

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Urgensi Harmonisasi Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pekerjaan Umum dalam Bidang Lalu Lintas

Lalu lintas¹ merupakan bagian penting dalam kehidupan masyarakat yang sangat erat dengan kegiatan yang dilakukan. Banyak kegiatan yang mengantungkan dan membutuhkan lalu lintas, terlebih lalu lintas darat. Sehingga lalu lintas mempunyai karakteristik dan keunggulan tersendiri dalam perkembangannya. Keberadaan lalu lintas merupakan kebutuhan publik² yang sangat penting dalam perkembangan masyarakat luas maupun secara individu. Dengan demikian perlu dikembangkan dan dimanfaatkan sehingga mampu menjangkau seluruh wilayah dan pelosok daratan dengan memberikan pelayanan maksimal. Tingginya rutinitas masyarakat tentu menjadi pengaruh terkait dengan perkembangan lalu lintas. Mobilitas yang tinggi mengharuskan pemerintah mampu memadukan sarana transportasi dengan berbagai variasi.

“Transportasi merupakan salah satu sarana perhubungan yang sangat penting dalam setiap aktivitas manusia. Semakin berkembang sarana transportasi, maka

¹Lalu Lintas adalah gerak Kendaraan dan orang di Ruang Lalu Lintas Jalan. Pasal 1 ayat 2 Undang- Undang 22 Tahun 1999 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan

² Istilah publik dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat atau negara. Sebenarnya, dalam bahasa Indonesia sesuai bila diberi terjemahan *praja*, hanya sehak zaman Belanda bahasa sansekerta tersebut sudah salah kabrah. Arti sebenarnya dari kata praja tersebut adalah rakyat, sehingga untuk pemerintah yang melayani keperluan seluruh rakyat diberi istilah *pamong praja* (pelayan rakyat). Tetapi kemudian pemerintah yang seharusnya melayani rakyat tersebut, malahan karena kekuasaan yang diberikan padanya lalu menyalahgunakannya dengan memaksakan peraturan yang dibuat sendiri, atau memaksa sekelompok anggota (elit, baik eksekutif maupun legislatif) untuk membuat peraturan, sehingga kata *praja* kehilangan makna, dan berubah menjadi *raja*. Inu kencana syafiie, **ilmu administrasi publik**, Jakarta, rineka cipta 2006, hlm 17.

semakin mudah terjalin hubungan antar individu maupun kelompok. Sejak lama, telah terjadi mobilisasi individu dari satu tempat ke tempat lainnya. Sehingga sarana transportasi yang berkembang akan selalu dibutuhkan oleh masyarakat. Saat ini, lalu lintas untuk individu atau barang sangat tinggi, bukan hanya didalam satu wilayah tetapi juga antar pulau dan bahkan antar negara. Dapat disimpulkan bahwa sarana transportasi memegang peranan yang sangat penting dalam perkembangan suatu wilayah atau negara.

Menyadari peranan penting dari transportasi, maka lalu lintas ditata dalam sistem transportasi nasional secara terpadu dan mampu mewujudkan tersedianya jasa transportasi yang serasi dengan tingkat kebutuhan lalu lintas yang tertib, selamat, aman, nyaman, cepat, teratur, lancar, dan biaya yang terjangkau oleh masyarakat. Termasuk sarana dan prasarana dalam bidang lalu lintas jalan. Keberadaan transportasi yang baik merupakan salah satu bentuk dari pelayanan kepada masyarakat atau bisa dikatakan sebagai bentuk pelayanan publik.

Keberadaan lalu lintas sangat penting dalam peranan kehidupan masyarakat, sehingga pemerintah dalam melakukan fungsinya dalam pemberian pelayanan publik perlu membagi kewenangan terkait dalam bidang lalu lintas maupun angkutan jalan. Pembagian peranan dalam bidang lalu lintas ini di harapkan menjadi efektif dan optimal dalam melakukan pembangunan. Akan tetapi dalam pelaksanaanya muncul beberapa permasalahan terkait dengan kewenangan dengan tugas yang ada. Tidak adanya keselarasan atau harmonisasi terkait dengan tugas pokok dan fungsi dari setiap kementerian yang memiliki kewenangan menyebabkan kesulitan tersendiri bagi organisasi pemerintahan terkait ataupun bagi masyarakat luas.

Kata harmonisasi³ ini, di dalam Bahasa Inggris disebut *harmonize*, dalam Bahasa Perancis disebut dengan *harmonie*, dan dalam Bahasa Yunani disebut Harmonia.⁴ Istilah harmonisasi⁵ hukum itu sendiri muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Dimana kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah, dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.

