

BAB II

RASIO LEGIS PASAL 43 AYAT 3 UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2009 TENTANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN

2.1. Makna Dan Penafsiran Normatif Pasal 43 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan

2.1.1. Analisis Redaksi Normatif Pasal 43 Ayat (3)

Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan secara singkat mengatur bahwa ruas jalan umum tertentu dapat digunakan untuk kegiatan selain lalu lintas dengan izin Kepolisian dan sesuai peraturan perundang undangan. Meskipun redaksinya sederhana ketentuan ini mengandung norma terbuka yang memerlukan penafsiran dan pengaturan lebih lanjut. Pasal ini menjadi dasar hukum penting dalam menilai legalitas penggunaan jalan umum untuk kegiatan non lalu lintas termasuk aktivitas komersial yang kerap memicu konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.⁴²

Secara normatif, frasa ruas jalan umum tertentu merupakan norma yang tidak bersifat *self executing* karena tidak menetapkan kriteria yang jelas. Istilah tertentu menunjukkan adanya delegasi

⁴² Meitria Cahyani, *et al.*, “Analisa Kaidah Fiqh Dar Ul Mafaasid Muqaddam ‘Ala Jalbil Mashaleh Terhadap Penggunaan Jalan Umum Untuk Walimatul ‘Urs:(Analisa PERKAPOLRI Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengaturan Lalu lintas Dalam Keadaan Tertentu dan Penggunaan Jalan Selain Untuk Kegiatan Lalu Lintas)”, *Journal of Indonesian Comparative of Syari'ah Law*, Vol. 7, h. 2, 2024, h. 267-280.

pengaturan lebih lanjut, namun hingga kini belum terdapat peraturan pelaksana yang mengatur kriteria ruas jalan dimaksud. Kekosongan norma ini menyebabkan penafsiran bersifat kasuistik dan berpotensi menimbulkan ketidaksinkronan kewenangan antarinstansi.⁴³

Frase kegiatan lain selain fungsi lalu lintas menunjukkan bahwa jalan sebagai ruang publik memiliki fungsi utama lalu lintas namun dapat digunakan untuk fungsi sekunder dengan izin otoritas berwenang. Norma ini bersifat *derogable* karena dapat dikesampingkan secara terbatas, tetapi tidak menjelaskan jenis kegiatan yang diperbolehkan. Akibatnya ruang tafsir menjadi sangat luas dan menempatkan Pasal 43 ayat 3 sebagai norma umum yang memberi fleksibilitas penyesuaian sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan masyarakat.⁴⁴

Frasa setelah mendapat izin dari Kepolisian Negara Republik Indonesia menegaskan peran Polri dalam pengaturan pemanfaatan ruang jalan. Namun setelah berlakunya UU Jalan dan UU Pemerintahan Daerah kewenangan pengelolaan jalan juga berada pada kementerian teknis dan pemerintah daerah. Karena itu izin Polri tidak berdiri sebagai izin tunggal melainkan syarat tambahan untuk

⁴³ Hikmah Lailatuts Tsuroyya, *Penggunaan jalan umum untuk acara walimahan di masyarakat perspektif hukum Islam dan Perkapolri nomor 10 tahun 2012 tentang peraturan penggunaan jalan selain untuk kegiatan lalu lintas*, Skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2017, h. 31.

⁴⁴ Murti Suherman, *Peran Dan Fungsi Kepolisian Dalam Undang-Undang Ri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (Studi Kasus Polres Kota Palopo)*, Skripsi Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palopo, 2019, h. 3-5.

menjamin keamanan kelancaran dan ketertiban lalu lintas tanpa menghilangkan kewenangan instansi lain.⁴⁵

Dari aspek sistematis, Pasal 43 ayat (3) tidak dapat dibaca secara terpisah dari ayat (1) dan ayat (2). Ayat (1) menyatakan bahwa setiap jalan memiliki fungsi utama untuk lalu lintas, sedangkan ayat (2) menegaskan bahwa penggunaan jalan untuk kegiatan selain fungsi lalu lintas tidak boleh mengurangi fungsi utamanya. Artinya, izin Polri pada ayat (3) merupakan *conditional permission* yang hanya dapat diberikan apabila kegiatan tersebut tidak mengganggu fungsi utama jalan. Dalam teori norma, sistem seperti ini dikenal sebagai *lex specialis conditionalis*, di mana norma khusus memberikan pengecualian terhadap norma umum namun dengan syarat ketat.⁴⁶ Dengan demikian, penggunaan jalan untuk kegiatan *non*-lalu lintas hanya dapat dilakukan jika memenuhi dua syarat kumulatif: (1) tidak mengganggu fungsi lalu lintas, dan (2) mendapat izin Polri.

Dianalisis secara teleologis, ketentuan ini bertujuan menjaga keseimbangan antara fungsi jalan sebagai ruang publik untuk mobilitas dan kebutuhan masyarakat memanfaatkannya untuk kegiatan lain. Jalan sebagai objek publik berada dalam kewenangan negara untuk diatur demi kemanfaatan umum. Namun, pemanfaatan jalan untuk kepentingan penarikan pungutan atau retribusi berpotensi

⁴⁵ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h. 87-88.

⁴⁶ Murti Suherman, *Loc.Cit.*, h. 17-20.

menimbulkan *quasi privatization of public space*, yaitu perubahan ruang publik menjadi ruang komersial atas nama pemerintah. Karena Pasal 43 ayat (3) tidak memberikan batasan tegas mengenai kegiatan komersial, ketentuan ini kerap dijadikan dasar penarikan retribusi parkir di tepi jalan umum, termasuk pada jalan provinsi atau nasional yang bukan kewenangan kabupaten atau kota. Kekaburan norma tersebut membuka peluang penyalahgunaan kewenangan dan memicu sengketa antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota.⁴⁷

Analisis historis legislasi menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang tidak memberikan penjelasan yang memadai mengenai makna Pasal 43 ayat (3). Ketentuan ini pada dasarnya mengadopsi konsep *temporary use of public roads* dalam sistem hukum Belanda, yang memberi kewenangan kepada kepolisian untuk mengizinkan penggunaan sementara jalan bagi kepentingan sosial atau keadaan darurat. Namun, dalam praktik di Indonesia, implementasinya meluas ke penggunaan komersial seperti parkir, bazar, dan kegiatan ekonomi lainnya, sehingga menimbulkan distorsi terhadap fungsi norma sebagaimana dimaksud oleh pembentuk undang-undang.⁴⁸

⁴⁷ Muzwar Irawan, *Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Lahan Parkir Pada Ruang Publik Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2023, h. 99-107.

⁴⁸ Agus Nur Hadie, *Rekonstruksi Regulasi Penyelenggaraan Fasilitas Parkir Di Jalan Nasional Dan Jalan Provinsi Yang Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2024, h. 87-95.

Ketidajelasan norma Pasal 43 ayat (3) terlihat dari tidak adanya definisi operasional mengenai jangka waktu penggunaan, kriteria pemberian izin, parameter gangguan fungsi jalan, serta mekanisme evaluasi izin. Ketentuan ini bersifat under-regulated karena hanya memberikan kerangka umum tanpa pedoman teknis yang jelas. Akibatnya, muncul perbedaan tafsir dan disharmonisasi implementasi, di mana pemerintah daerah memandang pengelolaan parkir sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah, sementara Kepolisian Negara Republik Indonesia menitikberatkan pada aspek ketertiban dan keselamatan lalu lintas.

Titik krusial Pasal 43 ayat (3) terletak pada ketidakjelasan klasifikasi jalan, karena tidak membedakan antara jalan kabupaten/kota, provinsi, dan nasional. Padahal setiap jenis jalan berada dalam kewenangan pengelolaan yang berbeda. Ketidaktegasan ini memicu penafsiran keliru oleh sebagian pemerintah daerah yang memungut retribusi parkir di jalan provinsi atau nasional dengan alasan telah memperoleh izin Polri. Secara normatif, izin Polri hanya bersifat administratif dan tidak memberikan kewenangan pemungutan retribusi di luar klasifikasi jalan. Praktik tersebut bertentangan dengan prinsip legalitas pajak dan retribusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, yang menegaskan bahwa

retribusi hanya dapat dipungut atas kewenangan yang sah dimiliki oleh daerah.⁴⁹

Dengan demikian, redaksi Pasal 43 ayat (3) merupakan norma kabur (*vague norm*) yang bersifat multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakharmonisan hukum. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan lebih lanjut atau revisi pasal guna memperkuat kepastian hukum, khususnya terkait pembagian kewenangan penggunaan jalan untuk kegiatan lain. Tanpa pembaruan regulasi, pasal ini akan terus memicu konflik kewenangan, ketidakpastian hukum, dan potensi penyalahgunaan ruang publik, sehingga penataan ulang norma menjadi penting dalam rangka pembaruan hukum lalu lintas dan angkutan jalan.

2.1.2. Penafsiran Sistematis dalam Hubungan dengan Pasal 1, Pasal 12, dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Penafsiran sistematis terhadap Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 menempatkan ketentuan tersebut dalam keseluruhan sistem hukum lalu lintas, bukan dibaca secara terpisah. Pendekatan ini menekankan keterkaitan logis antar norma agar makna pasal selaras dengan tujuan pengaturan.⁵⁰ Dalam hal ini, Pasal 43 ayat

⁴⁹ Septiana Effendi, *Penerapan Pasal 16 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Jalan (Studi Kasus Jalan Kabupaten Di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung)*, Skripsi Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Metro, 2023, h. 44.

