanja Infrastruktur Jalan yang bersumber dari DTU pada tahun 2019 sebesar Rp52,16 Triliun atau naik sebesar sebesar Rp8,32 Triliun dari belanja infrastruktur jalan tahun 2018 yaitu sebesar Rp43,77 Triliun.<sup>146</sup>

Kemampuan pendanaan jalan daerah melalui APBD masih sangat minim, sehingga sangat sulit untuk menyediakan infrastruktur jalan yang berkualitas. Pemerintah Daerah umumnya masih membutuhkan intervensi Pemerintah Pusat dalam pembiayaan jalan daerah. Mengingat kondisi dana APBD yang terbatas, pemerintah pusat mengalokasikan dana penyelenggaraan jalan melalui mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK).<sup>147</sup> Pemberian bantuan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah terkait dana pembangunan jalan dapat melalui program strategis nasional (APBN), DAU, DAK, maupun transfer daerah. Namun dalam program penganggaran alokasi antar daerah harus melihat besaran Pendapatan Asli Daerah, skala prioritas nasional, kebutuhan penanganan bencana alam, serta kemampuan daerah untuk menyerap anggaran yang telah dialokasikan.<sup>148</sup>



**Gambar 12. Pagu dan Realisasi DAK Fisik Bidang Jalan 2016-2020**<sup>149</sup>

<sup>146</sup>*Ibid.*

<sup>147</sup>Diskusi dengan Balai Pelaksana Jalan Nasional V Palembang dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.

<sup>148</sup>*Ibid.*

<sup>149</sup>Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, *Loc.Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

Selanjutnya, perlu adanya penguatan anggaran jalan daerah mengingat keterbatasan “porsi” dana APBD untuk penanganan jalan dibanding dengan panjang jalan yang menjadi kewenangannya, terlebih jika ruas jalan kabupaten menjadi potensial terhadap pengembangan wilayah, wisata, ekonomi regional/nasional. Hal yang terjadi di NTB adalah Pemerintah sudah menetapkan Mandalika menjadi KSPN namun pada awalnya tidak disertai dengan anggaran yang memadai. Pemerintah Pusat mengambil langkah diskresi setelah menyadari kemampuan keuangan daerah yang terbatas. Idealnya dari awal Pemerintah Pusat menyediakan anggaran baik untuk pembebasan lahan maupun pembangunan jalan yang terdapat dalam KSPN. Selain itu perlu intervensi secara reguler terkait pembiayaan dalam penyelenggaraan jalan daerah (provinsi dan kabupaten) oleh pemerintah pusat (APBN) dan tidak hanya melalui mekanisme DAK. Perlu pengaturan dalam revisi UU tentang Jalan, khususnya untuk penyelenggaraan jalan dengan klasifikasi jalan arteri. Dengan anggaran yang tersedia saat ini daerah baru mampu pada tahap penyelenggaraan “jalan berkemantapan” belum sampai tahap jalan “berkeselamatan”.<sup>150</sup>

Penetapan standar pembiayaan yang sama antara jalan nasional dengan jalan provinsi, kabupaten/kota, misalnya harga satuan, penggunaan koefisien dan sebagainya bisa sebagai solusi. Dalam kerangka politik anggaran maka perlu ada perhatian khusus pemerintah pusat terhadap jalan dengan status provinsi atau kabupaten/kota. Dalam hal ini alokasi dana melalui DAK masih sangatlah penting dan *sharing* dana ini mestinya perlu ditingkatkan agar kondisi infrastruktur jalan dapat dipertahankan.<sup>151</sup>

Pemberian DAK tidak dapat disamaratakan di seluruh wilayah di Indonesia sehingga diperlukan parameter yang menyatakan level pendanaan yang harus diberikan oleh Pemerintah Pusat, seperti kesejahteraan wilayah, tingkat strategis jalan yang ditinjau, dan tingkat manfaat yang diberikan (misalnya banyak digunakan masyarakat, membuka akses ke suatu wilayah,

---

<sup>150</sup>I Wayan Suteja, *Loc. Cit.*

<sup>151</sup>Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang, *Loc Cit.*

dan lain-lain). Penyusunan parameter sebaiknya ditangani oleh Bappenas sebagai *leading sector*.<sup>152</sup>

Perbaikan mekanisme penyaluran DAK menjadi penting dalam proses penganggaran di tiap daerah secara tepat, yaitu suatu metode tentang alokasi anggaran yang adil, transparan dan dapat diprediksi agar daerah penerima dapat secara pasti memasukan DAK dalam proses penganggaran mereka.<sup>153</sup> Usulan pembangunan jalan dari daerah, kemudian dilakukan *cross check* ke daerah untuk realisasi anggaran. Untuk pengawasan baik dari proses pelaksanaan hingga pemeliharaan dilakukan kordinasi bersama antara pusat dan daerah. Pelaksanaan pengawasan dan pemeliharaan dapat dilakukan sepenuhnya oleh daerah dengan ditunjang oleh pembiayaan dari pusat.<sup>154</sup>

Parameter yang dipakai adalah tingkat kerusakan dan besarnya biaya/anggaran yang dibutuhkan. Dibutuhkan adanya *database* yang sistematis dan bisa diakses *online*, memuat karakteristik jalan, umur rencana, beban sumbu, volume lalu lintas, dan data-data lain yang dibutuhkan.<sup>155</sup> Selain itu, perlu ditetapkan dukungan biaya untuk pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota dalam meningkatkan mutu dari konstruksi jalan.<sup>156</sup> Politik anggaran harus sama agar mutu yang dihasilkan sesuai standar mutu nasional. Perlu subsidi terhadap daerah yang APBD rendah, sehingga pelaksanaan, dan pemeliharaan jalan/jembatan dapat diterapkan.<sup>157</sup> Pemberian bantuan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terkait dengan anggaran pembangunan jalan daerah dilakukan melalui instansi teknik, namun pengawasan dilakukan berjenjang dengan melibatkan masyarakat terutama akademisi yang kompeten.<sup>158</sup>

---

<sup>152</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

<sup>153</sup>*Ibid.*

<sup>154</sup>Margareth Evelyn Bolla, Diskusi dengan Universitas Nusa Cendana, Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Kupang, 8-10 Februari 2017.

<sup>154</sup>Dolly W Karels, Diskusi dengan Universitas Nusa Cendana dalam rangka Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Kupang, 8-10 Februari 2017.

<sup>155</sup>*Ibid.*

<sup>156</sup>Dolly W Karels, *Loc. Cit.*

<sup>157</sup>Egidius Kalogo, Diskusi dengan Universitas Katolik Widia Mandira Kupang

<sup>158</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat berpendapat bahwa parameter yang digunakan dalam menetapkan alokasi anggaran disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan akan transportasi jalan. Perlu adanya parameter tersebut terkait pemberian bantuan anggaran dari pusat untuk pemerintah daerah untuk anggaran pembangunan jalan, seperti pertimbangan tingkat kemajuan wilayah, topografi, luas wilayah, kondisi tanah, aksesibilitas, dan tingkat pertumbuhan ekonomi. Alokasi anggaran untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan tidak cukup mengingat jumlah panjang jalan di kabupaten sangat panjang.<sup>159</sup>

Mekanisme yang ideal dalam pemberian bantuan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terkait dengan anggaran pembangunan jalan daerah, pengalokasian bantuan dari pemerintah pusat ditetapkan besarnya terlebih dahulu yang didasarkan pada parameter panjang jalan, jumlah penduduk, luas wilayah, kawasan strategis pariwisata nasional, dan kawasan yang berdampak pada ekonomi regional dan nasional. Sedangkan peruntukannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah dengan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sebagai contoh: Ruas Singget-Doplang-Cepu (Jalan Provinsi), Ruas Gogodalem-Plumutan (jalan kabupaten), Jembatan “Keris” Tirtonadi (provinsi), Flyover Manahan dan Purwosari (jalan kota).<sup>160</sup> Proses peralihan kewenangan atas penyelenggaraan jalan daerah dan jembatan yang dibangun menggunakan APBN sebaiknya dilakukan saat jalan dalam kondisi baik (mengingat keterbatasan anggaran daerah untuk melakukan peningkatan kondisi) serta adanya dokumen serah terima aset antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>161</sup>

Dalam banyak kegiatan penyelenggaraan jalan, Pemerintah Pusat telah melakukan mekanisme hibah dan kesediaan melaksanakan serah terima atas jalan yang dibangun melalui APBN, termasuk juga hibah berkaitan dengan jembatan gantung misalnya. Proses peralihan kewenangan atas penyelenggaraan jalan daerah dan jembatan yang dibangun menggunakan

---

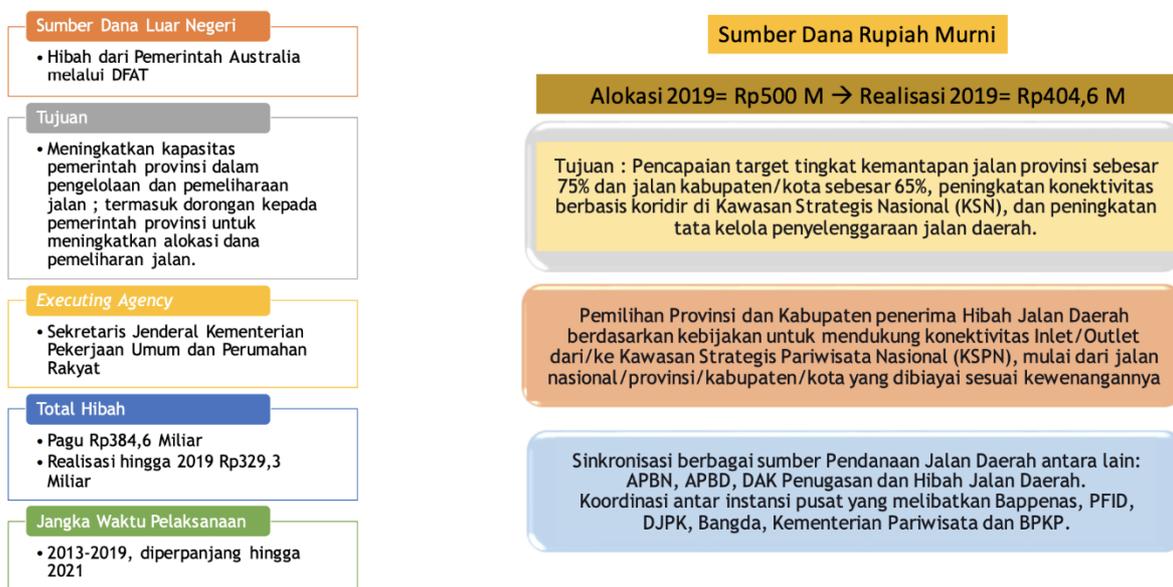
<sup>159</sup>Diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat, *Loc. Cit.*

<sup>160</sup>Diskusi dengan Dinas PU Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, *Loc. Cit.*

<sup>161</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Loc.Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

APBN, selama ini diselenggarakan melalui mekanisme hibah dan kesediaan melaksanakan serah terima dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah.<sup>162</sup> Perlu juga untuk mempertimbangkan konsep pembiayaan jalan dengan dana APBN untuk jalan daerah (tanpa mengubah status kewenangan jalan) seperti Program Hibah Jalan Daerah (PHJD) yang mengadopsi konsep program *Provincial Road Improvement and Maintenance* (PRIM) dari Australia. Program ini adalah program hibah pusat ke daerah untuk kawasan strategis nasional yang pengelolaannya berada di bawah Direktur Jalan Bebas Hambatan, Perkotaan dan Fasilitas Jalan Daerah Direktorat Jenderal Bina Marga.<sup>163</sup>



**Gambar 13. Hibah Daerah**<sup>164</sup>

Dalam politik anggaran pembangunan jalan antara pusat dan daerah, diperlukan komunikasi yang baik dan koordinasi dalam setiap pelaksanaan pembangunan jalan nasional dan daerah. Selain itu dana alokasi khusus dan transfer daerah untuk infratrukur jalan agar ditingkatkan dan berimbang dengan sasaran untuk infrastruktur jalan nasional.<sup>165</sup> Terkait kemampuan

<sup>162</sup>Diskusi dengan Dinas PU Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, *Loc. Cit.*

<sup>163</sup>IWayan Suteja, *Loc. Cit.*

<sup>164</sup>Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, *Loc. Cit.*

<sup>165</sup>Wawancara dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, Dinas Perhubungan, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Selatan dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.

## Draf NA per 24 September 2020

keuangan pemerintah daerah yang masih terbatas, maka pemerintah pusat wajib membantu pemerintah daerah untuk pendanaan kerusakan jalan provinsi maupun kabupaten. Dana tersebut dimasukkan ke dalam APBD dengan cara pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota menganggarkan di dalam APBD dana subsidi jalan tersebut. Namun dana tersebut merupakan dana subsidi jalan yang sumber keuangannya diberikan oleh Pemerintah Pusat.<sup>166</sup>

Dana subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat di atas, terbatas hanya digunakan untuk perbaikan dan pemeliharaan jalan. Untuk itu, penarikan/penggunaan dana tersebut sesuai dengan kebutuhan. Artinya dana tersebut hanya dapat dicairkan melalui proposal permintaan dana sesuai dengan kebutuhan akibat adanya kerusakan jalan.<sup>167</sup> Hal ini penting, karena pada umumnya kerusakan jalan yang parah akibat lamban dalam penanganannya. Apabila terjadi kerusakan kecil pada jalan dan segera ditangani maka tidak akan terjadi kerusakan parah pada jalan yang membutuhkan dana besar. Penggunaan dana tersebut diawasi oleh Pemerintah Pusat.<sup>168</sup>

Dana subsidi tersebut walaupun terdapat pada APBD Pemerintah Daerah namun tidak secara otomatis bisa langsung digunakan oleh pemerintah daerah tersebut. Artinya dana tersebut tidak menjadi milik pemerintah daerah sehingga bila dana tersebut tidak terserap maka akan digulirkan tahun berikutnya dan tidak diperhitungkan sebagai Silpa pemerintah daerah tersebut.<sup>169</sup> Parameter pemberian bantuan sangat penting untuk menentukan besaran bantuan yang akan diberikan kepada pemerintah daerah. Parameter utama adalah panjang jalan, kelas jalan, dan kondisi topografi daerah. Besarannya bisa ditentukan misalnya antara 15% sampai dengan 20% dari dana pemeliharaan jalan yang ada di dalam APBN untuk jalan nasional atau APBD untuk jalan provinsi dan jalan kabupaten.<sup>170</sup>

---

<sup>166</sup>Diskusi dengan Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Selatan dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.

<sup>167</sup>*Ibid.*

<sup>168</sup>*Ibid.*

<sup>169</sup>*Ibid.*

<sup>170</sup>Diskusi dengan Biro Hukum dan HAM, *Loc. Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

Skema pembiayaan pembangunan jalan ke depan dibuat secara bertahap yang ditingkatkan sesuai tuntutan kebutuhan serta diseimbangkan dengan panjang ruas jalan yang dikelola. Pembiayaan jalan ke depannya bahkan mungkin saja dapat menggunakan dana konsesi jalan tol. Terkait pembiayaan penyelenggaraan dengan pemanfaatan jalan maka detail mengenai hal ini sebaiknya diturunkan dalam Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Daerah namun dalam undang-undang perlu disampaikan bahwa Pembiayaan Penyelenggaraan Jalan juga digunakan untuk mengatur Pemanfaatan Jalan, misalnya pembebasan lahan untuk kecukupan Rumija.

Dana Preservasi Jalan muncul dikarenakan keterbatasan anggaran pemerintah yang dialokasikan kepada dana pemeliharaan jalan sangat terbatas sehingga betapa pentingnya pengaturan dana preservasi jalan pada revisi UU tentang Jalan. Dalam kaitan perubahan UU tentang Jalan, pengaturan mengenai dana preservasi jalan hendaknya memperhatikan harmonisasi pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lain. Beberapa peraturan perundang-undangan lain telah mengatur mengenai dana preservasi jalan, yaitu UU tentang LLAJ serta Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD). Dalam UU tentang PDRD telah memberikan terobosan penting mengenai ketentuan *earmarking* yang mengalokasikan pajak daerah yang diperoleh dari pajak kendaraan bermotor bagi pemeliharaan jalan. Sementara itu, pengaturan dana preservasi jalan dalam UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menekankan kepada pentingnya keberadaan dana preservasi bagi pemeliharaan jalan dalam mendukung upaya keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan.

Pengaturan mengenai dana jalan sebagai salah satu sumber anggaran pembangunan dan pengelolaan jalan sangat perlu dipikirkan karena pembangunan dan pengelolaan jalan umum akan membutuhkan banyak dana. Dana Jalan diperlukan ketika instansi kekurangan dana terkait pemeliharaan jalan sehingga diadakannya dana jalan adalah solusi minimnya dana. Perlu ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah pusat terkait dengan dana jalan (*road fund management*) dan kajian yang berkaitan dengan dana preservasi jalan dalam UU tentang LLAJ, dimana seharusnya dana yang

bersumber dari penyelenggaraan jalan harus dikembalikan untuk kegiatan di bidang jalan.<sup>171</sup> Selain dana jalan, yang perlu mendapatkan perhatian yaitu berkaitan dengan pembiayaan pembangunan jalan *highway/roadway fund*. *Roadway fund* perlu menjadi salah satu upaya memberikan peluang kepada penyelenggara jalan untuk melakukan pembiayaan terhadap jalan.<sup>172</sup>

Saat ini juga sudah terdapat wacana untuk menerapkan *road pricing* sebagai salah satu instrumen untuk mengatasi kemacetan khususnya jalan protokol yang ada di kota-kota besar, tetapi di sisi lain wacana ini belum memiliki dasar hukum untuk diterapkan. *Road pricing* di samping dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen untuk mengatasi kemacetan juga dapat menjadi sumber pembiayaan untuk pemeliharaan jalan yang masuk dalam APBD.

### 5. Pelaksanaan Konsep Pembangunan Jalan Berkelanjutan

Greenberg menyatakan bahwa pergerakan, ekologi, dan komunitas adalah aspek penting dalam perancangan jalan yang berkelanjutan. Hal ini dinyatakan dalam beberapa contoh perancangan sampai dengan pelaksanaan jalan. Pergerakan yang dimaksud adalah pergerakan pengguna jalan dan barang menggunakan semua moda dan seluruh tujuan maupun tipe perjalanan. Penurunan polusi yang berasal dari kendaraan merupakan harapan perancangan jalan yang berkelanjutan. Hal ini didapat dengan perancangan moda dan penurunan panjang perjalanan. Ekologi yang dimaksud adalah alam di area ruang manfaat jalan beserta ekologi yang ada di dalamnya, termasuk pengaliran air, udara yang dipengaruhi emisi kendaraan, dan nilai lansekap jalan. Jalan yang berkelanjutan melindungi dan menambah sumber daya alam beserta proses yang ada di dalamnya. Komunitas yang dimaksud adalah sosial, ekonomi, kesehatan masyarakat, budaya, dan estetika. Prinsip yang digunakan pada aspek komunitas adalah solusi sensitif (*context-sensitive solutions*). Dengan demikian jalan

---

<sup>171</sup>Diskusi dengan Dinas PU Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, *Loc. Cit.*

<sup>172</sup>Prof. Bambang Haryadi, *Loc. Cit.*

berkelanjutan menunjukkan adanya keterlibatan masyarakat dan pola pengembangan suatu wilayah atau kota.<sup>173</sup>

Pembangunan jalan yang berkelanjutan harus memperhatikan efisiensi khususnya pembangunan material dan sumber daya alam yang tidak terbarukan, keselamatan, dan keamanan pengguna jalan, mobilitas, pembatasan emisi, dan ekosistem. Konsep Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) menurut Emil Salim diartikan sebagai suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan menyerasikan sumber alam dan manusia dalam pembangunan. Konsep pembangunan jalan berkelanjutan harus dimasukkan sebagai salah satu azas penyelenggaraan jalan, disamping asas-asas yang lain seperti kemanfaatan, keamanan dan keselamatan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keadilan, transparansi dan akuntabilitas, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, serta kebersamaan dan kemitraan.

Oleh karenanya sebuah proyek pembangunan jalan harus memenuhi persyaratan siklus fungsional seperti pembangunan sosial dan pertumbuhan ekonomi dan dengan memperhatikan lingkungan dan mengurangi konsumsi sumber daya alam. Karakteristik keberlanjutan dari jalan harus dinilai dan dipertimbangkan untuk dilaksanakan menyeluruh baik dari dari konsepsi, perencanaan serta konstruksi dan pemeliharaan.<sup>174</sup>

Dalam mengembangkan pembangunan jalan berkelanjutan perlu diatur/ditetapkan jenis dan konstruksi material untuk konstruksi berkelanjutan yang dipakai berdasarkan tingkat dan klasifikasi jalan.<sup>175</sup> Kesenjangan kualitas jalan, antara jalan nasional, propinsi dan kabupaten/kota, salah satu penyebabnya adalah pembiayaannya dimana jalan nasional lebih besar dibanding status jalan lainnya. Di sisi lain, aspek perencanaan jalan-aspek konstruksi-pemeliharaan tidak berjalan baik untuk status jalan selain jalan nasional. Solusinya adalah penetapan standar pembiayaan yang sama baik jalan nasional maupun status jalan lainnya (propinsi, kabupaten/kota) yang diperkuat dengan ketepatan perencanaan,

---

<sup>173</sup>Greece Maria Lawalata, *Prinsip-Prinsip Pembangunan Jalan Berkelanjutan*, hal. 119.

<sup>174</sup>Margareth Evelyn Bolla, Diskusi dengan Universitas Nusa Cendana, *Loc.Cit.*

<sup>175</sup>Dolly W Kare *Loc. Cit.*

konstruksi dan program pemeliharaan yang tepat pula dengan memperhatikan prinsip pembangunan jalan berkelanjutan. Jadi jelas untuk mencapai standar jalan yang aman dan nyaman maka jalan perlu direncanakan, dikerjakan dan dipelihara secara baik. Faktor kekurangan biaya dapat diatasi dengan penerapan teknologi tepat guna seperti penggunaan material lama, pemanfaatan bahan tambah non aspal dan lainnya yang dapat mengurangi biaya pembuatan jalan. Di sisi lain, aspek peningkatan kualitas sumber daya manusia juga harus menjadi perhatian. Penerapan standar/kualifikasi secara ketat pada setiap orang yang terlibat dalam pembangunan jalan memegang peranan penting dalam mewujudkan jalan yang aman dan nyaman.<sup>176</sup>

Dalam praktik beberapa pembangunan jalan di beberapa kota besar di Indonesia nampaknya menggambarkan betapa pentingnya aspek kelestarian lingkungan sekitar yang terkena dampak kegiatan pembangunan tersebut. Misalnya, dalam pembangunan tol Jakarta-Bandung yakni Cipularang yang mana setidaknya telah menimbulkan banjir yang disebabkan berkurangnya daerah resapan air dan sistem drainase yang tidak memadai.<sup>177</sup> Kemudian, Pembangunan *Fly over* Pulo Brayan dan Amplas setidaknya telah menyebabkan kebisingan dan getaran bagi penduduk sekitar serta meningkatnya polusi udara.<sup>178</sup> Selanjutnya, pembangunan jalan tol Semarang-Solo juga telah mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian dan beberapa rumah terendam lumpur akibat kesalahan *Land Clearing* pada Bukit Sewulah.<sup>179</sup> Kajian tersebut tentu mengarah pada suatu kesimpulan bahwa peran dan posisi lingkungan sekitar pembangunan jalan menjadi isu krusial untuk terus diperhatikan dan ditingkatkan pengawasannya agar tetap lestari dan sehat.

Selain terhadap lingkungan, pembangunan prasarana jalan juga berdampak dalam menciptakan peluang usaha dan menampung angkatan kerja serta berpotensi untuk memberikan *multiplier effect* terhadap

---

<sup>176</sup>Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang, *Loc. Cit.*

<sup>177</sup>Laporan Ringkas Kajian Penyelenggaraan Infrastruktur Bidang PU Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Lingkungan, Pusat Kajian Strategis (Pustra) Kementerian PU, 2010, hal.2.

<sup>178</sup>Pusat Kajian Strategis Kementerian PU, hal.6

<sup>179</sup>Pusat Kajian Strategis Kementerian PU, hal.8

## Draf NA per 24 September 2020

perekonomian lokal maupun kawasan.<sup>180</sup> Contohnya adalah, pembangunan Jalan Tol Cipularang sepanjang 58 km yang menelan biaya sekitar 1,6 triliun rupiah dan 100% dikerjakan oleh tenaga lokal.<sup>181</sup> Proyek tersebut melibatkan 50 ribu tenaga kerja dan meningkatkan nilai konsumsi dengan menggunakan 500 ribu ton semen, 25 ribu ton besi beton, 1,5 juta m<sup>3</sup> agregat, dan 500 ribu m<sup>3</sup> pasir. Peran prasarana jalan dalam menggerakkan roda per ekonomian sangat penting karena ketersediaan prasarana jalan berpengaruh besar terhadap pertumbuhan ekonomi terutama berkaitan dengan Produk Domestik Bruto (PDB).<sup>182</sup> Setiap 1% pertumbuhan ekonomi akan mengakibatkan pertumbuhan lalu lintas sebesar 1,5%, sehingga dari sini harus diantisipasi kebutuhan tersebut baik dengan menyediakan penambahan kapasitas fisik maupun melalui bentuk pengaturan dan pengendalian kebutuhan transportasi atau *Transport Demand Management* (TDM). Berdasarkan hasil pengamatan empirik di lapangan, pembangunan prasarana jalan memiliki hubungan yang positif dan efek “saling ketergantungan” dengan harga tanah.<sup>183</sup> Dengan adanya prasarana jalan, harga tanah di sepanjang koridor yang ada umumnya dapat meningkat pada tahun-tahun pertama. Untuk itu, di samping manfaat jangka panjang, pembangunan prasarana jalan juga secara langsung berpotensi untuk menggairahkan dan menggerakkan roda perekonomian pada jangka pendek.<sup>184</sup>

Konsep pembangunan jalan yang berkelanjutan menjadi salah satu titik tekan dalam Rancangan Undang-Undang terkait dengan pembangunan jalan. Pembangunan jalan harus memperhatikan efisiensi yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan menyeraskan sumber alam dan manusia dalam pembangunan. Dalam mengembangkan pembangunan jalan berkelanjutan perlu diatur/ditetapkan jenis dan konstruksi material untuk konstruksi berkelanjutan yang dipakai berdasarkan tingkat dan klasifikasi jalan. Jika

---

<sup>180</sup>Rencana Strategis Dirjen Bina Marga 2010-2014, Kementerian Pekerjaan Umum, 2010, hal. 5-6.

<sup>181</sup>*Ibid.*

<sup>182</sup>*Ibid.*

<sup>183</sup>*Ibid.*

<sup>184</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

pembangunan jalan mengikuti UU tentang Jalan dan standar teknik yang ditetapkan, pada dasarnya sudah mengikuti konsep pembangunan berkelanjutan. Mungkin penekanan lebih kepada standar bahan perkerasan yang lebih ramah lingkungan.

Penerapan Jalan Berkelanjutan (*Green Road*) di Indonesia mulai dari tahap perencanaan sejauh ini masih belum ada, namun usaha menuju konsep jalan berkelanjutan dengan pengembangan daur ulang material aspal sudah dilakukan pada tahun 2007 oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pekerjaan Umum dalam pemakaian aspal daur ulang di ruas jalan Palimanan-Jatibarang, Kabupaten Indramayu sepanjang 3,5 km (km 27+680 sampai dengan km 31+100). Ketebalan aspal daur ulang yang dilaksanakan dalam ruas jalan tersebut adalah 60 cm dengan lebar jalan 7 m. Dalam pekerjaan ini, biaya yang dibutuhkan dengan penggunaan aspal daur ulang lebih murah, selain itu bahan baku yang dibutuhkan mudah didapat. Sedangkan dari aspek waktu, proses pelaksanaan pekerjaan lebih cepat yaitu 1 km per minggu. Jika diasumsikan waktu kerja 8 jam per hari, maka produktivitas pekerjaan tersebut adalah  $\pm 17$  meter/jam.<sup>185</sup>

Selain itu juga Lawalata, et al. (2015) telah melakukan penelitian terkait penilaian untuk pengukuran keberlanjutan pada proyek jalan yang dilakukan pada Proyek Underpass Dewa Ruci dengan mengadopsi sistem pemeringkatan *GreenRoads* Ver. 1.5 yang dikembangkan oleh University of Washington. Sistem ini mencakup 11 persyaratan yang harus dipenuhi untuk mencapai setiap level dari sertifikasi *GreenRoads* dan 118 kredit yang bersifat tidak wajib yang dapat diperoleh dalam Kategori *Environment & Water, Access & Equity, Construction Activities, Material & Resources, Pavement Technologies*, dan *Costum Credit*. Sebuah proyek dapat mencapai level tertentu sesuai dengan persyaratan sebagai berikut: *certified* (32+ kredit), *silver* (43+ kredit), *gold* (54+ kredit), *evergreen* (64+ kredit).<sup>186</sup>

Berdasarkan hasil penelitian, Underpass Dewa Ruci telah dinilai sesuai dengan sistem peringkat jalan berkelanjutan dan mencapai peringkat bintang

---

<sup>185</sup>Karlina Juliana Faah, *Analisis Kesiapan Daerah Dalam Penerapan Konsep Jalan Berkelanjutan (Green Road) di Kota Kupang*, Tesis, Universitas Katolik Parahyangan, Juli 2017, hal. 4.

<sup>186</sup>*Ibid.*

## **Draf NA per 24 September 2020**

empat (silver) dengan total nilai 46,4. Selain underpass Dewa ruci, pada tahun 2015 telah dilakukan penilaian pemeringkatan pada proyek 6 paket kegiatan, diantaranya:

- 1) Jalan Tol Bali Mandala;
- 2) Jalan Akses Non Tol Kualanamu Tahap III;
- 3) Pelebaran Jalan Medan Belawan Seksi I;
- 4) Jalan dan Jembatan Kelok Sembilan;
- 5) Pembangunan Fly Over Bukittinggi;
- 6) Pembangunan Trotoar dan Saluran jalan Braga.

Pemeringkatan Jalan Hijau dilakukan untuk mewujudkan konstruksi berkelanjutan sesuai Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI No 05/PRT/M/2015 tentang Pedoman Umum Implementasi Konstruksi Berkelanjutan Pada Penyelenggaraan Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum dan Permukiman. Beberapa jalan di daerah yang telah menerima penghargaan jalan hijau diantaranya Kota Semarang, Kabupaten Gresik, Kota Bekasi, Kota Semarang, Bali dan Sumatera Barat. Pemeringkatan Jalan Hijau tersebut akan diperluas ke berbagai daerah lainnya bukan hanya pada kota-kota besar di Indonesia melainkan daerah-daerah perbatasan maupun daerah pinggiran juga diharapkan nantinya dapat menerapkan konstruksi jalan berkelanjutan. Adapun peringkat jalan hijau dibagi menjadi empat tingkatan, yakni empat bintang untuk nilai lebih besar sama dengan 45, tiga bintang apabila mencapai nilai antara 20,01-44,99, dua bintang mencapai nilai kurang dari 20, dan satu bintang bagi yang telah memenuhi persyaratan pemeringkatan.<sup>187</sup>

### **6. Pemenuhan SPM**

Ukuran pelayanan jalan yang selama ini digunakan, dinyatakan dalam tingkat kemantapan suatu jalan dan memakai indikator kondisi jalan atau khususnya kondisi kerataan permukaan perkerasan jalan untuk pelayanan volume lalu lintas tertentu dan lebar jalur lalu lintas serta bahu jalan

---

<sup>187</sup>Maulandy Rizky Bayu Kencana, *Upaya Kementerian PUPR Genjot Pembangunan Berkelanjutan*, dimuat dalam <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3683681/upaya-kementerian-pupr-genjot-pembangunan-berkelanjutan>, diakses tanggal 27 Maret 2020.

