

Pembiayaan Pengelolaan Prasarana Jalan dalam Era Desentralisasi di Indonesia

Financing Road Infrastructure Management
In The Era of Decentralization in Indonesia

Sri Oka Rachmadita¹

Diterima: December 20, 2011

Disetujui: April 29, 2012

Abstrak: Jalan merupakan prasarana umum yang pembiayaannya berasal dari berbagai sumber dari pajak-pajak umum dan pinjaman luar negeri (loan), sehingga pengembalian pembiayaan prasarana transportasi tidak hanya dari sektor transportasi. Hal ini memunculkan ketidakadilan dalam penggunaan jalan. Pembayar pajak dituntut membayar pajak dalam jumlah yang sama, padahal pemakaian dan beban kendaraan berbeda. Salah satu metode pengelolaan prasarana jalan yang telah dilakukan oleh berbagai negara adalah reformasi di bidang penyelenggaraan jalan dengan cara mengkomersialisasikan jalan, membawa penanganan jalan kepada mekanisme pasar dengan cara fee for service. Kondisi prasarana jalan terus mengalami penurunan sejak krisis ekonomi, mengakibatkan peningkatan biaya perjalanan dan penurunan produktivitas ekonomi. Kondisi ini diperburuk dengan kapasitas budgeting daerah yang seringkali tidak memungkinkan dalam pembiayaan operasional dan pemeliharaan prasarana jalan serta ketidakpastian transfer dana dari Pemerintah Pusat. Road User Charges dapat dijadikan alternatif sumber pembiayaan operasional dan pemeliharaan jalan yang bergantung pada alokasi dana Pemerintah Daerah untuk sektor transportasi dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor. Sisanya, pengguna jalan membayar iuran tambahan dalam setiap liter pembelian BBM.

Kata Kunci: jalan, pengelolaan, road user charge.

Abstract: Roads are public utilities whose financing comes from various sources of general taxes and loan, so the return on the financing of transport infrastructure is not only from the transportation sector itself. It raises injustice in the road usage. Taxpayers are required to pay taxes in the same amount, but the load traffic and the intensity of road usages are different each other. One method of road infrastructure management that has been conducted by various countries is the reforms of road management by commercializing the road, take the road financing to the market mechanism by fee for service. Condition of the road infrastructure has continued to decline since the economic crisis. This condition is exacerbated by the limitation of budgeting capacity of the local government that is not possible to finance the operation and maintenance of road infrastructure and also the uncertainty of the transfer of funds from the central government. Road User Charges can be an alternative source of financing the operation and maintenance of road infrastructure depend on the allocation of Government funds for transportation sector from Vehicle Tax and Tax on Vehicles Ownership. Then road users have to pay additional fees in each liter of fuel purchases.

Keywords: road, management, road user charge

¹ Program Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, SAPPK ITB
Labtek IX-A Lantai 2, Jl. Ganesha 10, Bandung 40132

Korespondensi: oka_planner@yahoo.co.id

Pendahuluan

Transportasi merupakan gabungan tiga sistem mikro yang saling berinteraksi, yang terdiri dari sistem jaringan, sistem kegiatan, dan sistem pergerakan. Transportasi bukan merupakan tujuan akhir, tetapi merupakan *derived demand*. *Derived demand* memiliki pengertian bahwa kebutuhan atau permintaan infrastruktur transportasi akan meningkat seiring dengan peningkatan kegiatan ekonomi (Nasution, 2008). Dengan kata lain, seiring dengan meningkatnya kegiatan ekonomi di suatu daerah, maka permintaan transportasi juga akan semakin meningkat. Hal ini dikarenakan prasarana transportasi mempunyai *multiplier* dan keterkaitan terhadap pertumbuhan ekonomi (Daniels & Warnes, 1980). Sehingga, penurunan tingkat pelayanan dan kapasitasnya sangat mempengaruhi kelancaran pergerakan ekonomi dan menyebabkan biaya sosial yang tinggi. Jalan merupakan prasarana transportasi darat yang pembiayaannya berasal dari berbagai sumber, seperti pajak-pajak umum, termasuk pajak dari sektor transportasi, dan penjaminan luar negeri (*loan*). Dengan demikian pengembalian pembiayaan prasarana jalan tidak hanya dari sektor transportasi, sehingga timbul permasalahan *equity*, dimana pemakai jalan membayar pemanfaatan jalan melalui pajak kendaraan dan retribusi lain yang berhubungan dengan transportasi. Namun, beban kendaraan dan intensitas pemakaian dalam penggunaan jalan berbeda satu dengan yang lainnya.

Selain itu, dalam perkembangan otonomi daerah, adanya Undang-Undang Otonomi Daerah mengharuskan tiap wilayah bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya yang ada di tiap daerah. Salah satunya adalah jalan. Kapasitas daerah untuk mengelola infrastruktur sangat dibutuhkan. Namun faktanya, terdapat kelemahan dalam kapasitas *budgeting*, kelembagaan, dan ketatalaksanaan pengelolaan, sehingga harus dicari sumber pembiayaan alternatif non-APBN dan non-APBD. Salah satu metode pembiayaan prasarana jalan yang telah dilakukan oleh berbagai negara adalah reformasi di bidang penyelenggaraan jalan, yaitu mengikuti mekanisme pasar dengan cara *fee for service* (membayar sesuai dengan pelayanan yang diberikan) dan mengelola jalan selayaknya manajemen bisnis. *Road User Charges* atau *Road User Tax* merupakan metode yang digunakan untuk memberikan pembiayaan prasarana jalan dengan membawa pemakai jalan kepada prinsip *fee for service*. Pemakai jalan akan membayar kerusakan yang diakibatkan oleh seberapa sering menggunakan jalan dan seberapa berat kendaraan yang dikendarainya dengan pembayaran yang dipungut dari pembelian bahan bakar (*fuel Levy*).