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan hukum : sebuah pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, h. 87.

(3) harus dipahami bersama dengan ketentuan tentang definisi jalan, klasifikasi kewenangan, dan tanggung jawab penyelenggaraan jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 1, Pasal 12, dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, sehingga penerapannya tidak menimbulkan kekeliruan kewenangan.

Pasal 43 ayat (3) menyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi jalan hanya dapat dilakukan setelah memenuhi persyaratan teknis dan administratif sesuai peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa perubahan fungsi jalan berkaitan langsung dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, serta dengan klasifikasi jalan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan melalui Pasal 1 angka 12, angka 13, dan angka 14 memberikan definisi mengenai jalan, jalan umum, dan jalan khusus. Selanjutnya, Pasal 12 dan Pasal 13 mengatur kewenangan penyelenggaraan jalan berdasarkan statusnya, seperti jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, dan jalan kota. Ketentuan ini menjadi dasar untuk menentukan pihak yang berwenang mengubah fungsi jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (3).

Penafsiran sistematis menunjukkan bahwa Pasal 43 ayat (3) berfungsi membatasi kewenangan pemerintah daerah agar tidak mengubah fungsi atau peruntukan jalan di luar kewenangannya. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa hubungan antar norma dalam satu

undang-undang harus dipahami sebagai satu kesatuan yang saling terkait, sehingga suatu norma tidak boleh ditafsirkan bertentangan dengan norma lain yang mengatur objek yang sama.⁵¹ Oleh karena itu, penentuan kewenangan perubahan fungsi jalan harus merujuk pada Pasal 12 dan Pasal 13, yang menetapkan bahwa jalan nasional berada dalam kewenangan pemerintah pusat, jalan provinsi dalam kewenangan pemerintah provinsi, dan jalan kabupaten/kota dalam kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, pemerintah kabupaten/kota tidak berwenang mengubah fungsi jalan nasional meskipun jalan tersebut berada di wilayah administratifnya.

Keterkaitan Pasal 43 ayat (3) dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menunjukkan bahwa perubahan fungsi jalan harus didasarkan pada karakteristik jalan sebagaimana didefinisikan undang-undang. Pasal 1 angka 12 mendefinisikan jalan sebagai prasarana transportasi darat beserta seluruh bagian dan bangunan pelengkapannya. Pasal 1 angka 13 mengatur jalan umum sebagai jalan yang diperuntukkan bagi masyarakat, sedangkan Pasal 1 angka 14 menjelaskan jalan khusus. Definisi ini menentukan batasan fungsi jalan. Abdul Manan menegaskan bahwa definisi normatif menjadi dasar penafsiran sistematis karena menentukan ruang lingkup objek yang diatur oleh

⁵¹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo, Jakarta, 2019, h. 134.

norma.⁵² Oleh karena itu, perubahan peruntukan jalan bukan sekadar tindakan administratif, melainkan perubahan substantif yang berimplikasi pada kewenangan pengelolaannya.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menetapkan bahwa penyelenggaraan jalan nasional menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, jalan provinsi menjadi kewenangan pemerintah provinsi, dan jalan kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Pasal 13 menegaskan bahwa kewenangan tersebut mencakup seluruh tahapan penyelenggaraan jalan, termasuk perencanaan, pengoperasian, dan evaluasi fungsi jalan. Keterkaitan Pasal 43 ayat (3) dengan Pasal 12 dan Pasal 13 menunjukkan bahwa perubahan fungsi jalan merupakan bagian dari penyelenggaraan jalan yang hanya dapat dilakukan oleh pihak yang berwenang berdasarkan status jalan. Oleh karena itu, perubahan fungsi jalan provinsi atau nasional oleh pemerintah kabupaten/kota bertentangan dengan ketentuan tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan Maria Farida Indrati yang menegaskan bahwa penafsiran sistematis tidak boleh menimbulkan pertentangan antar norma dalam satu undang-undang.⁵³

Dalam praktik, banyak pemerintah kabupaten/kota bertindak seolah memiliki kewenangan penuh atas jalan nasional atau provinsi

⁵² Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2018, h. 44.

⁵³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Jakarta, 2007, h. 79.

yang melintasi wilayahnya, misalnya melalui pengelolaan parkir, reklame, atau perubahan struktur jalan tanpa koordinasi dengan pemerintah pusat atau pemerintah provinsi. Jika dikaitkan dengan Pasal 43 ayat (3), tindakan tersebut menunjukkan pengabaian terhadap prinsip bahwa perubahan fungsi jalan bukan sekadar tindakan teknis, melainkan tindakan hukum yang berdampak pada status jalan. Ridwan menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus berlandaskan asas legalitas dan didukung kewenangan yang jelas.⁵⁴ Oleh karena itu, perubahan fungsi jalan di luar kewenangan daerah dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Pasal 43 ayat (3) harus dipahami dalam kerangka sistem transportasi nasional. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menegaskan bahwa penyelenggaraan lalu lintas bertujuan mewujudkan keselamatan, keamanan, ketertiban, dan kelancaran, serta mendukung pertumbuhan ekonomi dan pengembangan wilayah. Tujuan ini menunjukkan bahwa perubahan fungsi jalan tidak boleh mengganggu keterpaduan sistem transportasi. Satjipto Rahardjo menekankan bahwa hukum berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial untuk menjaga ketertiban dan melayani kepentingan umum.⁵⁵ Oleh karena itu, perubahan fungsi jalan nasional

⁵⁴ HR. Ridwan, *Op.Cit.*, h. 93.

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, h. 55.

atau provinsi oleh pemerintah kabupaten/kota tanpa koordinasi berpotensi merusak sistem transportasi dan bertentangan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Perubahan fungsi jalan juga berkaitan erat dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Pasal 1 angka 5 mendefinisikan fungsi jalan sebagai bagian dari sistem jaringan transportasi untuk mobilitas orang dan barang, sedangkan Pasal 6 menegaskan bahwa perubahan fungsi jalan hanya dapat ditetapkan oleh pihak yang berwenang sesuai status jalan. Hal ini menunjukkan bahwa Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak berdiri sendiri, melainkan terhubung dengan rezim hukum jalan secara nasional. Hanafi Arief menegaskan bahwa kedua undang-undang tersebut harus dibaca secara komplementer karena mengatur objek yang sama dari perspektif yang berbeda, yaitu fungsi fisik jalan dan lalu lintas di atasnya.⁵⁶

Dari perspektif hukum administrasi, perubahan fungsi jalan merupakan kewenangan atribusi yang hanya dapat dijalankan oleh pihak yang ditetapkan undang-undang. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa kewenangan atribusi tidak dapat dijalankan oleh

⁵⁶ Hanafi Arief, *Pengantar Hukum Indonesia*, Lkis Pelangi Aksara, Yogyakarta, 2016, h. 203.

pihak lain kecuali melalui delegasi atau mandat yang sah.⁵⁷ Oleh karena itu, karena Pasal 12 dan Pasal 13 menentukan kewenangan penyelenggaraan jalan berdasarkan status jalan, maka perubahan fungsi jalan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan tersebut.

Pasal 43 ayat (3) juga berkaitan dengan aspek teknis jalan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan. Pasal 14 peraturan pemerintah tersebut menegaskan bahwa perubahan fungsi jalan harus memenuhi persyaratan teknis, termasuk kapasitas, struktur, dan standar keselamatan. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan fungsi jalan bukan hanya persoalan administratif, tetapi juga teknis. Perubahan fungsi jalan tanpa kajian teknis yang memadai berpotensi menimbulkan kerusakan jalan dan meningkatkan risiko kecelakaan lalu lintas.⁵⁸

Menurut teori sistem hukum Lawrence Friedman, penafsiran sistematis menjaga keterpaduan antara substansi hukum, struktur hukum, dan praktik penerapannya.⁵⁹ Pasal 43 ayat (3) mengatur prosedur perubahan fungsi jalan, sedangkan Pasal 12 dan Pasal 13

⁵⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, h. 145.

⁵⁸ Feti Rakhmani, "Tanggung Jawab Pemerintah Akibat Kerusakan Jalan terhadap Kecelakaan Kendaraan Bermotor Berdasarkan Pasal 238 Undang-undang No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan", *Jurnal NESTOR Magister Hukum*, Vol. 4, No. 4, 2019, h. 1-48.

⁵⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, United States, 1975, h. 15.

menetapkan kewenangan. Jika pemerintah daerah mengubah fungsi jalan di luar kewenangannya, maka struktur hukum dilanggar dan norma kehilangan efektivitas. Dengan demikian, penafsiran sistematis terhadap Pasal 43 ayat (3) tidak hanya menjelaskan makna hukum, tetapi juga membatasi tindakan administratif agar tetap sesuai dengan prinsip negara hukum.

Penafsiran sistematis terhadap Pasal 43 ayat (3) yang dikaitkan dengan Pasal 1, Pasal 12, dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menunjukkan bahwa perubahan fungsi jalan merupakan kewenangan hierarkis yang bergantung pada status jalan. Pasal 1 memberikan definisi dasar, Pasal 12 dan Pasal 13 membagi kewenangan, sedangkan Pasal 43 ayat (3) mengatur prosedur perubahan fungsi. Ketiga ketentuan tersebut membentuk satu kesatuan norma yang saling terkait. Oleh karena itu, Pasal 43 ayat (3) tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan mandiri pemerintah daerah, melainkan sebagai bagian dari struktur pengaturan yang lebih luas untuk menjaga konsistensi norma, kepastian hukum, dan mencegah tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraan jalan.

