

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan penghubung, bangunan pelengkap dan pelengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel, jalan lori, dan jalan kabel. Saat ini banyak jalan daerah yakni jalan Provinsi Jambi, Kabupaten bahkan jalan desa rusak dan belum diperbaiki akibat kurangnya alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk pos tersebut. Untuk mengatasi masalah tersebut, beruntung sekarang Presiden Jokowi telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2023 tentang Percepatan Peningkatan Konektivitas Jalan Daerah. Melalui Inpres Ini, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sudah bisa digunakan untuk membangun jalan daerah sebagai solusi dari keterbatasan APBD.¹

Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2020 Tentang Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan

¹ Tanya Rompas, "Ternyata Orang Ini Yang Buat Jokowi Keluarkan Inpres No3 2023, Isinya APBN Bisa Bangun Jalan Daerah," Manadopost.id, 2023, <https://manadopost.jawapos.com/publika/28614996/ternyata-orang-ini-yang-buat-jokowi-keluarkan-inpres-no3-2023-isinya-apbn-bisa-bangun-jalan-daerah>.diakses pada 17 mei 2024. Jam 13.20

pemerintahan negara. Dimana pada Inpres Nomor 3 Tahun 2023 Menteri

Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk:

- a. merumuskan kriteria pemilihan ruas dan pemanfaatannya serta men)rusun indikasi lokasi, nras, dan volume dalam kegiatan percepatan peningkatan konektivitas jalan daerah bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
- b. menentukan kriteria teknis sebagai dasar verifikasi dan penilaian dalam kegiatan percepatan peningkatan konektivitas jalan daerah;
- c. melakukan verifikasi dan penilaian sebagai dasar penentuan ruas dan jenis penanganan serta memastikan tidak ada tumpang tindih penanganan kegiatan jalan daerah yang dikerjakan daerah dan pusat bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
- d. menyusun besaran pagu pada setiap ruas jalan yang direncanakan berdasarkan kriteria teknis, jenis penanganan, dan volume dalam kegiatan percepatan peningkatan konektivitas jalan daerah;
- e. menetapkan daftar kegiatan percepatan peningkatan konektivitas jalan daerah bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
- f. memastikan rincian lokasi, mas, volume, dan pagu setiap ruas jalan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
- g. melaksanakan kegiatan percepatan peningkatan konektivitas jalan daerah yang dapat melibatkan perangkat daerah terkait;
- h. melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengendalian pelaksanaan kegiatan percepatan peningkatan konektivitas jalan daerah bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional I Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
- i. melakukan serah terima hasil kegiatan percepatan peningkatan konektivitas jalan daerah kepada pemerintah daerah dalam bentuk hibah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, jalan umum menurut statusnya dikelompokkan ke dalam jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa. jalan nasional antarpusat kegiatan nasional, antara pusat kegiatan nasional dan pusat kegiatan wilayah; dan/ atau, pusat kegiatan nasional dan/ atau pusat kegiatan wilayah dengan bandar udara pengumpul dan pelabuhan utama atau pengumpul.

Jalan provinsi, yang menghubungkan ibu kota provinsi dengan ibu kota kabupaten/ kota. Jalan kabupaten, ibu kota kabupaten dengan ibu kota kecamatan, ibu kota kabupaten , dengan pusat desa, antar ibu kota kecamatan ibu kota kecamatan dengan pusat desa, ibu kota kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, antar pusat kegiatan lokal, antar desa, dan poros desa. Jalan kota, antarpusat pelayanan dalam kota, pusat pelayanan dengan persil, antarpersil, antarpusat permukiman yang berada di dalam kota, Jalan poros desa dalam wilayah kota. Jalan desa, meliputi Jalan Umum yang menghubungkan kawasan dan/atau antar permukiman di dalam desa serta Jalan lingkungan di dalam desa.