Kata ‘Harmonisasi’ berasal dari Bahasa Yunani, yaitu kata *harmonia* yang artinya terikat secara serasi dan sesuai. Dalam filsafat, harmonisasi diartikan sebagai kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur. Istilah harmonisasi secara etimologis menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya, untuk menuju atau merealisasi sistem yang harmoni. Istilah harmoni juga diartikan keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan. Menurut arti psikologis, harmonisasi diartikan

³ Secara ontologis kata harmonisasi berasal dari kata harmoni yang dalam bahasa Indonesia berarti pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat: keselarasan, keserasian. Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, www.kamusbahasaIndonesia.org, diunduh 31 juli 2017

⁴ Suhartono, **Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara** (Desertasi: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), Hlm 94

⁵ Adapun cakupan harmonisasi hukum, L.M Gandhi yang mengutip buku *ussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisaasi dalem hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum & asas-asas hukum dengan tujuaan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) & kesebandingan (*equit, billijkeid*), kegunaan & kejelasan hukum, tanpe mengaburkan & mengorbankan pluralisem hokum kalau memang dibutuhkan. Sementara menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalem buku yg disusun oleh Moh. Hassan Wargakusumahh & kawen-kawan, penyelarasan hukum adalh kegiatn ilmiah tuk menujuu proses pengharmonisasian tertulis yg mengacu baik pada lai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomise maupunn yuridiss. *Ibid*, hlm 95

sebagai keseimbangan dan kesesuaian segi-segi dalam perasaan, alam pikiran dan perbuatan individu, sehingga tidak terjadi hal-hal ketegangan yang berlebihan.⁶

Dalam konteks membandingkan antara mentalis Barat dan Timur, Soetoprawiro mengemukakan mengenai harmoni yang menjadi faktor paling penting di dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

“Segala sesuatu yang baik dapat di terjemahkan ke dalam istilah harmoni. Segala sesuatu hendaknya senantiasa serasi, selaras, seimbang. Yang adil dan yang makmur adalah harmonis. Segala perilaku dan tindak-tanduk itu berangkat dari situasi yang harmonis menuju ke situasi yang harmonis baru”.⁷

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa harmonisasi merupakan upaya atau proses penyesuaian asas serta sistem hukum, untuk kesederhanaan, kepastian dan keadilan hukum. Harmonisasi sebagai proses pembentukan peraturan untuk hal-hal yang bertentangan, kejanggalan antara norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, sampai terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang selaras, serasi, seimbang, terintegrasi, konsisten, dan taat asas.

Harmonisasi hukum mempunyai fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum dimaksudkan untuk mencegah terjadinya disharmonisasi hukum. Hal ini dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral.

⁶ Kusnu Goesniadhie. **Harmonisasi dalam Persepektif Perundang-undangan** (Surabaya: Ghunla. 2006), Hlm 59

⁷ Ibid, hlm 61

Harmonisasi hukum yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmonisasi hukum.

Harmonisasi hukum untuk menanggulangi terjadinya disharmonisasi melalui:⁸

- a. Proses non-litigasi *Alternative Dispute Resolution* (ADR) persoalan sengketa perdata di luar pengadilan.
- b. Proses litigasi melalui *Court-Connected Dispute Resolution* (CCDR) untuk mendamaikan pihak yang bersangkutan di bidang perdata pemeriksaan pengadilan.
- c. Proses litigasi untuk pemeriksaan perdata di pengadilan.
- d. Proses negosiasi, musyawarah, dengan mediator atau tidak untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, kewenangan dan benturan kepentingan antar instansi di pemerintah.
- e. Proses pemeriksaan perkara pidana untuk pelanggaran dan tindakan kejahatan.

Kebutuhan tentang harmonisasi bertujuan untuk mengoptimalkan peranan dari pengembangan lalu lintas itu sendiri. Dalam prakteknya, pemberian pelayanan lalu lintas dimiliki oleh lembaga yang berbeda-beda seperti yang diatur dalam Pasal 5 ayat 3 (pembinaan)⁹ sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh instansi pembina sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang meliputi:¹⁰

⁸ *Op.Cit*, Kusnu Goesniadhie, Hlm 11-12.

⁹ Undang- Undang 22 “ Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan. Pembinaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

¹⁰ a. urusan pemerintahan di bidang Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang Jalan.

“Aturan diatas sudah menjelaskan bahwa ada 5 (lima) intansi yang berbeda dalam melakukan pembinaan dalam urusan yang sama, yakni dalam bidang lalu lintas. Perbedaan demikian akan memberikan sebuah dampak, bukan hanya terkait soal kewenangan tetapi juga terkait dengan tanggung jawab. Kewenangan terkait dengan pengembangan lalu lintas dibutuhkan sebuah harmonisasi dalam kewenangan yang dimiliki, terlabih dalam kementerian perhubungan dan kementerian pembangunan. Kedua kementerian ini memiliki kewenangan, seperti yang tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Kementerian Perhubungan.”