2.1.3. Penafsiran Teleologis dan Sosiologis terhadap Pembatasan Pemanfaatan Ruang Jalan

Penafsiran teleologis dan sosiologis terhadap Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan

Angkutan Jalan penting untuk memastikan pemanfaatan ruang jalan tetap mendukung fungsi jalan sebagai prasarana publik. Pasal ini mewajibkan izin pemerintah sesuai kewenangan untuk penggunaan bagian jalan di luar fungsi lalu lintas. Namun, praktik di lapangan menunjukkan bahwa norma ini perlu ditafsirkan secara lebih komprehensif agar selaras dengan tujuan pembentukan undang-undang dan kondisi sosial masyarakat. Penafsiran teleologis menekankan tujuan hukum, sedangkan penafsiran sosiologis memperhatikan dinamika dan kebutuhan masyarakat, sehingga bersama-sama menghasilkan pemahaman yang lebih responsif dan adaptif dalam pengelolaan ruang jalan.

Secara teleologis, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bertujuan mewujudkan lalu lintas yang aman, selamat, tertib, dan lancar sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3. Oleh karena itu, pembatasan pemanfaatan ruang jalan dalam Pasal 43 ayat (3) dimaksudkan untuk mencegah penggunaan jalan yang dapat mengganggu keselamatan, kelancaran lalu lintas, dan merusak struktur jalan. Sudikno Mertokusumo menegaskan bahwa penafsiran teleologis harus menggali tujuan norma agar maknanya mengarah pada kepentingan yang dilindungi pembentuk undang-undang. Dengan demikian, pembatasan pemanfaatan ruang jalan bukan sekadar aturan administratif, melainkan instrumen untuk

melindungi kepentingan publik dan menjaga fungsi sosial jalan sebagai fasilitas umum yang aman dan lancar bagi masyarakat.⁶⁰

Penggunaan ruang jalan untuk kegiatan selain lalu lintas seperti perdagangan kaki lima, parkir liar, kegiatan masyarakat, atau pemasangan utilitas dapat menimbulkan risiko kecelakaan dan mengganggu kelancaran lalu lintas. Hadjon menjelaskan bahwa norma administratif berfungsi mencegah benturan kepentingan di ruang publik agar tercipta keteraturan sosial.⁶¹ Oleh karena itu, ketentuan izin dalam Pasal 43 ayat (3) berperan sebagai mekanisme pengendalian untuk memastikan pemanfaatan ruang jalan tetap melindungi kepentingan publik.

Pembatasan pemanfaatan ruang jalan juga bertujuan menjaga umur pelayanan jalan. Kegiatan yang menambah beban pada badan dan bahu jalan, seperti parkir kendaraan berat atau aktivitas usaha, dapat mempercepat kerusakan jalan. Oleh karena itu, melalui penafsiran teleologis, pembatasan dalam Pasal 43 ayat (3) tidak hanya ditujukan untuk kelancaran lalu lintas saat ini, tetapi juga untuk menjaga keberlanjutan fungsi jalan sebagai infrastruktur vital dan melindungi aset negara dalam jangka panjang.

Penafsiran sosiologis terhadap Pasal 43 ayat (3) penting karena ruang jalan dalam praktik tidak hanya berfungsi sebagai sarana

⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, h. 124.

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, h. 87.

transportasi, tetapi juga memiliki dimensi sosial, ekonomi, dan budaya. Hukum perlu dipahami sebagai sistem yang hidup agar tetap selaras dengan realitas masyarakat.⁶² Di banyak kota, ruang jalan dimanfaatkan untuk aktivitas ekonomi informal dan interaksi sosial. Oleh karena itu, pembatasan pemanfaatan ruang jalan tidak boleh diterapkan secara kaku, melainkan harus mempertimbangkan kebutuhan sosial masyarakat.

Penafsiran sosiologis memandang jalan sebagai ruang publik yang juga berfungsi sebagai ruang interaksi sosial, tidak semata untuk transportasi. Karena itu, pembatasan dalam Pasal 43 ayat (3) harus diterapkan dengan mempertimbangkan beragam kebutuhan pengguna jalan. Pemerintah berkewajiban menyediakan alternatif atau solusi ketika fungsi sosial ruang jalan dibatasi demi keselamatan. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip proporsionalitas dalam hukum administrasi, yang menuntut keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan masyarakat.⁶³

Dengan menggabungkan penafsiran teleologis dan sosiologis, pembatasan pemanfaatan ruang jalan dalam Pasal 43 ayat (3) dipahami sebagai upaya menjaga keseimbangan antara keselamatan dan kelancaran lalu lintas dengan kebutuhan sosial masyarakat atas ruang publik. Pendekatan teleologis menekankan tujuan perlindungan

⁶² Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum & Teori Peradilan: Legal Theory & Judicialprudence*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 203.

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Hukum administrasi dan good governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h. 42.

lalu lintas, sedangkan pendekatan sosiologis memastikan penerapan norma tetap selaras dengan realitas sosial dan rasa keadilan. Oleh karena itu, pembatasan pemanfaatan ruang jalan perlu dilaksanakan melalui kebijakan yang adaptif, partisipatif, dan berbasis pada kebutuhan masyarakat.

Penerapan penafsiran teleologis dan sosiologis terlihat pada kebijakan kawasan pedestrian dan kegiatan komunitas seperti *car free day*. Meskipun penggunaan ruang jalan tidak untuk lalu lintas, kegiatan tersebut tetap diperbolehkan melalui izin karena memiliki manfaat sosial dan tidak membahayakan keselamatan. Hal ini menunjukkan bahwa pembatasan dalam Pasal 43 ayat (3) bersifat relatif, bergantung pada tujuan dan kondisi sosial yang melingkupinya.

Penafsiran teleologis dan sosiologis memberi dasar bagi pemerintah untuk menerapkan kebijakan yang tidak hanya sesuai dengan teks undang-undang, tetapi juga adil dan responsif. Pasal 43 ayat (3) harus dipahami sebagai instrumen pengelolaan ruang jalan yang fleksibel namun tetap berorientasi pada tujuan utama, yaitu keselamatan, kelancaran lalu lintas, dan keberlanjutan infrastruktur jalan. Pada saat yang sama, penerapannya perlu mempertimbangkan dinamika sosial masyarakat yang memanfaatkan ruang publik untuk kegiatan ekonomi dan sosial. Pendekatan ini memberikan arah yang

lebih komprehensif dalam pelaksanaan norma dan pengambilan keputusan administratif terkait pemanfaatan ruang jalan.

2.2. Tujuan Pembentuk Undang-Undang Dalam Pengaturan Klasifikasi Jalan

2.2.1. *Rasio Legis* Penetapan Klasifikasi Jalan Berdasarkan Wewenang Pemerintahan

Klasifikasi jalan berdasarkan kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bertujuan membangun sistem pengelolaan jalan yang terstruktur dan tertib. Pengaturan ini didasarkan pada pembagian urusan pemerintahan, fungsi jalan dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat, serta kebutuhan akan keteraturan administrasi dalam pembangunan infrastruktur transportasi. Oleh karena itu, klasifikasi jalan berdasarkan kewenangan menjadi dasar penting bagi penyelenggaraan jalan yang bertanggung jawab dan selaras dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota.

Secara filosofis, pengaturan klasifikasi jalan mencerminkan pandangan bahwa jalan adalah infrastruktur publik yang strategis bagi mobilitas masyarakat dan pemerataan pembangunan. Hukum yang mengatur infrastruktur publik harus menjamin keadilan dalam akses dan pengelolaannya agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan

atau ketidakjelasan aturan. Karena jalan merupakan ruang publik yang menopang aktivitas ekonomi dan sosial, negara berkewajiban mengaturnya secara jelas. Penetapan klasifikasi jalan berdasarkan kewenangan menegaskan peran negara dalam menjamin pemerataan pembangunan dan kemudahan mobilitas masyarakat.⁶⁴

Secara teoritis, penetapan kewenangan jalan berkaitan dengan prinsip negara hukum yang menuntut kepastian hukum dan keteraturan administrasi. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara hukum mensyaratkan pembagian kewenangan yang jelas antar organ pemerintahan.⁶⁵ Dalam pengelolaan jalan, pembagian ini menentukan tanggung jawab pembangunan, pemeliharaan, pembiayaan, dan pengawasan. Tanpa pembagian yang tegas, konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mudah terjadi, terutama pada ruas jalan lintas wilayah. Oleh karena itu, pengaturan kewenangan jalan berfungsi memberi kepastian hukum sekaligus membatasi kewenangan setiap tingkat pemerintahan.

Penetapan klasifikasi jalan berdasarkan kewenangan memiliki dasar sosiologis yang kuat karena mobilitas masyarakat melintasi batas wilayah kabupaten, provinsi, hingga nasional. Jalan yang melayani pergerakan antarwilayah memerlukan pengelolaan berbeda dengan jalan yang hanya melayani kebutuhan lokal. Perbedaan fungsi

⁶⁴ Imma Widyawati Agustin, dan Septiana Hariyani, *Pengelolaan Infrastruktur Kota dan Wilayah*, UBPress, Malang, 2023, h. 77.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 112.

sosial dan ekonomi jalan menuntut standar pengelolaan yang sesuai dengan intensitas penggunaan dan dampaknya bagi masyarakat. Oleh karena itu, jalan nasional dirancang untuk melayani arus barang dan jasa antardaerah, sedangkan jalan kabupaten atau kota melayani mobilitas lokal. Klasifikasi jalan ini mencerminkan upaya pembentuk undang-undang menyesuaikan pengelolaan jalan dengan karakteristik sosial wilayah secara proporsional.⁶⁶

Dari aspek yuridis, klasifikasi jalan berdasarkan kewenangan bertujuan mencegah kekacauan hukum akibat tumpang tindih pengaturan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi urusan pemerintahan konkuren, termasuk urusan pekerjaan umum dan penataan ruang, sehingga diperlukan kejelasan kewenangan agar pembagian tersebut dapat diterapkan secara efektif. Klasifikasi jalan memastikan setiap tingkat pemerintahan bertindak sesuai kewenangannya.⁶⁷ Sebelum pengaturan ini jelas, banyak pemerintah daerah mengelola dan memungut retribusi atas jalan yang bukan kewenangannya, yang menimbulkan konflik administratif dan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, klasifikasi jalan menurut kewenangan merupakan respons atas kebutuhan akan kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan jalan.