Berdasarkan klasifikasi tersebut, jalan menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 jo. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang jalan, jalan di Kabupaten Muaro Jambi khususnya di Sungai Gelam termasuk kedalam kategori jalan status yaitu jalan Kabupaten dikarenakan jalan yang menghubungkan Ibukota Kabupaten dengan Ibukota Kecamatan, antar Ibukota Kecamatan, Ibukota Kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, dan jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah Kabupaten dan jalan strategis Kabupaten.

Tabel 1.1
Luas Desa/ Kelurahan Di Kecamatan Sungai Gelam 2020

Desa/ kelurahan	Luas area ()	Persentase (%)
Petaling Jaya	18,97	1,13
Sumber Agung	14,72	3,19
Lading Panjang	15,50	43,95
Talang Belido	57,08	3,27
Talang Kerinci	39,45	3,71
Kebon IX	46,02	1,66
Sungai Gelam	331,65	27,66
Parit	41,34	4,07
Tangkit Baru	29,05	1,76
Tangkit	29,27	2,90

Mingkung Jaya	18,69	1,11
Trimulya	3,59	1,30
Mekar Jaya	10,13	0,97
Gambut Jaya	30,11	2,51
Sido Mukti	14,02	2,83
Jumlah total	707.27	100

Sumber: Lampiran 1 Peraturan Bupati Muaro Jambi Nomor 5 Tahun 2020 Tata Cara Pembagian Dan Penetapan Pengalokasian Alokasi Dana Desa Setiap Desa Di Kabupaten Muaro Jambi Tahun Anggaran 2020

Urusan Pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan unruk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren yang dibagi menjadi urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.²

Berdasarkan uraian urusan pemerintahan daerah di atas urusan terkait kewenangan pembangunan jalan di Kabupaten Muaro Jambi ialah urusan pemerintah konkuren dan menjadi urusan pemerintah wajib. Di dalam Hukum

Administrasi Negara pembagian wewenang yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan ke organ pemerintahan yang lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.³

Kewenangan penyelenggaraan jalan ini dibagi menurut tingkat pemerintahannya. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk mengembangkan sistem jaringan jalan nasional, pengelolaan jalan umum, dan pengelolaan jalan nasional. Penyelenggaraan jalan provinsi merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Kewenangan pemerintah kabupaten/kota meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten/kota, pengaturan dan pembangunan jalan desa dalam wilayah kabupaten/kota. Kewenangan pengelolaan jalan meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan. Pembangunan dan pengawasan jalan desa merupakan kewenangan pemerintah desa.

Semangat pengambilan alih kewenangan untuk urusan yang dilimpahkan juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD). Penjelasan Pasal 131 UU HKPD menyebutkan bahwa belanja kementerian/lembaga yang masih mendanai urusan daerah dialihkan ke Dana Alokasi Khusus (DAK) apabila daerah telah berkinerja baik dalam mengelola APBD.

³ Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara* (Jawa Barat: RajaGrafindo Persada, 2006).hlm.102.

Pada Pasal 131 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD), Menyebutkan DAK dialokasikan sesuai dengan kebijakan Pemerintah untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu dengan tujuan: Mencapai prioritas nasional, Mempercepat pembangunan Daerah, Mengurangi kesenjangan layanan publik, Mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah dan/atau, Mendukung operasionalisasi layanan publik. Kebijakan Pemerintah didasarkan pada: Rencana pembangunan jangka menengah nasional, Rencana kerja pemerintah, Kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Arahan Presiden, Ketentuan peraturan perundang-undangan. DAK sebagaimana dimaksud terdiri atas: DAK fisik, yang digunakan untuk mendukung pembangunan/pengadaan sarana dan prasarana layanan publik Daerah, DAK nonfisik, yang digunakan untuk mendukung operasionalisasi layanan publik Daerah, hibah kepada Daerah, yang digunakan untuk mendukung pembangunan fisik dan/atau layanan publik Daerah tertentu yang didasarkan pada perjanjian antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Perencanaan dan pengalokasian DAK sebagaimana dimaksud dapat disinergikan dengan pendanaan lainnya. DAK ditetapkan setiap tahun dalam Undang-Undang mengenai APBN sesuai dengan kemampuan Keuangan Negara. DAK dialokasikan untuk mencapai target kinerja Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan menyebutkan: Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten dalam Penyelenggaraan Jalan meliputi Penyelenggaraan Jalan