## Draf NA per 24 September 2020

tertentu. Sedangkan pelayanan yang dirumuskan melalui SPM jalan meliputi ukuran pelayanan yang lebih luas, tidak hanya kondisi perkerasan jalan, tetapi juga aksesibilitas, mobilitas, keselamatan jalan, kondisi jalan, dan geometrik jalan yang direpresentasikan oleh kecepatan.

Kemajuan pembangunan jalan dinyatakan melalui data pencapaian SPM jalan yang dievaluasi dan diumumkan setiap tahun. Suatu perubahan dalam penyelenggaraan jalan karena kinerja pembangunan jalan diungkapkan lebih terukur dengan menggunakan ukuran indikator kinerja SPM jalan yang lebih detail dari sebelumnya. Penerapan SPM jalan memungkinkan masyarakat mengetahui lebih detail tentang kondisi jalan yang juga mencerminkan kinerja pemerintah.

Berdasarkan penilaian *The Global Competitiveness Index* Tahun 2019, kualitas jalan Indonesia mendapatkan nilai 4,2 (dari 7) dan berada pada peringkat 60 dari 141 negara di dunia. Kemantapan jalan merupakan kunci dalam menjamin kelancaran mobilitas orang dan barang, yang berpengaruh terhadap efisiensi waktu dan biaya, kenyamanan, dan keselamatan pengguna jalan.<sup>188</sup> Per 2017, Jalan nasional telah mencapai kondisi kemantapan 90,35%.<sup>189</sup> Peningkatan program manajemen aset diperlukan untuk memperpanjang umur jalan dan mencapai 100% kondisi mantap dengan kebutuhan biaya yang mencukupi.<sup>190</sup> Sementara itu per 2018, kondisi jalan nasional yang mantap tertinggi ada di Jawa Tengah dan Bangka Belitung yang berkisar di angka 97-99% sementara yang terendah ada di Indonesia bagian timur yaitu Papua dan Papua Barat di angka 78-81%.<sup>191</sup>

Menurut Hermanto Dardak, Jalan Provinsi dan Kabupaten mengisi pangsa terbesar dalam jaringan jalan di Indonesia yakni 91%, namun kondisi jalan yang terkategori baik hanya berkisar 60%, jauh dibandingkan kondisi jalan yang terkategori baik pada Jalan Nasional sebesar 91%.<sup>192</sup> Data akhir

---

<sup>188</sup>World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report* dimuat dalam [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf), diakses tanggal 13 Maret 2020.

<sup>189</sup>Pusat Data dan Teknologi Informasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Loc. Cit.*

<sup>190</sup>*Ibid*

<sup>191</sup>*Ibid*

<sup>192</sup>A. Hermanto Dardak dalam RDPU 30 Juni 2020, *Loc. Cit.*

2019 menunjukkan bahwa kondisi jalan nasional yang berkondisi bagus dan sedang sebesar 92%, namun tidak menerus pada jalan sub nasional yaitu jalan provinsi yang mana berkondisi bagus dan sedang sebesar 68% serta jalan kabupaten hanya sebesar 57%.<sup>193</sup> Kondisi kemantapan jalan nasional tidak didukung oleh jaringan jalan daerah yang memadai dan merata kondisinya. Per 2018, kemantapan jalan daerah provinsi dengan presentase sebesar 68,95% dan jalan kabupaten hanya berkisar di angka 53,36% sedangkan jalan kota di angka 76,80%.<sup>194</sup> Sementara itu per 2018, kondisi jembatan secara nasional yang berkondisi baik hanya 57,20%.<sup>195</sup> Dari seluruh data tersebut nampak ketimpangan dan tidak meratanya kemantapan masing-masing jenis jalan dan jembatan.

### a. SPM Jalan Non Tol

Regulasi tentang ketentuan pemenuhan SPM sebenarnya sudah ada, namun persoalannya adalah pada pelaksanaan terhadap pemenuhan ketentuan tersebut. SPM untuk setiap wilayah tidak harus sama karena berkaitan dengan kemampuan pemerintah pada setiap strata dalam mewujudkan SPM. Penerapan SPM yang sama akan terjadi inefisiensi dalam pembangunan khususnya jika dikaitkan dengan anggaran berbasis kinerja. Penerapan SPM dilaksanakan secara bertahap mulai dari kondisi minimal yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing wilayah menuju kondisi standar pelayanan yang lebih tinggi.<sup>196</sup>

Dalam praktik, sebagai contoh penyelenggaraan jalan di Provinsi Jawa Tengah telah menerapkan standar pelayanan minimal, Pemprov Jawa Tengah telah menyesuaikan dengan ukuran teknis standar pelayanan minimal penyelenggaraan jalan yang diamanatkan Peraturan Pemerintah (PP) no. 34 Tahun 2006 tentang jalan yang meliputi 2 hal: 1) SPM jaringan jalan dengan indikator kinerja aksesibilitas, mobilitas, dan keselamatan, dan 2) SPM ruas

---

<sup>193</sup>*Ibid.*

<sup>194</sup>Pusat Data dan Teknologi Informasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Loc. Cit.*

<sup>195</sup>*Ibid.*

<sup>196</sup>Diskusi dengan Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia (HPJI) Kupang, *Loc. Cit.*

jalan dengan indikator kinerja kondisi jalan dan kecepatan.<sup>197</sup> Pemenuhan SPM sebetulnya dapat dijamin dengan adanya sertifikasi kelaikan jalan.<sup>198</sup> Balai Pelaksanaan Jalan Nasional IX Mataram menyatakan bahwa pelaksanaan pemantauan dan evaluasi standar pelayanan minimal jalan dilakukan melalui uji laik fungsi jalan.<sup>199</sup> Jalan nasional di Provinsi NTB dikategorikan laik bersyarat. Aturan dalam laik fungsi mensyaratkan standar yang cukup tinggi. Solusi yang dapat dilakukan yaitu dengan pemenuhan anggaran yang cukup.<sup>200</sup>

Standar pelayanan jalan perlu diatur sehingga pembangunan jalan memiliki tolak ukur yang jelas. Rincian pengaturan standar pelayanan jalan dapat diatur dengan keputusan menteri atau lainnya. Dalam UU tentang Jalan perlu diatur secara tegas bahwa setiap jalan harus memenuhi standar pelayanan minimal yang ditetapkan.<sup>201</sup>

Menurut Agus Taufik Mulyono, akademisi UGM, beberapa persoalan yang terkait dengan pelayanan jalan non tol adalah infrastruktur jalan yang belum layak fungsi; masih rendahnya pelayanan dasar untuk penderita cacat fisik, orang tua, anak-anak, ibu hamil, dan orang miskin; defisiensi keselamatan komponen jalan karena geometrik jalan yang masih substandar, dan rendahnya perhatian terhadap jaminan keamanan dan kenyamanan.<sup>202</sup>

## **b. SPM Jalan Tol**

Penerapan SPM Jalan Tol harus menerapkan perlindungan kepada konsumen atau pengguna jalan. Penerapan SPM diikuti dengan pertanggungjawaban atas penerapan SPM tersebut. Penanggung jawab atas terlaksana atau tidak terlaksananya SPM harus dipertegas dalam peraturan

---

<sup>197</sup>Diskusi dengan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, *Loc.cit.*

<sup>198</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc.cit.*

<sup>199</sup>Diskusi dengan Kepala Balai Pelaksanaan Jalan Nasional IX Mataram Nusa Tenggara Barat beserta jajarannya dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 11 Maret 2020.

<sup>200</sup>*Ibid.*

<sup>201</sup>Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang, *Loc. Cit.*

<sup>202</sup>Agus Taufik Mulyono, *Early Warning Masukan Penting Penyusunan RUU Revisi Undang-Undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan*, Webinar Zoom Meeting RDPU Komisi V DPR RI Pembahasan Masukan Terkait Penyusunan RUU Revisi UU 38 Tahun 2004, Selasa 30 Juni 2020.

perundang-undangan. Penegasan terhadap siapa yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan jalan tol dan penerapan SPM. Secara pendekatan hukum administrasi, apabila jalan tol tersebut berada di Kabupaten/Kota, maka yang bertanggung jawab adalah Bupati/Walikota, begitu juga seterusnya.<sup>203</sup> Permasalahan tanggung jawab terhadap SPM jalan terjadi di Sumatera Selatan, masyarakat banyak yang belum memahami siapa penanggung jawab pembangunan dan pemeliharaan jalan. Jalan Nasional yang berada di Sumatera Selatan banyak yang mengalami kerusakan, masyarakat seringkali mengeluhkan hal ini kepada Pemerintah Daerah, sedangkan jalan tersebut merupakan jalan nasional, hal ini disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Selatan, Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional, dan Akademisi Universitas Sriwijaya.

Pengaturan akan “tidak adanya kemacetan” dalam jalan tol tidak dinyatakan secara eksplisit dalam peraturan pelaksanaannya seperti di dalam Peraturan Menteri PU No. 16/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, dimana hanya disebutkan salah satu standar pelayanan minimal (SPM) untuk jalan tol adalah kecepatan tempuh rata-rata  $\geq 40$  km/jam untuk jalan tol perkotaan, dan  $\geq 60$  km/jam untuk jalan tol luar kota.<sup>204</sup> Tidak adanya batas minimum kecepatan tempuh yang harus dicapai yang berkonsekuensi pada adanya *punishment* kepada operator. Namun, apabila kecepatan tempuh rata-rata tersebut dapat selalu tercapai, misalnya dengan pengaturan kendaraan yang akan masuk ke tol berdasarkan kondisi lalu lintas secara *real time*, dan disertai oleh pencapaian SPM yang lain, maka operator berhak diberikan *reward*, misalnya diperbolehkan untuk melakukan evaluasi dan penyesuaian tarif tol setiap 2 tahun sekali berdasarkan pengaruh inflasi (sesuai UU tentang Jalan).<sup>205</sup>

Kenaikan tarif tol menjadi permasalahan di masyarakat. Kenaikan tarif tol pada saat sekarang ini belum diikuti dengan hak konsumen yang harus diperoleh pengguna jalan tol tersebut.<sup>206</sup> Dalam praktiknya, hak konsumen

---

<sup>203</sup>Febrian, Jawaban Atas Daftar Pertanyaan dan Jawaban Draft RUU Jalan, disampaikan dalam *Focus Group Discussion Pengumpulan Data Perubahan Atas UU Jalan*, Palembang: Universitas Sriwijaya, 7 Februari 2017.

<sup>204</sup> Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit*

<sup>205</sup>*Ibid*

<sup>206</sup>Febrian, Universitas Sriwijaya, *Loc. Cit*.

seringkali diabaikan oleh pengelola jalan tol tersebut. Kenaikan tarif tol harus diikuti dengan SPM yang ideal atau paling tidak SPM harus terpenuhi, sehingga kenaikan tarif tol dapat memenuhi perlindungan konsumen. Biaya tol yang dibayarkan pengguna harus sebanding dengan tingkat keselamatan, kelancaran dan kenyamanan yang bisa mereka peroleh dari jalan tol yang teruji laik.<sup>207</sup> Jalan tol yang telah mencapai akhir dari masa konsesinya maka seharusnya tarif yang berlaku adalah tarif berdasarkan perhitungan biaya pemeliharaan (*maintenance*) mengikuti pola preservasi, yaitu penanganan jalan secara preventif (segera memperbaiki ketika ditemui kerusakan dalam skala kecil untuk mencegah kerusakan membesar).<sup>208</sup> Perlu transparansi dalam menentukan tarif dan kenaikan tarif yang dilakukan secara berkala.<sup>209</sup> Sebetulnya tarif tol harus tetap “murah” dan seharusnya jalan tol bukan dimaksudkan sebagai bentuk komersialisasi prasarana jalan.<sup>210</sup>

Konsumen dapat melakukan upaya litigasi apabila keberatan terhadap penyesuaian/kenaikan tarif tol.<sup>211</sup> Jalur litigasi yang dimaksud yaitu melalui proses pengadilan seperti pada umumnya. Selain diberikannya kesempatan untuk mengajukan keberatan melalui jalur litigasi terhadap penyesuaian/kenaikan tarif tol, maka perlu juga diperhatikan terhadap pengaturan tentang jalan tol yang bersifat cepat dan solutif.<sup>212</sup> Pengaturan yang bersifat kedepan atau bersifat solutif merupakan solusi yang tepat apabila akan mengatur tentang jalan tol, khususnya terkait dengan penyesuaian/kenaikan tarif tol yang harus diikuti dengan pemenuhan terhadap SPM dan perlindungan kepada konsumen.

Menurut Agus Taufik Mulyono, beberapa persoalan terkait pelayanan di Jalan Tol diantaranya adalah buruknya pepaduan *entrance* tol dan exit tol dengan jalan daerah; belum ada edukasi mengemudi di jalan tol yang selamat dan aman; keterbatasan sistem informasi dan kemacetan lalu lintas; literasi *IT* sensor otomatis belum diterapkan; minimnya fasilitas penerangan jalan khususnya pada jalan tol antarkota yang mengganggu kenyamanan,

---

<sup>207</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc.Cit*

<sup>208</sup>*Ibid.*

<sup>209</sup>*Ibid.*

<sup>210</sup>Prof. Bambang Haryadi, *Loc. Cit*

<sup>211</sup>Febrian, Universitas Sriwijaya, *Loc. Cit.*

<sup>212</sup>*Ibid.*

keselamatan, keamanan, dan kecepatan perjalanan; serta rendahnya pelayanan terhadap orang tua, anak-anak, ibu hamil, difabel, dan orang miskin.<sup>213</sup>

## **7. Permasalahan Kinerja Jalan**

Adanya beberapa permasalahan yang terjadi pada ruas jalan seperti kapasitas jalannya yang sudah tidak sesuai, yang ditandai dengan kondisi lingkungan dan volume kendaraan yang padat, jalur keluarnya kendaraan dari arah pasar yang tepat berada pada ruas jalan, banyak aktivitas samping jalan pada ruas jalan yang sering menimbulkan konflik, kadang-kadang besar pengaruhnya terhadap arus lalu lintas yang terutama berpengaruh pada kapasitas dan kinerja jalan seperti pejalan kaki, angkutan umum, kendaraan lain berhenti, kendaraan lambat, kendaraan masuk dan keluar dari lahan di samping jalan. Dengan adanya permasalahan tersebut berdampak pada kondisi prasarana jalan yang semakin disalahgunakan.<sup>214</sup>

Adanya kendaraan yang keluar/masuk, kendaraan berjalan lambat, pejalan kaki dan kendaraan yang berhenti atau parkir di ruas jalan, mempunyai pengaruh yang sangat signifikan terhadap penurunan kecepatan kendaraan. Faktor yang paling berpengaruh terhadap turunnya kinerja jalan adalah adanya kegiatan pasar sehingga mengakibatkan hambatan samping yang cukup tinggi dan bercampurnya arus lokal pada saat jam sibuk. Sebagai contoh di sepanjang jalan arteri misalnya di Pantura ternyata berdiri pabrik, pasar, dan pemukiman.<sup>215</sup> Aktivitas pabrik/industri yang berada di tepi jalan arteri perlu diperketat perijinan untuk membuat analisis dampak lalu lintas terhadap kegiatan operasional pabrik/industri.<sup>216</sup> Kemudian pada bagian penggunaan bagian-bagian jalan masih banyak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat, baik yang bersifat permanen maupun temporer yang pada umumnya karena kekurangpahaman masyarakat.<sup>217</sup> Permasalahan tersebut juga dialami oleh Pemerintah provinsi NTB yang

---

<sup>213</sup>Agus Taufik Mulyono, *Op.cit.*

<sup>214</sup>Egidius Kalogo, Diskusi dengan Universitas Katolik Widia Mandira Kupang, *Loc Cit.*

<sup>215</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

<sup>216</sup>*Ibid.*

<sup>217</sup>*Ibid.*

menyatakan bahwa terkait dengan pelanggaran terhadap pemanfaatan bagian-bagian jalan, maka masalahnya adalahnya banyaknya utilitas, baik didalam maupun didalam permukaan jalan serta berkurangnya kapasitas jalan akibat minimnya areal parkir sehingga parkir kendaraan seringkali berada di perkerasan jalan.<sup>218</sup> Sulitnya melakukan peningkatan kapasitas jalan (pelebaran) akibat dari padatnya permukiman dan usaha di sepanjang jalan.<sup>219</sup>

Kinerja jalan juga dipengaruhi oleh peran jalan yang sudah ditetapkan pada ruas jalan di Indonesia yang ternyata juga masih belum dijalankan sesuai dengan undang-undang karena terdapat banyak jalan lokal yang langsung mengakses jalan arteri, aktifitas tinggi di samping jalan untuk semua jenis jalan, terdapat jalan kolektor yang tidak dapat akses ke jalan arteri, struktur jalan yang tidak sesuai standard yaitu tanpa bahu dan tanpa drainase.<sup>220</sup> Selain itu jenis kendaraan yang tidak terkendali yang membebani jalan dan identitas jalan yang tidak jelas.<sup>221</sup> Kenyataan terkait kendaraan yang tak terkendali yang membebani jalan ini dibenarkan pula oleh Pemerintah provinsi Jawa Tengah yang menyatakan bahwa salah satu problem pemeliharaan jalan di provinsi tersebut adalah rentannya jalan yang sudah dalam kondisi baik terhadap kerusakan jalan akibat beban muatan yang melampaui standar konstruksi (muatan sumbu tunggal/ MST > 8 Ton). Terkait hal ini memang melibatkan aspek yang cukup kompleks sebab berkaitan dengan perakitan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap dimensi kendaraan yang boleh melewati jalan yang mana menjadi kewenangan lintas instansi yaitu PU, Dishub, Perindustrian, dan Kepolisian.<sup>222</sup> Bahkan, di wilayah Kabupaten Lombok Tengah tidak ada jembatan timbang yang sebenarnya adalah sarana untuk mengatur kendaraan muatan berlebih (*overload*).<sup>223</sup> Di NTB, tingkat kemantapan jalan

---

<sup>218</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Loc.cit.*

<sup>219</sup>*Ibid.*

<sup>220</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

<sup>221</sup>*Ibid.*

<sup>222</sup>*Ibid.*

<sup>223</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah, *Loc. Cit.*

di kabupaten/kota bahkan hanya berkisar di angka 52,13%.<sup>224</sup> Di Desa Keji, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang, terdapat jalan poros desa yang 40% dalam kondisi rusak.<sup>225</sup>

Selain itu juga, jumlah manusia yang semakin banyak pada suatu wilayah yang sama, menyebabkan kebutuhan mengunjungi tempat yang sama, pada saat yang sama, dan melalui jalur yang sama. Konsekuensinya, ini menimbulkan konflik lalu lintas yang semakin rumit pula. Konflik ini tercermin dari lalu lintas sehari-hari di jalan, pemusatan berbagai jenis kendaraan di suatu tempat, jumlah manusia yang sama-sama memerlukan alat angkut yang sama dan lain-lain.

Oleh karena itu, solusi yang digunakan untuk meningkatkan kinerja ruas jalan adalah dengan mengurangi hambatan samping yang ada. Kebijakan pemeliharaan jalan harus berkesinambungan. Para pemangku kepentingan dalam hal ini konsultan/kontraktor harus memahami konstruksi yang didesain/dilaksanakan serta pekerjaan ikutannya sampai dengan metode kebersinambungan dalam menjamin terpeliharanya kinerja jalan pada tingkat pelayanan berbasis SPM.

Terkait kinerja jalan yang memang erat kaitanya dengan kendala dalam memelihara jalan maka kegiatan preservasi menjadi poin penting untuk diperhatikan untuk menjaga kinerja jalan tersebut tetap baik. Preservasi jalan belum terlihat di dalam UU tentang Jalan, namun telah disebutkan dalam UU tentang LLAJ, dan Peraturan Menteri PU Nomor 13/PRT/M/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan.<sup>226</sup> Kegiatan preservasi merupakan upaya yang dilakukan oleh Kementerian Transportasi di beberapa negara yang telah sadar akan manfaat akan kegiatan ini untuk memperpanjang umur dari suatu perkerasan jalan dengan biaya yang lebih murah melalui kegiatan preventif, dibandingkan dengan hanya menjalankan kegiatan perbaikan/rehabilitasi jalan ketika telah terjadi kerusakan pada perkerasan jalan/kegiatan korektif (rasio penghematan bisa mencapai 1:5).<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Loc. cit.*

<sup>225</sup>Diskusi dengan Pemerintahan Desa Keji, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang, *Loc. Cit.*

<sup>226</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

<sup>227</sup>*Ibid.*

Konsep kegiatan preservasi jalan dilakukan apabila jalan dalam kondisi mantap, atau serendah-rendahnya adalah rusak ringan.<sup>228</sup> Namun, di dalam Peraturan Menteri PU Nomor 13/PRT/M/2011 disebutkan bahwa lingkup kegiatan preservasi termasuk pula pada kegiatan rekonstruksi (atau saat kondisi jalan rusak berat). Perlunya mengembalikan pemahaman akan kegiatan preservasi sesuai dengan konsep awal dari kegiatan preservasi, yaitu implementasi penanganan jalan dengan jenis penanganan yang sesuai dan dilakukan pada waktu yang tepat dalam rangka menjaga perkerasan jalan tetap dalam kondisi baik selama mungkin, sebelum dilakukan kegiatan rehabilitasi.<sup>229</sup> Berdasarkan hasil survei yang pernah dilakukan, tidak semua dinas bina marga provinsi di Indonesia siap untuk menjalankan kegiatan preservasi di wilayahnya, karena beberapa faktor, yaitu: kualitas SDM, tidak tersedianya alat dan material yang sesuai untuk menjalankan teknologi preservasi, dan sebagainya.<sup>230</sup> Apabila kegiatan preservasi ini dipertegas untuk masuk ke dalam undang-undang dan pelaksanaan kegiatan preservasi telah diatur di dalam peraturan teknis, maka harus dipastikan bahwa pemahaman akan kegiatan preservasi ini telah dimiliki oleh mereka yang berada di ujung tombak dalam pelaksanaan kegiatan preservasi, dan didukung oleh kesiapan terkait dengan sumber daya yang lain: anggaran, peralatan dan material.<sup>231</sup>

Terkait preservasi Jalan, menurut Agus Taufik Mulyono, revisi UU tentang Jalan perlu menata ulang pemahaman preservasi jalan yang mana sebetulnya bukan sebagai perbaikan kerusakan jalan. Preservasi lebih dekat dengan pemahaman pemeliharaan preventif untuk mempertahankan kondisi kemantapan jalan.<sup>232</sup> Preservasi Jalan seharusnya dikembalikan pada fungsinya sebagai manajemen aset jalan yang kondisinya sudah mantap, bukan sebaliknya.<sup>233</sup> Tiap ruas jalan seharusnya memiliki kurva prediksi kerusakan sepanjang umur rencana yang disepakati.<sup>234</sup> Revisi UU Jalan

---

<sup>228</sup>*Ibid.*

<sup>229</sup>*Ibid.*

<sup>230</sup>*Ibid.*

<sup>231</sup>*Ibid.*

<sup>232</sup>Agus Taufik Mulyono, *Op.Cit.*

<sup>233</sup>*Ibid.*

<sup>234</sup>*Ibid.*

harus mengatur lebih detail dan pasti terkait tata ulang pendefinisian, perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi pasca pelaksanaannya.<sup>235</sup> Selama ini, stakeholder terkait masih ambigu mendefinisikan preservasi jalan.<sup>236</sup> Preservasi jalan dianggap pekerjaan pemeliharaan reaktif terhadap kerusakan struktural jalan dan masih dianggap proyek padat karya tanpa *high technology material* dan peralatan.<sup>237</sup> Preservasi jalan masih dirancang dan dikerjakan oleh orang yang tidak faham hakekat preservasi.<sup>238</sup> Preservasi jalan masih dikerjakan oleh tenaga kerja yang belum memiliki sertifikat kompetensi ketrampilan pemeliharaan preventif perkerasan jalan.<sup>239</sup>

Menurut Agus Taufik Mulyono, berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan paket pekerjaan preservasi secara *long segment*, yang di dalamnya meliputi pemeliharaan rutin minor, pemeliharaan rutin kondisi, rehabilitasi, dan rekonstruksi, maka dapat disimpulkan bahwa tingkat capaian kinerja pelaksanaannya hanya 60,26% (kategori medium).<sup>240</sup> Selain itu, persoalan dana preservasi juga tidak kalah penting. Beberapa persoalan terkait dana preservasi yaitu perencanaan dana preservasi jalan belum didukung sistem data kerusakan yang pasti karena sulit diprediksi, dana preservasi jalan tidak cukup untuk perbaikan tingkat kerusakan struktural dan fungsional yang ada, dan belum tersedia dana preservasi yang dapat digunakan *anytime* dan *anywhere* jika terjadi kerusakan yang tidak terprediksi.<sup>241</sup> Menurut Hermanto Dardak, kapasitas pendanaan pemerintah daerah sangat terbatas dalam mempreservasi jalan yang menjadi kewenangannya, oleh karena itu perlu didorong dalam peraturan perundang-undangan mengenai sumber-sumber dana preservasi yang dapat digunakan untuk mendukung dana preservasi termasuk impelementasinya dalam rangka meningkatkan kemantapan jalan.<sup>242</sup> Selain itu, agar biaya preservasi dapat efisien dan *sustainable* maka perlu meninjau kembali kriteria

---

<sup>235</sup>*Ibid.*

<sup>236</sup>*Ibid.*

<sup>237</sup>*Ibid.*

<sup>238</sup>*Ibid.*

<sup>239</sup>*Ibid.*

<sup>240</sup>*Ibid.*

<sup>241</sup>*Ibid.*

<sup>242</sup>A. Hermanto Dardak, 23 Juli 2020, *Op.Cit.*

pemeringkatan kondisi jalan yang berlaku serta meningkatkan desain/pengawasan proyek, pengendalian kualitas, dan kepatuhan terhadap pembatasan kapasitas muatan kendaraan.<sup>243</sup>

Menurut Agus Taufik Mulyono, persoalan kinerja jalan disebabkan oleh beberapa hal diantaranya yaitu belum pernah ada kebijakan/keberanian untuk menetapkan moda *share* agar 90% produksi angkutan tidak bertumpu di jalan, infrastruktur jalan belum laik fungsi, kurangnya koordinasi jaringan, *travel time* tinggi, dan kurangnya keterhubungan jalan nasional-jalan provinsi/daerah.<sup>244</sup> Faktor lainnya adalah belum ada koordinasi intensif antar Kementerian/Lembaga/dan Pemda yang terkait kepastian hukum terhadap pelanggaran MST kendaraan berat; penerbitan surat IMB permukiman, industri, prasarana ekonomi sosial lokal yang tidak dilengkapi rancangan sistem drainase spasial; dan Pemerintah Daerah serta Polisi belum mampu mengendalikan gangguan penggunaan rumaja dan rumija karena kurang dukungan Perda.<sup>245</sup> Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan untuk mencapai kinerja jaringan jalan yaitu menetapkan moda *share* beban angkutan jalan ke moda lain, menambah ruas jalan yang baru, menambah jalan bebas hambatan, meningkatkan kapasitas jalan utama yang *existing*, memperbaiki struktur jalan yang rusak struktural, memperbaiki geometrik jalan yang substandar, preservasi perkerasan jalan, dan meningkatkan keterhubungan/konektivitas jalan nasional terhadap jalan provinsi/daerah.<sup>246</sup>

## **8. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan**

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Masalah pembebasan tanah telah dikatakan sebagai kendala paling mengikat untuk investasi infrastruktur di Indonesia. Meskipun pembangunan infrastruktur dimaksudkan untuk menguntungkan

---

<sup>243</sup>*Ibid.*

<sup>244</sup>Agus Taufik Mulyono, *Op.Cit.*

<sup>245</sup>*Ibid.*

<sup>246</sup>*Ibid.*

## Draf NA per 24 September 2020

negara dan penduduknya, jelas bahwa dalam kasus Indonesia, ada keengganan dari pihak pemilik tanah swasta melepaskan tanah mereka untuk kepentingan umum. Permasalahan intinya adalah masalah kompensasi atau ganti rugi tanah.<sup>247</sup> Sengketa yang timbul dalam pembebasan tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembangunan infrastruktur pada umumnya berawal dari konflik, pertentangan, dan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang diberikan pihak pelaku pembebasan tanah.<sup>248</sup> Persoalan ini timbul dikarenakan adanya panitia cenderung menggunakan Nilai Jual objek Pajak (NJOP), yang selalu di bawah harga pasar sebagai acuan, sementara pemilik tanah menggunakan harga pasar, yang bahkan sering dituntut hingga tiga atau empat kali lebih besar dari NJOP. Dengan kewenangan pembangunan jalan pada pemerintah daerah maka tentu saja biaya pembangunan jalan dibebankan pada APBD, yang biasanya sangat terbatas. Hal ini kemudian yang menjadikan proses pengadaan tanah menjadi terhambat. Oleh karena itu, diperlukan adanya ketentuan mengenai tata cara penghitungan ganti kerugian yang adil dan transparan, serta perkuatan kewenangan Negara untuk mengambil tanah pada harga yang telah ditetapkan tersebut.<sup>249</sup>

Persoalan ataupun hambatan terkait ganti rugi juga dialami oleh Balai Pelaksanaan Jalan Nasional IX Mataram Nusa Tenggara Barat yang menyatakan bahwa hal yang dihadapi dalam hal pengadaan tanah yaitu warga yang tidak puas dengan bentuk dan nilai ganti rugi, lamanya koordinasi antar instansi.<sup>250</sup> Sehingga solusi yang dapat dilakukan berupa memberikan penjelasan mendetail kepada masyarakat pada saat konsultasi publik sehingga lebih mudah dipahami dan jika masih tidak puas dengan keputusan yang sudah ditetapkan masalah dapat diselesaikan melalui

---

<sup>247</sup>Zafar Iqbal dan Areef Suleman, *Indonesia: Kendala Kritis Bagi Pembangunan Infrastruktur*, Saudi Arabia: Islamic Development Bank, 2010, hal.87.

<sup>248</sup>Yuli, *Sepanjang 2010*, YLBH menerima laporan 3.406 kasus konflik pertanahan yang melibatkan negara dan pihak swasta. YLBHI: RUU Pengadaan Tanah = Perampasan, dimuat dalam

<http://nasional.kompas.com/read/2011/03/24/06312220/YLBHI:RUU.Pengadaan.Tanah.Perampasan>, diakses tanggal 18 Februari 2016.

<sup>249</sup>Margareth Evelyn Bolla, Diskusi dengan Universitas Nusa Cendana, *Loc. Cit.*

<sup>250</sup>Diskusi dengan Kepala Balai Pelaksanaan Jalan Nasional IX Mataram Nusa Tenggara Barat beserta jajarannya, *Loc. Cit.*

pengadilan, koordinasi yang lebih intens antar instansi dan melakukan persiapan dengan lebih baik.<sup>251</sup> Balai Pelaksanaan Jalan Nasional VII Semarang Jawa Tengah pun mengalami hal serupa yaitu sering terjadi ketidaksepakatan harga dengan pemilik lahan yang sejauh ini solusinya adalah pendekatan kepada masyarakat tentang pentingnya proyek pembangunan jalan tersebut.<sup>252</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memang sudah diatur dalam UU tentang PTUP,<sup>253</sup> akan tetapi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan juga harus diikuti oleh peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya atau undang-undang yang secara *lex specialist* mengatur tentang jalan.<sup>254</sup> Permasalahan lain dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan yaitu adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi di Sumatera Selatan, manakala pengadaan tanah untuk membangun jalan seringkali tumpang tindih dengan peraturan menteri, sehingga jalan tidak dapat di bebaskan.<sup>255</sup>

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan harus ditujukan untuk kepentingan umum, selain itu Pemerintah harus memberi dukungan dalam kerangka pengadaan tanah baik untuk jalan umum maupun jalan tol. Dukungan diberikan dalam bentuk pendanaan oleh pemerintah yang besarnya disesuaikan dengan anggaran pemerintah dan mempertimbangkan tingkat kelayakan finansial.<sup>256</sup> Dalam proses pembebasan tanah, identifikasi permasalahan tanah harus dilakukan sejak penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) khususnya pada jalur rencana jalan. Terkait hal ini maka Pemprov Jawa Tengah mengalami kendala yaitu berupa perencanaan pemilihan trase jalan belum sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.<sup>257</sup> Solusi yang diupayakan berupa mengevaluasi dan melakukan addendum

---

<sup>251</sup>*Ibid.*

<sup>252</sup>Diskusi dengan Balai Pelaksanaan Jalan Nasional VII dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Jawa Tengah, 11 Maret 2020.