⁶⁶ Sigit Sapto Nugroho, dan Hilman Syahrial Haq, *Hukum Pengangkutan Indonesia*, Pustaka Iltizam, Solo, 2019, h. 44.

⁶⁷ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum paradigma, metode, dan dinamika masalahnya*, Elsam, Jakarta, 2002, h. 151.

Tujuan penetapan klasifikasi jalan dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menekankan pembangunan sistem jaringan jalan nasional, regional, dan lokal yang terintegrasi. Jalan nasional menghubungkan pusat kegiatan antarprovinsi dan antarkota, jalan provinsi menghubungkan ibu kota kabupaten atau kota dan pusat kegiatan wilayah, sedangkan jalan kabupaten atau kota melayani mobilitas lokal. Klasifikasi ini bersifat hierarkis dan saling melengkapi. Tanpa pembagian yang jelas, pembangunan jalan berpotensi tidak terkoordinasi karena masing-masing daerah hanya berfokus pada kepentingan wilayahnya sendiri, sehingga mengganggu keterpaduan sistem transportasi nasional.⁶⁸

Klasifikasi jalan juga memiliki dasar ekonomis karena menentukan sumber pembiayaan. Jalan nasional dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sedangkan jalan provinsi serta jalan kabupaten atau kota dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai kewenangannya. Penetapan klasifikasi secara hukum memberikan kepastian anggaran dan mendukung perencanaan pembangunan jalan jangka panjang. Dengan pembagian kewenangan yang jelas, pengelolaan aset publik seperti jalan dapat

⁶⁸ Wisnu Wardana Kusuma, dan Dede Amirudin, *Hukum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Suatu Pengantar dan Kritik*, Deepublish, Jakarta, 2025, h. 123.

dilakukan secara tertib tanpa tumpang tindih pembiayaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁶⁹

Dalam perspektif hukum pembangunan, klasifikasi jalan berdasarkan kewenangan merupakan rancangan hukum untuk mendukung pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan. Hukum digunakan sebagai instrumen pembangunan agar penyelenggaraan jalan dapat direncanakan secara tertib dan merata di seluruh wilayah. Jalan nasional berperan sebagai tulang punggung konektivitas dan logistik nasional, sedangkan jalan provinsi serta jalan kabupaten atau kota berfungsi sebagai jaringan penyangga. Melalui pengaturan ini, pembentuk undang-undang berupaya mengurangi kesenjangan infrastruktur dan menjaga keseimbangan pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁷⁰

Rasio legis klasifikasi jalan juga terlihat dari aspek teknis penyelenggaraan jalan. Setiap jenis jalan memiliki standar teknis, kapasitas, dan spesifikasi struktur yang berbeda sesuai dengan beban lalu lintasnya. Jalan nasional harus memenuhi standar yang lebih tinggi dibandingkan jalan provinsi serta jalan kabupaten atau kota. Perbedaan standar ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan. Tanpa klasifikasi jalan yang jelas,

⁶⁹ Asmawi Alie, *Identifikasi Kebijakan Dalam Pembiayaan Pemeliharaan Jalan Kabupaten Dalam Kota Sungailiat Di Kabupaten Bangka*, Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, 2006, h. 82.

⁷⁰ Muhar Junef, "Penegakkan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 14, No. 10, 2021, h. 5632.

penerapan standar teknis akan sulit dilakukan secara konsisten. Oleh karena itu, pengaturan klasifikasi jalan berfungsi mendukung standarisasi nasional dalam pembangunan infrastruktur jalan.⁷¹

Dari perspektif administrasi negara, klasifikasi jalan berfungsi mencegah tumpang tindih kebijakan dan memudahkan pengawasan. Pembagian kewenangan mendorong efisiensi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Penetapan jalan provinsi sebagai kewenangan pemerintah provinsi, misalnya, memungkinkan daerah mengelola jalan sesuai fungsi regionalnya, sementara pemerintah pusat dapat fokus pada kepentingan nasional. Pengaturan ini memperkuat prinsip desentralisasi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sekaligus menjaga koordinasi antarlevel pemerintahan.⁷²

Klasifikasi jalan juga penting bagi penegakan hukum. Dengan pembagian kewenangan yang jelas, penegakan hukum lalu lintas dan pengawasan pemanfaatan ruang jalan dapat dilakukan secara tepat. Aparat dapat mengetahui instansi yang berwenang memberi izin, melakukan penertiban, dan menjatuhkan sanksi. Sebelum klasifikasi ditegaskan, penertiban sering tidak efektif karena ketidakjelasan

⁷¹ Greetings Tineke Najoan, Lucia GJ Lalamentik, dan Steve Ch N. Palenewen, “Analisa Uji Laik Fungsi Jalan Secara Teknis Pada Ruas Jalan Nasional Nomor Ruas 017 Batas Kota Manado–Wori Dari KM 3+ 051 Sampai KM 17+ 502 Di Sulawesi Utara”, *Jurnal Ilmiah Media Engineering*, Vol. 12, No. 3, 2022, h. 225-236.

⁷² Monalisa, *Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Kota Metro Terhadap Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang)*, Tesis Fakultas Syariah IAIN Metro, 2023, h. 87-89.

kewenangan.⁷³ Oleh karena itu, klasifikasi jalan memberikan kepastian yurisdiksi yang mendukung penegakan hukum lalu lintas.

Pada akhirnya, penetapan klasifikasi jalan bertujuan menciptakan kepastian hukum, keteraturan administrasi, pembangunan berkelanjutan, keadilan pelayanan publik, dan keutuhan jaringan jalan nasional. Tujuan ini hanya tercapai jika klasifikasi diterapkan secara konsisten oleh semua tingkat pemerintahan dan tidak digunakan untuk kepentingan fiskal atau politik lokal. Meskipun kerangka hukumnya sudah jelas, keberhasilannya sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah dan pengawasan pemerintah pusat. Karena itu, *rasio legis* klasifikasi jalan harus dipahami sebagai konsep yang hidup dan diwujudkan melalui kebijakan jalan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

2.2.2. Pertimbangan Teknis dan Administratif dalam Pengelolaan Jalan

Pengaturan klasifikasi jalan tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga didasarkan pada pertimbangan teknis dan administratif agar penyelenggaraan jalan berjalan efektif dan akuntabel. Jalan dipandang sebagai infrastruktur strategis yang memengaruhi mobilitas dan aktivitas sosial-ekonomi. Karena itu, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menempatkan aspek teknis dan

⁷³ Andrea R Sumampow, Penegakan Hukum Dalam Mewujudkan Ketaatan Berlalu Lintas, *Lex Crimen*, Vol. 2, No. 7, 2013, h. 63-73.

administratif sebagai dasar penting dalam perencanaan, pengelolaan, dan pendanaan jalan oleh pemerintah pusat dan daerah.

Pertimbangan teknis berkaitan dengan kondisi fisik jalan, standar konstruksi, kapasitas beban, dan fungsinya dalam sistem transportasi nasional. Jalan nasional ditetapkan bukan hanya karena kewenangan pemerintah pusat, tetapi karena perannya yang strategis menghubungkan antardaerah serta kawasan penting seperti pelabuhan, bandara, pusat logistik, dan kawasan ekonomi khusus. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 menegaskan bahwa jalan nasional harus memenuhi kriteria teknis tertentu, seperti melayani perjalanan jarak jauh, lalu lintas berat, serta memiliki standar lebar dan kekuatan konstruksi yang memadai.

Pertimbangan teknis lain mencakup volume lalu lintas harian rata-rata, jenis kendaraan, kondisi tanah, sistem drainase, dan potensi bencana. Jalan yang dilalui kendaraan berat memerlukan kelas perkerasan tertentu sesuai Standar Nasional Indonesia. Jika standar ini tidak diterapkan, jalan akan cepat rusak, anggaran meningkat, dan risiko kecelakaan bertambah. Kondisi ini menunjukkan bahwa klasifikasi jalan harus didasarkan pada pertimbangan teknis perencanaan dan penggunaan transportasi.⁷⁴

⁷⁴ Herawati, *et.al.*, *Laik Fungsi Jalan*, CV. Media Sains Indonesia, Bandung, 2022, h. 17-35.

Dari sisi administratif, pengelolaan jalan meliputi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota, termasuk perencanaan, pendanaan, dan koordinasi antarlembaga. Pembagian kewenangan ini didasarkan pada fungsi jalan dalam sistem transportasi, bukan semata-mata letak wilayahnya. Oleh karena itu, jalan nasional tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat meskipun berada di wilayah kabupaten atau kota. Pengaturan ini bertujuan mencegah tumpang tindih kewenangan dan menjamin pengelolaan jalan yang efektif.