kabupaten, pengaturan Jalan desa, dan pembinaan Jalan desa. Wewenang Pemerintah Daerah kota dalam Penyelenggaraan Jalan meliputi Penyelenggaraan Jalan kota serta pengaturan Jalan desa dan pembinaan Jalan desa dalam wilayah kota. Wewenang Penyelenggaraan Jalan kabupaten dan Jalan kota meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan Jalan kabupaten/kota. Dimana pada Pasal 16 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan menyebutkan Dalam hal Pemerintah Daerah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan wewenang Pembangunan Jalan, Pemerintah Daerah provinsi dan/atau Pemerintah Pusat melakukan pengambilalihan pelaksanaan urusan pembangunan Jalan kabupaten/kota. Yang dimaksud dengan Urusan pembangunan jalan kabupaten/kota adalah salah satu urusan pemerintahan konkuren bidang pekerjaan umum dan penataan ruang suburusan Jalan yang merupakan kewenangan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan pada hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis kepada Bapak Ferdi selaku Kepala Bidang Pemeliharaan Jalan di Dinas PUPR Kabupaten Muaro Jambi menyebutkan Ruas jalan di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi ada 36 ruas jalan dimana kondisi jalan Rusak ringan ada 7 ruas jalan, Rusak sedang 11 ruas jalan, dan Rusak berat 18 ruas jalan.

Dalam wawancara pada 16 Mei 2023 yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi) dengan Rini Hairani dan Tegar (wartawan) yang sedang meliput di wilayah Kabupaten Muaro Jambi mengatakan:

Sejumlah jalan di Provinsi Jambi yang berada dalam kondisi rusak. Baik itu jalan nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Untuk jalan kabupaten,

Kepala Negara menyebut kurang lebih 4.600 kilometer (km) jalan mengalami rusak. Angka tersebut menurutnya hampir setengah dari jalan kabupaten di Jambi sekitar 10 ribu km. Kemudian jalan provinsi ada 1.030 kilometer yang rusak 250 kilometer, 25 persen, seperempatnya. Jalan nasional ada 1.300 (kilometer) yang rusak 130 (kilometer), kata Presiden. Oleh sebab itu, Presiden menuturkan, pemerintah akan melakukan perbaikan sejumlah jalan dalam beberapa waktu ke depan. Utamanya perbaikan jalan produksi dan jalan logistik. Ini yang kita cek tadi jalan produksi untuk nanas ke sana benar rusak, itu masuk, akan kita mulai (perbaikannya) nanti bulan Juli, bulan Agustus. Tidak hanya di Provinsi Jambi, Presiden menyampaikan bahwa provinsi lain juga masih banyak yang memerlukan penanganan perbaikan jalan. Oleh sebab itu, pemerintah pusat dan daerah akan mengerjakan perbaikan jalan secara bersama-sama.⁴

Berdasarkan hal di atas saat Jokowi meninjau jalan rusak di Provinsi Jambi tepatnya di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi Jokowi beserta Menteri PUPR saat dilokasi akan melakukan perbaikan jalan rusak berat di wilayah itu dilakukan secepatnya. Karena provinsi tidak punya kapasitas, kabupaten juga tidak punya kapasitas, perbaikan jalan rusak akan diambil alih Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Pembangunan jalan umum, baik berupa pembangunan jalan baru maupun pelestarian jaringan jalan yang sudah ada, dimaksudkan untuk mencapai kondisi fungsional dan kompetitif. Layak secara fungsional berarti bahwa kondisi suatu ruas jalan harus memenuhi persyaratan kesesuaian teknis untuk memberikan keselamatan dan keamanan bagi penggunaannya, serta memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara jalan dan pengguna jalan agar jalan tersebut dapat dioperasikan untuk umum.