<sup>253</sup>Margareth Evelyn Bolla, Diskusi dengan Universitas Nusa Cendana, *Loc. Cit.*

<sup>254</sup>*Ibid.*

<sup>255</sup>*Ibid.*

<sup>256</sup>Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang, *Loc. Cit.*

<sup>257</sup> Diskusi dengan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, *Loc.Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

RTRW akibat kebijakan strategis nasional.<sup>258</sup> Persoalan tersebut dialami terkait dengan jalan strategis nasional dalam mendukung Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang mana untuk pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Badan Usaha KEK.<sup>259</sup> Di Kabupaten Semarang, yang menjadi persoalan adalah tidak ada anggaran untuk pengadaan tanah khususnya untuk pengembangan jalan yang sudah ada.<sup>260</sup>

Perlu adanya regulasi dan pelaksanaan yang dilakukan secara konsisten berkaitan dengan ruang milik jalan, ruang pengawasan jalan yang diikuti dengan pengawasan dan pengendalian terhadap pemanfaatan ruang milik jalan. Koordinasi yang baik antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan penyelenggara jalan dalam menetapkan batas-batas kepemilikan tanah yang berbatasan dengan jalan. Selain itu perlu dilaksanakan sertifikasi jalan dan sosialisasi kepada masyarakat dalam kondisi tertentu dan harus disiapkan dana kompensasi.<sup>261</sup>

Permasalahan lain dalam pembebasan lahan yaitu terkait dengan pembangunan jalan tol. Selain adanya penolakan oleh masyarakat setempat yang menginginkan nilai ganti rugi di atas rata-rata,<sup>262</sup> persoalan juga muncul dari aparat pemerintah yang terkadang belum memahami proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara detail. Salah satunya adalah masalah persetujuan dari gubernur yang belum bisa beradaptasi dengan ketentuan baru mengenai pembebasan lahan. Dalam Perpres 30 tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum disebutkan, Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) harus diperbarui dan berubah menjadi Penetapan Lokasi (Penlok) oleh gubernur, kemudian gubernur wajib memperbarui Penlok setiap dua tahun sekali.<sup>263</sup>

---

<sup>258</sup>*Ibid.*

<sup>259</sup>*Ibid.*

<sup>260</sup>Diskusi dengan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Semarang, *Loc. Cit.*

<sup>261</sup>Diskusi dengan Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia (HPJI) Kupang, *Loc Cit.*

<sup>262</sup>Wawancara dengan Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Selatan dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.

<sup>263</sup>Aria W. Yudhistira, *BPN Segera Terbitkan Petunjuk Teknis Pembebasan Lahan*, dimuat dalam <http://katadata.co.id/berita/2015/04/22/bpn-segera-terbitkan-petunjuk-teknis-pembebasan-lahan#sthash.yIFXV8DJ.rHcqkUhJ.dpbs>, diakses tanggal 18 Februari 2016.

Pemahaman terhadap persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat penting agar tidak muncul persoalan di kemudian hari. Salah satu yang harus diperhatikan adalah mengenai prinsip, tata cara, prosedur, hingga pemahaman bilamana terjadi keberatan dari masing-masing pihak. Ada tiga hal yang harus menjadi pegangan dalam pengadaan tanah. Pertama, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dipastikan tersedia tanahnya. Kedua, hak-hak dasar masyarakat atas tanah terlindungi, dan Ketiga, menutup peluang lahirnya spekulasi tanah. Prinsip ini harus menjaga landasan agar proses pengadaan tanah berjalan lancar.

Dalam pembebasan tanah yang diperuntukkan untuk kepentingan umum, beberapa poin kebijakan baru sudah diterapkan.<sup>264</sup> *Pertama*, sudah dilibatkannya tim penilai dalam menentukan nilai jual tanah. Apraisal ini yang akan menentukan nilai. Kemudian supaya tidak terjadi proses adanya kerumitan, maka kemudian tanah-tanah di lokasi yang akan dijadikan tempat pembangunan, tidak diperbolehkan dialihkan status kepemilikannya. Dengan dilibatkannya tim penilai yang bekerja secara independen, maka harga tanah akan disesuaikan dengan berbagai macam kondisi. Jadi, nilai jual objek pajak (NJOP) tidak berlaku demi mencegah munculnya percaloan atau mafia tanah. Hal yang terjadi selama ini, pemilik tanah biasa menjual tanah berkali lipat dari NJOP. Oleh sebab itu, selalu tidak ada kepastian harga tanah, terlebih jika calo tanah sudah ikut bermain dalam menentukan harga jual tanah.

*Kedua*, pemberian jangka waktu dan periode bagi pemilik tanah setelah dibayarkan, sosialisasi dan mediasi agar timbul kesadaran di masyarakat atas asas kepentingan orang banyak, dan lain sebagainya. Total waktu yang dibutuhkan tidak lebih dari sembilan bulan. Perinciannya, tiga bulan pertama mediasi dan kesepakatan dan pembayaran. Kemudian enam bulan selanjutnya pemerintah memberikan kesempatan si penjual tanah untuk pindah.

---

<sup>264</sup>Yeremia Sukoyo, *Ini Penyebab Berlarutnya Pembebasan Tanah untuk Jalan Tol*, dimuat dalam <http://www.beritasatu.com/nasional/282386-ini-penyebab-berlarutnya-pembebasan-tanah-untuk-jalan-tol.html>, diakses tanggal 18 Februari 2016.

## **9. Sanksi**

Sanksi merupakan salah satu permasalahan yang ada dalam implementasi UU tentang Jalan. Penegakan hukum terhadap pelanggaran atas larangan yang terdapat dalam UU tentang Jalan belum secara maksimal dijalankan. Penindakan atas pelanggaran UU tentang Jalan belum dilakukan secara maksimal. Salah satu contoh di Provinsi NTT misalnya penggunaan bagian-bagian jalan untuk berbagai kepentingan, jumlah dan berat kendaraan yang melebihi kapasitas/kelas jalan, pemasangan utilitas tanpa ijin dan sebagainya.<sup>265</sup> Hal ini kemudian yang membuat penggunaan jalan tidak sesuai dan membuat jalan menjadi rusak. Sanksi yang diberikan juga belum memberikan efek jera kepada para pelanggar aturan perundang-undangan. Sanksi yang diberikan harus mengandung efek jera, antara lain berupa denda yang sangat tinggi atau ancaman kurungan penjara, serta dapat pula berupa sanksi sosial.<sup>266</sup> Penerapan dan pengenaan sanksi ini juga disampaikan oleh berbagai institusi di Provinsi Sumatera Selatan, dimana sanksi pidana dalam undang-undang jalan tidak efektif. Hal tersebut juga diyakini oleh Pemerintah daerah Kabupaten Lombok Tengah bahwa diperlukan reformulasi sanksi/ketentuan pidana dalam UU tentang Jalan supaya kegiatan penyelenggaraan jalan dapat berjalan maksimal terutama regulasi operasional.<sup>267</sup> Menurut Pemerintah provinsi Jawa Tengah, reformulasi sanksi ini perlu agar dapat efektif penerapannya, memberikan jaminan perlindungan asset dan kemanfaatannya bagi masyarakat, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemeliharaan jalan dan jembatan.<sup>268</sup> Pengaturan mengenai sanksi sebaiknya sudah ada batasan yang lebih jelas tentang besaran sanksi agar tidak membingungkan bagi orang awam, dalam hal ini masyarakat.<sup>269</sup> Diperlukan sanksi yang rigid dan tegas terutama dalam menjamin azas jalan berkeselamatan. Namun selama ini sanksi penyelenggaraan jalan belum maksimal (bahkan tidak pernah ada

---

<sup>265</sup>Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang, *Loc. Cit.*

<sup>266</sup>*Ibid.*

<sup>267</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah, *Loc. Cit.*

<sup>268</sup>Diskusi dengan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, *Loc.cit*

<sup>269</sup>Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Loc. Cit.*

sanksi) khususnya jika pemerintah memperoleh hasil proses konstruksi yang jauh dari persyaratan teknis yang diinginkan dalam hal perkerasan dan geometris jalan.<sup>270</sup> Selain itu, tentunya komitmen bersama antar stakeholder juga menjadi faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan dari sanksi.<sup>271</sup>

Oleh karena itu, diperlukan sanksi lain yang dapat memberikan efek jera kepada perusahaan atau pelaku pelanggaran peraturan. Penggunaan atau pengaturan tentang sanksi administratif harus diutamakan, dengan membedakan sanksi yang dikenakan kepada penyelenggara jalan dengan penggunaan jalan.<sup>272</sup> Penjabaran mengenai sanksi administratif harus jelas dan konkrit dalam draft perubahan undang-undang misalnya pencabutan izin penyelenggaraan terutama untuk utilitas jalan yang banyak merusak jalan.<sup>273</sup> Pengenaan sanksi dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang Jalan lebih mengedepankan sanksi administratif agar lebih implementatif dalam pelaksanaannya. Sanksi pidana yang terdapat dalam UU tentang Jalan tidak berjalan secara efektif, oleh karena itu pengenaan sanksi administratif lebih tepat dikenakan kepada penyelenggara jalan.

### 10. Perbandingan dengan Negara Lain

Ketertinggalan pembangunan Indonesia tercermin pada laporan *World Economic Forum* (WEF) dalam *The Global Competitiveness Index 2019*, menempatkan Indonesia di peringkat 50 diantara 141 negara.<sup>274</sup> Posisi tersebut turun 5 peringkat dari tahun sebelumnya. Indonesia masih kalah dari Singapura (1), Malaysia (27), dan Thailand (40) di kawasan ASEAN. Indonesia hanya lebih baik dari Vietnam 67, Philipina peringkat 64, dan Brunei Darussalam di peringkat 56. Indonesia di bawah dari Republik Rakyat

---

<sup>270</sup>Prof. Gatot DH Wibowo, *Loc.cit.*

<sup>271</sup>Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Loc. Cit.*

<sup>272</sup>DR. Febrian SH, MS disampaikan dalam *Focus Group Discussion* dalam rangka pengumpulan data dan informasi penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Palembang 6-10 Februari 2017.

<sup>273</sup>Wawancara dengan Kabid Pelaksana wilayah I Dinas PU Bina Marga dan Tata Ruang Provinsi Sumatera Selatan, Ir. Taufik, M.T dalam rangka pengumpulan data dan informasi penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Palembang 6-10 Februari 2017.

<sup>274</sup>World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, *Loc.Cit.*

## Draf NA per 24 September 2020

Cina yang menempati peringkat 28, Jerman peringkat 7, dan Belanda peringkat 4.

Masih dari *The Global Competitiveness Index 2019*, maka apabila dilihat dari sisi infrastrukturnya, Indonesia menempati peringkat 72 dari 141 negara, yang mana dilihat dari aspek konektivitas jalan Indonesia berada di peringkat 109, dan dari aspek kualitas jalan berada di posisi 60. Sementara negara tetangga sesama ASEAN yaitu Singapura berada di peringkat 1 dari sisi infrastruktur dan kualitas jalan. Sementara Malaysia berada di peringkat 19 dan Thailand berada di peringkat 55 dinilai dari kualitas jalan. Artinya, dibandingkan Singapura, Malaysia, dan Thailand maka Indonesia masih cukup tertinggal. Apabila diurut dari 5 indikator yang nilainya paling rendah dari indikator lainnya yang menentukan peringkat Indonesia dalam *The Global Competitiveness Index 2019*, maka infrastruktur adalah salah satu dari 5 indikator terendah tersebut selain kesehatan, kapabilitas inovasi, pasar tenaga kerja, serta adopsi teknologi informasi dan komunikasi.

Hingga 2019, proporsi biaya logistik Indonesia terhadap PDB sebesar 24%, lebih tinggi dibandingkan Vietnam yang mencapai 20%, Thailand 15%, Malaysia 13%, dan Jepang serta Singapura masing-masing 8%.<sup>275</sup> Ini artinya biaya logistik di Indonesia bahkan dibandingkan dengan negara sesama ASEAN ternyata belum seefisien negara-negara tersebut yang berimplikasi terhadap harga yang lebih tinggi. Pada laporan *Logistics Performance Index 2018* yang dibuat oleh *World Bank*, secara keseluruhan Indonesia berada pada peringkat ke 46 dari 160 negara, dengan sisi infrastruktur berada pada peringkat ke 54 dari 160 negara.<sup>276</sup> Indonesia bahkan kalah dari Vietnam yang menduduki peringkat 39 secara keseluruhan dan peringkat 47 dilihat dari sisi infrastruktur. Indonesia juga tertinggal dari Thailand yang secara keseluruhan berada di peringkat 32 dan peringkat 41 dilihat dari sisi infrastruktur.

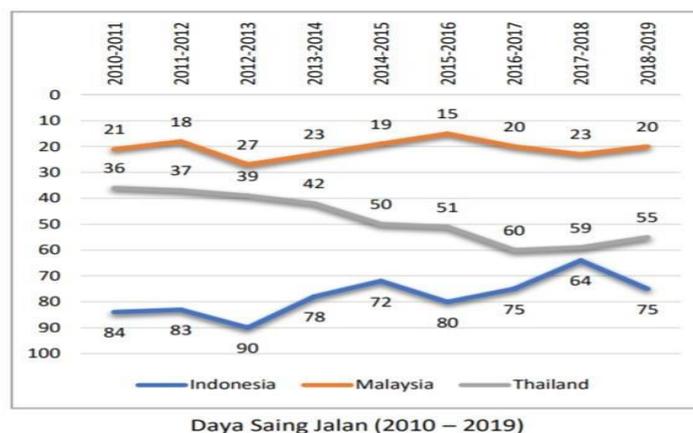
---

<sup>275</sup>Murti Ali Lingga, *Biaya Logistik Termahal di Asia, Investor Bisa Kabur*, dimuat dalam <https://money.kompas.com/read/2019/10/16/203800526/biaya-logistik-indonesia-termahal-di-asia-investor-bisa-kabur>, diakses tanggal 13 Maret 2020.

<sup>276</sup>The World Bank, *Global Rankings 2018*, dimuat dalam <https://lpi.worldbank.org/international/global>, diakses tanggal 13 Maret 2020.

Kemudiaan menurut Agus Taufik Mulyono (per 2018), dari sisi *travel time* maka Indonesia ada di angka 2,78 (jam/100km panjang jalan) yang mana masih kalah dari sesama negara ASEAN yaitu Vietnam, Filipina, Malaysia, dan Singapura.<sup>277</sup> Dari sisi kerapatan jalan, Indonesia ada di angka 26,10 (panjang jalan (km) per 100km<sup>2</sup> luas daratan (km/100km<sup>2</sup>)) yang mana masih kalah dari Singapura, Filipina, Malaysia, dan Thailand, serta hanya sedikit unggul dari Vietnam. Kerapatan jalan dan *travel time* merupakan indikator daya saing global infrastruktur jalan.<sup>278</sup>

Menurut Hermanto Dardak, terkait daya saing jaringan jalan maka Indonesia sudah cenderung membaik dari tahun 2010-2019, namun sesuai data dari *World Economic Forum* maka Indonesia masih tertinggal dibanding dengan Thailand dan Malaysia sebagaimana tercermin dari grafik berikut ini:



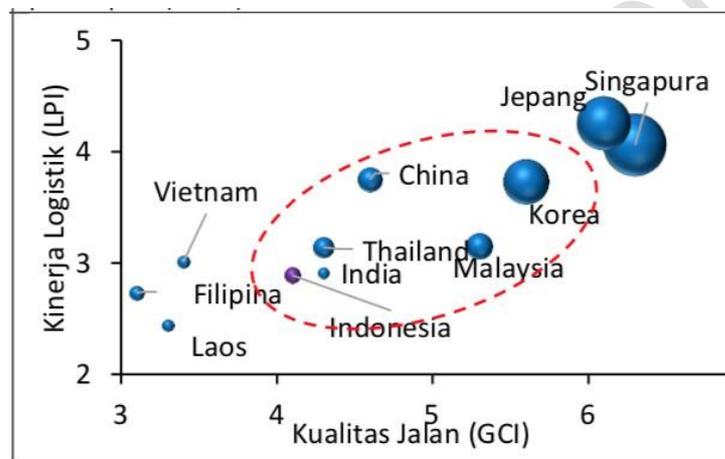
**Gambar 14. Grafik Daya Saing Jalan Tahun 2010-2019**

Menurut Hermanto Dardak, Indonesia memiliki waktu tempuh yang lambat (jam per 100 km) yakni 2,2 jam/km (data per 2020). Jika dibandingkan negara ASEAN lain seperti Malaysia dan Vietnam, kualitas Infrastruktur Jalan di Indonesia cenderung rendah dari sisi waktu tempuh. Kemudian *Logistic Performance Index* (kinerja logistik) *vs Global Competitiveness Index Indonesia* (kualitas jalan) maka Indonesia cenderung

<sup>277</sup>Agus Taufik Mulyono, *Op.Cit.*

<sup>278</sup>*Ibid.*

tertinggal dibanding negara-negara tetangga seperti Thailand dan Malaysia.<sup>279</sup> Hal tersebut tercermin dari gambar berikut ini (sumber *PER World Bank 2020*):



**Gambar 15. Kualitas Jalan (GCI)**

Kemudian jika dilihat dari kepadatan jalan tol maka Indonesia berada di angka 6,75 km/juta penduduk, yang artinya Indonesia cukup jauh tertinggal dari Vietnam yang mencapai 23,22 km/juta penduduk (Data *World Bank 2020*).<sup>280</sup> Untuk mencapai hal tersebut setidaknya Indonesia perlu menambah total panjang jalan hingga 6.002 km atau bertambah sebesar 4.257,8 km.<sup>281</sup>

Berdasarkan agenda *infrastructure outlook* Indonesia 2016 maka setidaknya ada 5 permasalahan utama pembangunan infrastruktur di Indonesia.<sup>282</sup> 5 masalah tersebut adalah kurangnya koordinasi terkait pendistribusian kewenangan dan pengambil keputusan, ketidaksesuaian perencanaan pendanaan dengan kebutuhan implementasi, sulitnya proses

<sup>279</sup>Hermanto Dardak, *Op.Cit.*

<sup>280</sup>*Ibid.*

<sup>281</sup>*Ibid.*

<sup>282</sup>Portal Berita Property dan Perbankan Terdepan, *5 Masalah Utama Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, dimuat dalam <https://www.propertynbank.com/5-masalah-utama-pembangunan-infrastruktur-di-indonesia/>, diakses tanggal 20 April 2020.

## Draf NA per 24 September 2020

pengaduan dan pembebasan lahan, kurang memadainya kapasitas Kementerian/Lembaga dan/atau Penanggung jawab Proyek dalam penyediaan infrastruktur terutama yang dilaksanakan dengan skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), dan lambatnya proses penyusunan peraturan dan keberadaan peraturan yang tumpang tindih sehingga menghambat investasi. Persoalan tersebut meskipun dinyatakan di tahun 2016 namun masih sangat relevan hingga hari ini. Selain itu, stok infrastruktur Indonesia terhadap produk domestik bruto (PDB) di kurun 2014-2019 hanya di angka 43 persen terhadap PDB.<sup>283</sup> Presentase tersebut masih di bawah negara-negara maju yang memiliki rasio stok infrastruktur sekitar 70 persen terhadap PDB.<sup>284</sup> Investasi infrastruktur di Indonesia hanya 5 persen terhadap PDB selama 2014-2019, masih kalah dibanding Thailand dan Vietnam yang berada di angka 7 persen.<sup>285</sup>

Kemudian terkait dana preservasi/pemeliharaan jalan yang masih belum berjalan di Indonesia ternyata telah dilakukan di beberapa negara seperti Ghana, Guatemala, Hongaria, Jepang, Korea, Latvia, Selandia Baru, Malawi, Rumania, Rusia, Afrika Selatan, dan Amerika Serikat.<sup>286</sup> Sumber-sumber pendanaan terkait dana preservasi/pemeliharaan jalan dari negara-negara tersebut diantaranya diambil dari pajak bahan bakar, retribusi bahan bakar, pajak tonase kendaraan, pajak penjualan kendaraan, pajak kendaraan berat, tol, dan anggaran umum.<sup>287</sup>

Dari berbagai data di atas menunjukkan bahwa persoalan infrastruktur yang berpengaruh terhadap posisi Indonesia baik di dalam maupun ke luar ternyata masih menjadi tantangan serius yang harus dibenahi dengan signifikan. Untuk bersaing dengan sesama negara ASEAN saja ternyata Indonesia masih jauh tertinggal. Pembenahan infrastruktur khususnya jalan

---

<sup>283</sup>Thresa Sandra Desfika, *Pemerintah Targetkan Rasio Stok Infrastruktur Capai 50 persen dari PDB*, dimuat dalam <https://www.beritasatu.com/ekonomi/584052-pemerintah-targetkan-rasio-stok-infrastruktur-capai-50-dari-pdb>, diakses tanggal 20 April 2020.

<sup>284</sup>*Ibid.*

<sup>285</sup>Yayu Agustini Rahayu, *Masalah Anggaran Jadi Penyebab Infrastruktur RI Tertinggal Dibanding Negara Lain*, dimuat dalam <https://www.merdeka.com/uang/masalah-anggaran-jadi-penyebab-infrastruktur-ri-tertinggal-dibanding-negara-lain.html>, diakses tanggal 20 April 2020.

<sup>286</sup>Kementerian PPN/Bappenas, tanggal 26 Agustus 2020, *Loc.Cit.*

<sup>287</sup>*Ibid.*

tentu akan berdampak secara fundamental terhadap iklim investasi, peningkatan perekonomian nasional, peningkatan performa logistik nasional, dan yang terpenting adalah lancarnya keterhubungan serta keterpaduan pergerakan orang, transportasi, barang, dan jasa yang kesemuanya itu bergantung pada ketersediaan jalan yang memadai.

**D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang akan Diatur Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

**1. Implikasi Penerapan Sistem Baru Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat**

Beberapa materi muatan baru yang akan diatur dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang Jalan tentu akan menimbulkan implikasi terhadap masyarakat. Beberapa hal yang diperkirakan akan membawa dampak kepada masyarakat:

- a. Pengaturan teknis pada jalan yang lebih menekankan asas keselamatan akan menuntut perubahan perilaku dari masyarakat dalam berkendara. Pengaturan ini akan merubah bentuk geometris dan ketentuan fisik lainnya dari jalan, baik jalan dalam kewenangan Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota dengan lebih menekankan peningkatan kualitas yang berdampak pada aspek keselamatan. Dibutuhkan kesadaran dari masyarakat pengguna jalan untuk berkendara secara aman agar tujuan penyelenggaraan jalan berasaskan keselamatan ini dapat tercapai.
- b. Pengaturan penyediaan tempat bagi utilitas terpadu di ruang manfaat jalan menekankan perilaku masyarakat untuk tidak menggunakan ruang milik jalan bagi kegiatan yang dapat mengganggu penyelenggaraan jalan. Masyarakat juga dilarang untuk melakukan kegiatan yang berpotensi untuk merusak ruang manfaat jalan yang dapat menghambat pemanfaatan bagi utilitas yang dibutuhkan bagi kepentingan umum.
- c. Pengaturan mengenai anggaran bagi pembangunan jalan yang mendukung fungsi kawasan strategis nasional menuntut Pemerintah

## **Draf NA per 24 September 2020**

Daerah untuk memperkuat aspek perencanaan kawasan khususnya dalam hal pembebasan lahan. Pemerintah Daerah harus memperhatikan aspek ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan khususnya yang berhubung langsung dengan kehidupan masyarakat atau kearifan lokal yang ada di daerah. Perencanaan lahan tidak boleh mengganggu perekonomian lokal masyarakat sekitar dan tidak merusak kehidupan sosial dan budaya yang sudah lama terbentuk. Pembangunan jalan ini juga sebisa mungkin meminimalisir terputusnya aspek konektivitas sosial yang sudah ada di masyarakat.

- d. Pengaturan terhadap konsesi jalan tol akan memberikan dampak terhadap jangka waktu pengusahaan jalan tol oleh pihak yang diberikan konsesi. Pada masa konsesi terdapat keterbatasan akses jalan tol bagi masyarakat yang disebabkan oleh pengenaan tarif tertentu ataupun pengaturan mengenai penggunaan jalan tol. Pengaturan mengenai masa konsesi jalan tol beserta tarif akan memberikan dampak terhadap kesempatan masyarakat dalam menggunakan jalan tol. Sedangkan pengaturan setelah berakhirnya masa konsesi juga menjadi obyek pengaturan dalam RUU ini dimana pada prinsipnya terdapat dua opsi pengaturan penyelenggaraan jalan tol setelah habis masa konsesinya, yaitu: (1) Pemerintah menawarkan pengusahaan baru kepada badan usaha, atau (2) Mengalihkan status jalan tol menjadi jalan bebas hambatan non tol. Kedua opsi tersebut memiliki konsekuensi dimana pada opsi pertama akan berimplikasi kepada tetap terbatasnya kesempatan masyarakat untuk menggunakan jalan tol, walaupun pada prakteknya masyarakat dapat menggunakan dengan tarif yang lebih rendah karena sudah tidak dalam masa pengembalian investasi. Pada opsi kedua masyarakat memiliki akses penuh terhadap jalan tol karena tidak perlu membayar untuk menggunakan jalan tersebut. Kesempatan ini mungkin saja membawa dampak kepada kelancaran aktifitas ekonomi masyarakat.
- e. Pada kondisi pengaturan saat ini keberadaan jalan desa berada di bawah Pemerintah Kabupaten/Kota. Dengan jumlah jalan desa yang sangat banyak di dalam satu Kabupaten/Kota seperti kondisi saat ini menyebabkan banyak jalan desa yang tidak dapat dikelola dengan baik.

Padahal keberadaan jalan desa tersebut sangat vital di dalam menjamin konektivitas sumberdaya ekonomi dan sosial masyarakat desa seperti jalan utama untuk memasarkan hasil pertanian atau akses utama aktifitas penduduk antar desa. Pengaturan terhadap kewenangan dan tanggungjawab jalan desa akan lebih memastikan masyarakat desa memperoleh kesempatan untuk memperoleh akses ekonomi yang timbul dari penyelenggaraan jalan desa. Penyelenggaraan jalan desa harus benar-benar memperhatikan aspek kemanfaatan bersama baik dalam lingkup desa maupun antar desa. Penyelenggaraan jalan desa diharapkan dapat mendorong perkembangan potensi ekonomi lokal di sebuah desa dan meminimalisir biaya ekonomi yang dibutuhkan dalam transportasi masyarakat desa.

Setelah pemberlakuan UU tentang Desa, maka setiap desa memiliki tambahan penerimaan yang dikenal dengan nomenklatur dana desa (DD). Berbeda dengan alokasi dana desa (ADD), DD ini ditransfer langsung dari rekening negara ke rekening desa. Sebagai dampak transfer langsung, maka Pemerintah Desa memiliki kewenangan lebih untuk menggunakan DD. Salah satu opsi yang dapat dipilih sebagai obyek penggunaan DD adalah pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur jalan. Pengaturan di UU Jalan sangat terbuka untuk melibatkan pengaturan penggunaan DD sekaligus harmonisasi penggunaan dengan ADD.

## **2. Implikasi Penerapan Sistem Baru Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Pengaturan baru dalam perubahan UU tentang Jalan diperkirakan akan membawa dampak terhadap beban keuangan negara. Dampak tersebut adalah:

- a. Penegasan kembali terkait kewenangan dan tanggungjawab Pemerintah Pusat dan Daerah terhadap penyelenggaraan jalan akan membawa implikasi beban keuangan baik di APBN maupun APBD. Dalam hal penetapan jalan dalam kawasan strategis nasional menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat maka terdapat penambahan beban anggaran pada APBN melalui Kementerian di luar pos DAU dan DAK.

## Draf NA per 24 September 2020

Anggaran ini tidak hanya dialokasikan untuk keperluan pembangunan jalan melainkan juga untuk keperluan pemeliharaan dan peningkatan kualitas jalan agar memenuhi spesifikasi kelayakan teknis dan keselamatan. Namun pada prakteknya banyak ditemui program strategis Pemerintah Pusat tidak disertai dengan dukungan anggaran APBN. Pengaturan terhadap penyertaan anggaran yang bersumber dari APBN akan mempercepat dan mempermudah realisasi program strategis nasional ini mengingat program strategis nasional sebagian besar melibatkan lintas Provinsi atau Kabupaten/Kota dan membutuhkan anggaran yang besar. Anggaran dari APBN harus meliputi biaya pembebasan lahan dan pembangunan jalan tersebut sementara anggaran yang dibebankan kepada APBD dapat digunakan untuk keperluan pemeliharaan berkala yang tidak terlalu besar jumlahnya.

- b. Pemerintah Daerah diberikan ruang untuk memperoleh dukungan pendanaan melalui Pemerintah Pusat khususnya untuk jalan subnasional melalui DAK. Pemberian DAK ini dapat lebih dilembagakan sesuai dengan kebutuhan daerah dan prioritas pembangunan infrastruktur nasional. Melalui pendekatan manajemen aset jalan, maka penggunaan DAK tidak hanya digunakan untuk membangun jalan baru melainkan dapat digunakan juga untuk memelihara jalan *existing* terutama yang berkaitan dengan dukungan terhadap jalan nasional.
- c. Pembiayaan pembangunan jalan menggunakan pendekatan *availability payment* (pembayaran ketersediaan layanan) memungkinkan Pemerintah mengalokasikan anggaran sesuai dengan kapasitas fiskal sekaligus memastikan standar kualitas pelayanan jalan yang terbangun sesuai dengan kriteria. Pendekatan pembayaran ketersediaan layanan merupakan metode pembayaran yang memungkinkan Pemerintah mencicil pembayaran kepada badan usaha yang telah membangun jalan dan ketika operasional jalan sudah berjalan. Skema cicilan sudah ditetapkan pada kontrak awal dan dibayarkan bila kualitas jalan sesuai dengan perjanjian. Skema ini dapat diimplementasikan melalui Kerjasama dengan pihak swasta maupun BUMN. Khusus skema Kerjasama dengan

## Draf NA per 24 September 2020

BUMN maka perjanjian ini memiliki potensi untuk menambah pendapatan negara melalui pajak dan deviden.