Pertimbangan administratif juga berkaitan dengan penganggaran. Pembiayaan jalan merupakan bagian besar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga klasifikasi jalan diperlukan agar alokasi dana tepat sasaran. Jalan nasional dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, jalan provinsi oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi, dan jalan kabupaten atau kota oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten atau kota. Tanpa klasifikasi yang jelas, dapat terjadi pendanaan ganda atau justru tidak ada pendanaan karena tidak jelas pihak yang bertanggung jawab. Dalam praktik, tumpang tindih kewenangan bahkan menyebabkan sejumlah ruas jalan tidak terpelihara selama bertahun-tahun akibat status administrasi yang tidak jelas.⁷⁵

⁷⁵ Asmawi Alie, *Op.Cit.*, h. 88.

Pertimbangan administratif juga menyangkut pengelolaan data dan informasi jalan. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki sistem data jalan masing-masing, namun ketidaksinkronan data sering menimbulkan kendala dalam perencanaan pembangunan jalan yang melintasi beberapa wilayah. Klasifikasi jalan berperan penting untuk memastikan data antarlevel pemerintahan terintegrasi dan konsisten, sehingga perencanaan, pengawasan, dan pengambilan keputusan dapat dilakukan secara lebih efektif dan akurat.⁷⁶

Selain administrasi internal, klasifikasi jalan juga penting untuk pengawasan dan akuntabilitas. Jalan sebagai barang milik negara atau barang milik daerah harus dicatat sebagai aset secara jelas. Tanpa klasifikasi jalan, tidak dapat ditentukan pihak yang bertanggung jawab atas pencatatan, pemeliharaan, dan pengawasannya. Kesalahan pencatatan aset dapat menimbulkan masalah dalam laporan keuangan pemerintah dan berpotensi menimbulkan temuan hukum dalam pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam hubungan antarpemerintah, pertimbangan administratif penting untuk mencegah konflik kewenangan. Contohnya, sengketa pemungutan retribusi parkir sering terjadi ketika pemerintah kabupaten atau kota memungut retribusi di jalan nasional atau provinsi yang sebenarnya bukan kewenangannya. Kesalahan pemahaman

⁷⁶ Henri Siswanto, *et.al.*, *Sistem Manajemen Jalan Dan Kondisi Kerusakan Jalan Di Indonesia: Sebuah Kajian Pustaka*, Prosiding Seminar Nasional Aplikasi Teknologi Prasarana Wilayah IX (ATPW), 2016, h. 1-6.

terhadap klasifikasi jalan menyebabkan tumpang tindih kebijakan dan perselisihan antarlevel pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan administratif klasifikasi jalan berperan penting dalam menjaga tata kelola pemerintahan yang tertib dan mencegah konflik kewenangan.⁷⁷

Pertimbangan teknis dan administratif juga menentukan perubahan status jalan. Perubahan ini dapat terjadi akibat perubahan tata ruang atau pembangunan strategis seperti jalan tol, pelabuhan, atau kawasan industri. Proses perubahan status harus melalui kajian teknis dan administrasi, termasuk studi lalu lintas, kajian tata ruang, serta persetujuan antar pemerintah. Prosedur yang jelas diperlukan agar perubahan status jalan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan masalah dalam pengelolaannya.

Pertimbangan teknis juga berkaitan dengan integrasi jalan dengan moda transportasi lain. Ketidakterpaduan antara jalan kolektor dan simpul transportasi antarmoda dapat meningkatkan biaya logistik dan menurunkan efektivitas sistem transportasi.⁷⁸ Oleh karena itu, klasifikasi jalan harus memperhatikan keterkaitannya dengan jaringan transportasi lain dalam kerangka Sistem Transportasi Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

⁷⁷ Fengky Kotalewala, Adonia Ivone Laturette, and Novyta Uktolseja, "Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum", *Sasi*, Vol. 26, No. 3, 2020, h. 415-433.

⁷⁸ Salahudin Rafi, *et.al.*, *Integrasi Sistem Transportasi*, Damera, Jakarta, 2025, h. 35.

Pertimbangan teknis dan administratif merupakan bagian penting dalam penetapan klasifikasi jalan. Keduanya menjadi dasar agar penyelenggaraan jalan berjalan efektif, efisien, aman, dan akuntabel. Tanpa pertimbangan teknis, klasifikasi jalan tidak mampu menjawab kebutuhan lalu lintas dan standar konstruksi. Sebaliknya, tanpa pertimbangan administratif, pengelolaan jalan berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan, ketidakjelasan pendanaan, dan lemahnya akuntabilitas. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang menempatkan kedua pertimbangan ini sebagai fondasi untuk memastikan jalan berfungsi optimal dalam mendukung pembangunan nasional dan daerah serta mewujudkan sistem transportasi yang terintegrasi dan berkelanjutan.

2.2.3. Keterkaitan Klasifikasi Jalan dengan Kepastian Hukum dan Tata Kelola Transportasi

Klasifikasi jalan memiliki peran strategis dalam sistem hukum Indonesia karena tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menentukan kepastian hukum dan tata kelola transportasi secara menyeluruh. Pengaturan klasifikasi jalan dalam undang-undang memberikan kejelasan mengenai status jalan, pihak yang berwenang menyelenggarakan dan memeliharanya, kewenangan pengaturan lalu lintas, serta mekanisme pendanaan dan pengawasan. Dengan adanya klasifikasi yang jelas, setiap tingkat pemerintahan dapat menjalankan tugasnya sesuai kewenangan tanpa tumpang tindih atau kekosongan

tanggung jawab. Oleh karena itu, klasifikasi jalan menjadi landasan utama dalam mewujudkan tata kelola transportasi yang tertib, efektif, dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak terkait.

Kepastian hukum merupakan prinsip dasar negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan jalan, kepastian hukum menuntut adanya aturan yang jelas dan konsisten mengenai klasifikasi jalan serta akibat hukumnya. Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang disempurnakan dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2022 menetapkan klasifikasi jalan berdasarkan fungsi, status, dan kelas. Fungsi jalan berkaitan dengan perannya dalam sistem transportasi, sedangkan status jalan menentukan kewenangan penyelenggaraannya. Pengaturan ini bertujuan mencegah ketidakjelasan dalam pengelolaan jalan dan diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 yang mengatur secara rinci penetapan dan perubahan status jalan di semua tingkat pemerintahan.

Kepastian hukum berpengaruh langsung terhadap tertib administrasi penyelenggaraan jalan. Setiap jenis jalan memiliki kewenangan pengelolaan yang berbeda, mulai dari pendanaan, perencanaan, pemeliharaan, hingga pengawasan. Jika klasifikasi jalan tidak jelas atau tidak dijalankan secara konsisten, akan muncul konflik kewenangan antar pemerintah. Sengketa sering terjadi antara

pemerintah kabupaten atau kota dan pemerintah provinsi, terutama pada jalan provinsi yang berada di kawasan perkotaan. Akibatnya, pemeliharaan jalan sering tertunda dan menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat karena jalan tidak ditangani tepat waktu.⁷⁹

Pengaturan klasifikasi jalan juga berfungsi sebagai dasar penegakan hukum dalam bidang transportasi. Misalnya, kewenangan kepolisian untuk melakukan pengaturan lalu lintas dan sanksi administratif tertentu bergantung pada status jalan. Jalan nasional berada dalam prioritas pengawasan karena memiliki lalu lintas dengan volume lebih tinggi dan berperan dalam mobilitas antarkawasan. Sebaliknya, jalan kabupaten/kota menjadi fokus pengaturan lalu lintas lokal. Perbedaan karakteristik lalu lintas berdasarkan klasifikasi jalan merupakan dasar penyusunan kebijakan keselamatan, pembatasan kendaraan tertentu, dan manajemen rekayasa lalu lintas seperti *one way*, *contraflow*, dan *area traffic control*.

Dalam tata kelola transportasi, klasifikasi jalan berperan penting untuk mewujudkan integrasi sistem transportasi nasional. Jalan menjadi penghubung utama antar moda transportasi darat, laut, udara, dan perkeretaapian. Tanpa klasifikasi jalan yang jelas, integrasi antarmoda sulit tercapai karena setiap jenis jalan memiliki standar pelayanan dan fungsi yang berbeda.⁸⁰ Jalan kolektor primer, misalnya,

⁷⁹ Sigit Sapto Nugroho, dan Hilman Syahrial Haq, *Op.Cit.*, h. 74-75.

⁸⁰ Salahudin Rafi, *et.al.*, *Op.Cit.*, h. 45.

harus terhubung dengan terminal yang melayani angkutan antarkota antarprovinsi, sedangkan jalan lokal cukup terhubung dengan terminal yang melayani transportasi dalam wilayah kabupaten atau kota.

Ketidakjelasan klasifikasi jalan dapat menghambat pembangunan strategis. Dalam praktik, sering terjadi sengketa status jalan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga proyek peningkatan jalan tertunda. Ketidakpastian status ini menghambat proses perencanaan, pengadaan tanah, dan pelaksanaan konstruksi, sehingga pembangunan jalan tidak dapat berjalan tepat waktu dan menimbulkan ketidakpastian hukum.⁸¹

Kepastian hukum dalam klasifikasi jalan berkaitan langsung dengan perlindungan hak pengguna jalan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menjamin hak atas keselamatan, kenyamanan, dan kepastian hukum. Tanpa klasifikasi jalan yang jelas, standar keselamatan dan pelayanan tidak dapat diterapkan secara tepat. Jalan arteri memerlukan tingkat pengamanan yang lebih tinggi dibandingkan jalan lokal, seperti rambu, marka, penerangan, dan fasilitas keselamatan lainnya.