⁴ Rini Hairani Tegar, "Pemerintah Ambil Alih Perbaikan Jalan Di Jambi," RRI (Radio Republik Indonesia), 2023, https://www.rri.co.id/nasional/238017/pemerintah-ambil-alih-perbaikan-jalan-di-jambi?utm_source=news_slide&utm_medium=internal_link&utm_campaign=General_Campaign.

Hal baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 salah satunya adalah pengambilalihan kewenangan pembangunan jalan oleh pemerintah yang lebih tinggi, apabila pemerintah provinsi/kabupaten/kota/desa belum mampu melaksanakan kewenangan pembangunan jalan yang diberikan. Pemerintah pusat mengambil alih kewenangan pelaksanaan pembangunan jalan provinsi/kabupaten/kota, pemerintah provinsi mengambil alih pelaksanaan urusan pembangunan jalan kabupaten/kota. Kewenangan pembangunan jalan desa diambil alih oleh pemerintah kabupaten/kota, apabila pemerintah desa tidak mampu melaksanakan kewenangan pembangunan jalan desa.

Dalam rumusan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022, pengambilalihan tidak menggunakan frasa “dapat” sehingga diartikan pengambilalihan wewenang ini bersifat wajib atau bukan pilihan. Rumusan ini dimaknai apabila kinerja pengelolaan APBD kurang baik maka urusan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai (diambil alih) dari belanja kementerian/lembaga. Negara harus mempunyai semangat pengambilalihan jika pelayanan masyarakat terbengkalai padahal kewenangan atas pelayanan tersebut telah diserahkan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota dan sumber pendanaannya. Namun mengingat kapasitas fiskal pemerintah yang akan mengambil alih juga terbatas, maka diperlukan kriteria yang jelas dalam kondisi apa kewenangan tersebut akan diambil alih serta langkah/prasyarat yang perlu dilakukan (melalui pembinaan) sebelum terjadi pengambilalihan.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tidak mengatur secara tegas mengenai akibat fiskal dari pengambilalihan kewenangan, karena pengambilalihan tersebut

diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP). Namun Pasal 382 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam hal daerah provinsi/kabupaten/kota telah berkembang namun belum menunjukkan peningkatan kinerja dan berpotensi merugikan daerah. wilayah. kepentingan umum luas, yaitu kerugian yang diderita/dialami sebagian besar masyarakat daerah, pelaksanaan urusan pemerintahan tertentu diambil alih oleh pemerintah pusat dengan biaya dihitung dari APBD yang bersangkutan. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengambilalihan kewenangan pembangunan jalan daerah oleh pemerintah pusat akan menimbulkan konsekuensi fiskal terhadap APBD daerah yang bersangkutan. Pemerintah pusat akan menghitung biaya pengambilan alih APBD melalui pendapatan daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat. Pengambilalihan tersebut tidak menambah pendapatan APBD, namun diperhitungkan/mengurangi pendapatan APBD. Jadi, jika pembangunan jalan diambil alih oleh pemerintah pusat, maka biaya-biaya tersebut diperhitungkan melalui transfer ke daerah, sehingga menghasilkan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), DAK atau jenis transfer lainnya merupakan hak daerah yang bersangkutan akan dikurangi dengan besarnya biaya yang dikeluarkan untuk mendanai urusan pemerintahan daerah yang diambil alih.⁵

Begitu pula bila diambil alih oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota, maka biayanya dihitung dalam APBD/APBDes melalui penerimaan bantuan keuangan

⁵ Jaka Sucipta, "Konsekuensi Fiskal Pengambilalihan Pembangunan Jalan Daerah," Kompas.com, 2023, <https://money.kompas.com/read/2023/05/15/161210326/konsekuensi-fiskal-pengambilalihan-pembangunan-jalan-daerah?page=all>. Diakses pada tanggal 21 februari 2024 jam 19.50.

kepada pemerintah/kabupaten/kota/desa. Mekanisme penghitungan beban pengambilalihan kewenangan pengelolaan jalan saat ini sedang disusun dalam rancangan Peraturan Pemerintah sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022. Secara konseptual, melalui Undang-Undang HKPD, daerah didorong untuk meningkatkan kualitas belanjanya dengan mengalokasikan dana publik. dana. belanja infrastruktur jasa setidaknya mencapai 40 persen dari total belanja APBD dan pengurangan belanja pegawai di luar tunjangan guru paling banyak 30 persen dari total belanja APBD.

