

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN JALAN DI INDONESIA TAHUN 2005-2010

A. Latar Belakang

Pembangunan jalan merupakan kebutuhan yang sangat vital sebagai pendukung utama dinamika dan aktivitas ekonomi – baik di pusat maupun daerah – dan pengembangan wilayah serta sebagai prasarana penunjang yang utama bagi perekonomian nasional. Jalan juga memiliki manfaat strategis yaitu antara lain menciptakan lapangan pekerjaan berskala besar, peningkatan penggunaan sumber daya dalam negeri serta meningkatkan sektor riil dengan menciptakan *multiplier effect* bagi perekonomian nasional.

Pembangunan jalan sebagai prasarana transportasi yang efektif dan handal dalam bentuk sistem transportasi terpadu akan memberikan pelayanan dan manfaat bagi masyarakat luas, pembangunan ekonomi, kemudahan mobilitas manusia, barang, dan jasa yang akan berujung pada meningkatnya daya saing nasional. Peran jalan di atas adalah dengan menghubungkan pusat-pusat ekonomi yaitu pusat produksi, pusat distribusi, dan pusat pemasaran.

Berdasarkan makalah yang disampaikan oleh Direktur Jenderal Bina Marga pada *Focus Group Discussion* (FGD), infrastruktur jalan di Indonesia mempunyai peran yang penting dalam sistem transportasi nasional dengan melayani sekitar 92% angkutan penumpang dan 90% angkutan barang pada jaringan jalan yang ada.¹ Mengingat sangat penting dan strategisnya makna jalan dalam perspektif kesejahteraan masyarakat, maka Pemerintah perlu memiliki kebijakan atas pembangunan jalan yang berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat secara umum, baik di perkotaan maupun pedesaan.

B. Permasalahan

Bagaimanakah kebijakan pembangunan jalan di Indonesia untuk tahun 2005-2010?

C. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan menjelaskan bahwa pengertian 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.

¹ *Focus Group Discussion* (FGD) Pembangunan Jalan dan Jembatan, AKN IV BPK RI, dilaksanakan pada tanggal 15 Januari 2009.

Jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung ekonomi, sosial budaya, lingkungan, politik, serta pertahanan dan keamanan. Dalam UU No. 38/2004 tersebut diatur bahwa penyelenggaraan jalan adalah kegiatan yang meliputi:

1. pengaturan jalan, yakni perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan jalan;
2. pembinaan, yakni kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan;
3. pembangunan jalan, yakni kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan;
4. pengawasan jalan, yakni kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan dan pembangunan jalan.

Menurut UU No. 38/2004, penyelenggaraan jalan di Indonesia harus didasarkan pada asas kemanfaatan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keadilan, transparansi dan akuntabilitas, keberdayaan dan keberhasilgunaan, serta kebersamaan dan kemitraan. Penyelenggaraan jalan dimaksudkan untuk mewujudkan perkembangan antar daerah yang seimbang dan pemerataan hasil pembangunan. Agar diperoleh suatu hasil penanganan jalan yang memberikan pelayanan yang optimal, diperlukan penyelenggaraan jalan secara terpadu dan bersinergi antarsektor, antardaerah dan juga antarpemerintah daerah serta masyarakat termasuk dunia usaha.

Undang-undang memberikan wewenang kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Wewenang atas kegiatan pengaturan jalan yang terdiri dari wewenang untuk merumuskan kebijakan perencanaan, menyusun perencanaan umum, dan menyusun peraturan perundang-undangan jalan;
- b. Wewenang atas kegiatan pembinaan jalan yang terdiri dari wewenang untuk menyusun pedoman dan standar teknis, wewenang atas pelayanan, wewenang atas pemberdayaan sumber daya manusia, serta wewenang atas penelitian dan pengembangan jalan;
- c. Wewenang atas kegiatan pembangunan jalan yang terdiri dari wewenang atas kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta wewenang atas pengoperasian dan pemeliharaan jalan;
- d. Wewenang atas kegiatan pengawasan jalan yang terdiri dari kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan dan pembangunan jalan.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan

UU No. 38/2004 telah mengamanatkan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 22, Pasal 28, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 41, dan Pasal 62 Undang-Undang tersebut perlu ditetapkan peraturan pemerintah, sehingga pada tahun 2006 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (PP No. 34/2006).

Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 38/2004, PP No. 34/2006 ini mengatur secara lebih khusus mengenai kegiatan penyelenggaraan jalan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan, pihak-pihak sebagai penyelenggara jalan, sistem jaringan jalan, serta leger jalan.² Sementara lingkup dari PP No. 34/2006 ini mencakup pengaturan jalan umum dan jalan khusus.