Klasifikasi jalan juga mendukung transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan transportasi. Dalam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, jalan sebagai aset negara atau daerah harus dicatat secara

⁸¹ Sutanto Hidayat, *Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Fisik (Analisis Dampak Sosial Ekonomi Pembangunan Jembatan Suramadu–Jawa Timur)*, Disertasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, 2012, h. 67-69.

jelas. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 mensyaratkan penetapan status jalan sebagai dasar pencatatan aset. Tanpa klasifikasi yang jelas, jalan tidak dapat didaftarkan dengan benar, sehingga menimbulkan ketidaktertiban administrasi dan berpotensi merugikan keuangan negara.

Secara lebih luas, klasifikasi jalan memperkuat perencanaan tata ruang wilayah. Jalan tidak hanya berfungsi untuk mobilitas, tetapi juga membentuk struktur ruang dan arah kegiatan ekonomi. Hierarki jalan yang jelas diperlukan untuk menentukan pusat kegiatan, zona pemanfaatan ruang, dan distribusi aktivitas ekonomi. Jika klasifikasi jalan tidak selaras dengan rencana tata ruang, mobilitas barang dan orang dapat terhambat sehingga mengganggu pertumbuhan ekonomi wilayah. Oleh karena itu, klasifikasi jalan menjadi prasyarat penting agar rencana tata ruang wilayah, rencana pembangunan daerah, dan kebijakan transportasi berjalan selaras dan konsisten.

Lebih jauh, klasifikasi jalan mendukung penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam tata kelola transportasi. Klasifikasi yang tepat memungkinkan pemerintah menerapkan kebijakan ramah lingkungan, seperti pembatasan kendaraan berat, penyediaan jalur sepeda, dan prioritas angkutan umum pada ruas tertentu. Kejelasan status jalan menjadi syarat penting agar kebijakan tersebut dapat diterapkan secara konsisten dan efektif. Tanpa klasifikasi yang jelas,

upaya pengendalian dampak lingkungan di sektor transportasi sulit dilaksanakan.

Secara keseluruhan, klasifikasi jalan bukan sekadar pengelompokan teknis, melainkan bagian penting dari sistem hukum transportasi. Klasifikasi jalan menjamin kepastian hukum, ketertiban administrasi, akuntabilitas, dan efektivitas pengelolaan transportasi. Dengan klasifikasi yang jelas, penyelenggaraan jalan dapat berjalan efisien, terkoordinasi, dan berkelanjutan. Sebaliknya, tanpa klasifikasi yang tegas akan muncul ketidakpastian hukum, tumpang tindih kewenangan, inefisiensi anggaran, dan potensi kerugian negara. Oleh karena itu, klasifikasi jalan merupakan instrumen kunci dalam mewujudkan sistem transportasi yang terintegrasi, tertib, aman, dan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.

2.3. Implikasi Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pemanfaatan Jalan Provinsi Dan Nasional.

2.3.1. Batas Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Jalan Provinsi dan Nasional

Pengaturan batas kewenangan pemerintah daerah dalam pemanfaatan jalan provinsi dan jalan nasional merupakan bagian penting dalam sistem hukum penyelenggaraan jalan dan tata kelola pemerintahan. Dalam negara kesatuan, otonomi daerah tidak berarti kewenangan tanpa batas, melainkan pelaksanaan urusan pemerintahan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu,

setiap tindakan pemerintah daerah dalam memanfaatkan jalan, termasuk penggunaan ruang milik jalan atau pemungutan retribusi, harus memiliki dasar kewenangan yang jelas. Prinsip negara hukum menegaskan bahwa tindakan pemerintahan hanya sah apabila dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang.⁸² Dengan demikian, pemanfaatan jalan provinsi dan nasional oleh pemerintah kabupaten atau kota harus dinilai apakah sesuai kewenangan atau justru melampaui batas hukum yang ditetapkan.

Kerangka hukum penyelenggaraan jalan diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keempat regulasi ini membentuk satu sistem yang saling melengkapi. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan mengatur klasifikasi dan penyelenggara jalan berdasarkan statusnya, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan batas kewenangan setiap tingkat pemerintahan. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan membagi jalan menjadi jalan nasional, provinsi, kabupaten, kota, dan

⁸² Bagir Manan, *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h. 45-46.

desa. Pasal 7 menegaskan bahwa jalan nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat dan jalan provinsi menjadi kewenangan pemerintah provinsi, sementara pemerintah kabupaten atau kota hanya berwenang atas jalan kabupaten dan jalan kota. Ketentuan ini diperjelas dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan yang menyatakan bahwa kewenangan penyelenggaraan jalan mencakup pengaturan, pengawasan, pemanfaatan, serta pemberian izin atas ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan. Dengan demikian, jalan berstatus nasional atau provinsi hanya dapat dimanfaatkan oleh pemerintah yang berwenang sesuai status jalannya, bukan oleh pemerintah kabupaten atau kota.

Tidak ada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada kabupaten atau kota untuk mengelola jalan provinsi atau jalan nasional. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan hanya sah jika diberikan melalui atribusi, delegasi, atau mandat. Apabila pemerintah kabupaten atau kota memanfaatkan jalan provinsi atau nasional tanpa dasar kewenangan tersebut, maka tindakan itu termasuk tindakan tanpa kewenangan. Tindakan semacam ini secara hukum dianggap tidak sah dan dapat dibatalkan.⁸³

⁸³ Hernadi Affandi, "Problematika Pengelolaan Jalan Di Era Otonomi Daerah: Kewenangan Versus Kemampuan", *Jurnal Konstituen*, Vol. 2, No. 1, 2020, h. 17-35.

Permasalahan menjadi penting dalam praktik pemungutan retribusi parkir di tepi jalan oleh pemerintah kabupaten atau kota pada ruas jalan provinsi dan jalan nasional. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Pasal 34 ayat (1) menegaskan bahwa pemanfaatan ruang milik jalan di luar fungsi jalan hanya dapat dilakukan dengan izin dari penyelenggara jalan sesuai statusnya. Artinya, izin pemanfaatan ruang milik jalan nasional hanya dapat diberikan oleh pemerintah pusat, dan izin pemanfaatan ruang milik jalan provinsi hanya oleh pemerintah provinsi. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten atau kota tidak berwenang menempatkan fasilitas parkir, memungut retribusi, atau melakukan kegiatan komersial lain di jalan provinsi dan jalan nasional tanpa izin resmi dari penyelenggara jalan yang berwenang.⁸⁴

Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah diperbarui melalui Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memang memberi kewenangan kepada pemerintah kabupaten atau kota untuk memungut retribusi parkir di tepi jalan umum. Namun kewenangan tersebut tidak dapat ditafsirkan berlaku pada jalan yang bukan menjadi kewenangannya. Pemungutan retribusi hanya sah jika disertai hak pengelolaan atas objek retribusi.

⁸⁴ Angge Raini, *Penerapan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Retribusi Parkir Ditepi Jalan Umum Ditinjau Dari Siyasaah Syar'iyah (Studi Kasus Kawasan Kelurahan Pasar Tengah)*, Skripsi Fakultas Syari'Ah Dan Ekonomi Islam Institut Agama Islam Negeri Curup, 2024, h. 66-67.

Karena pemerintah kabupaten atau kota tidak berwenang mengelola jalan provinsi dan jalan nasional, maka mereka tidak berhak memungut retribusi di jalan tersebut. Pemungutan retribusi tanpa dasar kewenangan merupakan pemungutan yang tidak sah dan bertentangan dengan asas legalitas.

Keberadaan jalan dalam wilayah administratif kabupaten atau kota tidak dapat dijadikan dasar kewenangan pengelolaan. Dalam hukum administrasi negara, kedekatan geografis tidak pernah menjadi sumber kewenangan. Tindakan pemerintah hanya sah apabila memiliki dasar hukum yang jelas. Demikian pula alasan historis bahwa sebelumnya daerah pernah memungut retribusi parkir tanpa memperhatikan klasifikasi jalan tidak dapat dibenarkan setelah adanya pengaturan kewenangan yang tegas. Praktik masa lalu tidak dapat mengesampingkan ketentuan undang undang yang berlaku, karena dalam negara hukum kebiasaan administratif tidak boleh bertentangan dengan perintah undang undang.⁸⁵

Pelanggaran batas kewenangan oleh pemerintah kabupaten atau kota dalam memanfaatkan jalan provinsi dan jalan nasional menimbulkan implikasi hukum yang serius. Tindakan tersebut melanggar asas legalitas dan dapat dikategorikan sebagai maladministrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman. Apabila pemanfaatan tersebut

⁸⁵ Hernadi Affandi, *Op.Cit.*, h. 17-35.

menimbulkan kerugian bagi pihak lain, pemerintah daerah dapat dimintai pertanggungjawaban melalui peradilan tata usaha negara. Keputusan atau tindakan administrasi yang dilakukan tanpa kewenangan dapat dibatalkan oleh hakim. Selain itu, pemungutan retribusi tanpa dasar kewenangan juga berpotensi dikualifikasikan sebagai pungutan liar apabila memenuhi unsur memperkaya diri atau pihak tertentu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Secara normatif, kewenangan pemerintah kabupaten atau kota dalam pemanfaatan jalan provinsi dan jalan nasional sangat terbatas. Kabupaten atau kota tidak memiliki kewenangan pengelolaan, pemanfaatan, maupun pemberian izin atas jalan provinsi dan nasional. Tindakan hanya dapat dilakukan apabila terdapat delegasi atau mandat yang sah dari penyelenggara jalan. Karena tidak memiliki kewenangan pengelolaan, kabupaten atau kota juga tidak berwenang memungut retribusi atas objek yang berada pada jalan provinsi atau nasional. Setiap tindakan yang dilakukan di luar batas kewenangan tersebut harus dinyatakan tidak sah karena bertentangan dengan asas legalitas.