Hal ini sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 16 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Jalan, Maka berdasarkan latar belakang tersebut peneliti menarik kesimpulan dan mangangkatnya menjadi sebuah judul penelitian yang berjudul **Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pengambilalihan Jalan Berdasarkan Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.**

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan Pasal 16 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Jalan dan kewenangan Kementerian PUPR dalam pengambilalihan pembanguna jalan di Kecamatan Sungai Gelam
2. Apakah kendala yang dihadapi dalam pembngunan jalan di Kecamatan Sungai Gelam oleh PUPR Kabupaten Muro Jambi.

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas dapat di tarik kesimpulan yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan Pasal 16 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Jalan dan kewenangan Kementerian PUPR dalam mengambil alih Pembangunan jalan di Kecamatan Sungai Gelam.
2. Untuk mengetahui mengapa pemerintah pusat melakukan pengambilalihan pembangunan jalan di Kecamatan Sungai gelam

B. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dikemukakan, maka manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis dapat digunakan sebagai input atau referensi untuk ilmu pengetahuan dan bagi para peneliti yang akan mengangkat tentang pelaksanaan kewenangan pengambilalihan pembangunan jalan di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi.

2. Manfaat Praktis

Sebagai bahan literasi untuk diketahui oleh masyarakat bagaimana pelaksanaan kewenangan pengambilalihan pembangunan jalan di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi.

C. Kerangka Konseptual

1. Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Di dalam hukum publik konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama. Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subyek hukum public di dalam hubungan hukum publik.⁶

2. Pengambilalihan

Pasal 1 angka 3 PP No. 27 Tahun 1998 menyebutkan bahwa pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih baik seluruh atau sebagian besar saham perseroan yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut.

3. Pembangunan Jalan

Menurut Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 jo. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Jalan, Pembangunan Jalan adalah kegiatan penyusunan program dan anggaran, perencanaan teknis, pengadaan tanah, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian jalan, dan/atau preservasi Jalan.

⁶ Achmad Sodik Sudrajat Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Layanan Publik* (Bandung: Nuansa Cendekia, 2019).hlm.136

D. Landasan Teoretis

1. Teori Kewenangan

Sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yakni, bahwa :

minimal dasar kewenangan harus ditemukan dalam suatu undang-undang, apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga masyarakat. Dengan demikian di dalamnya terdapat suatu legitimasi yang demokratis. Melalui undang-undang, parlemen sebagai pembentuk undang-undang yang mewakili rakyat pemilihnya ikut menentukan kewajiban-kewajiban apa yang pantas bagi warga masyarakat. Dari sini, atribusi dan delegasi kewenangan harus didasarkan undang-undang formal, setidaknya apabila keputusan itu meletakkan kewajiban-kewajiban pada masyarakat.⁷

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan atau *match*. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban atau *rechten en plichten*. Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri *zelfregelen*, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teori terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Sehubungan dengan itu, kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan berdasarkan kepada undang-undang, yaitu Undang-

⁷ Fakultas Hukum Universitas Pattimura, "Aspek Teoritik Kewenangan Pemerintah," Portal Unpati, 2011, <https://fh.unpatti.ac.id/aspek-teoritik-kewenangan-pemerintah/>.diakses pada 20 november 2023 jam 15.24

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana kewenangan tersebut bersifat *medebewind*. Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah dibatasi hanya menyangkut kewenangan melaksanakan dan bukan kewenangan mengatur.⁸

Berdasarkan Pasal 9 urusan pemerintah dibagi menjadi tiga: Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. *Pertama*, Urusan pemerintahan absolut sebagaimana adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. *Kedua*, Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota. *Ketiga*, Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Jadi berdasarkan Pasal 9 tersebut urusan terkait kewenangan jalan itu ada pada pemerintah Provinsi ke Kabupaten. Jadi untuk urusan program pemeliharaan jalan di Kabupaten Muaro Jambi ialah urusan pemerintah konkuren.