- d. Alternatif sumber pendanaan lainnya adalah penerapan *fee for services*. Prinsip pendanaan ini adalah memasukkan komponen lamanya penggunaan jalan oleh konsumen terhadap besaran retribusi yang harus dibayar oleh pengguna jalan. Salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah dengan mengenakan retribusi yang lebih tinggi terhadap kendaraan yang mengkonsumsi bahan bakar lebih banyak. Asumsinya penggunaan bahan bakar berbanding lurus dengan lamanya waktu penggunaan jalan. Pendekatan pendanaan ini selain dapat meningkatkan pendapatan Negara juga dapat mendorong efisiensi penggunaan jalan oleh konsumen. Kualitas jalan dapat lebih terjaga dan memiliki usia pakai yang lebih panjang.
- e. *Urban Road Pricing* merupakan metode pendanaan yang dapat digunakan untuk wilayah perkotaan dimana volume kendaraan sudah tidak sebanding dengan kapasitas jalan. Dengan pendekatan ini maka dalam satu ruas jalan dikenakan tambahan biaya pada saat jam sibuk dan volume kendaraan meningkat. Implementasi *urban road pricing* selayaknya diprioritaskan pada jalan-jalan protokol dan arah menuju perkantoran dimana aktifitas perekonomian berlangsung. Skema ini dapat mendorong pendapatan negara sekaligus mendorong masyarakat untuk menggunakan transportasi publik yang mendorong efisiensi. *Urban road pricing* dapat diimplementasikan juga dalam pengoperasian jalan tol. Apabila jalan tol tersebut dikelola oleh BUMN maka berpotensi untuk meningkatkan pendapatan negara melalui deviden dan pajak.
- f. Pengaturan teknis dalam hal pembangunan dan pemeliharaan jalan agar memenuhi spesifikasi keamanan akan membawa dampak terhadap kenaikan beban anggaran baik pada APBN maupun APBD sesuai dengan kewenangan masing-masing. Dampak terbesar diperkirakan ada pada APBD dimana sebagian besar daerah masih mengalami kesulitan keuangan dalam hal peningkatan kualitas dan pemeliharaan jalan. Namun dalam hal pendekatan pemeliharaan diubah menjadi paradigma long segment terdapat potensi penghematan anggaran karena jenis

pemeliharaan akan disesuaikan dengan tingkat kerusakan yang dimiliki masing-masing segmen. Tidak semua segmen jalan diperlakukan sama tergantung tingkat kerusakan, apabila tingkat kerusakan masih sangat rendah dan tidak membahayakan pengguna jalan sangat bisa dialihkan untuk program pemeliharaan di tahun yang akan datang.

- g. Pengaturan mengenai dana jalan akan memungkinkan tertib anggaran dan penambahan anggaran untuk pemeliharaan jalan. Selain itu diperlukan mekanisme pengalokasian dana pemeliharaan yang tepat. Daerah dengan pengguna jalan terbanyak tentunya akan menjadi sumber dana jalan terbesar. Alokasi dana pemeliharaan kembali ke daerah harus memperhatikan potensi kerusakan jalan akibat tingginya tingkat penggunaan. Selain itu perlu dipertimbangkan juga pengalokasian dana jalan untuk mendukung program strategis nasional. Keberadaan dana jalan di tingkat Kabupaten/Kota sangat berpotensi untuk dialokasikan bagi pembangunan dan pemeliharaan jalan desa yang merupakan tanggung jawab Kabupaten/Kota. Keberadaan dana jalan bagi desa akan meringankan beban anggaran desa yang diperoleh baik melalui Alokasi Dana Desa (ADD) maupun Alokasi Desa (AD) yang diperuntukkan untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan. Dengan keberadaan dana jalan, maka desa dapat mengalokasikan ADD maupun AD bagi sektor lain yang lebih dibutuhkan bagi desa seperti pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi lokal.

Pengenaan retribusi tambahan bagi perusahaan yang melintasi jalan di luar jalan khusus merupakan potensi pendapatan tambahan baik bagi kas Pemerintah Pusat maupun Daerah khususnya di daerah yang merupakan penghasil bahan tambang atau migas. Tambahan pemasukan ini selayaknya dikelola sesuai dengan kewenangan pengelolaan jalan yang dilalui dan diprioritaskan untuk pemeliharaan dan peningkatan jalan.

- h. Pengaturan status jalan tol setelah masa konsesi berakhir akan membawa dampak terhadap keuangan negara. Terdapat dua opsi pengaturan setelah masa konsesi jalan tol berakhir, yaitu: 1) Pemerintah menawarkan pengusahaan baru kepada badan usaha, atau (2) Mengalihkan status jalan tol menjadi jalan bebas hambatan non tol. Pada opsi pertama pemerintah

menawarkan pengusahaan baru kepada badan usaha jalan tol dengan lingkup pengoperasian dan pemeliharaan. Dengan demikian tidak ada anggaran dari APBN yang harus dikeluarkan untuk keperluan pemeliharaan. Namun Pemerintah melalui APBN seyogyanya juga mempersiapkan dana cadangan untuk keperluan pemeliharaan di masa transisi sebelum ada tender untuk menunjuk badan usaha baru. Apabila opsi kedua yang diambil yaitu dialihkan menjadi jalan bebas hambatan non tol yang memiliki status sebagai jalan national, maka Pemerintah harus menganggarkan biaya pemeliharaan maupun pengembangan kapasitas melalui APBN. Hal ini tentu saja akan membawa dampak bagi peningkatan beban APBN karena biaya pemeliharaan merupakan biaya tertinggi dalam penyelenggaraan jalan.

Opsi lain yang dapat memoderasi beban keuangan negara adalah pengaturan pengelolaan jalan tol yang diprioritaskan kepada BUMN. Hal ini akan memberikan potensi terhadap penambahan pemasukan negara melalui jalur dividen. Pemasukan melalui dividen ini dapat digunakan kembali untuk pembangunan atau pemeliharaan jalan tol melalui mekanisme APBN. Pengelolaan jalan tol beserta infrastruktur pendukungnya oleh BUMN akan memberikan keberpihakan pengelolaan kepada kepentingan Negara. Sebagai contoh adalah pemanfaatan *rest area* dapat diprioritaskan untuk kepentingan pelaku UKM sebagaimana juga diatur dalam RUU tentang Cipta Kerja.

- i. Pengaturan skema perbantuan pembangunan dan pemeliharaan jalan di level provinsi dengan skema *provincial road improvemnet & maintenance (prim) program* memberikan potensi meringankan beban pembangunan dan pemeliharaan jalan daerah. Program PRIM mencakup bantuan teknis (*technical assistance*) untuk meningkatkan perencanaan dan kualitas pekerjaan pemeliharaan jalan dengan keterbatasan anggaran dan *planning* dengan sistem penggantian (*reimbursement*) atas kualitas pekerjaan pemeliharaan jalan. Selain itu PRIM juga memberikan bonus insentif untuk sistem pemeliharaan jalan yang lebih baik sehingga mendorong daerah untuk meningkatkan kualitas pemeliharaan jalannya.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

**A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)**

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan membentuk suatu pemerintah negara Indonesia antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum. Selain itu, dalam Pembukaan UUD NRI 1945 juga menegaskan cita-cita Negara Indonesia yaitu menjadi negara yang berdaulat, adil, dan makmur. Oleh karena itu, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Di samping itu, negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak yang harus diatur dalam undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 ayat (3) dan (4) UUD NRI tahun 1945. Fasilitas pelayanan umum yang layak termasuk di dalamnya adalah infrastruktur jalan.

Jalan sebagai salah satu infrastruktur penting sekaligus prasarana transportasi yang merupakan urat nadi kehidupan masyarakat berperan penting dalam usaha pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara yang mencakup sektor ekonomi, sosial budaya, lingkungan, politik, serta pertahanan dan keamanan. Dalam kerangka tersebut, jalan mempunyai peranan untuk mewujudkan sasaran pembangunan seperti pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi, serta perwujudan dari sila ke-5 Pancasila yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, negara melalui pemerintah bertanggungjawab atas penyelenggaraan jalan baik itu dalam hal kewenangan membangun dan memelihara jalan serta juga dalam hal pembiayaan yang harus masuk dalam struktur anggaran pendapatan belanja negara (APBN) termasuk juga pemerintah daerah melalui anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Penyelenggaraan jalan yang terencana, berkualitas, terpadu, adil, dan merata menjadi sasaran yang signifikan dalam kaitannya dengan pemenuhan

## **Draf NA per 24 September 2020**

terhadap kebutuhan masyarakat dan tercapainya perkembangan antardaerah yang serasi dan seimbang di seluruh wilayah Indonesia.

Penyelenggaraan jalan harus tetap sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 seiring dengan perkembangan zaman, tantangan persaingan global, keseimbangan perkembangan antardaerah, peningkatan peran masyarakat, dan kebutuhan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, dalam mencapai hal tersebut perlu dilakukan pengaturan yang memadai melalui mekanisme penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan agar pengaturan mengenai penyelenggaraan jalan dapat lebih komprehensif, dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien, dapat menjawab kebutuhan masyarakat akan infrastruktur jalan yang berkualitas baik dan tersedia secara merata, serta tidak menyimpang dari amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum dan konstitusi negara Indonesia sehingga penyelenggaraan dan pembangunan jalan pada akhirnya dapat dirasakan manfaatnya oleh seluruh rakyat Indonesia.

### **B. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (UU tentang Jalan)**

UU tentang Jalan terdiri dari 10 BAB dan 68 Pasal. Bab I Ketentuan Umum, Bab II Asas, Tujuan dan Lingkup, Bab III Peran, Pengelompokan, dan Bagian-Bagian Jalan, Bab IV Jalan Umum, Bab V, Jalan Tol, Bab VI Pengadaan Tanah, Bab VII Peran serta Masyarakat, Bab VIII: Ketentuan Pidana, Bab IX Ketentuan Peralihan, dan Bab X Ketentuan Penutup.

Secara umum tujuan pengaturan tentang jalan dalam Undang-Undang ini adalah untuk mengatur tentang penyelenggaraan jalan sebagai prasarana transportasi untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dengan peran penting mendukung ekonomi sosial budaya, pemerataan, dan memperkokoh kesatuan nasional.

#### **1. Penguasaan Jalan**

Penguasaan atas jalan ada pada negara. Penguasaan oleh negara memberi wewenang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan meliputi pengaturan,

pembinaan, pembangunan, dan pengawasan. Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional. Wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan provinsi, pemerintah kabupaten/kota meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten/kota dan jalan desa. Dalam hal pemerintah provinsi atau kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada level pemerintah di atasnya.

## 2. Pengelompokan Jalan

Dalam Undang-Undang ini Jalan dibedakan menjadi jalan umum dan jalan khusus (Pasal 6). Namun Dalam lingkup pengaturan di Pasal 4 terkait penyelenggaraan, jalan dikelompokkan menjadi jalan umum, jalan tol, dan jalan khusus.

Dalam batang tubuh dan pasal-pasal nya Undang-Undang ini lebih banyak mengatur tentang jalan umum dan jalan tol yang masing-masing diatur dalam bab tersendiri. Adapun Jalan khusus yang merupakan jalan yang dibangun oleh instansi, badan usaha, perseorangan, atau kelompok masyarakat untuk kepentingan sendiri bukan diperuntukkan bagi lalu lintas umum dalam rangka distribusi barang dan jasa yang dibutuhkan hanya disebutkan dalam Pasal 6 ayat (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai jalan khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pada tataran praktiknya saat ini banyak permasalahan muncul terkait dengan jalan khusus.

### a. Jalan Umum

Jalan umum dikelompokkan menurut sistem, fungsi, status, dan kelas. Sistem jaringan jalan terdiri atas sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder. Menurut fungsinya jalan umum dikelompokkan ke dalam jalan arteri, jalan kolektor, jalan lokal, dan jalan lingkungan. Sedangkan menurut statusnya, jalan umum dikelompokkan ke dalam jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa. Untuk pengaturan penggunaan jalan dan kelancaran lalu lintas, jalan dibagi dalam

beberapa kelas jalan. Pengaturan kelas jalan berdasarkan spesifikasi penyediaan prasarana jalan dikelompokkan atas jalan bebas hambatan, jalan raya, jalan sedang, dan jalan kecil.

b. Jalan Tol

Wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada Pemerintah meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol. Sebagian wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol dilaksanakan oleh BPJT. Terkait jalan tol banyak dibicarakan tentang pengusahaan, yang mana dapat dilakukan oleh pemerintah dan/atau badan usaha yang memenuhi persyaratan. Istilah pengusahaan sendiri tidak ditemukan di ketentuan umum. Baru ditemukan batang tubuh. Disebutkan pula bahwa tarif tol ditentukan berdasarkan kemampuan bayar pengguna, keuntungan biaya operasi kendaraan dan kelayakan investasi. Yang juga penting untuk menjadi perhatian adalah bahwa rencana umum jaringan jalan tol merupakan bagian tak terpisahkan dari rencana umum jaringan jalan nasional (Pasal 47) yang dalam pelaksanaannya diharapkan dilakukan secara terintegrasi.

3. Pembiayaan Jalan

Pembiayaan pembangunan jalan umum menjadi tanggung jawab Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Dalam hal pemerintah daerah belum mampu membiayai pembangunan jalan yang menjadi tanggung jawabnya secara keseluruhan, Pemerintah dapat membantu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 30 huruf c dan huruf d mengenai pengaturan pembiayaan masih sangat umum, sementara dalam implementasinya faktor pembiayaan merupakan hal yang sangat krusial dan sering menjadi hambatan dalam penyelenggaraan jalan secara nasional terutama terkait dengan pembiayaan jalan daerah.

4. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan

Pengaturan Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan (umum dan tol) bagi kepentingan umum masih diatur secara umum dalam Undang-Undang ini. Pada prinsipnya dilaksanakan berdasarkan rencana tata

ruang wilayah kabupaten/kota. Namun demikian dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

5. Pendelegasian pengaturan pelaksanaan

Terkait dengan pendelegasian pengaturan lebih lanjut, dapat dikelompokkan menjadi 2 besar pendelegasian. Pasal 6 (4), 7, 8, 9, 10 (4), 11, 15, 16, 22, 28, 30, 35, 41, dan 62 memerintahkan pendelegasian pembentukan Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut mengenai penyelenggaraan jalan (umum dan khusus). Yang kemudian melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan.

Sedangkan Pasal 43 (4), 44 (4), 45 (7), 46 (3), 47 (4), 48 (5), 49 (2), 50 (9), 51 (4), 52 (4), 53 (6), dan 57 (2) memerintahkan pendelegasian pembentukan Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut mengenai penyelenggaraan jalan tol yang kemudian melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol sebagaimana telah beberapa kali diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2013 dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2017. Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah merupakan pasal yang paling sering mengalami perubahan. Pasal 20 pada intinya membahas terkait dengan perusahaan jalan tol oleh BUMN.

Dari segi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan UU tentang Jalan perlu disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 namun mengingat secara substansi, sebagian besar materi muatan dalam UU tentang Jalan masih ada yang relevan pengaturannya dan hanya sebagian substansi yang perlu penyesuaian dengan kondisi saat ini serta secara keseluruhan tidak lebih dari 50 (lima puluh) persen maka UU tentang Jalan dapat dilakukan perubahan bukan penggantian.

**C. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Arsitek (UU tentang Arsitek)**

Keterkaitan UU tentang Arsitek dengan UU tentang Jalan adalah dalam hal perencanaan, perancangan, pengawasan, dan/atau pengkajian untuk bangunan gedung dan lingkungannya, serta yang terkait dengan kawasan dan kota. Dalam UU ini dijelaskan bahwa lingkup layanan Praktik Arsitek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) meliputi: a) penyusunan studi awal Arsitektur; b) perancangan bangunan gedung dan lingkungannya; c) pelestarian bangunan gedung dan lingkungannya; d) perancangan tata bangunan dan lingkungannya; e) penyusunan dokumen perencanaan teknis; dan/atau f) pengawasan aspek Arsitektur pada pelaksanaan konstruksi bangunan gedung dan lingkungannya (pasal 4).

Selain praktik yang disebutkan diatas, layanan Praktik Arsitek juga dapat dilakukan secara bersama dengan profesi lain yang dalam hal ini meliputi: perencanaan kota dan tata guna lahan; manajemen proyek dan manajemen konstruksi; pendamping masyarakat; dan/atau konstruksi lain yang berupa perencanaan konstruksi monumen, patung, dan jembatan (pasal 4).

Merujuk pada buku Kode Etik Arsitek dan Kaidah Tata Laku Profesi Arsitek disebutkan bahwa seorang arsitek sejatinya “menyadari profesinya yang luhur, membaktikan diri kepada bidang perencanaan, perancangan, dan pengelolaan lingkungan binaan dengan segenap wawasan, kepakarannya, dan kecakapannya”. Dalam konteks perancangan kota, lingkungan binaan berarti hubungan antara bangunan dan masyarakat perkotaan dengan lingkungan kota tersebut. Perencanaan kota meliputi: a) rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau; b) rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka non hijau; dan c) rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Untuk menjamin kelayakan dan kepatutan dalam melaksanakan Praktik Arsitek, ditetapkan kode etik profesi Arsitek sebagai pedoman dan landasan tingkah laku. Kode etik profesi Arsitek sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

## **Draf NA per 24 September 2020**

disusun oleh Organisasi Profesi (Pasal 30). Maka dalam praktiknya, arsitek berkewajiban untuk berpedoman pada tata guna lahan sebelum mendirikan bangunan, sehingga tidak terjadi pelanggaran kebijakan yang bisa memberikan dampak untuk pengguna jalan.

Pengaturan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan kaitannya dengan UU Arsitek terutama dalam hal mengatur perencanaan dan perancangan lingkungan gedung yang melingkupi aspek perencanaan dan perancangan jalan didalamnya. Oleh karena itu, pengaturan diantara keduanya harus sinkron karena akan terkait dengan kelancaran pembangunan jalan. Adapun keterkaitan materi dan hal-hal yang harus disinkronisasikan diantara kedua UU tersebut mencakup beberapa hal, antara lain perencanaan teknis, perancangan jalan, penyusunan dokumen perencanaan teknis, manajemen proyek dan manajemen konstruksi, serta pengawasan pelaksanaan konstruksi jalan.

### **D. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU tentang Jasa Konstruksi)**

Dalam pembangunan infrastruktur jalan, proses pengikatan dan pengelolaannya mengikuti ketentuan dalam UU tentang Jasa Konstruksi. Sesuai dengan ketentuan dalam UU tentang Jasa Konstruksi, pihak penyedia jasa yakni konsultan dan kontraktor dengan pihak pengguna jasa yakni pemerintah baik pusat maupun daerah terikat dalam suatu kontrak kerja konstruksi. Pengaturan dalam pengikatan pekerjaan konstruksi mengikat ke dua belah pihak untuk menjalankan kesepakatan sesuai dengan dasar-dasar pengaturan dalam UU tentang Jasa Konstruksi.

Penyelenggaraan jasa konstruksi baik konsultasi konstruksi maupun pekerjaan konstruksi dalam pembangunan infrastruktur jalan harus memenuhi standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan sebagaimana diatur dalam Pasal 59 UU tentang Jasa Konstruksi. Kewajiban ini dikenai pada pengguna jasa dan penyedia jasa. Dalam memenuhi standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan pengguna jasa

## **Draf NA per 24 September 2020**

dan/atau penyedia jasa harus memberikan pengesahan atau persetujuan atas:

1. hasil pengkajian, perencanaan, dan/atau perancangan;
2. rencana teknis proses pembangunan, pemeliharaan, pembongkaran, dan/atau pembangunan kembali;
3. pelaksanaan suatu proses pembangunan, pemeliharaan, pembongkaran, dan/atau pembangunan kembali;
4. penggunaan material, peralatan dan/atau teknologi; dan/atau
5. hasil layanan jasa konstruksi.

Standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan paling sedikit meliputi:

1. standar mutu bahan;
2. standar mutu peralatan;
3. standar keselamatan dan kesehatan kerja;
4. standar prosedur pelaksanaan jasa konstruksi;
5. standar mutu hasil pelaksanaan jasa konstruksi;
6. standar operasi dan pemeliharaan;
7. pedoman perlindungan sosial tenaga kerja dalam pelaksanaan jasa konstruksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
8. standar pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan untuk setiap produk jasa konstruksi diatur oleh menteri teknis terkait sesuai dengan kewenangannya dengan memperhatikan kondisi geografis yang rawan gempa dan kenyamanan lingkungan terbangun.

Pengaturan dalam Perubahan atas UU tentang Jalan tentu harus memperhatikan aspek pengikatan dalam UU tentang Jasa Konstruksi dan pemenuhan standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan pengguna jasa dan/atau penyedia jasa dalam membangun jalan baik jalan baru maupun dalam rangka pemeliharaan jalan.

**E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah)**

UU tentang Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan secara khusus dan detail terkait penyelenggaraan jalan, akan tetapi dalam lampiran terdapat pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan jalan. Dalam Lampiran UU tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sebagai berikut:

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
Jalan	a. Pengembangan sistem jaringan jalan secara nasional. b. Penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional.	Penyelenggaraan jalan provinsi.	Penyelenggaraan jalan kabupaten/kota.

Dalam UU tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit menegaskan penggunaan istilah “urusan pemerintahan konkuren” yang dimaknai otonomi harus dipahami secara fungsional upaya memaksimalkan pelaksanaan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan, dan penyelenggaraan) agar dapat dilakukan secepat, sedekat, dan setepat mungkin dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Inilah mengapa urusan konkuren dalam UU tentang Pemerintahan Daerah seharusnya dimaknai serta dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan jalan termasuk pada urusan pemerintahan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9, Pasal 11, dan pasal 12 ayat (1) huruf c.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Di dalam lampiran UU tentang Pemerintahan Daerah wewenang pemerintah dalam bidang pekerjaan umum dan penataan ruang khususnya pada sub bidang jalan meliputi pengembangan sistem jaringan jalan secara nasional serta penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional. Wewenang itu meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

Sementara itu, wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan provinsi yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan provinsi. Selanjutnya, wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa. Sedangkan wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota. Wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

Pengaturan mengenai kewenangan penyelenggaraan jalan dalam UU tentang Jalan masih relevan dengan pembagian urusan kewenangan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sekarang. Namun, ada frasa pengecualian dalam hal pemerintah provinsi belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya dalam penyelenggaraan jalan pemerintah provinsi dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah. Akan tetapi pada pelaksanaannya penyerahan kewenangan tersebut tidak dapat berjalan dengan baik, karena apabila terdapat kerusakan pada jalan, seringkali justru masyarakat akan berhubungan dengan pemerintahan terdekatnya (pemerintah kabupaten/kota) tanpa mengetahui status jalan tersebut. Begitu juga dengan pemerintah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya dalam penyelenggaraan jalan, pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah provinsi.

Keterkaitan lainnya di dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, implikasi dari pembagian urusan pemerintah di bidang jalan itu termasuk pada urusan konkuren wajib yang berkenaan dengan pelayanan dasar adalah kewajiban pemerintah untuk memenuhi SPM (SPM). SPM jalan adalah ukuran teknis jalan yang harus diwujudkan oleh penyelenggara jalan agar jalan dapat

## **Draf NA per 24 September 2020**

beroperasi sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan. Ukuran teknis tersebut diamanatkan PP tentang jalan yang meliputi 2 hal yaitu: 1) SPM jaringan jalan dengan indikator kinerja aksesibilitas, mobilitas, dan keselamatan, dan 2) SPM ruas jalan dengan indikator kinerja kondisi jalan dan kecepatan. Penetapan SPM jalan lebih lanjut diatur melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (Permen PU). SPM jalan wajib dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Mengenai tata pemerintahan yang baik dan transparansi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan khususnya di bidang jalan, yaitu dengan menetapkan ukuran-ukuran teknis jalan sesuai SPM jalan yang ditetapkan, yang harus dipenuhi oleh jaringan jalan serta setiap ruas-ruas jalan yang ada di dalamnya. Pencapaiannya menjadi kewajiban penyelenggara jalan, yang kemudian harus diinformasikan secara terbuka kepada publik dengan mengumumkan melalui media masa.

UU tentang Jalan mengamanatkan penyelenggara jalan wajib memprioritaskan pemeliharaan, perawatan, dan pemeriksaan jalan secara berkala untuk mempertahankan tingkat pelayanan jalan sesuai dengan SPM yang ditetapkan. Keberlakuan kebijakan tersebut meliputi seluruh jalan umum yang harus dilaksanakan sesuai dengan status jalan, kecuali jalan tol. Perbedaan status jalan yang berimplikasi kepada kewenangan siapa yang mengelola jalan tersebut. Jalan nasional wewenang pengelolaannya ada pada pemerintah berdasarkan pembiayaan dari APBN, jalan provinsi wewenang pengelolaannya ada pada pemerintah provinsi yang pembiayaannya berasal dari APBD provinsi, dan jalan kabupaten/kota wewenang pengelolaannya ada pada pemerintah kabupaten/kota yang pembiayaannya berasal dari APBD kabupaten/kota. Masalah pembiayaan berdasarkan kemampuan dari APBN/APBD daerah yang bersangkutan dalam penyelenggaraan jalan. Secara normatif jelas bahwa setiap jalan umum, baik jalan baru maupun jalan lama yang sudah dioperasikan, harus memenuhi ukuran teknis SPM jalan sebagai wujud pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu melakukan sinkronisasi dengan UU tentang Pemerintahan Daerah karena terdapat kewenangan otonomi yang diberikan kepada daerah, sehingga daerah memiliki kewenangan terhadap penyelenggaraan jalan. Adapun materi yang perlu di sinkronisasi khususnya yang berkaitan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten.

**F. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa)**

Lahirnya UU tentang Desa memberikan kewenangan kepada masing-masing desa untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan Desa dan pelaksanaan pembangunan Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengikutsertakan masyarakat dalam menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan Desa, termasuk pembangunan jalan di desa.

Dalam Pasal 78 ayat (2) dan ayat (3) disebutkan bahwa pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Pembangunan Desa tersebut mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial. Pasal 79 UU tentang Desa menegaskan bahwa sebelum melakukan pembangunan, pemerintah desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Perencanaan pembangunan tersebut meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun serta ditetapkan dengan peraturan desa. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur

## **Draf NA per 24 September 2020**

dalam Peraturan Pemerintah. Perencanaan pembangunan desa tersebut merupakan salah satu masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Program pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang berskala lokal desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada desa.

Dengan demikian pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu melakukan sinkronisasi dengan UU tentang Desa karena materi keduanya memiliki keterkaitan khususnya mengenai kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, termasuk pembangunan infrastruktur jalan desa. Penyelenggaraan jalan desa dilaksanakan oleh pemerintah desa dengan mekanisme melalui musyawarah dusun dan musyawarah desa yang selanjutnya dimasukkan dalam APBDes yang telah disusun sesuai RPJMDesa. Adapun sinkronisasi yang diperlukan khususnya terkait definisi, anggaran, pembinaan dan penyelenggaraan, serta pengawasan jalan desa yang bersumber dari APBN sesuai dengan amanat UU tentang Desa.

### **G. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)**

UU tentang Jalan sudah mengatur materi tentang Pengadaan Jalan. UU tentang Pengadaan Tanah mengatur mengenai tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api. Selain itu, UU tentang Pengadaan Tanah menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Adapun kepentingan umum sendiri didefinisikan sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini berkaitan erat dengan fungsi jalan yang digunakan sebagai sarana mobilitas bagi orang perseorangna maupun barang/jasa dalam rangka

menggerakkan perekonomian maupun dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Pengaturan yang akan dituangkan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu melakukan sinkronisasi dengan UU tentang Pengadaan Tanah. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan jalan pasti berkaitan erat dengan proses pengadaan tanah untuk membangun jalan. Adapun proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan diselenggarakan melalui tahapan perencanaan; persiapan; pelaksanaan; sampai penyerahan hasil (Pasal 13 UU tentang Pengadaan Tanah). Penyelenggaraan jalan harus dilaksanakan selaras dengan ketentuan dalam UU tentang Pengadaan Tanah termasuk masalah penilaian ganti kerugian yang ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **H. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman)**

Ketentuan yang tertuang dalam Pasal 28 ayat (1) huruf b UU tentang Permukiman menyatakan perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan meliputi rencana kelengkapan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan. Di dalam penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud dengan “rencana kelengkapan prasarana” paling sedikit meliputi jalan, drainase, sanitasi, dan air minum. Jadi jalan merupakan salah satu rencana kelengkapan prasarana di dalam pembangunan suatu rumah, perumahan, dan kawasan permukiman.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa perencanaan prasaranan, sarana, dan utilitas umum yang berkaitan dengan jalan harus berkoordinasi terlebih dahulu dengan kementerian yang berkaitan dengan pembangunan jalan. Selain itu, jalan yang berada pada wilayah permukiman perlu mendapatkan status jalan, sehingga pengelolaannya menjadi jelas. Apabila terdapat perpindahan kewenangan status jalan dari jalan permukiman menjadi jalan yang dapat dikelola oleh pemerintah, maka wajib

terdapat aturan hukum yang mengatur mengenai perpindahan kewenangan tersebut.

Pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu melakukan sinkronisasi dengan UU tentang Pemukiman, terutama yang berkaitan dengan jalan yang dibangun oleh pengembang pemukiman.

### **I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU tentang PPLH)**

Jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung ekonomi, sosial budaya, lingkungan, politik, serta pertahanan dan keamanan. Dari aspek lingkungan, keberadaan jalan diperlukan untuk mendukung pembangunan berkelanjutan.

Keterkaitan UU tentang PPLH dengan UU tentang Jalan yaitu dalam persiapan pengusahaan jalan tol yang diantaranya meliputi kegiatan pra studi kelayakan, studi kelayakan, dan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Pada Pasal 22 ayat (1) UU tentang PPLH dinyatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL. Selanjutnya dalam Pasal 23 ayat (1) ditentukan kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan amdal terdiri atas:

6. perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
7. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
8. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
9. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
10. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
11. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;

## **Draf NA per 24 September 2020**

12. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati;
13. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
14. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Dengan demikian pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan UU tentang PPLH terutama terkait kegiatan perusahaan dan penyelenggaraan jalan yang mempersyaratkan AMDAL.

### **J. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD)**

Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Adapun jenis pajak daerah yang berkaitan dengan Jalan yaitu Pajak Kendaraan Bermotor dan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (5) UU tentang PDRD dinyatakan bahwa hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagi hasilkan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum. Ketentuan dalam UU Jalan saat ini belum ada pengaturan khusus mengenai dana untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan yang bersumber dari Pajak Kendaraan Bermotor. Selain itu, ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan pajak dan bagi hasilnya juga belum ada pengaturannya.

Selanjutnya, dinyatakan juga dalam Pasal 77 ayat (2) mengenai Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, bahwa yang termasuk dalam pengertian Bangunan adalah:

## **Draf NA per 24 September 2020**

1. jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, yang merupakan suatu kesatuan dengan kompleks Bangunan tersebut;
2. jalan tol;
3. kolam renang;
4. pagar mewah;
5. tempat olahraga;
6. galangan kapal, dermaga;
7. taman mewah;
8. tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan
9. menara.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka jalan lingkungan dan jalan tol merupakan salah satu objek pajak daerah, namun tidak ada ketentuan bahwa pajak yang dipungut dari pembangunan jalan lingkungan dan jalan tol dapat dipergunakan kembali untuk pemeliharaan jalannya.

Dengan demikian pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan ketentuan dalam UU tentang PDRD yang mengatur Jalan sebagai objek pajak. Beberapa hal yang perlu diatur yaitu mengenai peruntukan pajak daerah yang berasal dari jalan maupun kendaraan bermotor sehingga dapat digunakan bagi pemeliharaan jalan. Selain itu, perlu juga pengaturan terperinci mengenai dana jalan yang bersumber dari pajak.

### **K. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU tentang Pelayanan Publik)**

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara mempunyai kewenangan menyelenggarakan jalan. Penyelenggaraan jalan sebagai salah satu bagian penyelenggaraan prasarana transportasi, melibatkan unsur masyarakat dan pemerintah. Agar diperoleh suatu hasil penanganan jalan yang memberikan pelayanan yang optimal, diperlukan penyelenggaraan jalan secara terpadu dan bersinergi antarsektor, antardaerah dan juga antarpemerintah serta masyarakat termasuk dunia usaha.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU tentang Pelayanan Publik, penyelenggaraan jalan merupakan salah satu jenis pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah untuk mewujudkan pelayanan jalan yang andal dan prima serta berpihak pada kepentingan masyarakat. Pelayanan yang andal adalah pelayanan jalan yang memenuhi standar pelayanan minimal, yang meliputi aspek aksesibilitas (kemudahan pencapaian), mobilitas, kondisi jalan, keselamatan, dan kecepatan tempuh rata-rata, sedangkan yang dimaksud prima adalah selalu memberikan pelayanan yang optimal. Hal ini sesuai dengan asas pelayanan publik sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 UU tentang Pelayanan Publik bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan demikian pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan terkait Penyelenggaraan Jalan perlu memperhatikan asas dan prinsip dalam pelayanan publik secara umum.