Dalam PP No. 34/2006, penyelenggaraan jalan umum dilakukan dengan mengutamakan pembangunan jaringan jalan di pusat-pusat produksi serta jalan-jalan yang menghubungkan pusat-pusat produksi dengan daerah pemasaran. Hal ini sesuai dengan arah kebijakan penyelenggaraan jalan dalam UU No. 38/2004, bahwa jalan dari aspek ekonomi berkedudukan sebagai katalisator di antara proses produksi, pasar, dan konsumen akhir, sehingga jalan sebagai pendukung perekonomian akan dapat berperan secara optimal.

Dalam penyelenggaraan jalan, satu hal yang harus diperhatikan adalah sistem jaringan jalan yang merupakan satu kesatuan jaringan jalan yang terdiri dari sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder yang terjalin dalam hubungan hierarki. Sistem jaringan jalan disusun dengan mengacu pada rencana tata ruang wilayah dan dengan memperhatikan keterhubungan antarkawasan dan/atau dalam kawasan perkotaan, dan kawasan perdesaan. Sistem jaringan jalan penting untuk menghindari tumpang tindihnya tata ruang wilayah sehingga peranan jalan yang diharapkan dapat terwujud.

Jalan umum yang dimaksud dalam PP No. 34/2006 dikelompokkan berdasar pada beberapa hal sebagai berikut:

- a. Sistem jaringan jalan merupakan satu kesatuan jaringan jalan yang terdiri dari sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder yang terjalin dalam hubungan hierarki (Pasal 6 ayat (1));
- b. Berdasarkan sifat dan pergerakan pada lalu lintas dan angkutan jalan, fungsi jalan dibedakan menjadi jalan arteri, jalan kolektor, jalan lokal, dan jalan lingkungan (Pasal 9 ayat(1));

² Pengertian leger jalan dalam PP No. 34/2006 adalah dokumen yang memuat data mengenai perkembangan suatu ruas jalan.

- c. Berdasarkan statusnya, jalan umum dikelompokkan menjadi jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota dan jalan desa (Pasal 25);
- d. Pengelompokkan berdasarkan kelas jalan dibedakan menjadi jalan bebas hambatan, jalan raya, jalan sedang dan jalan kecil (Pasal 31 ayat (3)).

Dalam Pasal 70, Peraturan Pemerintah ini mengamantkan kepada Pemerintah untuk menyusun rencana umum jaringan jalan. Selanjutnya Pasal 71 menjelaskan bahwa rencana umum jaringan jalan terdiri dari:

- a. rencana umum jangka panjang jaringan jalan nasional, rencana umum jangka panjang jaringan jalan provinsi, dan rencana umum jangka panjang jaringan jalan kabupaten/kota;
- b. rencana umum jangka menengah jaringan jalan nasional, rencana umum jangka menengah jaringan jalan provinsi, dan rencana umum jangka menengah jaringan jalan kabupaten/kota.

Namun hingga saat ini, ketentuan dalam PP tersebut yang mengamanatkan Pemerintah untuk menyusun rencana umum jaringan jalan belum dilaksanakan.

E. Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dilaksanakan melalui prioritas program pembangunan nasional sebagai berikut:

- 1. peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan;
- 2. percepatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur dan energi;
- 3. peningkatan kualitas kelembagaan melalui upaya antikorupsi, reformasi, birokrasi, dan pemantapan demokrasi.³

Departemen Pekerjaan Umum menterjemahkan misi pembangunan nasional tersebut dalam Rencana Strategis Departemen Pekerjaan Umum yang dituangkan dalam Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Departemen Pekerjaan Umum sebagai berikut:

- 1. pembangunan infrastruktur berbasis penataan ruang di kawasan perbatasan, daerah terisolir, daerah konflik serta daerah bencana dan rawan bencana untuk mewujudkan Indonesia yang aman dan damai.
- 2. pembinaan penyelenggaraan infrastruktur mendukung otonomi daerah dan penerapan prinsip-prinsip *good governance* untuk mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis.
- 3. pembangunan infrastruktur berbasis penataan ruang untuk mendukung pusat-pusat produksi dan ketahanan pangan, mendukung keseimbangan

³ Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009

pembangunan antar daerah, meningkatkan kualitas lingkungan perumahan dan permukiman dan mendorong industri konstruksi untuk mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera.⁴

Pembangunan infrastruktur di Indonesia menggunakan pendekatan pembangunan wilayah yang selaras dengan prinsip infrastruktur bagi seluruh lapisan masyarakat dan pembangunan berkelanjutan.

Pasal 18 UU No. 38/2004 mengatur bahwa dalam kegiatan pengaturan jalan termasuk didalamnya adalah penyusunan perencanaan umum jaringan jalan nasional. Dalam rangka melaksanakan amanat tersebut, Menteri Pekerjaan Umum telah menetapkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 369/KPTS/M/2005 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional. Pengertian rencana umum jaringan jalan sendiri terdapat dalam PP No. 34/2006 yaitu kumpulan rencana ruas-ruas jalan beserta besaran pencapaian sasaran kinerja pelayanan jalan untuk jangka waktu tertentu.

Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional memuat perencanaan jaringan jalan yang terdiri dari jaringan jalan nasional bukan tol dan jaringan jalan nasional jalan tol. Rencana umum tersebut dapat ditinjau kembali secara berkala sesuai dengan perkembangan wilayah dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk tahun 2005 sampai dengan tahun 2010, Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional terdiri dari jaringan jalan nasional bukan jalan tol sepanjang 34.628,83 kilometer dan jaringan jalan nasional jalan tol sepanjang 2.015,35 kilometer.

Rencana pembangunan jalan di Indonesia berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan mengacu kepada rencana tata ruang dan mempertimbangkan aspek sosial penyediaan sarana angkutan umum dan sekaligus aspek lingkungan, sebagai sistem pengembangan terpadu mendukung "*quality of life*" masyarakat secara keseluruhan. Saat ini semakin nyata kesulitan pemerintah untuk dapat memikul seluruh pembiayaan dalam menyediakan penambahan ruas baru, sehingga upaya terus dilakukan mendorong pelibatan peran serta swasta. Demikian pula manajemen pemeliharaan jalan yang mantap dan berkesinambungan terus dikembangkan agar jalan dapat memberi pelayanan yang handal. Salah satunya yaitu jalan dilengkapi dengan gardu pandang dan tempat istirahat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pariwisata sebagai penunjang kegiatan pariwisata.⁵

⁴ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 51/PRT/2005 tentang Rencana Strategis Departemen Pekerjaan Umum Tahun 2005-2009

⁵ "Arah Dan Kinerja Investasi Bidang Jalan" Makalah Dr. Ir Hermanto Dardak (Direktur Jenderal Bina Marga), Disampaikan pada Konferensi Nasional Teknik Jalan (KNTJ) 8, Jakarta, 4 – 5 September 2007

Dalam upaya untuk mengoptimalkan peran jalan sebagai prasarana transportasi yang utama, terdapat berbagai tantangan yang dihadapi dalam penyelenggaraan jalan sebagai berikut:

1. Standar Pelayanan Minimum (SPM) merupakan ukuran kinerja penyelenggaraan jalan yang harus dicapai dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
2. Kelaikan fungsi jalan harus terpenuhi sebagai syarat utama sehingga jalan dapat melayani masyarakat pengguna jalan dengan aman dan nyaman.
3. Aspek keselamatan merupakan faktor yang perlu mendapat perhatian lebih sehingga kuantitas kejadian kecelakaan dan fatalitas dapat diminimalkan.
4. Aspek keserasian dengan lingkungan sekitar jalan dan upaya penghijauan.⁶

F. Kesimpulan

1. Infrastruktur jalan di Indonesia mempunyai peran yang sangat penting dalam sistem transportasi nasional karena melayani sekitar 92% angkutan penumpang dan 90% angkutan barang pada jaringan jalan yang ada.
2. Kebijakan mengenai penyelenggaraan jalan dituangkan dalam beberapa tingkat peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

UU No. 38/2004 mengatur mengenai penyelenggaraan jalan yang terdiri dari berbagai kegiatan yang meliputi kegiatan pengaturan jalan, kegiatan pembinaan jalan, kegiatan pembangunan jalan, dan kegiatan pengawasan jalan.

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan.

Peraturan Pemerintah ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 6-11, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 22, Pasal 28, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 41, dan Pasal 62 UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Lingkup Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan jalan umum dan jalan khusus. Peraturan Pemerintah ini mengamanatkan kepada Pemerintah untuk menyusun rencana umum jaringan jalan yang terdiri dari:

1. rencana umum jangka panjang jaringan jalan untuk tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
2. rencana umum jangka menengah jaringan jalan untuk tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

⁶ *Ibid.*

Hingga saat ini, amanat Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan tersebut belum dilaksanakan.

c. Pembangunan jalan nasional saat ini didasarkan pada Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 369/KPTS/M/2005 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional 2005-2010 yang mengatur:

1. Rencana jaringan jalan nasional bukan tol sepanjang 34.628,83 kilometer;
2. Rencana jaringan jalan nasional jalan tol sepanjang 2.015,35 kilometer.

Rencana umum tersebut dapat ditinjau kembali secara berkala sesuai dengan perkembangan wilayah dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum inilah yang sampai saat ini dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan pembangunan jalan di Indonesia.

G. Pendapat

Mengingat Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional yang ada sekarang akan segera berakhir pada tahun 2010, Pemerintah perlu segera menyusun rencana umum jaringan jalan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 70 dan Pasal 71 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan.

Daftar Referensi:

1. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan
2. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan
3. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009
4. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 369/KPTS/M/2005 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional
5. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 51/PRT/2005 tentang Rencana Strategis Departemen Pekerjaan Umum Tahun 2005-2009
6. "Arah Dan Kinerja Investasi Bidang Jalan" Makalah Dr. Ir Hermanto Dardak (Direktur Jenderal Bina Marga), Disampaikan pada Konferensi Nasional Teknik Jalan (KNTJ) 8, Jakarta, 4 – 5 September 2007