Pilar utama Negara hukum adalah asas legalitas, dalam asas tersebut tersirat wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-Undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintahan adalah peratur

⁸ Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten, Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah* (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000).hlm 1-2

Perundang-Undangan.⁹ Secara teoritis, terdapat tiga cara memperoleh kewenangan yang bersumber dari peraturan Perundang-Undangan yaitu:

a. Kewenangan dengan Atribusi

Pemberian kewenangan dalam bentuk atribusi dari pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintah, baik organ pemerintah sudah dibentuk maupun yang baru dibentuk. Menurut H.D. Van Wijk atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Sedangkan pembentuk undang-undang diwakilkan organ-organ pemerintah yang berhubungan dengan kekuasaan dilaksanakan secara bersama. Pendelegasian kekuasaan didasarkan pada amanat suatu konstitusi yang dituangkan dalam suatu Peraturan Pemerintah, yang tidak didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut. Dalam hal ini berbeda dengan delegasi, kewenangan terjadi karena pendelegasian diamanatkan oleh undang-undang atau Peraturan Pemerintah dan didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk dilanjutkannya. Kewenangan atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang (*legislator*) yang orisinil. Hal yang sama, seperti tertuang dalam *Algement Bepalinge van Administratief Recht*, kewenangan atribusi yaitu undang-undang

⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik Dan Hukum)* (Bogor: Ghlmia Indonesia, 2007).hlm 101

(dalam arti material) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu.¹⁰

b. Kewenangan dengan Delegasi

Kewenangan dengan delegasi adalah penyerahan dari pejabat yang tinggi kepada yang lebih rendah berdasarkan ketentuan hukum. Pelimpahan kewenangan dengan delegasi harus didasarkan pada ketentuan hukum, karena dalam keadaan tertentu pemberi kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang didelegasikan. Karena pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi bukan pembebasan sepenuhnya, tetapi untuk peringanan dari suatu beban kerja.¹¹ Berbeda dengan kewenangan atribusi, kewenangan dengan delegasi dituntut adanya dasar hukum sehingga pelimpahan kewenangan itu dapat ditarik kembali oleh pendelegans. Pelimpahan wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Dikonstatir oleh Ridwan H.R. bahwa dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.¹²

¹⁰ Ridwan Hr.*Op.Cit.*hlm 106

¹¹Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit.* hlm 87.

¹² Ridwan Hr.*Op.Cit.*hlm 106

Pelimpahan wewenang pemerintahan dalam bentuk delegasi terdapat syarat- syarat sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR dalam Philip M. Hajon sebagai berikut:

- 1) Delegasi harus bersifat definitif, delegans tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan.
- 2) Delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Peraturan kebijakan (*beleidstegel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Syarat-syarat yang dikemukakan oleh Philip M. Hajon menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi hanya terbatas pada peringanan atas suatu beban kerja. Ini berarti penerima pendelegasian secara yuridis bertanggung jawab atas segala perbuatan hukum yang dilakukan.

Heinrich membedakan *delegation* atas *primare delegation* dan *sekundare deligation*. Pada *primare delegation* berhubungan dengan keluasan kewenangan yang dapat berkurang atau bertambah,

sedangkan pada sekundare delegation berhubungan dengan bentuk kewenangan yang bisa *zelfstanding* atau *alfhahelijk*. Pelimpahan kewenangan dengan delegasi dapat dalam bentuk pendelagasian yang meliputi keseluruhan kompetensi tertentu dari pihak yang mendelegasikan (*totale delegation*), dapat juga dalam bentuk pendelegasian sebagian kompetensi (*partielledelegation*).¹³

c. Kewenangan dengan Mandat

Pelimpahan kewenangan dengan mandat berbeda dengan kewenangan atribusi maupun kewenangan delegasi. Mandat adalah suatu bentuk pemberi kewenangan oleh mandans dalam pergaulan hukum besifat perintah. Menurut HD van Wijk/Willem Konijnembelt mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Sejalan dengan pendapat van Wijk/Willem Konijnembelt tersebut menurut Henrich dalam Agussalim Andi Gadjong, mandat merupakan suruhan (*opdrach*) pada suatu organ untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh mandans memberikan kuasa penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subyek lain untuk melaksanakan kompetensi atas nama mandans. Jadi, penerima mandat bertindak atas nama orang lain.