### **L. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU tentang LLAJ)**

Pengaturan tentang penyelenggaraan jalan sangat terkait dengan UU tentang LLAJ. Pasal 1 angka 12 UU tentang LLAJ menjelaskan bahwa jalan adalah seluruh bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel. Selain itu, definisi tentang jalan juga terdapat dalam Pasal 1 angka 4 UU tentang Jalan yang menjelaskan 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, di bawah

## **Draf NA per 24 September 2020**

permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel. Kedua definisi tersebut secara substansi sudah sinkron dan tidak bertentangan satu sama lain walaupun terdapat perbedaan definisi yang menegaskan jalan sebagai prasarana transportasi darat sebagaimana definisi yang diatur dalam UU tentang Jalan.

Penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan oleh pemerintah yang meliputi urusan pemerintahan di bidang jalan dilaksanakan oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a UU tentang LLAJ. Adapun penyelenggaraan di bidang Jalan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 UU tentang LLAJ meliputi kegiatan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan prasarana Jalan, yaitu:

- a. inventarisasi tingkat pelayanan jalan dan permasalahannya;
- b. penyusunan rencana dan program pelaksanaannya serta penetapan tingkat pelayanan jalan yang diinginkan;
- c. perencanaan, pembangunan, dan optimalisasi pemanfaatan ruas jalan;
- d. perbaikan geometrik ruas jalan dan/atau persimpangan jalan;
- e. penetapan kelas jalan pada setiap ruas jalan;
- f. uji kelaikan fungsi jalan sesuai dengan standar keamanan dan keselamatan berlalu lintas; dan
- g. pengembangan sistem informasi dan komunikasi di bidang prasarana jalan.

Jalan dikelompokkan dalam beberapa kelas berdasarkan fungsi dan intensitas lalu lintas guna kepentingan pengaturan penggunaan jalan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan dan daya dukung untuk menerima muatan sumbu terberat dan dimensi kendaraan bermotor sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UU tentang LLAJ. Pasal 19 ayat (2) menyatakan bahwa pengelompokan jalan menurut kelas jalan terdiri atas:

- a. jalan kelas I, yaitu jalan arteri dan kolektor yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar tidak melebihi 2.500 (dua ribu lima ratus) milimeter, ukuran panjang tidak melebihi 18.000 (delapan belas ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 4.200 (empat ribu dua ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat 10 (sepuluh) ton;

## **Draf NA per 24 September 2020**

- b. jalan kelas II, yaitu jalan arteri, kolektor, lokal, dan lingkungan yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar tidak melebihi 2.500 (dua ribu lima ratus) milimeter, ukuran panjang tidak melebihi 12.000 (dua belas ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 4.200 (empat ribu dua ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat 8 (delapan) ton;
- c. jalan kelas III, yaitu jalan arteri, kolektor, lokal, dan lingkungan yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar tidak melebihi 2.100 (dua ribu seratus) milimeter, ukuran panjang tidak melebihi 9.000 (sembilan ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 3.500 (tiga ribu lima ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat 8 (delapan) ton; dan
- d. jalan kelas khusus, yaitu jalan arteri yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar melebihi 2.500 (dua ribu lima ratus) milimeter, ukuran panjang melebihi 18.000 (delapan belas ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 4.200 (empat ribu dua ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat lebih dari 10 (sepuluh) ton. Penetapan kelas jalan pada setiap ruas jalan dilakukan oleh Pemerintah, untuk jalan nasional; pemerintah provinsi, untuk jalan provinsi; pemerintah kabupaten, untuk jalan kabupaten; atau pemerintah kota, untuk jalan kota.

Dalam keadaan tertentu, daya dukung jalan kelas III ditetapkan muatan sumbu terberat kurang dari 8 (delapan) ton (Pasal 19 ayat 3 UU tentang LLAJ). Kelas jalan berdasarkan spesifikasi penyediaan prasarana jalan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Jalan (Pasal 19 ayat 4 UU tentang LLAJ).

Penetapan kelas jalan pada setiap ruas jalan dilakukan oleh pemerintah untuk jalan nasional, pemerintah provinsi untuk jalan provinsi, pemerintah kabupaten untuk jalan kabupaten, dan pemerintah kota untuk jalan kota sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU tentang LLAJ. Kelas jalan tersebut dinyatakan dengan rambu lalu lintas (Pasal 20 UU tentang LLAJ).

Dalam hal penggunaan dan perlengkapan jalan, Pasal 22 UU tentang LLAJ menyatakan bahwa Jalan yang dioperasikan harus memenuhi persyaratan laik fungsi jalan secara teknis dan administratif. Penyelenggara jalan wajib melaksanakan uji kelaikan fungsi Jalan sebelum pengoperasian Jalan. Penyelenggara Jalan wajib melakukan uji kelaikan fungsi Jalan pada Jalan

## **Draf NA per 24 September 2020**

yang sudah beroperasi secara berkala dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau sesuai dengan kebutuhan. Uji kelaikan fungsi jalan dilakukan oleh tim uji laik fungsi jalan yang dibentuk oleh penyelenggara Jalan. Tim uji laik fungsi Jalan terdiri atas unsur penyelenggara Jalan, instansi yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, serta Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hasil uji kelaikan fungsi Jalan wajib dipublikasikan dan ditindaklanjuti oleh penyelenggara Jalan, instansi yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Penyelenggara Jalan dalam melaksanakan preservasi Jalan dan/atau peningkatan kapasitas Jalan wajib menjaga keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UU tentang LLAJ. Penyelenggara jalan dalam melaksanakan kegiatan berkoordinasi dengan instansi yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Penyelenggara Jalan wajib segera dan patut untuk memperbaiki jalan yang rusak yang dapat mengakibatkan kecelakaan Lalu Lintas. Dalam hal belum dapat dilakukan perbaikan jalan yang rusak, penyelenggara jalan wajib memberi tanda atau rambu pada jalan yang rusak untuk mencegah terjadinya kecelakaan lalu lintas (Pasal 24 UU tentang LLAJ). Setiap jalan yang digunakan untuk lalu lintas umum wajib dilengkapi dengan perlengkapan jalan berupa: rambu lalu lintas; marka jalan; alat pemberi isyarat lalu lintas; alat penerangan jalan; alat pengendali dan pengamanan pengguna jalan; alat pengawasan dan pengamanan jalan; fasilitas untuk sepeda, pejalan kaki, dan penyandang cacat; dan fasilitas pendukung kegiatan lalu lintas dan angkutan jalan yang berada di Jalan dan di luar badan Jalan (Pasal 25 UU tentang LLAJ). Penyediaan perlengkapan jalan diselenggarakan oleh pemerintah untuk jalan nasional; pemerintah provinsi untuk jalan provinsi; pemerintah kabupaten/kota untuk jalan kabupaten/kota dan jalan desa; atau badan usaha jalan tol untuk jalan tol (Pasal 26 UU tentang LLAJ). Perlengkapan jalan pada jalan lingkungan

## **Draf NA per 24 September 2020**

tertentu disesuaikan dengan kapasitas, intensitas, dan volume lalu lintas (Pasal 27 UU tentang LLAJ). dalam penggunaan jalan, setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerusakan dan/atau gangguan fungsi jalan dan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi perlengkapan Jalan (Pasal 28 UU tentang LLAJ).

Pengaturan mengenai dana preservasi jalan dijelaskan dalam Pasal 29 UU tentang LLAJ yang menyatakan bahwa untuk mendukung pelayanan Lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar, kondisi jalan harus dipertahankan, untuk itu diperlukan dana preservasi jalan. Dana ini digunakan khusus untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi jalan. Dana preservasi jalan dapat bersumber dari pengguna jalan dan pengelolaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dana preservasi jalan dikelola oleh unit pengelola dana preservasi jalan yang bertanggung jawab kepada menteri di bidang jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UU tentang LLAJ.

Manajemen dan rekayasa lalu lintas sebagaimana diatur dalam Pasal 93 UU tentang LLAJ dilaksanakan untuk mengoptimalkan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas dalam rangka menjamin keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan, yang dilakukan melalui:

- a. penetapan prioritas angkutan massal melalui penyediaan lajur atau jalur atau jalan khusus;
- b. pemberian prioritas keselamatan dan kenyamanan Pejalan Kaki;
- c. pemberian kemudahan bagi penyandang cacat;
- d. pemisahan atau pemilahan pergerakan arus Lalu Lintas berdasarkan peruntukan lahan, mobilitas, dan aksesibilitas;
- e. pemaduan berbagai moda angkutan;
- f. pengendalian Lalu Lintas pada persimpangan;
- g. pengendalian Lalu Lintas pada ruas Jalan; dan/atau
- h. perlindungan terhadap lingkungan.

Adapun manajemen dan rekayasa lalu lintas meliputi kegiatan perencanaan, pengaturan, perekayasa, pemberdayaan, dan pengawasan. Kegiatan pengaturan meliputi penetapan kebijakan penggunaan jaringan

## **Draf NA per 24 September 2020**

Jalan dan gerakan lalu lintas pada jaringan jalan tertentu dan pemberian informasi kepada masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan. sedangkan kegiatan perekayasaan sebagaimana meliputi:

- a. perbaikan geometrik ruas jalan dan/atau persimpangan serta perlengkapan jalan yang tidak berkaitan langsung dengan pengguna jalan;
- b. pengadaan, pemasangan, perbaikan, dan pemeliharaan perlengkapan jalan yang berkaitan langsung dengan pengguna jalan; dan
- c. optimalisasi operasional rekayasa lalu lintas dalam rangka meningkatkan ketertiban, kelancaran, dan efektivitas penegakan hukum (Pasal 94 UU tentang LLAJ).

Penggunaan jalan untuk penyelenggaraan kegiatan di luar fungsinya dapat dilakukan pada jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten/kota, dan jalan desa dapat diizinkan untuk kepentingan umum yang bersifat nasional. Penggunaan jalan kabupaten/kota dan jalan desa dapat diizinkan untuk kepentingan umum yang bersifat nasional, daerah, dan/atau kepentingan pribadi (Pasal 127 UU tentang LLAJ).

Terkait pengawasan pemanfaatan jalan, Pasal 169 UU tentang LLAJ menyatakan pengemudi dan/atau perusahaan angkutan umum barang wajib mematuhi ketentuan mengenai tata cara pemuatan, daya angkut, dimensi Kendaraan, dan kelas jalan. Untuk mengawasi pemenuhan terhadap ketentuan tersebut dilakukan pengawasan muatan angkutan barang dengan menggunakan alat penimbangan, yang terdiri atas alat penimbangan yang dipasang secara tetap; atau alat penimbangan yang dapat dipindahkan. Kemudian Pasal 170 UU tentang LLAJ menyatakan alat penimbangan yang dipasang secara tetap dipasang pada lokasi tertentu. Penetapan lokasi, pengoperasian, dan penutupan alat penimbangan yang dipasang secara tetap pada Jalan dilakukan oleh Pemerintah. Pengoperasian dan perawatan alat penimbangan yang dipasang secara tetap dilakukan oleh unit pelaksana penimbangan yang ditunjuk oleh Pemerintah. Petugas alat penimbangan yang dipasang secara tetap wajib mendata jenis barang yang diangkut, berat angkutan, dan asal tujuan.

Ketentuan pidana dalam pemanfaatan dan penggunaan jalan diatur dalam beberapa pasal dalam UU tentang LLAJ. Pasal 273 UU tentang LLAJ

## **Draf NA per 24 September 2020**

menyatakan bahwa setiap penyelenggara jalan yang tidak dengan segera dan patut memperbaiki jalan yang rusak yang mengakibatkan kecelakaan lalu lintas sehingga menimbulkan korban luka ringan dan/atau kerusakan kendaraan dan/atau barang dipidana dengan penjara paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Dalam hal perbuatan mengakibatkan luka berat, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah). Dalam hal perbuatan mengakibatkan orang lain meninggal dunia, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah). Penyelenggara jalan yang tidak memberi tanda atau rambu pada Jalan yang rusak dan belum diperbaiki dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp1.500.000,00 (satu juta lima ratus ribu rupiah).

Pasal 274 UU tentang LLAJ menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerusakan dan/atau gangguan fungsi jalan dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah). Ketentuan ancaman pidana berlaku pula bagi setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi perlengkapan jalan.

Pasal 275 UU tentang LLAJ menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi rambu lalu lintas, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, fasilitas pejalan kaki, dan alat pengaman pengguna jalan sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah). Setiap orang yang merusak rambu lalu lintas, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, fasilitas pejalan kaki, dan alat pengaman pengguna jalan sehingga tidak berfungsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu melakukan sinkronisasi dengan UU

## **Draf NA per 24 September 2020**

tentang LLAJ karena materi pengaturan keduanya memiliki keterkaitan yang erat satu sama lain. Adapun sinkronisasi yang diperlukan yaitu terkait definisi, penyelenggaraan jalan, kelas jalan, penggunaan jalan, perbaikan jalan, perlengkapan jalan, manajemen dan rekayasa lalu lintas, penggunaan jalan untuk kepentingan di luar fungsinya, pengawasan jalan, dan sanksi. Khusus pengaturan mengenai dana preservasi jalan sebaiknya dikeluarkan dari UU tentang LLAJ dan akan lebih tepat jika menjadi materi muatan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan mengingat penggunaan dana tersebut yang khusus untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi jalan secara berkelanjutan sesuai dengan standar yang ditetapkan.

### **M. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU tentang Penataan Ruang)**

Penataan ruang merupakan suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU tentang Penataan Ruang. Keterkaitan penyelenggaraan jalan dan UU tentang Penataan Ruang yaitu dalam hal pembangunan jalan. Pembangunan jalan dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk pemanfaatan ruang, dimana terdapat rencana jaringan jalan yang terpadu secara berhierarki sesuai dengan fungsinya.

Pasal 14 ayat (2) menyatakan bahwa rencana umum tata ruang secara berhierarki terdiri atas rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Adapun rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU tentang Penataan Ruang.

Rencana tata ruang wilayah nasional merupakan perencanaan makro strategis nasional yang menggambarkan arah dan kebijakan pembangunan nasional secara ketataruangan. Rencana tata ruang wilayah nasional di dalamnya memuat infrastruktur jalan nasional. Selanjutnya, rencana tata ruang provinsi merupakan perencanaan regional yang menjabarkan rencana

## **Draf NA per 24 September 2020**

tata ruang wilayah nasional dalam konteks ruang wilayah provinsi yang memuat rencana pengembangan infrastruktur jalan provinsi. Sedangkan rencana tata ruang kabupaten/kota merupakan rencana tata ruang skala kabupaten/kota dengan mencantumkan kelengkapan infrastruktur di tingkat lokal atau regional seperti jalan kabupaten/kota.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UU tentang Penataan Ruang berikut penjelasannya menyatakan bahwa penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah. Pembangunan bagi kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah termasuk jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, dan saluran pembuangan air dan sanitasi. Dalam kaitannya dengan pembangunan jalan maka pemerintah dan pemerintah daerah memperoleh hak prioritas membangun jalan umum dan jalan tol yang dimaksudkan agar dalam pelaksanaan pembangunan tersebut sesuai dengan rencana tata ruang dapat dilaksanakan dengan proses pengadaan tanah yang mudah.

Oleh karena itu, pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan pengaturan yang terdapat dalam UU tentang Penataan Ruang dalam kaitannya dengan pembangunan jalan secara umum agar pembangunan jalan tersebut dapat sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

### **N. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU tentang Penanaman Modal)**

Pembangunan infrastruktur jalan merupakan bentuk pembangunan yang membutuhkan biaya besar. Pembangunan infrastruktur jalan tidak dapat hanya mengandalkan dari anggaran pendapatan dan belanja negara. Penanaman modal menjadi hal yang penting untuk membantu pembiayaan proyek infrastruktur jalan. Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam

## **Draf NA per 24 September 2020**

modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Penanaman Modal.

Dalam Pasal 18 UU tentang Penanaman Modal menyatakan bahwa Pemerintah memberikan fasilitas kepada penanam modal yang melakukan penanaman modal. Fasilitas penanaman modal tersebut dapat diberikan kepada penanaman modal yang melakukan perluasan usaha atau melakukan penanaman modal baru. Penanaman modal yang mendapat fasilitas adalah yang sekurang-kurangnya memenuhi salah satu kriteria berikut ini:

- a. menyerap banyak tenaga kerja;
- b. termasuk skala prioritas tinggi;
- c. termasuk pembangunan infrastruktur;
- d. melakukan alih teknologi;
- e. melakukan industri pionir;
- f. berada di daerah terpencil, daerah tertinggal, daerah perbatasan, atau daerah lain yang dianggap perlu;
- g. menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- h. melaksanakan kegiatan penelitian, pengembangan, dan inovasi;
- i. bermitra dengan usaha mikro, kecil, menengah atau koperasi; atau
- j. industri yang menggunakan barang modal atau mesin atau peralatan yang diproduksi di dalam negeri.

Bentuk fasilitas yang diberikan kepada penanaman modal dapat berupa:

- a. pajak penghasilan melalui pengurangan penghasilan neto sampai tingkat tertentu terhadap jumlah penanaman modal yang dilakukan dalam waktu tertentu;
- b. pembebasan atau keringanan bea masuk atas impor barang modal, mesin, atau peralatan untuk keperluan produksi yang belum dapat diproduksi di dalam negeri;
- c. pembebasan atau keringanan bea masuk bahan baku atau bahan penolong untuk keperluan produksi untuk jangka waktu tertentu dan persyaratan tertentu;
- d. pembebasan atau penangguhan Pajak Pertambahan Nilai atas impor barang modal atau mesin atau peralatan untuk keperluan produksi yang belum dapat diproduksi di dalam negeri selama jangka waktu tertentu;

## **Draf NA per 24 September 2020**

- e. penyusutan atau amortisasi yang dipercepat; dan
- f. keringanan Pajak Bumi dan Bangunan, khususnya untuk bidang usaha tertentu, pada wilayah atau daerah atau kawasan tertentu.

Pembebasan atau pengurangan pajak penghasilan badan dalam jumlah dan waktu tertentu hanya dapat diberikan kepada penanaman modal baru yang merupakan industri pionir, yaitu industri yang memiliki keterkaitan yang luas, memberi nilai tambah dan eksternalitas yang tinggi, memperkenalkan teknologi baru, serta memiliki nilai strategis bagi perekonomian nasional. Bagi penanaman modal yang sedang berlangsung yang melakukan penggantian mesin atau barang modal lainnya, dapat diberikan fasilitas berupa keringanan atau pembebasan bea masuk.

Keterkaitan penyelenggaran jalan dan UU tentang Penanaman Modal yaitu dalam hal pembangunan infrastruktur jalan. UU tentang Penanaman Modal menawarkan beberapa keuntungan berupa fasilitas-fasilitas bagi penanam modal yang bersedia melakukan investasi dalam pembangunan jalan. Fasilitas penanaman modal tersebut akan berimplikasi terhadap penguatan investasi dalam bidang infrastruktur khususnya jalan. Hal ini dapat menjadi solusi bagi kesulitan pendanaan/pembiayaan dalam pembangunan jalan.

Oleh karena itu, pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan pengaturan dalam UU tentang Penanaman Modal agar tidak tumpang tindih atau terjadi pertentangan pengaturan yang justru akan membuat investasi khususnya dalam hal pembangunan jalan menjadi tidak menarik dan tidak diminati oleh investor.

### **O. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian (UU tentang Perkeretaapian)**

Moda transportasi kereta api mempunyai jaringan jalur yang terdiri atas rangkaian petak jalan rel. Kereta api dengan karakteristik dan keunggulan khusus, terutama dalam kemampuannya untuk mengangkut, baik orang maupun barang secara massal, menghemat energi, menghemat penggunaan ruang, mempunyai faktor keamanan yang tinggi, memiliki tingkat pencemaran yang rendah, serta lebih efisien dibandingkan dengan moda

## **Draf NA per 24 September 2020**

transportasi jalan untuk angkutan jarak jauh dan untuk daerah yang padat lalu lintasnya, seperti angkutan perkotaan. Sebagai salah satu moda transportasi di darat yang pemanfaatannya dibangun di atas atau di bawah jalan dan bersinggungan dengan jalan maka tentunya akan ada keterkaitan antara pengaturan kereta api yang mengacu pada UU tentang Perkeretaapian dengan jalan yang akan diatur dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang Jalan. Beberapa hal yang terkait yaitu:

### 15. Perpotongan jalur kereta api dengan sebidang jalan

Dalam Pasal 90 huruf f UU tentang Perkeretaapian disebutkan bahwa penyelenggara prasarana perkeretaapian berhak dan berwenang mendahulukan perjalanan kereta api di perpotongan sebidang dengan jalan. Faktor keselamatan dalam kegiatan transportasi diutamakan dimulai dengan pembangunan jalur rel kereta api dan jalan. Definisi “jalan” dalam UU Perkeretaapian adalah sebagaimana diatur dalam UU tentang Jalan. Kemudian dalam Pasal 91 ayat (1) bahwa perpotongan antara jalur kereta api dan jalan dibuat tidak sebidang, namun hal ini dapat dikecualikan dengan alasan untuk tetap menjamin keselamatan dan kelancaran perjalanan kereta api dan lalu lintas jalan (Pasal 91 ayat (2)). Definisi “tidak sebidang” adalah letak jalur kereta api tidak berpotongan secara horizontal dengan jalan, tetapi terletak di atas atau di bawah jalan. Perlintasan antara jalur kereta api dan jalan yang sebidang yang telah ada sebelum ditetapkan oleh UU Perkeretaapian tersebut diupayakan untuk dibuat tidak sebidang secara berangsur-angsur sesuai dengan kemampuan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Pasal 92 ayat (1) menyebutkan pembangunan jalan, jalur kereta api khusus, terusan, saluran air dan/atau prasarana lain yang memerlukan persambungan, dan perpotongan dan/atau persinggungan dengan jalur kereta api umum dilaksanakan dengan ketentuan untuk kepentingan umum dan tidak membahayakan keselamatan perjalanan kereta api. Kemudian, pembangunan tersebut wajib mendapat izin dari pemilik prasarana perkeretaapian (ayat (2)). Selanjutnya, Pasal 92 ayat (3) disebutkan bahwa pembangunan, pengoperasian, perawatan, dan keselamatan perpotongan antara jalur kereta api dan jalan menjadi tanggung jawab pemegang izin.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Norma-norma dalam UU tentang Perkeretaapian tersebut diatas berkaitan dengan kegiatan pembangunan jalan sehingga menjadi pedoman dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan ketika hendak mengatur hal-hal seperti misalnya dalam kegiatan pembangunan jalan yang mana tentu harus memperhatikan jalur lalu lintas yang telah ada dan jaringan jalur moda transportasi lainnya. Dalam hal untuk keselamatan perjalanan kereta api dan pemakai jalan, perlintasan sebidang yang tidak mempunyai izin harus ditutup (Pasal 94 ayat (1)) dan penutupan perlintasan sebidang tersebut dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah (Pasal 94 ayat (2)). Amanat mengenai pengaturan lebih lanjut perpotongan dan persinggungan jalur kereta api dengan bangunan lain diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 95). Pemakai jalan wajib mendahulukan perjalanan kereta api pada perpotongan sebidang antara jalur kereta api dan jalan (Pasal 124). Hal itu dilakukan untuk menjaga keselamatan dan kelancaran perjalanan kereta api dan lalu lintas jalan.

### **16. Ketentuan Pidana**

Pemilik Prasarana Perkeretaapian yang memberi izin pembangunan jalan, jalur kereta api khusus, terusan, saluran air dan/atau prasarana lain yang memerlukan persambungan, dan perpotongan dan/atau persinggungan dengan jalur kereta api umum yang tidak menjamin keselamatan dan kelancaran perjalanan kereta api dan lalu lintas jalan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah) (Pasal 200). Kemudian dalam Pasal 201 disebutkan bahwa setiap orang yang membangun jalan, jalur kereta api khusus, terusan, saluran air, dan/atau prasarana lain yang menimbulkan atau memerlukan persambungan, perpotongan, atau persinggungan dengan jalan kereta api umum tanpa izin pemilik prasarana perkeretaapian, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dalam Pasal 213 diatur bahwa apabila tindak pidana mengenai pemilik prasarana Perkeretaapian yang memberi izin pembangunan jalan, jalur kereta api khusus, terusan, saluran air dan/atau prasarana lain yang

## **Draf NA per 24 September 2020**

memerlukan persambungan, dan perpotongan dan/atau persinggungan dengan jalur kereta api umum yang tidak menjamin keselamatan dan kelancaran perjalanan kereta api dan lalu lintas jalan dilakukan oleh suatu korporasi, maka dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah) ditambah dengan 1/3 (satu pertiga).

Jadi pada intinya, keterkaitan antara UU Perkeretaapian dengan jalan adalah perihal perpotongan antara jalur kereta api dan jalan ketika 2 hal tersebut melaksanakan fungsinya masing-masing termasuk ketika ada pembangunan jalan yang bersinggungan dengan jalur perkeretapiannya ataupun sebaliknya yang tentunya harus saling sinergi sehingga tidak tumpang tindih dalam implementasinya. Hal tersebut tentu menjadi aspek yang perlu diperhatikan dan disinkronkan dalam pengaturan tentang jalan.

### **P. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 (UU tentang RPJPN)**

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 disusun dengan pandangan bahwa Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 3 dan ketentuan menimbang huruf b. Pokok-pokok materi muatan yang diatur dalam UU tentang RPJPN dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Bahwa diperlukan suatu pola pembangunan yang harmonis antara periode pemerintahan yang satu dengan yang lainnya, sehingga penyusunan RPJMN yang dilaksanakan per lima tahunan berdasarkan rezim kebijakan pemerintah terpilih harus berkesesuaian dengan RPJPN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 dan Pasal 2 ayat (1). Pola pembangunan yang harmonis dan berkesinambungan perlu pula disusun dalam pedoman peraturan turunan di sektor pemerintah yang dikenal sebagai Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Yang terpenting lagi adalah RPJPN menjadi acuan juga dalam menyusun RPJP dan RPJM Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 6.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Selain itu, sebagaimana yang termaktub dalam Penjelasan Umum UU ini maka ditetapkannya RPJPN sebenarnya pada intinya adalah untuk:

- a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional,
- b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah,
- c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan,
- d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan
- e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

Tujuan-tujuan di atas tentu sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan jalan secara nasional dalam hal pembangunan infrastruktur yang harus bersifat menyeluruh, terkoordinasi, konsisten, dan terencana dengan rapi baik pusat dan daerah.

Pada intinya, keterkaitan pengaturan di bidang jalan dengan UU tentang RPJPN terletak pada rencana pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyusun pengembangan infrastruktur dalam negeri termasuk pengembangan jalan sebagai sarana transportasi dan pengangkutan baik intra pulau maupun inter pulau. Rencana pembangunan infrastruktur jalan dituangkan dalam RPJMN dan RKP dari rezim pemerintah yang sedang berjalan atau dengan kata lain pengembangan infrastruktur memerlukan perencanaan matang dari sudut alokasi dana yang tertuang dalam APBN yang juga seharusnya dilakukan pula oleh pemerintah daerah melalui APBD. Artinya, bahwa rambu-rambu yang diinginkan atau diamanatkan oleh RPJPN haruslah tercermin, terilhami, dan terakomodir dalam pengaturan tentang jalan khususnya yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran jalan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

**Q. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah (UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah)**

Keterkaitan antara UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan UU tentang Jalan adalah dalam hal penganggaran bagi pembangunan dan pemeliharaan jalan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang merupakan ruang lingkup tugas masing-masing.

Dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa dana perimbangan terdiri atas: (1) Dana Bagi Hasil, (2) Dana Alokasi Umum, dan (3) Dana Alokasi Khusus. Dana Perimbangan ini selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh. Sedangkan penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah sendiri terdiri atas: (1) Pendapatan Asli Daerah, (2) Dana Perimbangan, dan (3) Lain-lain Pendapatan yang sah. Selanjutnya Pendapatan Asli Daerah disebutkan bersumber dari: (1) Pajak Daerah, (2) Retribusi Daerah, dan (3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan (4) Pendapatan lain-lain yang sah.

Dalam UU tentang Jalan telah dijelaskan bahwa pembagian jalan terdiri atas: Jalan Nasional, Jalan Provinsi, dan Jalan Kabupaten/Desa. Di dalam UU Jalan disebutkan bahwa masing-masing pihak bertanggungjawab dalam hal perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan. Selain itu masing-masing pihak juga bertanggungjawab dalam hal pengoperasian dan pemeliharaan jalan serta pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan provinsi.

Berkaitan dengan pembagian tanggungjawab ini maka diperlukan anggaran agar pelaksanaan tugas dalam hal pembangunan dan perawatan jalan dapat berjalan dengan baik. Di sisi lain kapasitas fiskal tiap daerah

## **Draf NA per 24 September 2020**

tidak merata. Terdapat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang memiliki kapasitas fiskal lebih tinggi yang bersumber dari pendapatan bagi hasil minyak, gas bumi, dan hasil pertambangan atau pendapatan yang bersumber dari dana otonomi khusus. Pada kenyataannya sering terjadi daerah tidak memiliki kapasitas fiskal bagi perawatan atau pembangunan jalan padahal jalan tersebut memiliki peran vital bagi pengembangan ekonomi daerah.

Keterkaitan pengaturan UU tentang Jalan dengan UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terutama pada pembagian kewenangan dan alokasi anggaran untuk pembangunan infrastruktur jalan terutama yang berdampak vital bagi suatu daerah. Oleh karena itu perlu dirumuskan norma pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang dapat mengakomodasi kebutuhan untuk pembangunan jalan yang memiliki peran vital bagi pembangunan di daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota.

### **R. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU tentang Perbendaharaan Negara)**

UU tentang Perbendaharaan Negara mengatur tentang tata cara pelaksanaan serta pembelanjaan anggaran negara baik yang tercantum dalam APBN maupun APBD. Beberapa asas utama yang termuat dalam UU Perbendaharaan Negara ini adalah (1) Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia, (2) Semua pengeluaran negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN, dan (3) Semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah, dibiayai dengan APBD.

Sesuai dengan UU tentang Jalan, dijelaskan bahwa jalan memiliki peran: (1) Sebagai bagian prasarana transportasi yang berperan dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan (2) Sebagai prasarana distribusi barang dan jasa bagi kehidupan

## **Draf NA per 24 September 2020**

masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh karena itu dalam upaya pembangunan jalan, Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus memperhatikan fungsi jalan apakah memang vital bagi peningkatan kesejahteraan serta perbaikan sosial, budaya, dan lingkungan hidup masyarakat. Selanjutnya sesuai dengan asas pada UU tentang Perbendaharaan Negara bahwa “Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia”, maka diperlukan pengaturan bahwa dalam program pembangunan jalan memang harus tersedia anggaran yang memadai. Anggaran tersebut harus direncanakan tidak hanya bagi keperluan pembangunan melainkan juga bagi keperluan perawatan.

Bila anggaran tidak tersedia atau tidak mencukupi sementara keberadaan jalan tersebut memiliki peran vital bagi masyarakat maka Pemerintah/Pemerintah Daerah wajib mencari sumber pembiayaan. Hal ini juga diatur dalam UU tentang Jalan yang menyebutkan bahwa pembiayaan pembangunan jalan umum menjadi tanggung jawab Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Sesuai dengan asas pada UU tentang Perbendaharaan Negara maka Pemerintah/Pemerintah Daerah wajib memperoleh pembiayaan dengan biaya paling murah (bunga pinjaman paling rendah).

Keterkaitan pengaturan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dengan UU Perbendaharaan Negara terutama pada penyediaan anggaran infrastruktur jalan yang melalui sumber dana yang berbiaya seekonomis mungkin sesuai dengan tanggung jawab Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dan berdasarkan pada asas yang diatur dalam UU Perbendaharaan Negara.