Penegasan batas kewenangan ini penting untuk menjamin kepastian hukum, tertib administrasi, dan mencegah konflik antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota dalam pengelolaan infrastruktur jalan. Pemanfaatan jalan bukan sekadar

persoalan teknis, melainkan menyangkut kewenangan hukum publik. Oleh karena itu, pemanfaatan atau pemungutan retribusi oleh kabupaten atau kota atas jalan provinsi dan nasional tanpa dasar kewenangan merupakan tindakan cacat yuridis dan tidak sah karena dilakukan di luar sistem hukum yang berlaku.

2.3.2. Konsekuensi Yuridis terhadap Tindakan Pemungutan Retribusi atau Pemanfaatan Ruang Jalan Tanpa Dasar Kewenangan

Konsekuensi yuridis atas pemungutan retribusi atau pemanfaatan ruang jalan tanpa dasar kewenangan merupakan isu penting dalam hukum administrasi negara, khususnya terkait jalan provinsi dan jalan nasional. Dalam sistem hukum Indonesia, asas legalitas mengikat seluruh tindakan pemerintahan. Setiap tindakan pemerintah daerah hanya sah apabila didasarkan pada atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Apabila pemerintah kabupaten atau kota memanfaatkan ruang milik jalan provinsi atau nasional atau memungut retribusi atas objek yang berada di luar kewenangannya, tindakan tersebut merupakan tindakan tanpa kewenangan. Akibatnya, tindakan tersebut mengandung cacat yuridis yang dapat berujung pada pembatalan tindakan pemerintahan, tuntutan tanggung jawab hukum, potensi

sanksi pidana, serta dikualifikasikan sebagai maladministrasi yang dapat dilaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia.⁸⁶

Dalam penyelenggaraan jalan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan telah menetapkan batas kewenangan secara tegas berdasarkan status jalan. Jalan nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat, jalan provinsi menjadi kewenangan pemerintah provinsi, dan jalan kabupaten atau kota menjadi kewenangan pemerintah kabupaten atau kota. Kewenangan tersebut meliputi perencanaan, pembangunan, pengawasan, serta pemanfaatan ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan. Tidak terdapat ketentuan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten atau kota untuk memungut retribusi atau memanfaatkan ruang milik jalan pada jalan provinsi maupun jalan nasional. Oleh karena itu, pemungutan retribusi parkir oleh kabupaten atau kota pada ruas jalan provinsi atau nasional merupakan tindakan administrasi tanpa kewenangan. Tindakan semacam ini bersifat batal sejak awal karena bertentangan dengan asas legalitas yang menjadi dasar utama tindakan pemerintahan.⁸⁷

Konsekuensi yuridis pertama dari pemungutan retribusi parkir tanpa kewenangan adalah bahwa tindakan tersebut dapat dinyatakan

⁸⁶ Hasfar Fuadi, Ilyas Ismail, dan Muhammad Saleh, "Pertanggungjawaban Administratif Juru Parkir di Tepi Jalan Umum dalam Pemungutan Retribusi", *Media Iuris*, Vol. 4, No. 3, 2021, h. 419-434.

⁸⁷ Ridwan HR, *Op.Cit.*, h. 131.

batal demi hukum. Dalam hukum administrasi negara, tindakan pemerintahan yang melampaui kewenangan atau *ultra vires* tidak memiliki keabsahan hukum. Maria Farida Indrati menegaskan bahwa peraturan atau kebijakan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, terutama yang mengatur pembagian kewenangan, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁸⁸ Apabila pemerintah kabupaten atau kota menerbitkan keputusan, peraturan kepala daerah, atau peraturan daerah sebagai dasar pemungutan retribusi parkir pada jalan provinsi atau nasional, maka ketentuan tersebut dapat diuji melalui mekanisme pengujian peraturan perundang undangan di Mahkamah Agung. Sejumlah putusan Mahkamah Agung telah membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan, termasuk Putusan Mahkamah Agung Nomor 32 P Hum 2018 yang menegaskan bahwa pemungutan oleh pemerintah daerah hanya sah apabila dilakukan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang undang.

Konsekuensi yuridis lain dari pemungutan retribusi tanpa kewenangan adalah potensi tanggung jawab perdata negara. Pasal 1365 Kitab Undang Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa setiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian

⁸⁸ Maria Farida Indrati, *Op.*, h. 81-83.

mewajibkan pelakunya untuk mengganti kerugian tersebut. Dalam hukum administrasi negara, doktrin perbuatan melawan hukum oleh penguasa memungkinkan masyarakat menuntut pemerintah daerah apabila tindakan administrasi yang dilakukan tanpa kewenangan menimbulkan kerugian finansial. Harumsari menjelaskan bahwa negara dapat dimintai tanggung jawab apabila melakukan tindakan pemerintahan yang tidak sah dan merugikan warga. Oleh karena itu, masyarakat yang dirugikan akibat pemungutan retribusi parkir yang tidak sah dapat mengajukan gugatan ke pengadilan untuk membatalkan tindakan tersebut sekaligus menuntut ganti rugi berdasarkan prinsip tanggung jawab negara.⁸⁹

Konsekuensi yuridis yang paling serius muncul ketika pemungutan retribusi tanpa kewenangan disertai unsur memperkaya diri sendiri atau pihak lain. Dalam kondisi tersebut, perbuatan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, khususnya pungutan liar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pemungutan pajak atau retribusi tanpa dasar undang-undang merupakan pemungutan yang tidak sah dan berpotensi menjadi penyalahgunaan jabatan apabila dana yang dipungut tidak dikelola sesuai ketentuan. Dalam praktiknya, retribusi parkir yang tidak memiliki dasar kewenangan

⁸⁹ Harumsari Puspa Wardhani, dan Ayup Suran Ningsih, "Acts Against Law in the Law of Union: Elements of Acts and Implications for Liability for Damages: Perbuatan Melawan Hukum dalam Hukum Perikatan: Unsur-unsur Perbuatan dan Implikasi Kewajiban Ganti Rugi", *The Prosecutor Law Review*, Vol. 2, No. 1, 2024, h. 30-47.

sering membuka ruang penyimpangan keuangan daerah, terutama ketika hasil pungutan tidak seluruhnya disetor ke kas daerah. Oleh karena itu, pejabat daerah tetap dapat dimintai pertanggungjawaban pidana meskipun pemungutan dilakukan atas nama pemerintah daerah, apabila terbukti adanya niat memperkaya diri sendiri atau orang lain.

Selain konsekuensi hukum perdata dan pidana, pemungutan retribusi atau pemanfaatan ruang jalan tanpa kewenangan juga menimbulkan konsekuensi administratif bagi aparatur pemerintah daerah. Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menggolongkan penyalahgunaan kewenangan ke dalam bentuk melampaui kewenangan, mencampuradukkan kewenangan, dan bertindak sewenang wenang. Pemungutan retribusi parkir oleh kabupaten atau kota pada jalan provinsi atau nasional termasuk perbuatan melampaui kewenangan. Terhadap tindakan tersebut dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 80 dan Pasal 81 Undang Undang Administrasi Pemerintahan, berupa pembatalan keputusan, pencabutan kewenangan, serta sanksi disiplin aparatur sipil negara sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Tindakan melampaui kewenangan merupakan penyimpangan administrasi yang menyebabkan tindakan pemerintahan menjadi tidak sah dan berpotensi menimbulkan kerugian negara.⁹⁰

⁹⁰ Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *Op.Cit.*, h. 45.

Dari sudut pandang hukum peraturan daerah, peraturan daerah yang dijadikan dasar pemungutan retribusi parkir pada jalan provinsi atau nasional dapat dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Pasal 251 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberi kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri dan gubernur untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Dalam praktiknya, sejumlah peraturan daerah telah dibatalkan karena memberikan kewenangan kepada kabupaten atau kota untuk memanfaatkan jalan yang bukan menjadi kewenangannya. Pembatalan peraturan daerah tersebut menunjukkan bahwa pelampauan kewenangan dalam pemungutan retribusi memiliki konsekuensi yuridis langsung berupa tidak berlakunya dasar hukum pemungutan.

Secara keseluruhan, pemungutan retribusi atau pemanfaatan ruang jalan tanpa dasar kewenangan menimbulkan konsekuensi hukum yang luas. Secara administratif, tindakan tersebut tidak sah dan dapat dikenai sanksi terhadap pejabat yang melakukannya. Secara perdata, pemerintah daerah dapat dituntut ganti rugi oleh masyarakat yang dirugikan. Secara pidana, tindakan tersebut berpotensi dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila terdapat unsur memperkaya diri atau pihak lain. Dari sisi keuangan negara, hasil pungutan dianggap sebagai pendapatan tidak sah dan dapat menjadi temuan Badan Pemeriksa Keuangan. Dari aspek etika pemerintahan,

tindakan tersebut merupakan penyalahgunaan kewenangan yang merusak integritas penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan demikian, pemungutan retribusi atau pemanfaatan ruang jalan tanpa kewenangan harus dipandang sebagai pelanggaran serius terhadap asas legalitas dan asas umum pemerintahan yang baik. Pemerintah wajib memastikan bahwa setiap tindakan pemerintah daerah dilakukan dalam batas kewenangan yang ditentukan undang-undang. Apabila pemerintah daerah melampaui kewenangannya dalam pemanfaatan jalan provinsi atau nasional, hukum tidak hanya memberikan sanksi, tetapi juga menyediakan mekanisme pemulihan agar penyelenggaraan pemerintahan kembali berjalan sesuai dengan sistem hukum nasional.