Menurut *Bothlingk* dalam hukum tata negara mandat dapat diartikan sebagai perintah yang diberikan oleh seorang pejabat atas

¹³ Agussalim Andi Gadjong, *Loc.Cit.*hlm 10.

nama jabatannya atau golongan jabatannya kepada pihak ketiga untuk melaksanakan (sebagian) tugas pejabat itu atas jabatan atau golongan jabatan. Dengan tidak memindah-tangankan kewenangan, pemegang jabatan tetap berwenang bertindak atas nama jabatannya, hanya dengan pemberian mandat, ada pihak ketiga (mandataris) yang memperoleh kewenangan yang sama.¹⁴

Setelah memperoleh kewenangan dari tiga sumber kewenangan tersebut, barulah pemerintah dapat menjalankan kewenangannya. Kewenangan tersebut merupakan suatu tindakan hukum dari pemerintah dan hanya dapat dilakukan oleh aparatur negara dengan tanggung jawab yang diemban sendiri. Perbuatan dari aparatur pemerintahan tersebut yang dilakukan sesuai kewenangannya akan menimbulkan suatu akibat hukum dibidang hukum administrasi demi terciptanya pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Hal ini sesuai dengan unsur dari tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan kewenangan aparatur pemerintahan, yaitu:

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.

¹⁴ Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden (Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan 1993)* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993).

3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi.
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Peraturan bersama antar kabupaten atau antar kabupaten dengan provinsi adalah contoh dari tindakan yang hukum publik beberapa pihak, dan tindakan hukum publik sepihak berbentuk tindakan yang dilakukan sendiri oleh organ pemerintahan yang menimbulkan suatu akibat hukum publik, misalnya saja pemberian izin oleh pemerintah kepada subyek hukum atau badan hukum yang memerlukannya. Dengan demikian untuk dapat melakukan suatu tindakan hukum, pemerintah memerlukan instrumen pemerintah yang digunakan sebagai sarana-sarana untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Instrumen dari pemerintah terdiri dari bermacam-macam bentuk, yaitu Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan Tata Usaha Negara, Peraturan Kebijakan, perizinan dan lainnya. Semua instrumen ini haruslah digunakan oleh pemerintah dengan sebaik-baiknya agar pemerintah dapat mengatur kegiatan yang menjadi urusan pemerintahan dan kemasyarakatan dengan baik dan tidak menyimpang dari tugas pokok dan fungsi pemerintahan yang baik.

2. Teori Pengawasan

Mengenai pengawasan George R.Terry mengatakan;

Pengawasan menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi, dan menerapkan Tindakan kolektif, jika diperlukan untuk memastikan hasil yang sesuai dengan rencana). Dari pengertian ini tampak bahwa pengawasan ini dititik beratkan pada Tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian Tindakan pengawasan ini tidak diletakkan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang dilakukan tetapi justru pada akhirnya suatu kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.¹⁵

Robert J. Mockler berpendapat bahwa:

Pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standart pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standard yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.¹⁶

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai. Para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.

¹⁵ Muchson, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 2000) hlm 36.

¹⁶ Samani, *Manajemen* (Jakarta: IPWI, 1998). hlm 132.

Dalam teori hukum bentuk pengawasan itu dibagi dalam dua jenis yaitu:

1. Pengawasan preventif (pengawasan pencegahan) yang dilakukan sebelum kegiatan dilaksanakan, dalam hal ini pengawasan dilakukan untuk mencegah agar tidak terjadi suatu akibat dari suatu tindakan.
2. Pengawasan represif (pengawasan penanggulangan) yang dilaksanakan setelah kegiatan dilakukan atas timbulnya suatu perbuatan yang seharusnya dilakukan.