Kementerian Perhubungan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang transportasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam kementerian perhubungan, penyelenggaraan urusan transportasi merupakan salah satu tugas yang menjadi kewenangannya. Kewenangan dalam kementerian perhubungan cukup signifikan dalam melakukan pengembangan lalu lintas maupun angkutan jalan.

Sementara itu dalam melakukan kewenangannya, kementerian perhubungan memiliki kewenangan dalam perumusan, pelaksanaan, pembinaan, pengelolaan serta pengawasan. Tugas yang dimiliki oleh kementerian perhubungan dalam pengembangan jalan cukup signifikan dalam pelaksanaannya. Tugas tersebut dapat

b. urusan pemerintahan di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

c. urusan pemerintahan di bidang pengembangan industri Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang industri.

d. urusan pemerintahan di bidang pengembangan teknologi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang pengembangan teknologi.

e. urusan pemerintahan di bidang Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, Penegakan Hukum, Operasional Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta pendidikan berlalu lintas, oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

diptimalisasikan dengan adanya harmonisasi dengan kementerian pekerjaan umum yang juga memiliki kewenangan dalam pengembangan lalu lintas jalan.

Kebutuhan akan harmonisasi antara kementerian perhubungan dan kementerian pekerjaan umum tidak hanya memberikan perubahan terkait dengan optimalisasi pengerjaan, tetapi juga akan berpengaruh terhadap efisiensi penggunaan anggaran. Salah satu contoh kegiatan pengembangan adalah dengan melakukan pembangunan, yang membutuhkan dana besar. Penggunaan anggaran dapat digunakan secara optimal dalam kegiatan pembangunan yang dikonsentrasikan untuk pembangunan infrastruktur jalan. Pembangunan adalah sebuah kegiatan kolosal, dengan waktu panjang dan menyerap hampir seluruh sumber daya negara.

Manajemen tentang proses berkesinambungan dilakukan secara general dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Perencanaan merupakan pembangunan prioritas, perencanaan menentukan arah, prioritas serta strategi pembangunan. Perencanaan harus bisa diidentikkan dengan proses yang melewati setengah jalan, karena hanya melaksanakan dan mengendalikan.

Dengan pelaksanaan konsisten dan pengendalian efektif, serta faktor-faktor penghambat yang berkurang dapat mempercepat pembangunan infrastruktur jalan yang dibutuhkan oleh masyarakat maupun pemerintah. Perencanaan pembangunan merupakan kunci karena pekerjaannya cukup rumit. Istilah pembangunan adalah khas dari proses rekayasa sosial (dalam arti luas, termasuk ekonomi, politik, kebudayaan, dan sebagainya) yang mana dalam hal pelaksanaannya itu dilaksanakan oleh negara-negara yang termasuk dalam kategori negara berkembang.

Perumusan harmonisasi ini selain *urgent* juga harus tepat dalam memberikan kewenangan yang disertai tugas, pokok dan fungsi di kedua kementerian tersebut. Dalam ruang lingkup harmonisasi, tentu tidak akan lepas dari peraturan perundang-undangan sebagai landasan dalam melakukan kegiatan untuk menjalankan kewenangannya. Peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai langkah awal dalam melakukan harmonisasi antara kementerian perhubungan dan kementerian pekerjaan umum.

Harmonisasi hukum di kembangkan dalam Ilmu Hukum yang digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah memiliki keanekaragaman yang mengakibatkan disharmoni. Dalam hal ini adalah kementerian perhubungan dan kementrian pekerjaan umum. Meenurut Rudolf Stammler, fungsi hukum adalah harmonisasi tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu lainnya atau individu dengan masyarakat luas. Dikatakan oleh Stammler:

“A just law aims at harmonizing individual purposes with that of society”. Prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud, tujuan dan kepentingan perorangan, dengan maksud, tujuan, dan kepentingan umum”.

Maksud dan tujuan serta kepentingan terdiri dari dua unsur, yaitu saling menghormati dan partisipasi.¹¹

Penerapan peraturan perundang-undangan secara bersamaan dalam ruang yang sama, membawa dampak terjadi disharmoni hukum. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang diterapkan upaya harmonisasi hukum, berdampak pada kepentingan

¹¹ *Op, Cit* Kusnu Goesniadhie, Hlm 65.

antar lembaga. Sertiap peraturan punya tujuan, serta strategi mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, ketiganya dirumuskan dalam bentuk kebijakan.