### **S. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU tentang Kehutanan)**

Keterkaitan pengaturan di bidang jalan dengan UU tentang Kehutanan yaitu mengenai pemanfaatan hutan. Mengingat setengah dari daratan Indonesia adalah hutan, maka tentu saja akan bersinggungan dengan kebutuhan lahan untuk pembangunan jalan. Pengelolaan hutan

## **Draf NA per 24 September 2020**

sebagaimana diatur dalam Pasal 21 salah satunya meliputi kegiatan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. Pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya sebagaimana diatur dalam Pasal 23. Pemanfaatan hutan berdasarkan Pasal 26 UU tentang Kehutanan dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Pemanfaatan hutan produksi berdasarkan Pasal 28 dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu.

UU tentang Kehutanan secara umum menyebutkan bahwa pemanfaatan hutan berkaitan langsung dengan fungsi pokok dari hutan tersebut, akan tetapi dalam Pasal 38 dimungkinkan adanya penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Penjelasan Pasal 38 ayat (1) menyatakan bahwa kepentingan pembangunan di luar kehutanan dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi yang ditetapkan secara selektif. Penjelasan Pasal 38 ayat (1) juga menegaskan dilarangnya kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan serius dan mengakibatkan hilangnya fungsi hutan yang bersangkutan. Pasal 38 ayat (2) kemudian menegaskan bahwa pelaksanaan Pasal 38 ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Kepentingan pembangunan di luar kehutanan adalah kegiatan untuk tujuan strategis yang memang tidak dapat dielakkan.

Pengaturan Pasal 38 tersebut dapat dimaknai bahwa dimungkinkan adanya penggunaan kawasan hutan selain untuk kegiatan kehutanan, yaitu penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan jalan. Penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan jalan tetap saja membutuhkan studi kelayakan yang komprehensif mengingat hutan tidak hanya terdiri dari tegakan pohon saja namun juga seluruh sumber daya hayati di dalamnya yang harus tetap terpelihara dengan baik. Jadi, pada intinya keterkaitan antara UU tentang Jalan dengan UU tentang Kehutanan adalah dalam hal adanya kepentingan pembangunan jalan yang dapat saja dilakukan di kawasan yang bersinggungan dengan kawasan hutan produksi

## **Draf NA per 24 September 2020**

dan hutan lindung maka tentunya harus tetap memperhatikan batasan-batasan yang diatur dalam UU tentang Kehutanan khususnya dalam Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Kehutanan.

### **T. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU tentang Perlindungan Konsumen)**

UU tentang Jalan memberikan kewenangan pengawasan jalan tol kepada BPJT dimana pengawasan jalan tol mencakup pemantauan dan evaluasi perusahaan jalan tol dan pengawasan terhadap pelayanan jalan tol. Aspek perlindungan konsumen ada pada aspek pelayanan yang optimal kepada pengguna jalan tol karena pengguna jalan tol dapat dianggap sebagai konsumen sebagaimana pengertian konsumen dalam UU tentang Perlindungan Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat.

Dalam UU tentang Jalan, masyarakat memiliki hak antara lain manfaat atas penyelenggaraan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan dan memperoleh ganti kerugian yang layak akibat kesalahan dalam pembangunan jalan. UU tentang Jalan mengatur hak masyarakat untuk memperoleh ganti kerugian hanya dari akibat kesalahan dalam pembangunan jalan, sedangkan ganti kerugian akibat dari pelayanan yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan, tidak diatur.

UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur mengenai hak konsumen, salah satunya adalah hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti kerugian dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Seharusnya ketentuan ganti kerugian dalam UU tentang Perlindungan Konsumen diatur dalam UU tentang Jalan terkait dengan standar pelayanan minimal.

Pelaku usaha dalam UU tentang Perlindungan Konsumen dilarang untuk tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan sehingga apabila pelaku usaha melakukan hal yang dilarang tersebut maka konsumen berhak untuk meminta ganti kerugian. UU tentang Jalan tidak mengatur ganti kerugian akibat tidak terpenuhinya standar pelayanan

## **Draf NA per 24 September 2020**

minimal, maka ganti kerugian akibat tidak terpenuhinya standar minimal. Oleh karena itu pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan UU tentang Perlindungan Konsumen terkait pengaturan mengenai ganti kerugian akibat tidak terpenuhinya standar pelayanan minimal sebagai bentuk dari perlindungan konsumen dalam hal ini pengguna jalan tol.

### **U. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria)**

UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur mengenai prinsip dasar hak atas tanah, yaitu dalam Pasal 6 yang menentukan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Pasal 18 UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menentukan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Hak atas tanah dapat dicabut karena hak atas tanah mempunyai fungsi sosial untuk kepentingan umum. UU tentang Jalan sejalan dengan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria karena mengatur ganti kerugian akibat tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan. Lebih lanjut UU tentang Jalan mengatur apabila kesepakatan tidak tercapai dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, dilakukan pencabutan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Namun UU tentang Jalan tidak mengatur ganti kerugian akibat hak atas tanah yang dipaksa dicabut. UU tentang Jalan hanya mengatur mengenai pemberian ganti kerugian yang dilaksanakan berdasarkan kesepakatan. Oleh karena itu pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu menambahkan pengaturan apabila kesepakatan tidak tercapai, dilakukan pencabutan hak dan pemegang hak atas tanah yang dicabut mendapat ganti kerugian.

**V. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2006 tentang Jalan (PP tentang Jalan)**

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang Jalan yakni pendelegasian dari Pasal 6 ayat (4), 7, 8, 9 10 ayat (4), 11, 15, 16, 22, 28, 30, 35, 41, dan 62. Materi muatan PP tentang Jalan sepenuhnya merupakan materi teknis yang didelegasikan oleh UU tentang Jalan. Peraturan Pemerintah ini terdiri dari 11 Bab dan 126 Pasal.

Beberapa materi yang diatur lebih lanjut antara lain pengaturan mengenai jalan umum; bagian-bagian jalan dan pemanfaatan bagian-bagian jalan; pengaturan tentang izin, rekomendasi, dan dispensasi; Wewenang penyelenggaraan jalan pada Pemerintah dan Pemerintah Daerah; penyelenggaraan jalan; dokumen jalan; peran masyarakat; dan jalan khusus.

a. Jalan Umum

Penyelenggaraan jalan umum diatur dengan lebih teknis dan detail terkait dengan sistem jaringan jalan, fungsi jalan, dan persyaratan teknis jalan, status jalan, dan kelas jalan yang diarahkan untuk pembangunan jaringan jalan dalam rangka memperkuat kesatuan wilayah nasional sehingga menjangkau daerah terpencil.

Penyelenggara jalan umum wajib mendorong ke arah terwujudnya keseimbangan antardaerah, dalam hal pertumbuhannya mempertimbangkan satuan wilayah pengembangan dan orientasi geografis pemasaran sesuai dengan struktur pengembangan wilayah tingkat nasional yang dituju. Dalam usaha mewujudkan pelayanan jasa distribusi yang seimbang, penyelenggara jalan umum wajib memperhatikan bahwa jalan merupakan satu kesatuan sistem jaringan jalan yang terdiri dari sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder yang terjalin dalam hubungan hierarki.

b. Bagian jalan, pemanfaatannya serta izin, rekomendasi, dan dispensasi

Pengaturan bagian-bagian jalan meliputi ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan. Apa saja yang masuk dalam bagian-bagian jalan tersebut dan bagaimana pemanfaatannya termasuk larangan memanfaatkan bagian-bagian jalan yang mengakibatkan terganggunya fungsi jalan. Pemanfaatan bagian-bagian jalan meliputi bangunan utilitas,

## **Draf NA per 24 September 2020**

penanaman pohon, dan prasarana moda transportasi lain yang harus disetujui oleh penyelenggara jalan sesuai kewenangannya. Kemudian diatur juga terkait izin, rekomendasi, dan dispensasi dalam hal pemanfaatan bagian jalan di luar ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan berbagai persyaratan.

### **c. Wewenang**

Wewenang penyelenggaraan jalan ada pada Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Terkait dengan pelimpahan wewenang dan penugasan, sebagian wewenang Pemerintah dalam pembangunan jalan nasional yang meliputi perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan dapat dilaksanakan oleh pemerintah provinsi baik dalam rangka dekonsentrasi maupun tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penetapan sistem jaringan jalan, fungsi jalan, status jalan, dan kelas jalan dilakukan secara hierarkis berdasarkan kewenangan penyelenggara jalan. Khusus Sistem jaringan jalan sebagai sistem jaringan jalan primer ditetapkan dengan keputusan Menteri dengan memperhatikan pendapat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang transportasi. Adapun penetapan kelas jalan dilakukan berdasarkan spesifikasi penyediaan prasarana jalan dan lebar ruang milik jalan dilakukan oleh penyelenggara jalan sesuai dengan status jalan masing-masing berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri.

### **d. Perubahan fungsi jalan, status jalan, dan kelas jalan.**

Dalam Peraturan Pemerintah ini juga diatur mengenai perubahan fungsi jalan, status jalan, dan kelas jalan. Fungsi jalan suatu ruas jalan dapat berubah apabila: a. berperan penting dalam pelayanan terhadap wilayah yang lebih luas daripada wilayah sebelumnya; b. semakin dibutuhkan masyarakat dalam rangka pengembangan sistem transportasi; c. lebih banyak melayani masyarakat dalam wilayah wewenang penyelenggara jalan yang baru; dan/atau d. oleh sebab-sebab tertentu menjadi berkurang peranannya, dan/atau melayani wilayah yang lebih sempit dari wilayah sebelumnya.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Perubahan fungsi jalan dapat diusulkan oleh penyelenggara jalan sebelumnya kepada penyelenggara jalan yang akan menerima. Selanjutnya status jalan suatu ruas jalan dapat berubah setelah perubahan fungsi jalan ditetapkan. Perubahan status jalan dapat diusulkan oleh penyelenggara jalan sebelumnya kepada penyelenggara jalan yang akan menerima. Dalam hal usulan perubahan status jalan disetujui, maka penyelenggara jalan yang menyetujuinya menetapkan status jalan tersebut.

### **e. Standar Pelayanan Minimal**

Pelayanan jalan umum ditentukan dengan kriteria yang dituangkan dalam standar pelayanan minimal yang terdiri dari standar pelayanan minimal jaringan jalan meliputi aksesibilitas, mobilitas, dan keselamatan; dan standar pelayanan minimal ruas jalan kondisi jalan dan kecepatan, diwujudkan dengan penyediaan prasarana jalan dan penggunaan jalan yang memadai. Standar pelayanan minimal jaringan dan ruas jalan sebagaimana dievaluasi secara berkala berdasarkan hasil pengawasan fungsi dan manfaat.

### **f. Dokumen Jalan**

Dokumen jalan meliputi leger jalan, dokumen aset jalan, gambar terlaksana, dan dokumen laik fungsi jalan. Setiap penyelenggara jalan wajib mengadakan leger jalan yang meliputi pembuatan, penetapan, pemantauan, pemutakhiran, penyimpanan dan pemeliharaan, penggantian, serta penyampaian informasi. Leger jalan digunakan untuk:

- a. penyusunan rencana dan program pembangunan jalan; dan
- b. pendataan tentang sejarah perkembangan suatu ruas jalan.

### **g. Jalan Khusus**

Suatu ruas jalan khusus yang merupakan jalan yang dibangun dan dipelihara oleh orang atau instansi untuk melayani kepentingan sendiri apabila digunakan untuk lalu lintas umum, sepanjang tidak merugikan kepentingan penyelenggara jalan khusus dibangun sesuai dengan persyaratan jalan umum dapat digunakan untuk lalu lintas umum. Penyelenggara jalan khusus dapat menyerahkan jalan khusus kepada pemerintah kabupaten/kota untuk dinyatakan sebagai jalan umum.

Sebaliknya Pemerintah kabupaten/kota dapat mengambil alih suatu ruas jalan khusus tertentu untuk dijadikan jalan umum dengan pertimbangan:

- a. untuk kepentingan pertahanan dan keamanan Negara;
- b. untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional dan perkembangan suatu daerah; dan/atau
- c. untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Perubahan jalan khusus menjadi jalan umum karena pengambilalihan oleh pemerintah kabupaten/kota oleh bupati/walikota dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan dari penyelenggara jalan khusus.

**W. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol Sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2017 (PP tentang Jalan Tol)**

UU tentang Jalan tidak mengatur mengenai standar pelayanan minimum secara rinci. PP tentang Jalan Tol ini mengatur mengenai standar pelayanan minimum dalam penyelenggaraan jalan tol. Adapun isi Pasal 8 Peraturan Pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Standar pelayanan minimal jalan tol mencakup kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata-rata, aksesibilitas, mobilitas, dan keselamatan.
- (2) Standar pelayanan minimal jalan tol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan ukuran yang harus dicapai dalam pelaksanaan penyelenggaraan jalan tol.
- (3) Besaran ukuran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dievaluasi secara berkala berdasarkan hasil pengawasan fungsi dan manfaat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri.

Selain dari substansi Pasal 8 PP tentang Jalan Tol, hal lain yang dapat dipertimbangkan dalam rancangan undang-undang adalah pengertian mengenai Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Dalam Undang-Undang tentang Jalan, pengertian BPJT adalah badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah, dan bertanggungjawab kepada Menteri. Dalam Peraturan Pemerintah tentang Jalan Tol, pengertian BPJT merupakan badan non struktural yang

## **Draf NA per 24 September 2020**

dibentuk oleh, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri. Ada tambahan kata “non struktural” dalam pengertian BPJT di Peraturan Pemerintah. Untuk melengkapi pengertian BPJT dalam Undang-Undang tentang Jalan, maka perlu ditambahkan kata “non struktural” setelah kata badan dalam pengertian tersebut.

Undang tentang Jalan mengatur mengenai tugas BPJT, salah satunya adalah mencakup pemberian rekomendasi tarif awal dan penyesuaiannya kepada Menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa konsesi dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya. Dalam Peraturan Pemerintah tentang Jalan pemberian rekomendasi dan pengambilalihan dijadikan menjadi dua ayat. Pemisahan tersebut sebaiknya ditambahkan dalam rancangan undang-undang. Selain itu ditambahkan ketentuan mengenai pengambilalihan hak sementara perusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi, untuk kemudian dilelangkan kembali pengusahaannya.

### **X. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas (PP tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas)**

PP tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas merupakan peraturan pelaksana dari UU tentang LLAJ. Salah satu peruntukan jalan adalah “lalu lintas” baik itu konteks jalan umum, jalan khusus, maupun jalan bebas hambatan. Keterkaitan UU tentang Jalan dengan PP tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas adalah terletak pada pengaturan ketentuan mengenai pengelompokan, pembangunan, dan penggunaan jalan serta dampaknya terhadap kelancaran lalu lintas. Pasal 8 PP tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas menjelaskan bahwa penyelenggaraan di bidang jalan yang meliputi kegiatan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan prasarana jalan dilakukan oleh instansi yang bergerak di bidang urusan pemerintahan di bidang Jalan, oleh kementerian negara yang

## **Draf NA per 24 September 2020**

bertanggung jawab di bidang Jalan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) nya. Hal ini harus menjadi acuan dalam mengatur ketentuan mengenai penyelenggaraan jalan dalam RUU tentang Jalan.

Dalam penyelenggaraan jalan khususnya dalam pembangunan jalan juga perlu diperhatikan mengenai Rencana Induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang ditetapkan dengan juga memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 18.

Hal lain yang harus diperhatikan dari PP tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas terhadap perubahan UU tentang Jalan adalah sebagai berikut:

1. Pengelompokan kelas jalan yang telah diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 20;
2. Penggunaan dan perlengkapan jalan yang telah diatur dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 29; dan
3. Dana preservasi jalan yang telah diatur dalam Pasal 29 sampai dengan 32.

Dalam rangka penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, pengaturan mengenai pengembangan jaringan jalan dapat memperhatikan ketentuan Pasal 93 sampai dengan Pasal 95 PP tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas mengenai Pelaksanaan Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas yang mengamanatkan dilakukannya kegiatan inventarisasi dan analisis ketersediaan atau daya tampung jalan.

### **Y. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang)**

PP tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang sebagai peraturan pelaksana dari UU Penataan Ruang memiliki keterkaitan dengan UU tentang Jalan dalam hal penyusunan dan penetapan rencana tata ruang wilayah kota. Perumusan konsepsi rencana tata ruang wilayah kota harus mencantumkan rencana penyediaan dan pemanfaatan: a) ruang terbuka hijau publik dan pendistribusiannya; b) ruang terbuka hijau privat; c) ruang terbuka non

hijau; d) prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal; dan e) ruang evakuasi bencana.

Dalam PP tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Pasal 93 berikut penjelasannya menyatakan bahwa Izin pemanfaatan ruang diberikan untuk (a) menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang; (b) mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan (c) melindungi kepentingan umum dan masyarakat luas. Pelaksanaan pemanfaatan ruang sebagaimana tertuang dalam Pasal 161 diselenggarakan untuk (a) mewujudkan struktur ruang dan pola ruang yang direncanakan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas; dan (b) mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan dilaksanakan secara terpadu.

Pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan PP tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang memiliki keterkaitan dalam hal mengatur penyusunan dan penetapan rencana tata ruang wilayah kota yang melingkupi aspek jaringan jalan didalamnya. Dalam menyusun dan merumuskan konsepsi rencana tata ruang wilayah kota, harus dicantumkan rencana penyediaan dan pemanfaatan jalannya. Sehingga struktur ruang dan pola ruang yang direncanakan dapat menciptakan kehidupan masyarakat yang berkualitas dan berkelanjutan.

**Z. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (PP tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional)**

Keterkaitan pengaturan di bidang jalan dengan PP tentang Rencana tentang Tata Ruang Wilayah Nasional adalah mengenai implementasi teknis sebagai turunan dari UU tentang Jalan. Dalam PP tentang Rencana tentang Tata Ruang Wilayah Nasional dinyatakan bahwa kebijakan pengembangan struktur ruang meliputi peningkatan akses pelayanan perkotaan dan pusat pertumbuhan ekonomi wilayah yang merata dan berhierarki, strategi untuk peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana meliputi

## **Draf NA per 24 September 2020**

meningkatkan kualitas jaringan prasarana dan mewujudkan keterpaduan pelayanan transportasi darat, laut, dan udara (Pasal 5).

Rencana struktur ruang wilayah nasional meliputi sistem jaringan transportasi nasional (Pasal 10). Sistem jaringan transportasi nasional sebagaimana dimaksud terdiri atas sistem jaringan transportasi darat, sistem jaringan transportasi laut dan sistem jaringan transportasi udara. Sistem jaringan transportasi darat terdiri atas jaringan jalan nasional, jaringan jalur kereta api, dan jaringan transportasi sungai, danau, dan penyeberangan. Sistem jaringan transportasi laut terdiri atas tatanan kepelabuhanan dan alur pelayaran (Pasal 17).

Jaringan jalan nasional terdiri atas jaringan jalan arteri primer, jaringan jalan kolektor primer, jaringan jalan strategis nasional, dan jalan tol. Jaringan jalan arteri primer dikembangkan secara menerus dan berhierarki berdasarkan kesatuan system orientasi untuk menghubungkan antar-Pusat Kegiatan Nasional (PKN), antara PKN dan Pusat Kegiatan Wilayah (PKL); dan/atau PKN dan/atau PKW dengan bandar udara, pusat penyeberangan skala pelayanan primer/sekunder/tersier dan pelabuhan internasional/nasional. Jaringan jalan kolektor primer dikembangkan untuk menghubungkan antar-PKW dan antara PKW dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL).

Jaringan jalan strategis nasional dikembangkan untuk menghubungkan antar-Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) dalam satu kawasan perbatasan Negara, antara PKSN dan pusat kegiatan lainnya, dan PKN dan/atau PKW dengan kawasan strategis nasional. Jalan tol dikembangkan untuk mempercepat perwujudan jaringan jalan bebas hambatan sebagai bagian dari jaringan jalan nasional (Pasal 18). Jaringan jalan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) mencakup pula jembatan atau terowongan antarpulau serta jembatan atau terowongan antarnegara.

Kawasan budidaya yang memiliki nilai strategis nasional ditetapkan sebagai kawasan andalan. Nilai strategis nasional meliputi kemampuan kawasan untuk memacu pertumbuhan ekonomi kawasan dan wilayah disekitarnya serta mendorong pemerataan perkembangan wilayah. Kawasan andalan darat yang terdiri dari kawasan andalan berkembang dan kawasan

## **Draf NA per 24 September 2020**

andalan prospektif berkembang ditetapkan dengan kriteria memiliki prasarana berupa jaringan jalan (Pasal 74).

PP ini juga mengatur tentang Peraturan zonasi untuk jaringan jalan nasional disusun dengan memperhatikan:

- a. Pemanfaatan ruang disepanjang sisi jalan nasional dengan tingkat intensitas menengah hingga tinggi yang kecenderungan pengembangan ruangnya dibatasi;
- b. Ketentuan pelarangan alih fungsi lahan yang berfungsi lindung disepanjang sisi jalan nasional; dan
- c. Penetapan garis sempadan bangunan disisi jalan nasional yang memenuhi ketentuan ruang pengawasan jalan (Pasal 90).

Dengan demikian pengaturan dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan perlu memperhatikan PP tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dalam meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana transportasi nasional. Pengembangan struktur ruang harus bersinergi dengan sistem transportasi dalam membuka akses yang menghubungkan pusat kegiatan strategis antarkawasan atau wilayah, termasuk wilayah perbatasan Negara, sehingga dapat mendorong pertumbuhan wilayah dalam rangka perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah, serta keserasian antarsektor.

**BAB IV**

**LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

**A. Landasan Filosofis**

Tujuan bernegara sebagaimana dinyatakan dalam alinea ke-empat Pembukaan UUD NRI 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Salah satu tujuan negara yang termaktub dalam Alinea ke-empat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut adalah “memajukan kesejahteraan umum”. Dalam mencapai tujuan tersebut maka telah menjadi tugas negara (pemerintah) untuk melaksanakannya yang salah satunya dilakukan melalui penyelenggaraan jalan sebagai salah satu tugas dan tanggung jawab pemerintah, sehingga kekuasaan penyelenggaraan jalan ada pada pemerintah. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan Negara, mempunyai hak penguasaan atas jalan yang merupakan aset negara dan oleh karena itu harus dibangun serta dipelihara dengan sebaik-baiknya.

Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*” Jalan berada di atas, dalam tanah (bumi), dan di atas air, maka hak penguasaan atas jalan ada pada negara sebagai aset yang dibangun dan dipelihara untuk prasarana berlalu lintas baik pejalan kaki maupun kendaraan. Hal ini ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “*Negara bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak*” mengingat jalan merupakan bagian dari fasilitas layanan umum. Pasal 34 ayat (4) UUD NRI 1945 kemudian menegaskan bahwa pelaksanaan tanggung jawab negara atas pelayanan umum tersebut diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang dimaksudkan maka penyediaan prasarana jalan adalah melayani dan meniadakan hambatan bagi pergerakan barang dan manusia untuk semua warga negara

## **Draf NA per 24 September 2020**

dan sekaligus menjaga agar prasarana jalan tetap ada dan menjangkau seluruh wilayah Indonesia hingga ke wilayah perbatasan Negara. Dalam konteks tersebut maka penyelenggaraan jalan salah satunya dimaksudkan untuk menciptakan keterpaduan antarwilayah dan keseimbangan perkembangan antardaerah. Selain itu, peran jalan juga penting sebagai penyokong dan prasarana transportasi yang menunjang terjadinya mobilitas dan konektivitas antar wilayah secara optimal.

Pada intinya, jalan sebagai infrastruktur yang penyelenggaraannya menjadi tanggung jawab negara (pemerintah) merupakan unsur penting dalam mengembangkan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mewujudkan nilai-nilai Pancasila, menyangga persatuan dan kesatuan bangsa serta keterpaduan antar wilayah negara, menunjang tujuan pembangunan, keterlibatan fungsi masyarakat, dan memajukan kesejahteraan umum serta terciptanya keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

### **B. Landasan Sosiologis**

Jalan merupakan infrastruktur yang penting dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah negara, dan fungsi masyarakat dalam memajukan kesejahteraan umum. Peran negara menjadi penting untuk menjamin penyelenggaraan jalan dapat dilaksanakan sesuai tujuannya. Jalan sebagai prasarana umum yang dibutuhkan untuk mencapai keadilan, kebersatuan, dan kemakmuran masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dibutuhkan pembangunan dan pengembangan jalan yang optimal, merata, dan berkualitas di mana penyelenggaraannya menjadi tanggungjawab pemerintah.

Penyediaan infrastruktur jalan bermuara pula untuk mendorong terciptanya stabilitas ekonomi dan sosial yang mantap. Untuk itu pendekatan pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan harus dilaksanakan oleh negara (pemerintah) dengan sasarannya adalah bagaimana membangun jalan sebanyak-banyaknya dalam artian adanya pemerataan ketersediaan jalan

## **Draf NA per 24 September 2020**

yang optimal di seluruh wilayah/daerah dengan tetap juga memperhatikan aspek sosial dan lingkungan. Pemerataan ketersediaan jalan di seluruh wilayah secara berkeadilan tentunya menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana digaungkan dalam sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Pada akhirnya, penyelenggaraan jalan yang senantiasa dilaksanakan secara adil, terpadu, optimal, dan seimbang mengarah pada pemenuhan terhadap kebutuhan masyarakat yang mana manfaat dari penyelenggaraan jalan itu benar-benar dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Jalan merupakan suatu sistem jaringan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional jalan yang mempunyai peranan penting dalam mendukung mobilitas di bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang harus dijamin oleh negara dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antardaerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan penyelenggaraan jalan yang harus dilaksanakan dengan baik mengingat pentingnya peranan jalan di berbagai bidang. Saat ini, pelaksanaan penyelenggaraan jalan dilaksanakan berdasarkan UU tentang Jalan. Namun demikian pelaksanaan penyelenggaraan jalan tersebut masih banyak menemui berbagai permasalahan.

*Pertama*, dalam penyelenggaraan jalan umum masih terdapat tumpang tindih kewenangan, ketidakjelasan tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah, ketidaksinkronan tata ruang antara pusat dan daerah khususnya yang terkait dengan pemanfaatan jalan, ketimpangan kondisi ruas jalan nasional dengan jalan di daerah. Selain itu, yang menjadi kendala dalam penyelenggaraan jalan di daerah baik jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa yaitu, rendahnya anggaran jalan di daerah, rendahnya sumber daya manusia penyelenggara jalan, kurangnya tenaga teknis di bidang jalan, dan prioritas penanganan jalan masih dititikberatkan pada pembangunan dan peningkatan jalan dengan mengabaikan pemeliharaan, khususnya pemeliharaan rutin jalan. Khusus mengenai jalan

## **Draf NA per 24 September 2020**

desa, selama ini pembangunan dan pemeliharaan jalan desa menggunakan dana desa dalam pembiayaannya. Namun demikian, mekanisme mulai dari perencanaan, pemeliharaan, hingga pengawasannya belum jelas karena belum sepenuhnya melibatkan penyelenggara jalan yang berwenang atas jalan desa tersebut.

*Kedua*, dalam penyelenggaraan jalan tol, pemenuhan terhadap SPM yang merupakan indikator tingkat pelayanan jalan tol kurang menjadi fokus utama badan usaha penyelenggaraan jalan tol dan belum adanya keseimbangan dalam hal penetapan tarif dan pemenuhan SPM jalan tol. Selain itu, konsesi sangat erat kaitannya dengan karakteristik dari suatu jalan tol, yaitu nilai investasi, potensi pendapatan dan keuntungan, kemampuan bayar pengguna, dan tarif tol yang direncanakan. Jadi diperlukan pengaturan konsesi pengelolaan jalan tol yang dapat memberikan *win-win solution* bagi badan usaha jalan tol serta masyarakat.

*Ketiga*, masih terdapat jalan khusus seperti jalan perumahan, jalan perkebunan, jalan pertambangan, dan sebagainya yang dibangun tanpa memperhatikan jalan akses dan tidak memenuhi kelaikan fungsi jalan. Standar teknis, sistem perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan jalan khusus tersebut juga belum mengacu pada standar untuk jalan umum.

*Keempat*, Kemampuan pembiayaan jalan oleh daerah melalui APBD masih sangat minim atau terbatas, sehingga pemerintah daerah mengalami kesulitan untuk menyediakan infrastruktur jalan yang berkualitas. Pemerintah daerah juga mengalami kesulitan untuk mendapatkan bantuan pembiayaan dari pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan jalan di daerah. Selain itu, mengingat penyelenggaraan jalan memerlukan biaya yang sangat besar maka diperlukan pengaturan mengenai dana jalan untuk pembangunan keberlanjutan pelayanan jalan.

*Kelima*, Penyelenggaraan jalan saat ini belum sepenuhnya mendukung konsep jalan berkelanjutan khususnya yang berkaitan dengan aspek kelestarian lingkungan sekitar yang terkena dampak kegiatan pembangunan tersebut. Pembangunan jalan yang berkelanjutan harus memperhatikan efisiensi khususnya pembangunan material dan sumber daya alam yang

## **Draf NA per 24 September 2020**

tidak terbarukan, keselamatan, dan keamanan pengguna jalan, mobilitas, pembatasan emisi, dan ekosistem.

*Keenam*, belum adanya pengaturan yang jelas terkait SPM jalan non tol yang menyebabkan SPM jalan non tol tersebut tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan terjadinya perbedaan pemenuhan SPM jalan non tol antara wilayah satu dengan wilayah yang lainnya.

*Ketujuh*, masih adanya kesulitan untuk pembebasan tanah untuk pembangunan jalan yang disebabkan keengganan dari pihak pemilik tanah untuk melepaskan tanahnya serta kompensasi atau ganti rugi yang sering tidak mengalami titik temu antara pemerintah dengan pemilik tanah.

Sehubungan dengan adanya berbagai fakta empiris dalam penyelenggaraan jalan sebagaimana dipaparkan di atas maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap UU tentang Jalan agar penyelenggaraan jalan ke depan dapat dilaksanakan dengan lebih baik.

### **C. Landasan Yuridis**

UU tentang Jalan telah berlaku selama lebih dari 15 (lima belas) tahun yang mengatur tentang penyelenggaraan jalan di Indonesia. Dalam kurun waktu lima belas tahun terdapat berbagai permasalahan hukum mengingat adanya perkembangan dan dinamika pembangunan yang terjadi selama lebih dari satu dekade. Permasalahan hukum tersebut diantaranya tumpang tindih kewenangan, pemeliharaan jalan rusak, pengadaan tanah untuk pembangunan jalan, juga penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam undang-undang.

Negara harus menjamin dan mengembangkan penyelenggaraan jalan yang tidak hanya memaksimalkan potensi ekonomi namun juga memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional. Guna mendukung pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan jalan yang sejalan dengan tujuan pembangunan nasional terdapat kebutuhan hukum untuk melakukan evaluasi terhadap ketentuan dalam UU tentang Jalan.

Mengingat pentingnya fungsi jalan sebagai prasarana transportasi yang penting dalam pengembangan kehidupan bermasyarakat yang mendukung

## **Draf NA per 24 September 2020**

mobilitas di bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang merata di seluruh wilayah negara, maka perlu adanya kepastian hukum bagi masyarakat terhadap berbagai isu terkait permasalahan penyelenggaraan jalan. Terdapat kekosongan hukum dalam penyelenggaraan jalan antara lain percepatan pembangunan dan kualitas jalan, perbaikan dan pemeliharaan jaringan jalan, kinerja jalan, pengaturan jalan tol, pembiayaan jalan daerah, pengadaan tanah untuk pembangunan jalan. Sehingga diperlukan penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam UU tentang Jalan.