E. Metode Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian, tidak terlepas dari penggunaan metode. Karena metode adalah cara atau bagaimana seseorang harus bertindak. Metode penelitian pada dasarnya adalah metode ilmiah atau memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Oleh karena itu, penting bagi peneliti untuk menentukan metode yang paling tepat untuk menyelesaikan penelitiannya.

1. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis memilih lokasi di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi, yang sesuai dengan penelitian agar memudahkan penulis untuk mencari dan memperoleh data.

2. Tipe Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan penelitian yuridis empiris. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data yaitu interview atau wawancara yang dilakukan secara langsung ke

Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Muaro Jambi dan Masyarakat sekitar yang tinggal di daerah Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi.

3. Spesifik Penelitian.

Sesuai dengan masalah yang diteliti, maka spesifik penelitian yang akan penulis gunakan adalah metode yang bersifat deskriptif, yaitu data-data yang telah diuraikan tersebut akan diuraikan serta dijelaskan atau digambarkan berdasarkan fakta-fakta yang ada.

4. Populasi dan Sample Penelitian

a. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah Dinas PUPR Kabupaten Muaro Jambi dan Masyarakat di Kecamatan Sungai Gelam.

b. Tata Cara Penarikan Sampel

Adapun sampel dalam penelitian ini di ambil dari jumlah yang ditentukan dengan menggunakan teknik penarikan stempel *Purposive sample*.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan tiga cara yaitu Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi.

a. Observasi

Observasi yaitu teknik pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan secara langsung terhadap gejala-gejala

subjek yang sedang diteliti. Fungsinya untuk melengkapi data yang mungkin tidak diperoleh saat melakukan wawancara.

b. Wawancara

Dalam penelitian ini dilakukan melalui jalan wawancara narasumber penelitian dengan mengajukan beberapa pertanyaan kepada sumber informasi dengan panduan wawancara di Dinas PUPR Kabupaten Muaro Jambi.

c. Dokumentasi

Catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen dapat berupa tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang. Hasil penelitian dari observasi dan wawancara akan lebih akurat jika didukung dengan dokumen atau buku-buku yang bersangkutan.

6. Analisis Data

Berdasarkan data yang dikumpulkan di atas yang dianalisis secara kualitatif. Hasil yang diperoleh disajikan dalam bentuk deskriptif menggambarkan kenyataan yang terjadi dilapangan mengenai Kewenangan pengambilan pembangunan jalan di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan Proposal ini disusun atas 4 (empat) bab, di mana setiap bab berisi uraian dari pokok bahasan yang sedang dikaji. Adapun sistematikanya sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Yang berisi gambaran singkat mengenai keseluruhan isi skripsi yang terdiri dari: Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan, dan Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan Proposal.

BAB II Kajian Tentang Kewenangan Kementerian PUPR dan Pemerintah Daerah dalam Mengambil alih Pembangunan Jalan Di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi.

Dalam bab ini dikemukakan tentang kerangka teori dan kerangka pemikiran dari permasalahan yang dibahas dalam penelitian proposal, kerangka ini akan menerangkan mengenai tinjauan umum tentang: Kewenangan, Pengambilalihan, Pembangunan Jalan.

BAB III Kewenangan Kementerian PUPR dan Pemerintah Daerah dalam Mengambil alij Pembangunan Jalan Di Kecamatan Sungai Gelam Kabupaten Muaro Jambi.

Dalam bab ini penulis menjelaskan hasil penelitian dan pembahasan permasalahan yang diteliti yaitu;

Pengaturan Pasal 16 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Jalan

Apakah kendala yang dihadapi dalam pembngunan jalan di Kecamatan Sungai Gelam oleh PUPR Kabupaten Muro Jambi

BAB IV Penutup

Dalam bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran dari uraian proposal dari bab-bab sebelumnya serta saran sebagai penutup.