Terdapat dua macam kebijakan, yaitu kebijakan yang tetap dan kebijakan yang tidak tetap. Kebijakan yang tetap diterapkan dalam bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan lebih tinggi. Sedangkan kebijakan yang bersifat tidak tetap tidak mudah diubah untuk tetap mengikuti perkembangan zaman. Kaitannya harmonisasi hukum diawali dengan penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman setiap peraturan perundang-undangan dengan penafsiran, konstruksi, penalaran, dan argumentasi yang rasional dengan memperhatikan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku.

Disamping itu, harmonisasi hukum dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum yang terlihat dalam realita, misalnya, tumpang tindih kewenangan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, benturan kepentingan, sengketa, pelanggaran, persaingan tidak sehat, dan tindak pidana. Sehingga dalam rangka menanggulangi disharmoni antar kepentingan dibutuhkan upaya harmonisasi.

Terjadinya disharmonisasi menurut Kusnu Goesniadhie disebabkan oleh factor-faktor di bawah ini:¹²

- a. Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang diberlakukan.
- b. Perbedaan kepentingan dan penafsiran.

¹² Kusnu Goesniadhie, **Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik** (Malang: Nasa Media, 2010), Hlm. 11

- c. Kesenjangan pemahaman teknis, pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik.
- d. Kendala hukum dalam penerapan peraturan terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum.
- e. Hambatan yang dihadapi untuk penerapan peraturan, berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

Harmonisasi memiliki peran penting dalam hukum dan keilmuan yang lainnya, dalam hukum sendiri harmonisasi bukan hanya soal kewenangan tetapi juga soal peraturan...¹³ Harmonisasi kewenangan yang dimiliki oleh kedua kementerian antara kementerian perhubungan dan kementerian pekerjaan umum akan memberikan dampak positif bagi pengembangan lalu lintas yang lebih optimal dan efisien.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, istilah harmoni diartikan sebagai keselarasan, kesesuaian, kecocokan dan keseimbangan. Unsur-unsur yang dapat di tarik dari perumusan pengertian harmonisasi, antara lain:¹⁴

- a. Adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan.
- b. Menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk suatu sistem.

¹³ peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, sehingga peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam hal ini, harmonisasi hukum memegang peranan yang sangat strategis dan harus dimulai sejak tahap perencanaan agar memudahkan proses selanjutnya. Harmonisasi hukum tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat yang dimaksudkan untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih atau saling bertentangan seperti yang diuraikan diatas. Harmonisasi hukum juga mempunyai peranan penting dalam melahirkan suatu produk peraturan perundang-undangan yang dapat dijalankan dan diterima oleh masyarakat dengan baik. *Ibid*, hlm 13.

¹⁴ *Op, Cit*, Kusnu Goesniadhie, hlm 63.

- c. Suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, kecocokan, dan keseimbangan.
- d. Kerjasama antara berbagai factor yang seperti itu, sampai faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Kebutuhan akan adanya sebuah harmonisasi anantara kementerian perhubungan dengan kementerian pekerjaan umum terkait dengan kewenangan yang ada dalam pengembangan lalu lintas jalan, menjadi sangat penting. Harmonisasi ini diwujudkan dengan harapan adanya sebuah keselarasan perencanaan dalam pengembangan lalu lintas jalan, terlebih dalam pelaksanaan penerapan kewenangan yang dimiliki. Dengan terwujudnya harmonisasi kedua kementerian tersebut maka akan memberikan dampak secara langsung terkait dengan pemberian pelayanan publik yang lebih baik.

B. Desain Pengharmonisasian Kewenangan Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pekerjaan Umum dalam Bidang Lalu Lintas

Seiring dengan berkembangnya era globalisasi yang semakin maju, semakin berkembang pula tingkat mobilitas masyarakat dalam kegiatan dan akitivitas sosialnya. Karenanya diperlukan adanya fasilitas transportasi yang dapat menopang kegiatan dan mobilitas masyarakat yang semakin berkembang tersebut. Kebutuhan penyediaan sarana transportasi yang menunjang tersebut tidak dapat berdiri sendiri melalui peran satu pihak saja. Diperlukan adanya peran serta antara Dinas Perhubungan yang berperan sebagai manajemen transportasi dan Dinas Pekerjaan Umum sebagai bidang penyedia prasarana jalan.

Pelayanan lalu lintas yang baik merupakan cerminan dari pemerintah yang memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat. Pelayanan publik diartikan, pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan ketentuan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.¹⁵ Dengan demikian reformasi dalam pengembangan lalu lintas perlu diadakan terlebih dalam hal pelayanan, yang mana bersentuhan langsung dengan kewenangan sebuah instansi atau lembaga negara yang bersangkutan.