Selain kebutuhan hukum tersebut, dinamika perkembangan legislasi yang berhubungan dengan pengaturan jalan juga menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian terhadap ketentuan dalam UU tentang Jalan. Perlunya harmonisasi, sinkronisasi, dan penyesuaian UU tentang Jalan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Beberapa undang-undang yang terkait yang dibentuk setelah tahun 2004 dan sangat mempengaruhi pengaturan penyelenggaraan jalan antara lain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terkait keselamatan jalan dan pemeliharaan jalan yang rusak, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terkait dana preservasi jalan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terkait pembagian urusan kewenangan penyelenggaraan jalan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terkait pengadaan tanah untuk keperluan penyelenggaraan jalan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi terkait pembangunan dan pemeliharaan jalan serta jalan berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait penyelenggaraan jalan desa, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik terkait asas dan prinsip pelayanan publik sebagai pedoman penyelenggaraan jalan.

**BAB V**

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,  
DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN  
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 2004 TENTANG JALAN**

**A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jalan sebagai salah satu infrastruktur yang penguasaannya ada pada negara dan penyelenggaraannya dilaksanakan oleh pemerintah, merupakan unsur penting dalam mengembangkan kehidupan berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan nilai-nilai Pancasila, menyangga persatuan dan kesatuan bangsa serta keterpaduan antarwilayah negara, menunjang tujuan pembangunan, mengoptimalkan keterlibatan fungsi masyarakat, dan memajukan kesejahteraan umum, serta mewujudkan keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jalan merupakan suatu sistem jaringan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional yang mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung konektivitas, aksesibilitas, dan mobilitas di bidang politik, ekonomi, sosial, Pendidikan, dan budaya yang harus dijamin oleh negara dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antardaerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional.

Dalam kurun waktu lebih dari satu dekade, terdapat berbagai perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan Jalan yang belum dapat diakomodir oleh UU tentang Jalan. UU tentang jalan perlu dilakukan perubahan agar dapat memenuhi kebutuhan hukum saat ini dan sesuai dengan perkembangan zaman yang semakin dinamis.

Penyelenggaraan jalan harus dilaksanakan dengan berdasarkan asas: kemanfaatan; keselamatan; keamanan; persatuan dan kesatuan; efisiensi; keadilan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberdayagunaan dan

## **Draf NA per 24 September 2020**

keberhasilgunaan; keterpaduan; kebersamaan dan kemitraan; berkelanjutan; transparansi dan akuntabilitas; dan partisipatif.

Adapun pengaturan penyelenggaraan jalan bertujuan untuk:

- a. mewujudkan ketertiban, keamanan, kelancaran, keselamatan arus penumpang dan barang, serta kepastian hukum dalam penyelenggaraan jalan;
- b. mewujudkan penyelenggaraan jalan yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, percepatan distribusi logistik, pemerataan pembangunan, dan konsep pembangunan jalan berkelanjutan;
- c. mewujudkan peran penyelenggara jalan secara optimal dalam pemberian layanan kepada masyarakat;
- d. mewujudkan pelayanan jalan yang andal dan prima serta berpihak pada kepentingan masyarakat dengan memenuhi kinerja jalan yang laik fungsi dan berdaya saing;
- e. mewujudkan sistem jaringan jalan yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mendukung terselenggaranya sistem transportasi yang terpadu;
- f. mewujudkan pengusahaan jalan tol yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan serta memenuhi SPM; dan
- g. mewujudkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan jalan.

Perubahan dalam undang-undang ini dilakukan baik dari sisi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan maupun substansi atau materi muatan. Perubahan meliputi penambahan materi muatan baru dan penyempurnaan baik dengan melakukan rekonstruksi norma atau materi muatan yang ada maupun dengan melakukan restukturisasi susunan pasal dan bab. Perubahan diarahkan guna mendukung penyelenggaraan jalan agar dapat mencapai tujuan pembangunan nasional sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara garis besar pengaturan penyempurnaan substansi atas UU tentang Jalan meliputi penetapan status jalan dan perubahannya, pengertian cakupan ruas jalan, penyempurnaan bagian-bagian jalan, wewenang pemerintah kabupaten dan pemerintah desa dalam penyelenggaraan jalan, pembangunan jalan umum, anggaran pembangunan jalan umum termasuk dukungan pusat kepada daerah dan desa, preservasi jaringan jalan yang

sudah ada, penguatan pengaturan pengoperasian jalan, pemeliharaan dan preservasi jalan, pengusaha, konsesi jalan tol, tarif, dan SPM jalan tol, pengaturan jalan khusus, pengadaan tanah, serta data dan informasi yang terintegrasi dalam penyelenggaraan jalan.

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang**

### **1. Ketentuan Umum**

Beberapa pengertian dalam rancangan undang-undang yang diubah untuk menyesuaikan dengan definisi yang sama dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkait antara lain:

1. 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, di bawah permukaan tanah, dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.
2. Sistem Jaringan Jalan adalah satu kesatuan ruas Jalan yang saling menghubungkan dan mengikat pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah yang berada dalam pengaruh pelayanannya dalam satu hubungan hierarkis.
3. Penyelenggaraan Jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan Jalan.
4. Penyelenggara Jalan adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan Jalan sesuai dengan kewenangannya.
5. Pengaturan Jalan adalah kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang Jalan.
6. Pembinaan Jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan Jalan.
7. Pembangunan Jalan adalah kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta

pengoperasian dan pemeliharaan Jalan.

8. Konsep Pembangunan Jalan Berkelanjutan adalah upaya pembangunan Jalan memperhatikan efisiensi yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya agar terdapat keseimbangan antara aspek lingkungan, ekonomi, dan sosial.
9. Pengawasan Jalan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan Jalan.
10. Jalan Umum adalah Jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
11. Jalan Bebas Hambatan adalah Jalan Umum untuk lalu lintas menerus dengan pengendalian Jalan masuk secara penuh dan tanpa adanya persimpangan sebidang serta dilengkapi dengan pagar ruang milik Jalan.
12. Jalan Tol adalah Jalan Umum bebas hambatan yang merupakan bagian Sistem Jaringan Jalan dan sebagai Jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar Tol.
13. Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan Jalan Tol.
14. Badan Pengatur Jalan Tol yang selanjutnya disebut BPJT adalah badan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat, berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat yang melaksanakan sebagian wewenang pemerintah dalam Penyelenggaraan Jalan Tol.
15. Badan Usaha di bidang Jalan Tol yang selanjutnya disebut Badan Usaha adalah badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan Jalan Tol.
16. Jalan Khusus adalah Jalan yang dibangun oleh instansi, badan usaha, perseorangan, atau kelompok masyarakat untuk kepentingan sendiri.
17. Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah standar pelayanan yang terukur untuk menciptakan keselamatan dan dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh pengguna Jalan.
18. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud

## **Draf NA per 24 September 2020**

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

19. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Jalan.
20. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
21. Pemerintah Desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
22. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

### **2. Asas Penyelenggaraan Jalan**

Penyelenggaraan jalan dilaksanakan dengan berdasarkan asas kemanfaatan, keselamatan, keamanan, persatuan dan kesatuan, efisiensi, keadilan, keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterpaduan, kebersamaan dan kemitraan, berkelanjutan, dan transparansi dan akuntabilitas, serta partisipatif.

### **3. Tujuan Pengaturan Penyelenggaraan Jalan**

Pengaturan penyelenggaraan jalan bertujuan untuk:

- a. mewujudkan ketertiban, keamanan, kelancaran, keselamatan arus penumpang dan barang, serta kepastian hukum dalam penyelenggaraan jalan;
- b. mewujudkan penyelenggaraan jalan yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, percepatan distribusi logistik, pemerataan pembangunan, dan konsep pembangunan jalan berkelanjutan;
- c. mewujudkan peran penyelenggara jalan secara optimal dalam pemberian layanan kepada masyarakat;
- d. mewujudkan pelayanan jalan yang andal dan prima serta berpihak pada kepentingan masyarakat dengan memenuhi kinerja jalan yang

## **Draf NA per 24 September 2020**

- laik fungsi dan berdaya saing;
- e. mewujudkan sistem jaringan jalan yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mendukung terselenggaranya sistem transportasi yang terpadu;
  - f. mewujudkan pengusahaan jalan tol yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan serta memenuhi spm; dan
  - g. mewujudkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan jalan.
4. Lingkup Pengaturan
- Lingkup pengaturan meliputi peran, pengelompokan, dan bagian-bagian jalan, jalan umum, jalan tol, jalan khusus, pengadaan tanah, data dan informasi, dan peran serta masyarakat.
5. Peruntukan Jalan
- Jalan sesuai dengan peruntukannya terdiri atas jalan umum dan jalan khusus. Jalan umum dikelompokkan menurut sistem, fungsi, status, dan kelas. Jalan khusus bukan diperuntukkan bagi lalu lintas umum untuk distribusi barang dan/atau jasa masyarakat namun untuk kepentingan penyelenggara jalan khusus.
6. Pembatasan Jumlah Jalan Masuk
- Pembatasan jumlah jalan masuk dilakukan berdasarkan izin penyelenggara jalan dengan menyediakan ruas jalan yang sejajar dengan jalan arteri.
7. Kewajiban Pencantuman Identitas Masing-Masing Ruas Jalan
- Jalan umum menurut statusnya dikelompokkan ke dalam jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa. Pemerintah Pusat, Daerah, dan Desa wajib menetapkan status jalan sesuai dengan pengelompokan berdasarkan fungsinya secara berkala paling lama setiap 5 (lima) tahun. Dalam hal terdapat ruas jalan yang belum ditetapkan statusnya, Pemerintah Pusat, Daerah, dan Desa wajib menetapkan status jalan paling lama 5 tahun terhitung sejak undang-undang ini

## Draf NA per 24 September 2020

diundangkan. Dalam hal ada jalan baru yang dibangun untuk kebutuhan khusus, Pemerintah Pusat, Daerah, dan Desa wajib menetapkan status jalan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak jalan baru selesai dibangun. Berdasarkan pengelompokan jalan menurut statusnya, penyelenggara jalan wajib mencantumkan identitas masing-masing ruas jalan.

Jalan nasional meliputi:

- a. jalan arteri dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antaribukota provinsi;
- b. jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antaribukota provinsi;
- c. jalan strategis nasional; dan
- d. jalan tol.

Jalan provinsi meliputi:

- a. jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten/kota;
- b. jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antaribukota kabupaten/kota; dan
- c. jalan strategis provinsi.

Jalan kabupaten meliputi:

- a. jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang tidak termasuk pada jalan nasional dan jalan provinsi;
- b. jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota kabupaten dengan ibukota kecamatan, ibukota kabupaten dengan pusat desa, antaribukota kecamatan, ibukota kecamatan dengan pusat desa, ibukota kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, antarpusat kegiatan lokal, antardesa, dan poros desa;
- c. jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah kabupaten;
- d. jalan strategis kabupaten; dan
- e. jalan strategis desa.

Jalan kota meliputi jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder

## Draf NA per 24 September 2020

yang menghubungkan antarpusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antarpersil, serta menghubungkan antarpusat permukiman yang berada di dalam kota. Jalan desa meliputi jalan umum yang menghubungkan kawasan dan/atau antar-permukiman di dalam desa, serta jalan lingkungan di dalam desa.

Ketentuan lebih lanjut mengenai status jalan umum diatur dalam peraturan pemerintah.

### 8. Perubahan Status Jalan

Status jalan dapat dievaluasi secara berkala untuk perubahan status berdasarkan perubahan fungsi jalan. Perubahan status jalan dilakukan dengan mempertimbangkan antara lain:

- a. jalan berperan penting dalam pelayanan terhadap wilayah yang lebih luas daripada wilayah sebelumnya;
- b. jalan semakin dibutuhkan masyarakat dalam rangka pengembangan sistem transportasi;
- c. jalan melayani lebih banyak masyarakat dalam wilayah wewenang penyelenggara jalan yang baru;
- d. jalan semakin berkurang peranannya, dan/atau semakin sempit luas wilayah yang dilayani;
- e. faktor risiko dan tingkat kesulitan pembangunan jalan;
- f. kapasitas jalan;
- g. jumlah penduduk daerah sekitar ruas jalan; dan/atau
- h. kecepatan rata-rata arus lalu lintas dibandingkan dengan kecepatan rencana.

Perubahan status jalan ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak perubahan fungsi ditetapkan. Ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan status Jalan Umum diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### 9. Bagian-Bagian Jalan

Setiap jalan harus memiliki bagian-bagian jalan yang merupakan ruang yang dipergunakan untuk mobilitas, konstruksi jalan, keperluan

## **Draf NA per 24 September 2020**

peningkatan kapasitas jalan, dan keselamatan bagi pengguna jalan.

Bagian-bagian jalan meliputi:

- a. ruang manfaat jalan;
- b. ruang milik jalan; dan
- c. ruang pengawasan jalan.

Dalam rangka tertib pemanfaatan jalan, bagian-bagian jalan harus dijaga agar senantiasa berfungsi dengan baik. Ruang manfaat jalan terdiri dari badan jalan termasuk jalur serta fasilitas pejalan kaki dan sepeda, saluran tepi jalan, ambang pengaman jalan, dan jalur jaringan utilitas terpadu. Penyediaan fasilitas pejalan kaki dan sepeda dikecualikan di jalan bebas hambatan dan jalan tol. Ruang milik jalan meliputi ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu di luar ruang manfaat jalan. Ruang pengawasan jalan merupakan ruang tertentu di luar ruang milik jalan yang ada di bawah pengawasan penyelenggara jalan. Selain memiliki bagian jalan, untuk mendukung fungsi jalan dapat dibangun bangunan penghubung berupa jembatan dan/atau terowongan guna mengatasi rintangan antar ruas jalan. Pemanfaatan bagian-bagian jalan selain peruntukannya wajib memperoleh izin dari penyelenggara jalan sesuai kewenangannya. Setiap orang yang melanggar ketentuan izin dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dan/atau denda administratif.

Ketentuan lebih lanjut mengenai bagian-bagian jalan dan bangunan penghubung, pemanfaatannya, dan sanksi administratif diatur dalam peraturan pemerintah.

### **10. Penguasaan Jalan**

Penguasaan atas jalan ada pada negara. Penguasaan oleh negara memberi wewenang kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan sesuai dengan kewenangannya dengan memperhatikan keberlangsungan pelayanan jalan dalam kesatuan sistem jaringan jalan.

### **11. Wewenang Pemerintah dan Perencanaan Umum Jaringan Jalan**

Wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan meliputi:

## **Draf NA per 24 September 2020**

- a. pengembangan sistem jaringan jalan secara nasional;
- b. penyelenggaraan jalan secara umum; dan
- c. penyelenggaraan jalan nasional.

Dalam mengembangkan sistem jaringan jalan secara nasional, pemerintah pusat menyusun rencana umum jaringan jalan secara nasional dengan memperhatikan:

- a. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- b. rencana tata ruang wilayah;
- c. tataran transportasi nasional yang ada dalam sistem transportasi nasional;
- d. rencana pembangunan jangka panjang nasional; dan
- e. konsep pembangunan jalan berkelanjutan.

Rencana umum jaringan Jalan secara nasional dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah disusun sesuai dengan pola ruang sebagai dasar penyusunan prioritas untuk menyeimbangkan pembangunan wilayah dan kawasan antara daerah sudah berkembang, sedang berkembang, dan pengembangan baru. Wewenang Penyelenggaraan Jalan secara umum dan Penyelenggaraan Jalan nasional meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

### **12. Wewenang Pemerintah Kabupaten**

Wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten. Wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota. Wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan. Dalam hal pemerintah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya, pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang kepada pemerintah provinsi dan/atau Pemerintah Pusat dan/atau pemerintah provinsi dan/atau Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan penyelenggaraan jalan dimaksud.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Ketentuan lebih lanjut mengenai wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, wewenang penyelenggaraan jalan kota, dan penyerahan wewenang dan pengambilalihan diatur dalam peraturan pemerintah.

### **13. Wewenang Pemerintah Desa**

Wewenang pemerintah desa dalam penyelenggaraan jalan meliputi jalan desa. Wewenang penyelenggaraan jalan desa meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan. Dalam hal pemerintah desa belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya pemerintah desa dapat menyerahkan wewenang kepada pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah pusat dan/atau pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah pusat mengambil alih pelaksanaan penyelenggaraan jalan desa. Ketentuan lebih lanjut mengenai wewenang penyelenggaraan jalan desa, penyerahan wewenang, dan pengambilalihan diatur dalam peraturan pemerintah

### **14. Pengaturan Jalan Umum**

Pengaturan jalan umum meliputi pengaturan jalan secara umum, pengaturan jalan nasional, pengaturan jalan provinsi, pengaturan jalan kabupaten, pengaturan jalan kota, dan pengaturan jalan desa.

Pengaturan jalan secara umum meliputi:

- a. pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
- b. perumusan kebijakan perencanaan;
- c. pengendalian penyelenggaraan jalan secara makro; dan
- d. penetapan norma, standar, kriteria, dan pedoman pengaturan jalan.

Pengaturan jalan nasional meliputi:

- a. penetapan fungsi jalan untuk ruas jalan arteri dan jalan kolektor yang menghubungkan antaribukota provinsi dalam sistem jaringan jalan primer;
- b. penetapan status jalan nasional; dan
- c. penyusunan rencana umum jaringan jalan nasional.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Dalam perumusan kebijakan perencanaan dan penyusunan rencana umum jaringan jalan nasional, pemerintah harus memperhatikan:

- a. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- b. rencana tata ruang wilayah nasional;
- c. tataran transportasi nasional yang ada dalam sistem transportasi nasional; dan
- d. konsep pembangunan jalan berkelanjutan.

### **15. Pengaturan Jalan Provinsi**

Pengaturan jalan provinsi meliputi:

- a. perumusan kebijakan penyelenggaraan jalan provinsi berdasarkan kebijakan nasional di bidang jalan;
- b. penyusunan pedoman operasional penyelenggaraan jalan provinsi dengan memperhatikan keserasian antarwilayah provinsi;
- c. penetapan fungsi jalan dalam sistem jaringan jalan sekunder dan jalan kolektor yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten, antaribukota kabupaten, jalan lokal, dan jalan lingkungan dalam sistem jaringan jalan primer;
- d. penetapan status jalan provinsi; dan
- e. penyusunan perencanaan jaringan jalan provinsi.

Dalam penyusunan perencanaan jaringan jalan provinsi, pemerintah provinsi harus memperhatikan:

- a. rencana pembangunan jangka panjang provinsi;
- b. rencana tata ruang wilayah provinsi;
- c. tataran transportasi wilayah provinsi yang ada dalam sistem transportasi nasional;
- d. rencana umum jaringan jalan nasional; dan
- e. konsep pembangunan jalan berkelanjutan.

### **16. Pengaturan Jalan Kabupaten**

Pengaturan jalan kabupaten meliputi:

- a. perumusan kebijakan penyelenggaraan jalan kabupaten berdasarkan kebijakan nasional di bidang jalan dengan memperhatikan keserasian antardaerah dan antarkawasan;

## Draf NA per 24 September 2020

- b. penyusunan pedoman operasional penyelenggaraan jalan kabupaten;
- c. penetapan status jalan kabupaten; dan
- d. penyusunan perencanaan jaringan jalan kabupaten.

Dalam penyusunan perencanaan jaringan jalan kabupaten, pemerintah kabupaten harus memperhatikan:

- a. rencana pembangunan jangka panjang kabupaten;
- b. rencana tata ruang wilayah kabupaten;
- c. tataran transportasi lokal kabupaten yang ada dalam sistem transportasi nasional;
- d. rencana umum jaringan jalan nasional dan jalan provinsi; dan
- e. konsep pembangunan jalan berkelanjutan.

### 17. Pengaturan Jalan Kota

Pengaturan jalan kota meliputi:

- a. perumusan kebijakan penyelenggaraan jalan kota berdasarkan kebijakan nasional di bidang jalan dengan memperhatikan keserasian antardaerah dan antarkawasan;
- b. penyusunan pedoman operasional penyelenggaraan jalan kota;
- c. penetapan status jalan kota; dan
- d. penyusunan perencanaan jaringan jalan kota.

Dalam penyusunan perencanaan jaringan jalan kota, pemerintah kota harus memperhatikan:

- a. rencana pembangunan jangka panjang kota;
- b. rencana tata ruang wilayah kota;
- c. tataran transportasi lokal kota yang ada dalam sistem transportasi nasional;
- d. rencana umum jaringan jalan nasional dan jalan provinsi; dan
- e. konsep pembangunan jalan berkelanjutan.

### 18. Pengaturan Jalan Desa

Pengaturan jalan desa meliputi:

## Draf NA per 24 September 2020

- a. perumusan kebijakan penyelenggaraan jalan desa berdasarkan kebijakan nasional di bidang jalan dengan memperhatikan keserasian antardaerah dan antarkawasan;
- b. penyusunan pedoman operasional penyelenggaraan jalan desa;
- c. penetapan status jalan desa; dan
- d. penyusunan perencanaan jaringan jalan desa.

Dalam penyusunan perencanaan jaringan jalan desa, pemerintah desa harus memperhatikan:

- a. rencana pembangunan jangka panjang desa;
- b. rencana tata ruang wilayah desa;
- c. tataran transportasi lokal desa yang ada dalam sistem transportasi nasional;
- d. rencana umum jaringan jalan nasional, jalan provinsi, dan jalan kabupaten; dan
- e. konsep pembangunan jalan berkelanjutan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan jalan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### 19. Pembangunan Jalan Umum

Pembangunan jalan umum ditujukan untuk mencapai kondisi laik fungsi dan berdaya saing baik jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa.

Pembangunan jalan umum meliputi:

- a. pembangunan jalan baru; dan
- b. preservasi jaringan jalan yang sudah ada; dan
- c. pengembangan jalan melalui peningkatan kapasitas dan kualitas jalan.

Pembangunan jalan umum meliputi pembangunan jalan secara umum, pembangunan jalan nasional, pembangunan jalan provinsi, pembangunan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa.

Pembangunan jalan umum terdiri dari kegiatan:

- a. penyusunan program dan anggaran;
- b. perancangan teknis;

- c. pelaksanaan konstruksi;
- d. pengoperasian jalan; dan
- e. pemeliharaan jalan.

Sebagian wewenang pemerintah p u s a t dan/atau pemerintah daerah di bidang pembangunan jalan dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah di bawahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 20. Penyusunan Program dan Anggaran

Penyusunan program pembangunan jalan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten, kota, dan desa meliputi pembangunan jalan baru, preservasi jaringan jalan yang sudah ada, dan pengembangan jalan. Penyusunan program pembangunan jalan pada jaringan jalan primer harus bersinergi dengan sistem transportasi dan sistem logistik. Penyusunan program pembangunan jalan harus berdasarkan rencana tata ruang nasional, daerah, dan/atau desa. Penyusunan program pembangunan jalan memperhatikan klasifikasi status jalan.

Penyusunan program pembangunan jalan baru ditujukan untuk mempercepat mobilitas barang dan/atau orang, menciptakan sistem logistik yang efisien, serta membuka akses yang menghubungkan seluruh wilayah Indonesia terutama di wilayah perbatasan negara.

Penyusunan program preservasi jalan ditujukan untuk mempertahankan kondisi kemandapan jalan yang sudah ada agar bertahan hingga mencapai umur rencana.

Penyusunan program pengembangan jalan melalui peningkatan kapasitas dan kualitas jalan dilakukan melalui tetapi tidak terbatas pada:

- a. modernisasi jaringan jalan dengan pembangunan jalan bebas hambatan;
- b. modernisasi jalan nasional non tol; dan
- c. mengutamakan dukungan jaringan jalan pada kawasan pertumbuhan prioritas.

Anggaran pembangunan jalan umum menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau pemerintah desa sesuai

## Draf NA per 24 September 2020

dengan kewenangannya. Pemerintah pusat dapat memberikan dukungan anggaran pembangunan jalan umum bagi pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dukungan anggaran termasuk tetapi tidak terbatas pada:

- a. belanja kementerian/lembaga;
- b. dana alokasi khusus;
- c. insentif kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa untuk dapat melaksanakan peran dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan, penyediaan, dan pelayanan sektor jalan kepada masyarakat;
- d. dana desa;
- e. pinjaman daerah; dan/atau
- f. dana lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam memberikan dukungan anggaran kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa, pemerintah pusat mempertimbangkan:

- a. jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, atau jalan desa merupakan ruas prioritas atau memiliki peran strategis;
- b. besarnya alokasi dan penyerapan dana anggaran pendapatan dan belanja daerah atau anggaran pendapatan dan belanja desa untuk sektor jalan;
- c. proporsionalitas kontribusi pendanaan dari pemerintah dan pemerintah daerah atau pemerintah desa terhadap ruas jalan yang akan dibangun;
- d. pelaksanaan pemeliharaan dan peningkatan kapasitas dan kualitas jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, atau jalan desa;
- e. pemenuhan standar pelayanan minimal jalan yang ditetapkan;
- f. perbandingan panjang jalan di daerah dengan luas wilayah;
- g. fungsi jalan merupakan jalan arteri;
- h. kondisi tanah dan topografi di ruas jalan yang akan dibangun;
- i. peran sebagai daerah penghasil; dan/atau
- j. usulan program infrastruktur jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, atau jalan desa berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pemerintah pusat wajib menyusun pedoman pemberian dukungan anggaran berdasarkan pertimbangan tersebut di atas. Dalam mengelola anggaran pembangunan jalan, pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau pemerintah desa dapat mengembangkan model pembiayaan berbasis ketersediaan layanan untuk mempercepat peningkatan layanan jalan.

21. Perencanaan Teknis

Perencanaan teknis pembangunan jalan meliputi perencanaan teknis jalan, bangunan penghubung, dan bangunan pelengkap. Perencanaan teknis harus dilakukan secara optimal dengan memenuhi berbagai persyaratan teknis di bidang konstruksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain persyaratan teknis, perencanaan teknis harus melakukan evaluasi dampak keselamatan jalan dan memperhatikan Konsep Pembangunan Jalan Berkelanjutan yang mencakup aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan.

22. Pelaksanaan Konstruksi,

Pelaksanaan konstruksi pembangunan jalan wajib memenuhi standar dan kualitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang konstruksi. Dalam setiap tahapan pelaksanaan konstruksi dilakukan audit keselamatan jalan sesuai dengan pedoman audit keselamatan jalan.

23. Pengoperasian Jalan

Penyelenggara jalan wajib memenuhi persyaratan uji laik fungsi secara teknis dan administratif, inspeksi keselamatan Jalan, dan audit keselamatan Jalan untuk memulai pengoperasian jalan. Pengoperasian jalan wajib memenuhi SPM. SPM terdiri dari SPM jaringan jalan dan SPM ruas jalan diwujudkan dengan penyediaan prasarana jalan dan penggunaan jalan yang memadai. Penerapan SPM dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kondisi masing-masing wilayah guna mencapai standar pelayanan yang lebih tinggi dan dievaluasi secara berkala setiap tahun. Ketentuan mengenai persyaratan uji laik fungsi, inspeksi

## **Draf NA per 24 September 2020**

keselamatan jalan, dan audit keselamatan jalan dan SPM diatur dalam peraturan pemerintah.

### **24. Pemeliharaan Jalan**

Pemeliharaan jalan meliputi kegiatan:

- a. preservasi;
- b. pemeliharaan rutin;
- c. pemeliharaan berkala;
- d. rehabilitasi; dan
- e. rekonstruksi.

Penyelenggara jalan wajib melaksanakan pemeliharaan jalan secara berkesinambungan sesuai dengan kondisi segmen ruas jalan untuk mencapai umur rencana dan mempertahankan tingkat pelayanan jalan. Pelaksanaan pemeliharaan jalan harus memperhatikan keselamatan pengguna jalan dan penempatan perlengkapan jalan secara jelas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeliharaan jalan diatur dalam peraturan pemerintah.

### **25. Pengawasan Jalan Umum**

Dalam mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan jalan umum dilakukan pengawasan.

Pengawasan terdiri dari kegiatan pemantauan dan evaluasi yang meliputi:

- a. penilaian kinerja penyelenggaraan jalan;
- b. pengkajian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan jalan;
- c. pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan; dan
- d. pemenuhan SPM yang ditetapkan oleh penyelenggara jalan.

Pengawasan jalan umum meliputi pengawasan jalan secara umum, pengawasan jalan nasional, pengawasan jalan provinsi, pengawasan jalan kabupaten/kota; serta pengawasan jalan desa. Pengawasan jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten/kota, dan jalan desa dilaksanakan oleh penyelenggara jalan sesuai dengan kewenangannya. Penyelenggara jalan dan instansi terkait yang berwenang dalam

## Draf NA per 24 September 2020

pengawasan lalu lintas angkutan jalan wajib berkoordinasi dalam melakukan pengawasan dan pengendalian muatan yang berlebih yang menjadi faktor perusak jalan. Penyelenggara jalan wajib melakukan langkah-langkah penanganan terhadap hasil pengawasan, termasuk upaya hukum atas terjadinya pelanggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan jalan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### 26. Jalan Tol

Jalan tol diselenggarakan untuk:

- a. memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang;
- b. meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi;
- c. meringankan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan;
- d. meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan;
- e. meningkatkan aksesibilitas dari daerah potensial yang belum berkembang; dan
- f. meningkatkan dan memberdayakan perekonomian masyarakat.

Jalan tol merupakan bagian dari sistem jaringan jalan nasional dan terintegrasi dengan sistem transportasi yang terpadu. Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh pemerintah dan/atau badan usaha yang memenuhi persyaratan berdasarkan prinsip transparansi dan keterbukaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan jalan tol diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### 27. Tarif Tol

Tarif tol dihitung berdasarkan kemampuan bayar pengguna jalan, besar keuntungan biaya operasi kendaraan, dan kelayakan investasi. Tarif tol yang besarnya tercantum dalam perjanjian pengusahaan jalan tol ditetapkan pemberlakuannya bersamaan dengan penetapan pengoperasian jalan tersebut sebagai jalan tol.

## **Draf NA per 24 September 2020**

Evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali berdasarkan:

- a. kelayakan dan keuntungan minimal sebagaimana disepakati dalam perjanjian pengusahaan jalan tol setelah dilakukan audit oleh akuntan publik;
- b. pengaruh laju inflasi; dan
- c. pertimbangan kepuasan pengguna jalan tol terhadap pemenuhan SPM jalan tol.

Pemberlakuan tarif tol awal dan penyesuaian tarif tol ditetapkan oleh pemerintah pusat. Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif awal tol dan penyesuaian tarif tol diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **28. Pengusahaan Jalan Tol**

Pengusahaan jalan tol dilaksanakan dengan maksud untuk mempercepat perwujudan jaringan jalan bebas hambatan sebagai bagian dari jaringan jalan nasional. Pengusahaan jalan tol meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan. Wewenang mengatur pengusahaan jalan tol dilaksanakan oleh BPJT. Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, milik daerah dan/atau milik swasta. Pengusahaan jalan tol dilakukan melalui perjanjian pengusahaan jalan tol dengan BPJT. Pengusahaan jalan tol diaudit oleh lembaga yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengembangan jaringan jalan tol tidak dapat diwujudkan oleh badan usaha, pemerintah pusat dapat mengambil langkah sesuai dengan kewenangannya. Konsesi pengusahaan jalan tol diberikan dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian yang ditetapkan antara pemerintah pusat dan badan usaha melalui mekanisme yang transparan dan akuntabel. Dalam hal konsesi berakhir, pengusahaan jalan tol dikembalikan kepada pemerintah pusat.

Pemerintah Pusat sesuai dengan kewenangannya, dapat menetapkan pengusahaan Jalan Tol sebagai berikut:

## Draf NA per 24 September 2020

- a. mengalihkan status Jalan Tol menjadi Jalan bebas hambatan non Tol; atau
- b. menawarkan pengusahaan baru kepada Badan Usaha hanya untuk pengoperasian dan pemeliharaan Jalan Tol agar tarif yang dikenakan tidak terlalu tinggi.