2.3.3. Dampak Implementasi Pasal 43 Ayat (3) terhadap Koordinasi Pemerintah Pusat dan Daerah

Implementasi Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 memengaruhi koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan jalan nasional dan provinsi yang berada di wilayah kabupaten/kota, karena setiap pemanfaatan ruang milik jalan, ruang manfaat jalan, dan ruang pengawasan jalan wajib memperoleh izin dari penyelenggara jalan guna mencegah konflik kewenangan, menjamin keselamatan lalu lintas, dan menjaga keseragaman kebijakan, namun dalam praktiknya, ketentuan ini belum berjalan optimal akibat adanya tumpang tindih kewenangan, perbedaan

penafsiran norma, serta ketidaksinkronan peraturan pelaksana antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga sering menimbulkan kendala dalam proses perizinan dan pengawasan.

Dalam perspektif hukum administrasi, Pasal 43 ayat (3) berimplikasi pada pembagian kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa jalan nasional merupakan kewenangan pemerintah pusat, jalan provinsi menjadi kewenangan pemerintah provinsi, dan jalan kabupaten/kota berada dalam kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Oleh karena itu, pemanfaatan jalan nasional dan jalan provinsi secara hukum wajib memperoleh izin dari penyelenggara jalan yang berwenang. Namun dalam praktiknya, pemerintah kabupaten/kota masih kerap memungut retribusi atau menerbitkan izin atas pemanfaatan jalan nasional dan provinsi dengan alasan berada dalam wilayah administratifnya, sehingga menimbulkan disharmoni kebijakan akibat anggapan bahwa kewenangan teritorial otomatis mencakup kewenangan fungsional, padahal secara normatif kewenangan tersebut berada pada pemerintah pusat atau pemerintah provinsi.

Kondisi tersebut meningkatkan potensi konflik kewenangan antara pemerintah kabupaten/kota dan penyelenggara jalan yang lebih tinggi, misalnya ketika pemerintah daerah tetap memungut retribusi parkir di jalan nasional tanpa izin dari Balai Besar Pelaksanaan Jalan

Nasional atau dinas perhubungan provinsi. Praktik ini menimbulkan ketidakteraturan dalam penyelenggaraan fungsi jalan, terutama terkait keselamatan, ketertiban lalu lintas, dan standar teknis nasional. Sutedi menyatakan bahwa konflik kewenangan administratif kerap muncul akibat ketidakjelasan batas kewenangan antara pusat dan daerah, khususnya dalam pelayanan publik yang memanfaatkan ruang milik negara, sejalan dengan temuan bahwa perbedaan persepsi mengenai ruang jalan menjadi penyebab utama pemanfaatan jalan yang tidak sesuai prosedur.⁹¹

Konflik kewenangan juga terjadi dalam aspek pengawasan, di mana pemerintah pusat dan pemerintah provinsi secara normatif bertanggung jawab atas pengawasan jalan nasional dan provinsi, tetapi secara faktual pengawasan di lapangan sering dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota melalui perangkat daerahnya. Ketidaksesuaian antara kewenangan normatif dan kewenangan faktual ini memicu tindakan melampaui kewenangan (*overreach*) yang berpotensi menimbulkan ketidaktertiban administrasi, sebagaimana praktik pemerintahan daerah yang kerap menjalankan “kewenangan faktual” demi kebutuhan pelayanan publik meskipun tidak didukung dasar hukum yang jelas.⁹²

⁹¹ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h. 88.

⁹² Wahyu Nugroho, *et.al.*, “Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pembangunan Infrastruktur”, *Jurnal Usm Law Review*, Vol. 7, No. 3, 2024, h. 1939-1951.

Implementasi Pasal 43 ayat (3) menuntut harmonisasi regulasi pusat dan daerah karena banyak peraturan daerah tentang retribusi parkir tidak membedakan status jalan, sehingga menjadi tidak selaras dengan peraturan yang lebih tinggi. Inkonsistensi ini mencerminkan masalah klasik hubungan pusat–daerah akibat pengabaian batas kewenangan dan berkontribusi pada ketidakefisienan serta rendahnya keselamatan lalu lintas.

Secara administratif, Pasal 43 ayat (3) berdampak pada pendapatan daerah karena pemerintah kabupaten/kota berpotensi kehilangan retribusi parkir sebagai sumber PAD apabila tidak lagi dapat memungut retribusi di jalan provinsi dan nasional. Bagi daerah dengan keterbatasan fiskal, kondisi ini menimbulkan resistensi, baik melalui tetap berlanjutnya praktik yang tidak sesuai hukum maupun upaya pengujian peraturan yang dianggap merugikan kepentingan daerah.⁹³

Implementasi Pasal 43 ayat (3) juga memengaruhi koordinasi perencanaan pembangunan, karena pemanfaatan jalan provinsi dan nasional di wilayah kabupaten/kota mewajibkan izin dari penyelenggara jalan sehingga memperpanjang proses koordinasi. Kondisi ini kerap menyebabkan keterlambatan pembangunan akibat perbedaan sistem administrasi, ketidaksiapan dokumen teknis, dan

⁹³ Karlinae D. Bangas, *et.al.*, *Hukum Pajak Perspektif Retribusi Daerah*, Uwais Inspirasi Indonesia, Ponorogo, 2025, h. 1-7.

keterbatasan pemahaman standar nasional, yang menunjukkan bahwa efektivitas norma hukum tersebut sangat bergantung pada kesiapan kelembagaan dan kapasitas aparaturnya daerah.⁹⁴

Dari perspektif tata kelola, Pasal 43 ayat (3) berdampak positif karena meningkatkan keselamatan dan keteraturan pemanfaatan ruang jalan melalui penerapan standar teknis nasional yang ketat. Ketentuan izin berfungsi menjaga fungsi jalan sesuai klasifikasinya, meskipun perbedaan pemahaman antara pemerintah pusat dan daerah sering menimbulkan friksi administratif akibat anggapan bahwa persyaratan teknis tersebut membebani perencanaan daerah.⁹⁵

Implementasi norma ini menuntut penguatan mekanisme koordinasi yang lebih efektif antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, baik melalui jalur formal maupun informal. Secara formal, koordinasi dilakukan melalui rapat koordinasi, forum lalu lintas dan angkutan jalan, serta mekanisme evaluasi peraturan daerah oleh pemerintah pusat. Sementara itu, secara informal, koordinasi kerap berlangsung melalui komunikasi teknis antara dinas perhubungan daerah dengan balai jalan atau instansi teknis terkait. Penguatan mekanisme koordinasi ini menjadi semakin penting seiring meningkatnya kompleksitas pembangunan daerah dan intensitas pemanfaatan ruang jalan. Dalam konteks negara kesatuan,

⁹⁴ Monalisa, *Op.Cit.*, h. 69.

⁹⁵ Agus Nur Hadie, *Op.Cit.*, h. 77.

hubungan pusat–daerah idealnya bersifat koordinatif dan supervisif, bukan kompetitif, sehingga setiap penerapan norma hukum yang berpotensi menimbulkan friksi kewenangan perlu diimbangi dengan pola koordinasi yang jelas, berkelanjutan, dan berbasis pada pemahaman kewenangan masing-masing.⁹⁶

Secara akademik, Pasal 43 ayat (3) mencerminkan penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*, di mana ketentuan khusus dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan mengesampingkan kewenangan umum pemerintah daerah. Sejalan dengan pandangan Hadjon, kewenangan yang ditetapkan secara khusus melalui atribusi undang-undang tidak dapat dilampaui oleh pemerintah daerah, sehingga norma ini memperkuat prinsip negara kesatuan dan penerapan standar nasional di bidang perhubungan.⁹⁷

Dengan demikian, pelaksanaan Pasal 43 ayat (3) menimbulkan dampak yang beragam terhadap hubungan dan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dampak tersebut tidak terbatas pada munculnya konflik kewenangan, tetapi juga menyentuh persoalan sinkronisasi regulasi, pengelolaan pendapatan asli daerah, proses perencanaan pembangunan, penerapan standar teknis

⁹⁶ Faisal Nomaini, Sylvie Agustina, dan Febrimarani Malinda, “Analisis Mekanisme Koordinasi dalam Pelaksanaan Pekerjaan Pada Kantor Pemerintah Kecamatan Indralaya Utara Kabupaten Ogan Ilir,” *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, Vol. 5, No. 1, 2020, h. 7-15.

⁹⁷ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, h. 88.

pemanfaatan jalan, efektivitas koordinasi lintas tingkat pemerintahan, serta akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Agar norma ini dapat diterapkan secara optimal, diperlukan keterpaduan antara kepastian hukum, kesiapan kelembagaan daerah, keselarasan peraturan, dan mekanisme koordinasi yang efektif. Tanpa upaya tersebut, implementasi Pasal 43 ayat (3) berpotensi terus memicu sengketa administratif yang pada akhirnya menghambat efektivitas tata kelola lalu lintas dan angkutan jalan.