Pemberian pelayanan pemerintah terkait dengan sarana dan prasarana yang baik serta aman dalam lalu lintas memang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Ketersediaan lalu lintas jalan yang baik ini akan memberikan dampak yang positif terkait dengan kegiatan masyarakat. Keberadaan lalu lintas jalan saat ini tidak dapat dipisahkan dengan kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang dalam transportasi. Perkembangan fungsi transportasi dari kendaraan pribadi menjadi kendaraan yang bersifat bisnis merupakan salah satu bentuk perkembangan yang membutuhkan pengembangan lalu lintas jalan yang lebih baik. Dalam Undang- Undang 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terdapat dua poin penting untuk pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik soal lalu lintas jalan kepada masyarakat.

¹⁵Kurniawan diambil dalam buku, Ijan Poltak Sinambela, reformasi pelayanan publik teori, kebijakan dan implementasi, Jakarta, PT Bumi Aksara, 2008, hlm 5.

Pemberian pelayanan lalu lintas dimiliki oleh lembaga yang berbeda-beda seperti yang diatur dalam Pasal 5 ayat 3 (pembinaan)¹⁶ yang meliputi¹⁷:

Aturan diatas sudah menjelaskan bahwa instansi yang berbeda dalam melakukan pembinaan dalam urusan yang sama, yakni dalam bidang lalu lintas.

Pembinaan yang dijelaskan dalam Pasal 5 ayat 3 (pembinaan) Undang- Undang 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan memiliki fungsi yang sangat penting dalam melakukan pengembangan lalu lintas kedepannya.

“Dalam fungsi administrasi di bidang pembinaan yaitu seluruh tugas atau aktifitas dalam organisasi yang tergolong dalam bidang pembinaan, disebut juga fungsi pembinaan. Tujuan pembinaan ini adalah mengafektifkan pemanfaatan seluruh sumber daya, baik manusia maupun sumber daya lainnya.”¹⁸

Terbaginya fungsi pembinaan dalam undang-undang tersebut, yang dimiliki oleh lima instansi memiliki nilai efektif lebih ataukah tidak dalam melakukan pembinaan. Hal ini menjadi sebuah problem tersendiri ketika salah satu instansi tidak bersinergi dalam melakukan pembangunan lalu lintas menjadi lebih baik.

¹⁶ Undang- Undang 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Pembinaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh instansi pembina sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya

¹⁷ a. Urusan pemerintahan di bidang Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang Jalan.

b. Urusan pemerintahan di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan “Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.”

c. Urusan pemerintahan dalam pengembangan industri Lalu Lintas Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang industri.

d. Urusan pemerintahan di bidang pengembangan teknologi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang pengembangan teknologi.

e. Urusan pemerintahan di bidang Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, Penegakan Hukum, Operasional Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta pendidikan berlalu lintas, oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁸ H. Makmur, filsafat administrasi, Jakarta, bumi aksara 2012, hlm 18

Penyelenggaraan tugas dan kewenangan dalam bidang lalu lintas yang terpisah terdapat dalam Pasal 7 ayat 2.¹⁹ Kewenangan pembinaan dan pengembangan yang terpisah tersebut tidak akan menjadi sebuah permasalahan apabila semua bisa melakukan kordinasi dengan baik. Akan tetapi akan menimbulkan permasalahan jika kordinasi tersebut tidak berjalan dengan baik yang akan berdampak kepada lamanya waktu yang dibutuhkan untuk perbaikan layanan sarana dan prasarana lalu lintas yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Peran serta lembaga tersebut dapat menciptakan satu tujuan, yaitu terbentuknya sistem transportasi yang aman, lancar, tertib. Perhubungan sendiri adalah suatu tataran sistem penyelenggaraan transportasi darat maupun perairan darat yang saling berkaitan satu sama lain dan berintegasi secara keseluruhan dengan ruang lalu lintas (jalan, jembatan, dan atau rel) yang berada di bawah sistem otonomi.²⁰ Dalam penelitian ini akan mencoba untuk melakukan harmonisasi kewenangan antara kementerian

¹⁹ Undang- Undang 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bahwa Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi instansi masing-masing meliputi:

1. urusan pemerintahan di bidang Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang Jalan.
2. urusan pemerintahan di bidaang sarana & Prasaranaa Laalu Lintas & Angkutaan Jalaaan, oleh kementeriana negaraa yanaag bertaanggung jawaab di bidaang saraana & Prasaranaa Lalu Lintaas &Angkutan Jalaa.
3. urusan pemerintahan di bidang pengembangan industri Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang industry.
4. urusan pemerintahan di bidang pengembangan teknologi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian negara yang bertanggung jawab di bidang pengembangan teknologi.
5. urusan pemerintahan di bidang Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, Penegakan Hukum, Operasional Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta pendidikan berlalu lintas, oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁰ M.N.Nasution , **Manajemen Transportasi**, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2008), Hlm 95.

perhubungan dan kementerian pekerjaan umum terkait dengan peran serta lalu lintas jalan.