Penetapan pengusahaan Jalan Tol didasarkan pada kemampuan keuangan negara serta kelayakan ekonomi dan finansial untuk pengoperasian dan pemeliharaan Jalan Tol.

Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengusahaan jalan tol tidak dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam perjanjian pengusahaan jalan tol, pemerintah dapat melakukan langkah penyelesaian untuk keberlangsungan pengusahaan jalan tol. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengusahaan jalan tol diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### 29. Standar Pelayanan Minimum

Badan usaha yang mendapatkan hak pengusahaan jalan tol wajib memenuhi SPM jalan tol.

SPM jalan tol paling sedikit meliputi substansi pelayanan sebagai berikut:

- a. kondisi jalan tol;
- b. kondisi gerbang tol;
- c. penerangan lalu lintas;
- d. informasi lalu lintas jalan tol;
- e. kecepatan tempuh rata-rata;
- f. aksesibilitas;
- g. mobilitas;
- h. keselamatan;
- i. unit pertolongan/penyelamatan dan bantuan pelayanan;
- j. lingkungan; dan
- k. tempat istirahat dan pelayanan.

Badan usaha wajib melakukan evaluasi terhadap pemenuhan SPM jalan tol secara berkala. SPM jalan tol merupakan informasi publik

## **Draf NA per 24 September 2020**

yang ditetapkan dalam perjanjian pengusahaan jalan tol. Ketentuan lebih lanjut mengenai SPM jalan tol diatur dalam peraturan pemerintah. Setiap Badan Usaha yang tidak memenuhi SPM jalan tol dikenai sanksi administratif terdiri dari:

- a. teguran tertulis;
- b. penundaan kenaikan tarif;
- c. denda administratif; dan/atau
- d. pembatalan perjanjian pengusahaan jalan tol.

Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **30. Jalan Pengganti**

Setiap badan usaha yang melaksanakan pembangunan jalan tol melewati jalan yang telah ada wajib menyediakan jalan pengganti yang laik fungsi. Setiap badan usaha yang melaksanakan pembangunan jalan tol yang berlokasi di atas jalan yang telah ada, wajib memastikan jalan yang ada tetap laik fungsi. Dalam hal pelaksanaan pembangunan jalan tol mengganggu jalur lalu lintas yang telah ada, badan usaha wajib menyediakan jalan pengganti sementara yang layak. Ketentuan lebih lanjut mengenai jalan pengganti, pembangunan jalan tol di atas jalan yang telah ada, dan penyediaan jalan pengganti sementara diatur dalam peraturan pemerintah.

Setiap badan usaha yang tidak menyediakan jalan pengganti dikenai sanksi administratif berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. denda administratif; dan/atau
- c. pembatalan perjanjian pengusahaan jalan tol.

Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **31. Tempat Istirahat**

Jalan tol antarkota yang memenuhi kriteria tertentu harus dilengkapi dengan tempat istirahat dan pelayanan untuk kepentingan pengguna

jalan tol. Pengusahaan tempat istirahat dan pelayanan dilakukan dengan partisipasi usaha mikro dan kecil melalui pola kemitraan dengan memprioritaskan usaha mikro dan kecil yang terdampak di sekitar pembangunan jalan tol.

Ketentuan mengenai jalan tol antarkota dengan kriteria tertentu dan pengusahaan tempat istirahat dan pelayanan diatur dalam peraturan pemerintah.

### 32. Pengguna Jalan Tol

Pengguna jalan tol diwajibkan membayar tarif jalan tol. Tarif jalan tol digunakan untuk pengembalian investasi, pengoperasian, dan pemeliharaan. Pengguna jalan tol wajib menaati peraturan perundang-undangan tentang lalu lintas dan angkutan jalan, peraturan perundang-undangan tentang jalan, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Pengguna jalan tol berhak mendapatkan pelayanan jalan tol yang sesuai dengan SPM.

Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban pengguna jalan tol, serta hak pengguna jalan tol diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

### 33. Pengawasan Jalan Tol

Pengawasan jalan tol meliputi kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan dan pembinaan jalan tol serta pengusahaan jalan tol. Pengawasan jalan tol terdiri dari pengawasan umum yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pengawasan perusahaan yang dilakukan oleh BPJT. Hasil pengawasan merupakan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan jalan tol diatur dalam peraturan pemerintah.

### 34. Jalan Khusus

Jalan khusus merupakan jalan yang dibangun dan dipelihara oleh instansi pemerintah atau pemerintah daerah selain penyelenggara jalan, badan usaha berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum, perseorangan, atau kelompok masyarakat. Jalan khusus dipergunakan

## **Draf NA per 24 September 2020**

untuk melayani kepentingan sendiri. Setiap badan usaha termasuk penyedia jasa dan/atau sub penyedia jasa wajib membangun Jalan Khusus untuk keperluan mobilitas usahanya. Dalam hal badan usaha, penyedia jasa, dan/atau sub penyedia jasa tidak membangun Jalan Khusus dan menggunakan Jalan Umum, wajib melakukan perbaikan terhadap kerusakan Jalan Umum.

Jalan khusus dapat digunakan untuk lalu lintas umum sepanjang tidak merugikan kepentingan penyelenggara jalan khusus berdasarkan izin dari penyelenggara jalan khusus. Dalam hal ruas jalan khusus digunakan untuk lalu lintas umum, jalan khusus dibangun sesuai dengan persyaratan jalan umum sepanjang tidak merugikan kepentingan penyelenggara jalan khusus. Penyelenggaraan jalan khusus yang mengizinkan penggunaan jalan khusus untuk lalu lintas umum, dapat meminta pembinaan teknis dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan secara berkala terhadap jalan khusus berdasarkan hasil pengawasan fungsi dan manfaat.

Penyelenggara jalan khusus dapat menyerahkan jalan khusus kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya untuk ditetapkan sebagai jalan umum.

Pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dapat mengambil alih suatu ruas jalan khusus tertentu untuk ditetapkan sebagai jalan umum dengan pertimbangan untuk:

- a. kepentingan pertahanan dan keamanan negara;
- b. kepentingan pembangunan ekonomi nasional dan perkembangan suatu daerah; dan/atau
- c. meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Penyerahan dan pengambilalihan jalan khusus untuk ditetapkan sebagai jalan umum sesuai dengan fungsi jalan.

Pembangunan jalan khusus meliputi kegiatan:

- a. penyusunan program dan anggaran;
- b. perencanaan teknis;

- c. pelaksanaan konstruksi;
- d. pengoperasian jalan; dan
- e. pemeliharaan jalan.

Pembangunan jalan khusus harus memperhatikan aspek lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan jalan khusus diatur dalam peraturan pemerintah.

### 35. Pengadaan Tanah

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah menjamin pengadaan tanah untuk pembangunan jalan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan diselenggarakan sesuai dengan:

- a. rencana tata ruang wilayah;
- b. rencana pembangunan nasional/daerah;
- c. rencana strategis; dan
- d. rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

Dalam hal belum ada rencana tata ruang wilayah, proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan dapat dilakukan secara bersamaan dengan proses penetapan rencana tata ruang wilayah.

Pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan/atau sumber lain yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk percepatan pembangunan jalan, pendanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan dapat bersumber terlebih dahulu dari dana badan usaha selaku Instansi yang memerlukan tanah yang mendapat kuasa berdasarkan perjanjian, yang bertindak atas nama lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota. Ketentuan mengenai mekanisme pendanaan pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut di atas berlaku secara mutatis mutandis bagi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol.

### 36. Data dan Informasi

Dalam membangun sistem jaringan jalan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban membangun, menyusun, mengembangkan, dan menyediakan sistem data dan informasi penyelenggaraan jalan yang terintegrasi.

Sistem data dan informasi digunakan untuk keperluan:

- a. penyusunan program dan anggaran;
- b. perencanaan teknis;
- c. pelaksanaan konstruksi;
- d. pengoperasian jalan;
- e. pemeliharaan jalan; dan
- f. pengawasan.

Sistem data dan informasi memuat basis data jaringan jalan secara nasional. Basis data wajib diperbaharui setiap 1 (satu) tahun oleh pemerintah pusat. Ketentuan lebih lanjut mengenai data dan informasi diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### 37. Ketentuan Peralihan

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Penyelenggaraan Jalan desa oleh pemerintah kabupaten yang telah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Jalan masih berlaku untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak

## **Draf NA per 24 September 2020**

Undang-Undang ini mulai berlaku atau sampai dengan diterbitkannya peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini.

### **38. Penutup**

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun dihitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

**BAB VI**  
**PENUTUP**

**A. Simpulan**

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Beberapa ketentuan dalam UU tentang Jalan sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta perkembangan dinamika legislasi terkait dengan pengaturan di bidang jalan mengharuskan adanya penyesuaian dan sinkronisasi sehingga perlu dilakukan penyempurnaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tentang Jalan.
2. Asas yang digunakan dalam RUU tentang Perubahan atas UU tentang Jalan yaitu asas kemanfaatan, asas keselamatan, asas keamanan, asas persatuan dan kesatuan, asas efisiensi, asas keadilan, asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, asas keterpaduan, asas kebersamaan dan kemitraan, asas berkelanjutan, dan asas transparansi dan akuntabilitas, serta asas partisipatif. Dalam tataran praktik, penyelenggaraan jalan menimbulkan beberapa permasalahan diantaranya kewenangan penyelenggaraan jalan yang dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan dan pengelolaan jalan berdasarkan status jalan yang menyebabkan ketimpangan kondisi jalan.

Konsep pembangunan jalan berkelanjutan merupakan suatu konsep yang perlu diterapkan karena mencakup tiga pilar utama yaitu lingkungan (*ecological*), ekonomi (*economic*), dan sosial (*community*). Pembangunan jalan yang berkelanjutan harus memperhatikan efisiensi khususnya pembangunan material dan sumber daya alam yang tidak terbarukan, keselamatan, dan keamanan pengguna jalan, mobilitas, pembatasan emisi, dan ekosistem.

Pemenuhan SPM perlu dipertegas, karena pelayanan jalan tidak hanya mengenai tingkat kemantapan jalan. Pelayanan dalam SPM memiliki

ukuran pelayanan yang lebih luas, tidak hanya kondisi perkerasan jalan, tetapi juga aksesibilitas, mobilitas, keselamatan jalan, kondisi jalan, dan geometrik jalan yang direpresentasikan oleh kecepatan. SPM tidak hanya diterapkan pada jalan tol, namun perlu diterapkan pada jalan non tol. Penerapan sistem baru yang akan diatur dalam undang-undang memiliki implikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara.

3. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait, mengevaluasi dan menganalisis UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Tentang Arsitek, Undang-Undang Tentang Jasa Konstruksi, Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Tentang Desa, Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Undang-Undang Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Undang-Undang Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Tentang Perkeretaapian, Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah, Undang-Undang Tentang Pembendaharaan Negara, Undang-Undang Tentang Kehutanan, Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas, Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol, dan Peraturan Pemerintah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
4. Pembuatan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada 3 (tiga) landasan penting, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan

yuridis. Landasan filosofis menyangkut pemikiran mendasar (filosofi dasar) yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan menyangkut tujuan bernegara, kewajiban negara melindungi masyarakat, bangsa, serta hak-hak dasar warga negara sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 (Pembukaan dan Batang Tubuh). Landasan sosiologis menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan atau kemajuan di bidang yang akan diatur di satu sisi serta permasalahan dan kebutuhan masyarakat pada sisi lain. Sedangkan landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur.

5. Perubahan atau penyempurnaan perlu dilakukan terhadap UU tentang Jalan terkait dengan penyelenggaraan jalan yang meliputi:
  - a. peruntukan jalan;
  - b. pembatasan jumlah jalan masuk;
  - c. kewajiban pencantuman identitas masing-masing ruas jalan;
  - d. perubahan status jalan;
  - e. bagian-bagian jalan;
  - f. penguasaan jalan;
  - g. wewenang pemerintah dan perencanaan umum jaringan jalan;
  - h. wewenang pemerintah kabupaten;
  - i. wewenang pemerintah desa;
  - j. pengaturan jalan umum;
  - k. pengaturan jalan provinsi;
  - l. pengaturan jalan kabupaten;
  - m. pengaturan jalan kota;
  - n. pengaturan jalan desa;
  - o. pembangunan jalan umum;
  - p. penyusunan program dan anggaran;
  - q. perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, dan pengoperasian jalan;
  - r. pemeliharaan jalan;
  - s. pengawasan jalan umum;

## **Draf NA per 24 September 2020**

- t. jalan tol;
- u. tarif tol;
- v. pengusahaan jalan tol;
- w. standar pelayanan minimum;
- x. jalan pengganti;
- y. tempat istirahat;
- z. pengguna jalan tol;
- aa. pengawasan jalan tol;
- bb. jalan khusus;
- cc. pengadaan tanah; dan
- dd. data dan informasi.
- ee. ketentuan peralihan

### **B. Saran**

Naskah Akademik sebagai dasar pemikiran disusunnya Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU tentang Jalan ini diharapkan memenuhi kebutuhan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan jalan serta pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan jalan yang sejalan dengan tujuan pembangunan nasional.

**DAFTAR PUSTAKA**

**Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan  
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Arsitek  
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah  
sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang  
Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang  
Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah  
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa  
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi  
Pembangunan Untuk Kepentingan Umum  
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan  
Permukiman  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan  
Pengelolaan Lingkungan Hidup  
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi  
Daerah  
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik  
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan  
Jalan  
Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang  
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian  
Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan  
Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025  
Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan  
Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah  
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara  
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan  
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen  
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok  
Agraria  
Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2006 tentang Jalan  
Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol sebagaimana  
diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30  
Tahun 2017  
Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Manajemen dan  
Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang  
Penyelenggaraan Penataan Ruang  
Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang  
Wilayah Nasional

**Buku**

- Bahan Makalah, “*Pengadaan Tanah Infrastruktur PU*”, disampaikan dalam peningkatan kemampuan SDM Bidang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Denpasar 3 Oktober 2012.
- Biro Hukum Kementerian Pekerjaan Umum, *Bahan Makalah Reformasi Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, disampaikan dalam peningkatan kemampuan SDM Bidang Pengadaan Tanah, Biro Hukum Kementerian Pekerjaan Umum, Jakarta, 10 September 2014.
- BPSPDM, Kementerian PUPR, 2017. *Modul 4: Sumber Dan Pola Pembiayaan Infrastruktur*, Bandung: Pusdiklat SDA dan Konstruksi.
- Iqbal, Zafar dan Suleman, Arief. 2010. “*Indonesia: Kendala Kritis Bagi Pembangunan Infrastruktur*”. Islamic Development Bank.
- Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat. 2010. *Draft Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Jalan*. Universitas Gajah Mada.
- Kementerian PPN/Bappenas. 2012. Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektorale Kedeputian Evaluasi Kinerja Pembangunan. *Laporan Akhir Evaluasi Pembangunan Bidang Transportasi di Indonesia*.
- Pusat Kajian Strategis (Pustra) Kementerian PU. 2010. *Laporan Ringkas Kajian Penyelenggaraan Infrastruktur Bidang PU Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Lingkungan*.
- S, Usman. 2009. “*Studi Infrastruktur dan Pembangunan Masyarakat: Image of The Subject Matter*”, Magister Pengelolaan Infrastruktur dan Pemberdayaan Masyarakat (PIPM), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sinaga, Harlan P. 2011. *Manajemen Preservasi Jalan Untuk Pengelolaan Jaringan Jalan Wilayah*, Bandung: Kementerian Pekerjaan Umum-Badan Penelitian dan Pengembangan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Jalan dan Jembatan.
- Walker., C. Mulcahy, J. Smith, A. Lam., 1995. *Privatized infrastructure : the build operate transfer approach*. Thomas Telford, P.T.I and Cochrane, R: London.

**Jurnal dan Tesis**

- Faah, Karlina Juliana. *Analisis Kesiapan Daerah Dalam Penerapan Konsep Jalan Berkelanjutan (Green Road) di Kota Kupang*, Tesis, Universitas Katolik Parahyangan, Juli 2017.
- Iek, Jekson Paulus. *Studi Penerapan Kontrak Long Segment Untuk Preservasi Jalan di Kabupaten Sorong Papua Barat*, Jurnal Agregat, Vol 4 No. 1, Mei 2019.
- Lawalata, Greece Maria. *Prinsip-Prinsip Pembangunan Jalan Berkelanjutan*, Jurnal Transportasi, Forum Studi Transportasi antar Perguruan Tinggi, Vol.13 No.2, Agustus 2013.
- Ridha, Fahrul. *Analisis Pengelolaan Dana Desa dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat di Kecamatan Langsa Kota Langsa*,

## Draf NA per 24 September 2020

- Jurnal At-Tawassuth, Jurnal Ekonomi Islam, Vol. IV No 2, Juli – Desember 2019.
- Ritonga, Efri Debby Ekinola. *Kajian Kriteria Penanganan Jalan Nasional Lintas Timur Provinsi Sumatera Utara*, Tesis, Fakultas Teknik Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, 2011.
- Saputra, Petrick Dwi dan Najid. *Pengendalian Penggunaan Kendaraan Pribadi Dengan Strategi Parkir dan ERP Di Sudirman-Thamrin (DKI Jakarta)*, Jurnal Mitra Teknik Sipil Vol.1 No.2, November 2018.
- Wahab, Abdul. *Dampak Peningkatan Kualitas Jalan Lingkar Barat Enrekang Terhadap Pengembangan Kawasan Pertanian*, Tesis, Progam Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro, 2009, hal. 126.

## Laman

- Aziz, Nyimas Latifah Letty, *Hubungan Kerjasama Pemerintah dengan Pihak Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, dimuat dalam <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-lokal/1107-hubungan-kerjasama-pemerintah-dengan-pihak-swasta-dalam-pembangunan-infrastruktur-di-indonesia>, diakses tanggal 3 April 2020.
- Bachnas, *Penyebab Kerusakan Jalan*, dimuat dalam <http://bachnas.staff.uui.ac.id/2009/02/14/penyebab-kerusakan-jalan>, diakses 18 Februari 2016.
- Bappenas, Kementerian PPN. (2019). *Fasilitasi Pembiayaan Inovatif Non APBN, PINA Center For Private Investment Gelar Penandatanganan Perjanjian Pendahuluan Dengan Investor dan Ivestee*, dimuat dalam <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/fasilitasi-pembiayaan-inovatif-non-apbn-pina-center-private-investment-gelar-penandatanganan-perjanjian-pendahuluan-dengan-investo/>, diakses tanggal 15 April 2020.
- Bina Marga Provinsi NTB, *Pemanfaatan Ruang Milik Jalan untuk Pemasangan Utilitas pada Ruas Jalan Provinsi*, dimuat dalam <http://binamarga.dpu.ntbprov.go.id/rekomendasi-pemanfaatan-ruang-milik-jalan-untuk-pemasangan-utilitas-pada-ruas-jalan-provinsi/>, diakses tanggal 21 Maret 2020.
- Biro Komunikasi dan Layanan Informasi Kemekeu, *Kementerian Keuangan Dorong Skema Pembiayaan Inovatif dan Kreatif*, dimuat dalam <https://www.kemenkeu.go.id/media/10735/siaran-pers-kementerian-keuangan-dorong-skema-pembiayaan-inovatif-dan-kreatif.pdf>, diakses tanggal 15 April 2020.
- BPJT, Kementerian PUPR, *Inovasi Instrumented Infrastructure pada Penyelenggaraan Jalan Tol Berkelanjutan*, dimuat dalam <http://bpjt.pu.go.id/berita/inovasi-instrumented-infrastruktur-pada-penyelenggaraan-jalan-tol-berkelanjutan>, diakses tanggal 20 April 2020.
- Desfika, Thresa Sandra. *Pemerintah Targetkan Rasio Stok Infrastruktur Capai 50 persen dari PDB*, dimuat dalam <https://www.beritasatu.com/ekonomi/584052-pemerintah-targetkan-rasio-stok-infrastruktur-capai-50-dari-pdb>, diakses tanggal 20 April 2020.

## Draf NA per 24 September 2020

- ILO, *Buku Panduan 1: Mengatur Untuk Menjaga Jalan Agar Tetap Dalam Kondisi Baik*, dimuat dalam [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms\\_141562.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms_141562.pdf), diakses tanggal 21 Maret 2020.
- Institut Studi Transportasi, *Kecelakaan Lalu Lintas di Indonesia Renggut 31 Ribu Jiwa*, dimuat dalam <http://www.instran.org/index.php/en/news-room/home/25-front-page/1627-kecelakaan-lalu-lintas-di-indonesia-renggut-31-ribu-jiwa>, diakses tanggal 18 Februari 2016.
- Kencana, Maulandy Rizky Bayu. *Upaya Kementerian PUPR Genjot Pembangunan Berkelanjutan*, dimuat dalam <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3683681/upaya-kementerian-pupr-genjot-pembangunan-berkelanjutan>, diakses tanggal 27 Maret 2020.
- Kholiqa, Keduari Rahmatana. *BPK Temukan 15 Permasalahan dalam Operasional Jalan Tol*, dimuat dalam <https://economy.okezone.com/read/2018/04/03/320/1881372/bpk-temukan-15-permasalahan-dalam-operasional-jalan-tol>, diakses tanggal 20 April 2020.
- King County Public Rules and Regulations, *Capacity*, dimuat dalam <https://www.kingcounty.gov/about/policies/rules/utilities/put1033pr.aspx>, diakses tanggal 28 Maret 2020.
- Lingga, Murti Ali. *Biaya Logistik Termahal di Asia, Investor Bisa Kabur*, dimuat dalam <https://money.kompas.com/read/2019/10/16/203800526/biaya-logistik-indonesia-termahal-di-asia-investor-bisa-kabur>, diakses tanggal 13 Maret 2020.
- McDonald, John F., *Road Pricing in Practice and Theory, Review of Network Economics*, dimuat dalam <https://www.researchgate.net/publication/24049704>, diakses tanggal 20 Maret 2020.
- Permana, Jaka. *DPRD Kecewa, Masalah Jalan Khusus Tambang Jalan Ditempat*, dimuat dalam <https://www.inilahkoran.com/berita/30360/dprd-kecewa-masalah-jalan-khusus-tambang-jalan-ditempat>, diakses tanggal 20 April 2020.
- Portal Berita Property dan Perbankan Terdepan, *5 Masalah Utama Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, dimuat dalam <https://www.propertynbank.com/5-masalah-utama-pembangunan-infrastruktur-di-indonesia/>, diakses tanggal 20 April 2020.
- Rahayu, Yuyu Agustini. *Masalah Anggaran Jadi Penyebab Infrastruktur RI Tertinggal Dibanding Negara Lain*, dimuat dalam <https://www.merdeka.com/uang/masalah-anggaran-jadi-penyebab-infrastruktur-ri-tertinggal-dibanding-negara-lain.html>, diakses tanggal 20 April 2020.
- Subdit Standar Dan Pedoman Direktorat Preservasi Jalan-Direktoral Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR, *Long Segment*, dimuat dalam <https://docplayer.info/49419145-Long-segment-subdit-standar-dan-pedoman-direktorat-preservasi-jalan-direktorat-jenderal-bina-marga>

## Draf NA per 24 September 2020

- kementerian-pekerjaan-umum-dan-perumahan-rakyat-1.html, diakses tanggal 14 April 2020.
- Sukoyo, Yerima. *Ini Penyebab Berlarutnya Pembebasan Tanah untuk Jalan Tol*, dimuat dalam <http://www.beritasatu.com/nasional/282386-ini-penyebab-berlarutnya-pembebasan-tanah-untuk-jalan-tol.html>, diakses tanggal 18 Februari 2016.
- Sistem Informasi Pembangunan Desa, Kementerian Desa, *Penyaluran Dana Desa Tahun 2015-2019*, dimuat dalam <https://sipede.ppmk.kemendesa.go.id>, diakses 24 tanggal Maret 2020.
- Suprpto, Yitno. *Janji Jalan Khusus Angkut Batubara di Jambi*, dimuat dalam <https://www.mongabay.co.id/2020/01/13/janji-jalan-khusus-angkut-batubara-di-jambi/>, diakses tanggal 20 April 2020.
- The World Bank, *Global Rankings 2018*, dimuat dalam <https://lpi.worldbank.org/international/global>, diakses tanggal 13 Maret 2020.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report* dimuat dalam [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf), diakses tanggal 13 Maret 2020.
- Yudhistira, Aria W. *BPN Segera Terbitkan Petunjuk Teknis Pembebasan Lahan*, dimuat dalam <http://katadata.co.id/berita/2015/04/22/bpn-segera-terbitkan-petunjuk-teknis-pembebasan-lahan#sthash.yIFXV8DJ.rHcqkUhJ.dpbs>, diakses tanggal 18 Februari 2016.
- Yuli. *YLBHI: RUU Pengadaan Tanah = Perampasan*, dimuat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2011/03/24/06312220/YLBHI:RUU.Pengadaan.Tanah.Perampasan>, diakses tanggal 18 Februari 2016.

## Lain-Lain

- Anis Saggaff, Jawaban Atas Daftar Pertanyaan dan Jawaban Draft RUU Jalan, disampaikan dalam Focus Group Discussion Pengumpulan Data Perubahan Atas UU Jalan, Palembang: Universitas Sriwijaya, 7 Februari 2017.
- Bahan Makalah Reformasi Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, disampaikan dalam peningkatan kemampuan SDM Bidang Pengadaan Tanah, Biro Hukum Kementerian Pekerjaan Umum, Jakarta, 10 September 2014.
- Bahan Makalah “Pengadaan Tanah Infrastruktur PU”, disampaikan dalam peningkatan kemampuan SDM Bidang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Denpasar 3 Oktober 2012.
- Brundtland Report adalah laporan yang dibuat oleh Harlem Brundlant sebagai Ketua Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan (WCED), laporan ini dibuat tahun 1987 yang berisi tentang lingkungan, masyarakat, dan pembangunan.
- Dardak, Hermanto, RDPU Komisi V dalam rangka masukan untuk Perubahan UU tentang Jalan, 30 Juni 2020.
- Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta. 2012. Feasibility Study untuk ERP (Electronic Road Pricing). Jakarta.

## **Draf NA per 24 September 2020**

- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, Dukungan Pendanaan Untuk Pembangunan Infrastruktur Konektivitas Melalui Transfer Ke Daerah Dan Dana Desa, disampaikan dalam rangka RDP Komisi V, Jakarta 26 Agustus 2020.
- Diskusi dengan Dinas PU Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Jawa Tengah, 11 Maret 2020.
- Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat beserta jajarannya dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 11 Maret 2020.
- Diskusi dengan Pemerintahan Desa Keji, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang, dihadiri perangkat desa, dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Jawa Tengah, 11 Maret 2020.
- Diskusi dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah beserta jajarannya dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 10 Maret 2020.
- Diskusi dengan Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia (HPJI) Kupang dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan dan Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Kupang, 8-10 Februari 2017.
- Diskusi dengan Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Selatan dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.
- Diskusi dengan Balai Pelaksana Jalan Nasional V Palembang dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.
- Diskusi dengan Kepala Balai Pelaksanaan Jalan Nasional IX Mataram Nusa Tenggara Barat beserta jajarannya dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 11 Maret 2020.
- Diskusi dengan Balai Pelaksanaan Jalan Nasional VII dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Jawa Tengah, 11 Maret 2020.
- Dolly W Karels, Diskusi dengan Universitas Nusa Cendana. Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Kupang, 8-10 Februari 2017.

## Draf NA per 24 September 2020

- DR. Febrian SH. Dekan FH Univ. Sriwijaya, disampaikan dalam Focus Group Discussion dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.
- DR. Febrian SH. Dekan FH, Jawaban Atas Daftar Pertanyaan dan Jawaban Draft RUU Jalan, disampaikan dalam Focus Group Discussion Pengumpulan Data Perubahan Atas UU Jalan, Palembang: Universitas Sriwijaya, 7 Februari 2017.
- Dr. Mailinda Eka Yuniza, Evaluasi UU Jalan dan UU LLAJ, Presentasi dalam Rapat Dengar Pendapat Umum di Komisi V DPR RI dalam rangka mendapat masukan untuk penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan UU tentang Jalan dan UU tentang LLAJ, 12 Februari 2020.
- Dr. YB. Suhartoko, S.E, M.E., Diskusi dalam rangka masukan untuk penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Perubahan UU tentang Jalan, 11 Juni 2020.
- Egidius Kalogo, Diskusi dengan Universitas Katolik Widia Mandira Kupang. Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Focus Group Discussion dalam rangka pengumpulan data guna penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang atas Perubahan Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, 10 Maret 2020.
- I Wayan Suteja, Penyelenggaraan Jalan Berdasar UU No 38 Tahun 2004, Focus Group Discussion dalam Pengumpulan Data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Mataram, Provinsi Nusa Tenggara Barat, 12 Maret 2020.
- Kementerian PPN/Bappenas, Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional IV 2020-2024: Indonesia Berpenghasilan Menengah-Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan, Versi 14 Agustus 2019.
- Kementerian PPN/Bappenas, *Masukan Penyusunan RUU Perubahan Undang – Undang No. 38 Tahun 2004 Tentang Jalan*, disampaikan dalam RDP di Komisi V DPR RI tanggal 26 Agustus 2020.
- Komisi IV DPRD Provinsi Sumatera Selatan, disampaikan dalam rangka Pengumpulan Data Perubahan Atas UU Jalan, Palembang: DPRD Provinsi Sumatera Selatan, 6 Februari 2017.
- Laporan Ringkas Kajian Penyelenggaraan Infrastruktur Bidang PU Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Lingkungan, Pusat Kajian Strategis (Pustra) Kementerian PU, 2010.
- Margareth Evelyn Bolla, Diskusi dengan Universitas Nusa Cendana, Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Kupang, 8-10 Februari 2017.
- Melchior Bria, Diskusi dengan Politeknik Negeri Kupang dalam rangka Pengumpulan Data Penyusunan dan Penyempurnaan NA dan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Kupang, 8-10 Februari 2017.
- Mulyanto, Agus Taufik, RDPU Komisi V dalam rangka masukan untuk Perubahan UU tentang Jalan, 30 Juni 2020.

## **Draf NA per 24 September 2020**

- Mulyono, Agus Taufik, *Pengaturan Konsesi Pengusahaan Jalan Tol Sebagai Masukan Revisi UU 38/2004 Tentang Jalan*, Webinar Zoom Meeting, Senin 21 September 2020.
- P, Leksmono S, disampaikan dalam Focus Group Discussion (FGD) dalam rangka Penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Jakarta 1 Februari 2017.
- Pusat Data dan Teknologi Informasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Informasi Statistik Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Tahun 2018.
- Prof. Bambang Haryadi, Fakultas Teknik Universitas Negeri Semarang, Focus Group Discussion dalam rangka pengumpulan data guna penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang atas Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, 10 Maret 2020.
- Prof. Gatot DH Wibowo, Focus Group Discussion dalam rangka pengumpulan data guna penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang atas Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan di Fakultas Teknik Universitas Mataram, 12 Maret 2020.
- Rencana Strategis Dirjen Bina Marga 2010-2014, Kementerian Pekerjaan Umum, 2010, hal. 5-6.
- Trisbiantara, FX. Pakar Transportasi dari Universitas Trisakti, disampaikan dalam Focus Group Discussion dalam rangka Penyusunan NA dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Jakarta 2 Februari 2017.
- Wawancara dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, Dinas Perhubungan, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Selatan dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.
- Wawancara dengan Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Selatan dalam rangka Pengumpulan Data penyusunan NA dan RUU Perubahan atas UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Provinsi Sumatera Selatan 6-10 Februari 2017.
- Wawancara dengan Kabid Pelaksana wilayah I Dinas PU Bina Marga dan Tata Ruang Provinsi Sumatera Selatan, Ir. Taufik, M.T dalam rangka pengumpulan data dan informasi penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Palembang 6-10 Februari 2017.

**LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

Pusat PUU BK DPR RI