Dinas Perhubungan adalah suatu lembaga yang terdiri secara mandiri dalam melaksanakan peran pelaksanaan kebijakan berdasarkan pemerintahan otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah, memberikan desentralisasi pada Dinas Perhubungan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya berikut semua aparatur dan keuangannya kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dalam undang-undang.²¹

Kementrian Perhubungan adalah lembaga yang mempunyai wewenang mengeluarkan kebijakan dan atau aturan hukum yang mengatur tentang masalah transportasi. Kebijakan atau aturan hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat adalah suatu aturan hukum yang mengikat segala pihak yang terlibat di dalam kegiatan transportasi. Namun setelah adanya otonomi daerah, DLLAJR selaku Dinas Perhubungan mempunyai kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri segala urusan rumah tangganya (transportasi) sesuai dengan ketentuan otonomi daerah yang diperkuat dengan adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang kewenangan otoritas Dinas Perhubungan dalam menjalankan fungsinya. Dinas perhubungan (DLLAJR) adalah lembaga yang berdiri berdasarkan desentralisasi.

²¹ C.S.T. Kansil, **Hukum Tata Pemerintahan Indonesia**, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984), Hlm 280.

Salah satu contoh peran Dinas Perhubungan dalam menjaga terjaganya sistem lalu lintas yang terpadu adalah dengan penegakan Pasal 276.²² Jika dikaji dari ketentuan pasal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa peran Dinas Perhubungan (DLLAJR) dalam menertibkan aturan lalu lintas angkutan umum adalah suatu upaya implementasi atas kewenangannya dalam menjaga ketertiban lalu lintas di Terminal, serta aturan yang sudah diatur sebelumnya agar tercipta suatu sistem transportasi yang aman tertib dan lancar, karena berdasarkan Pasal 36 UU LAJ sudah diatur ketentuan:

"Setiap Kendaraan Bermotor Umum dalam trayek wajib singgah di Terminal yang sudah ditentukan, kecuali ditetapkan lain dalam izin trayek."

Hal ini sebagai upaya pengembalian fungsi Terminal yang belakangan sudah tidak diperhatikan oleh pengemudi kendaraan bermotor umum. Dimana sebenarnya Terminal merupakan wadah untuk mobilitas publik suatu wilayah tertentu, atau sebagai pintu masuk datangnya orang-orang dari luar daerah ke wilayah tertentu.

Peran Dinas Perhubungan dalam lalu lintas sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mempunyai tugas-tugas pokok sesuai bidangnya antara lain:

1. Bidang lalu lintas, terbagi atas seksi manajemen dan rekayasa lalu lintas yang didalamnya berkaitan dengan perencanaan sistem lalu lintas yang aman, tertib, dan lancar serta penyediaan sarana dan prasarana lalu lintas.

²² Undang-Undang No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan: "Setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor Umum dalam trayek tidak singgah di Terminal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp.250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah)

2. Bidang sarana dan prasarana, bertugas dalam hal PKB (Pengujian Kendaraan Bermotor).
3. Bidang operasional, terbagi atas seksi operasional dan seksi keselamatan penyeberangan di atas air.
4. Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) adalah bidang dari Dinas Perhubungan yang bertugas untuk urusan lapangan (Terminal, kawasan parkir, dan radio siaran pusat daerah), pelaksana teknis ini berkaitan dengan pengaturan dan pengawasan secara langsung kelancaraan lalu lintas di lingkup Terminal.

Sementara itu dalam penjelasan terkait dengan kedudukan tugas dan fungsi kementerian perhubungan diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Kementerian Perhubungan

Pasal 1

- a. Kementerian Perhubungan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- b. Kementerian Perhubungan dipimpin oleh Menteri.

Pasal 2

Kementerian Perhubungan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang transportasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Pasal 3²³

Dengan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh kementerian perhubungan ini, tentu sangat penting dalam melakukan pengembangan lalu lintas jalan, guna memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Sementara itu disisi lain kementerian pekerjaan umum juga memiliki kewenangan dalam lalu lintas jalan. Fungsi dari kewenangan kementerian perhubungan ini memiliki fungsi yang cakupannya cukup luas dan vital terkait dengan fungsi pengembangan lalu lintas jalan. salah satunya adalah fungsi pengawasan yang dilakukan oleh kementerian pekerjaan umum. Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 04/Prt/M/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Jalan

²³ Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kementerian Perhubungan menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang penyelenggaraan pelayanan, keselamatan, dan keamanan transportasi, serta peningkatan aksesabilitas, konektivitas, dan kapasitas sarana dan prasarana transportasi.
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang penyelenggaraan pelayanan, keselamatan, dan keamanan transportasi, serta peningkatan operasi, aksesabilitas, konektivitas sarana dan prasarana transportasi.
- c. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan, keselamatan, dan keamanan transportasi, serta peningkatan aksesabilitas, konektivitas, dan kapasitas sarana dan prasarana transportasi di daerah.
- d. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang transportasi.
- e. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia transportasi.
- f. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Perhubungan.
- g. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi di lingkungan Kementerian Perhubungan.
- h. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Perhubungan.
- i. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Perhubungan.

1) Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai pedoman tata cara:

- a. Pengawasan jalan secara umum.
- b. Pengawasan jalan nasional.
- c. Pengawasan jalan provinsi.
- d. Pengawasan jalan kabupaten/kota.
- e. Pengawasan jalan desa.

2) Pengawasan jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan jalan.

Dalam kementerian pekerjaan umum fungsi pengawasan ini merupakan kewenangan yang dimiliki dalam lalu lintas jalan. Kewenangan pengawasan ini Sangat luas meliputi dari skala nasional sampai ke desa.

Kewenangan dalam pengawasan ini meliputi beberapa peranan peranan penting, Pasal 4 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 04/Prt/M/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Jalan

1) Pengawasan jalan secara umum meliputi:

- a. Kegiatan evaluasi dan pengkajian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan jalan.
- b. Pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan.
- c. Pemenuhan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.

Pengawasan yang dilakukan oleh kementerian pekerjaan umum, dalam penjelasan Pasal 4 tersebut terbagi menjadi tiga fungsi, kegiatan evaluasi, pengendalian dan pemenuhan standar pelayanan. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh kementerian pekerjaan umum merupakan bagian dari awal dalam perencanaan pengembangan lalu lintas jalan. Salah satu fungsi yang sangat berperan adalah fungsi evaluasi. Dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 04/Prt/M/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Jalan

2) Kegiatan evaluasi dan pengkajian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:

- a. evaluasi dan pengkajian sistem jaringan jalan,
- b. evaluasi dan pengkajian sistem pemrograman,
- c. evaluasi dan pengkajian sistem penganggaran,
- d. evaluasi dan pengkajian standar konstruksi,

- e. evaluasi dan pengkajian manajemen pemeliharaan dan pengoperasian jalan.

Fungsi evaluasi dari kementerian pekerjaan umum merupakan gambaran terkait dengan pengembangan lalu lintas jalan. Evaluasi ini juga akan memberikan pengaruh terhadap pembangunan infrastruktur lalu lintas jalan. Kewenangan kementerian pekerjaan umum secara garis besar merupakan bagian upaya dari pemerintah dalam memberikan pelayanan secara optimal kepada masyarakat terkait dengan fungsi jalan. Pasal 4 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 04/Prt/M/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Jalan

“(3) Pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan pengendalian ruang manfaat jalan agar tetap berfungsi.”

Pasal tersebut mengatur tentang fungsi jalan agar tidak terganggu dengan adanya sebuah pembangunan. Pengendalian ini digunakan agar kegiatan masyarakat pengguna jalan tidak terganggu dan fungsi lalu lintas jalan tetap berfungsi sebagaimana mestinya.

Kewenangan selanjutnya yang dimiliki oleh kementerian pekerjaan umum yakni terkait, dengan kewenangan pengendalian serta pengawasan. Fungsi pengendalian dan pengawasan ini bergua untuk menjaga kemanfaatan lalu lintas jalan sesuai dengan fungsinya. Kewenangan ini lebih terfokus kepada pemberian administrasi berupa izin dalam pemanfaatan ruang lalu lintas jalan. Dalam Pasal 4 Ayat 4 dan 5 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 04/Prt/M/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Jalan.²⁴ Kewenangan dalam pemberian izin akan mempengaruhi dalam bidang pemberian dalam bidang pelayanan publik untuk mejadi lebih baik.

Kewenangan yang dimiliki untuk melakukan pengembangan lalu lintas jalan yang oleh kementerian perhubungan dan kementerian pekerjaan umum. harus

²⁴ 4. Pengendalian ruang manfaat jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan terhadap ketersediaan dokumen izin, serta dispensasi pemanfaatan dan penggunaan bagian-bagian jalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Pengawasan jalan terhadap pemenuhan standar pelayanan minimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan terhadap ketersediaan dokumen penetapan dan pemenuhan standar pelayanan minimal.

dilakukan harmonisasi kewenangan untuk mengoptimalkan pemenuhan dalam pengembangan lalu lintas jalan. Dalam proses harmonisasi kewenangan ini bisa dilakukan dengan melakukan pengaturan ulang. Pengaturan tersebut tentunya juga harus memiliki kemampuan serta tugas pokok dan fungsi dari kementerian dan turunannya dalam ruang lingkup provinsi, kabupaten/kota.

Harmonisasi hukum dalam pengertian upaya harmonisasi tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan dari masing-masing peraturan perundang-undangan tercapai. Aspek hukum atau kelembagaan dalam tata pemerintahan yang baik diwujudkan dalam bentuk interaksi hukum dan kelembagaan. Hal ini disebabkan interaksi hukum dan kelembagaan terjadi di setiap komponen kegiatan dan juga antar komponen kegiatan, maka keterpaduan tersebut hendaknya diupayakan untuk terwujud di setiap tingkatan intraksi hukum dan kelembagaan.

Kewenangan pengawasan yang dimiliki oleh kementerian pekerjaan umum tentu bias juga dilakukan oleh kementerian perhubungan. Akan tetapi dalam kewenangan pengawasan tidak bisa dimiliki atau diberikan kepada kementerian perhubungan secara keseluruhan.

Tabel 4
Pelaksanaan Pengembangan Lalu Lintas

No	Kewenangan	
	Kementerian perhubungan	Kementerian pekerjaan umum
	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Kementerian Perhubungan	Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 04/Prt/M/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Jalan

1	Tugas	Kementerian Perhubungan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang transportasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.	Tugas	<ul style="list-style-type: none"> a. kegiatan evaluasi dan pengkajian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan jalan. b. pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan. c. pemenuhan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.
3	Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang penyelenggaraan pelayanan, keselamatan, dan keamanan transportasi, serta peningkatan aksesabilitas, konektivitas, dan kapasitas sarana dan prasarana transportasi. b. pelaksanaan kebijakan di bidang penyelenggaraan pelayanan, keselamatan, dan keamanan transportasi, serta peningkatan operasi, aksesabilitas, konektivitas sarana dan prasarana transportasi. c. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan, 		<ul style="list-style-type: none"> a. Evaluasi dan pengkajian sistem jaringan jalan. b. evaluasi dan pengkajian sistem pemrograman c. evaluasi dan pengkajian sistem penganggaran. d. evaluasi dan pengkajian standar konstruksi. e. evaluasi dan pengkajian manajemen pemeliharaan dan pengoperasian jalan.

		<p>keselamatan, dan keamanan transportasi, serta peningkatan aksesabilitas, konektivitas, dan kapasitas sarana dan prasarana transportasi di daerah.</p> <p>d. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang transportasi.</p> <p>e. pelaksanaan pengembangan sumberdaya manusia transportasi.</p> <p>f. dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Perhubungan.</p> <p>g. pembinaan dan pemberian dukungan administrasi di lingkungan Kementerian Perhubungan.</p> <p>h. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Perhubungan.</p> <p>i. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Perhubungan.</p>		
--	--	---	--	--

Dari paparan diatas pelaksanaan pengembangan lalu lintas lebih banyak diambil alih oleh kementerian perhubungan. Kewenangan pengendalian yang dimiliki oleh kementerian pekerjaan umum meliputi tiga bagian, yakni:

- a. Pengendalian evaluasi.
- b. Pengendalian fungsi.
- c. Pemenuhan standar.

Ketiga bagian tersebut bisa diharmonisasikan dengan tugas pokok dan fungsi dari kementerian perhubungan.

Beberapa tugas pokok dan fungsi yang dimiliki oleh kementerian perhubungan bisa dimaksimalkan guna mengerjakan fungsi kewenangan dari kementerian pekerjaan umum. Fungsi kewenangan kementerian perhubungan yang mirip dengan pekerjaan umum adalah sebagai berikut :

- a. Penetapan kebijakan untuk penyelenggaraan pelayanan, keselamatan, keamanan transportasi, serta peningkatan aksesabilitas, konektivitas, dan kapasitas sarana prasarana untuk transportasi.
- b. Kebijakan penyelenggaraan pelayanan, keselamatan, dan keamanan transportasi guna meningkatkan operasi, aksesabilitas, konektivitas sarana dan prasarana transportasi.

Kewenangan yang dimiliki oleh kementerian perhubungan, tentu bisa diharmonisasikan terkait dengan pengendalian evaluasi dan pengendalian fungsi. Tugas pokok dan fungsi dari kementerian pekerjaan umum ini, bisa lebih optimal jika dilakukan dalam satu kewenangan.

Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang penyelenggaraan pelayanan merupakan fungsi yang sangat penting. Penetapan kebijakan pelayanan publik merupakan tujuan utama dalam pengembangan lalu lintas jalan. Sehingga untuk mendapatkan hasil yang optimal kewenangan pengawasan evaluasi yang dimiliki oleh kementerian pekerjaan umum akan sangat membantu, sebagai bahan dalam melakukan perumusan dalam penetapan kebijakan terkait penyelenggaraan pelayanan lalu lintas jalan.