Dalam telaah ini dibahas kemungkinan penerapan *road user charges* dalam era desentralisasi di Indonesia. Oleh karena itu, melalui telaah ini dibahas beberapa hal menyangkut pertanyaan sebagai berikut:

- Bagaimana kondisi prasarana jalan di Indonesia?
- Bagaimana pembiayaan dan kelembagaan prasarana jalan dalam era desentralisasi di Indonesia?
- Bagaimana strategi pembiayaan prasarana jalan dengan penerapan *Road User Charges* dalam era desentralisasi di Indonesia?

Kajian Pustaka

Review Pustaka yang Ditelaah

Pustaka yang ditelaah berasal dari Bab 3 (Paradigma Baru), Subbab 3.2 (Desentralisasi Sebagai Pilihan), dan Bab 6 (Transportasi Jalan), Subbab 6.1 sampai Subbab 6.5 Buku "Infrastruktur Indonesia Sebelum, Selama, dan Pasca Krisis". Buku tersebut diterbitkan oleh Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan dan Pem-

bangunan Nasional pada tahun 2003. Buku ini menguraikan tantangan eksternal dan internal yang dihadapi dalam pembangunan infrastruktur setelah krisis ekonomi dan setelah perubahan pemerintahan dari yang bersifat sentralistik menjadi desentralisasi. Akibat perubahan pemerintahan tersebut, diperlukan reorientasi dan *repositioning* dari peran dan fungsi berbagai pihak dalam industri dan penyelenggaraan infrastruktur di Indonesia (Dikun, 2003). Secara garis besar, desentralisasi yang disebutkan dalam UU 22/1999 tentang Pemerintah Daerah mengenai pembagian kewenangan dilakukan secara *open arrangement*. Pembagian kewenangan dilakukan dengan menyebutkan secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di dalam Undang-undang, yaitu bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Sisa kewenangan yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang menjadi kewenangan pemerintah daerah, salah satunya terkait pembangunan dan pengelolaan infrastruktur.

Permasalahannya adalah pemerintah daerah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur. Terlebih dengan adanya transfer 60% pegawai pemerintah pusat ke daerah. Dengan demikian, dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat ke daerah lebih banyak berupa Dana Alokasi Umum (dana untuk pembangunan daerah otonom). Permasalahan pendanaan infrastruktur tersebut mendorong pencarian sumber-sumber dana alternatif, seperti partisipasi masyarakat dan partisipasi swasta. Partisipasi masyarakat dapat dalam bentuk konvensional, *ear-marking*, dan *micro privatization*. Konvensional yaitu penyertaan masyarakat dalam pembentukan modal, tenaga maupun tenaga konstruksi, namun investor berasal dari luar. Earmarking adalah penyertaan modal masyarakat yang dikompensasi dari pembayaran pajak atau retribusi untuk pembangunan infrastruktur sesuai kesepakatan. Sedangkan *micro privatization* adalah penyerahan sejumlah kecil aset pemerintah untuk dikelola masyarakat.

Partisipasi swasta dapat berupa privatisasi maupun kerjasama. Privatisasi artinya ada pemindahan kepemilikan aset dari pemerintah ke swasta. Dalam hal ini pemerintah berperan sebagai regulator, tidak lagi menjadi penyelenggara. Sementara itu, kerjasama lebih mengarah pada pengelolaan aset pemerintah oleh swasta, seperti *lease*, *Build Operate Transfer* (BOT), dan konsesi (hak pengelolaan atas suatu wilayah). Menurut Subbab 3.2 dalam buku tersebut, format kebijakan infrastruktur di masa mendatang akan diwarnai aspek pembangunan wilayah. Dalam hal ini pembangunan infrastruktur akan semakin dituntut untuk mampu mendukung pergerakan orang, barang, dan jasa dalam perspektif pengembangan wilayah.

Pada awal bab 6 buku tersebut diuraikan mengenai sistem transportasi nasional untuk transportasi jalan yang didasarkan pada status dan fungsi jalan. Jaringan jalan menurut status fungsi terdiri dari jalan arteri primer (menghubungkan Pusat Kegiatan Nasional dan Pusat Kegiatan Wilayah) serta jalan kolektor (menghubungkan Pusat Kegiatan Wilayah dan Pusat Kegiatan Lokal). Sedangkan jaringan jalan menurut status administrasi yang terkait dengan kewenangan penanganan, yaitu jalan nasional (arteri dan kolektor primer), jalan propinsi (kolektor), dan jalan kota/kabupaten (kolektor dan lokal).

Selanjutnya, dibahas pula peran prasarana jalan dalam pembangunan ekonomi. Data-data yang diuraikan berupa grafik mengenai pangsa pasar dan produksi perjalanan antar-propinsi tiap moda, serta distribusi panjang perjalanan tiap moda. Data-data tersebut menunjukkan moda jalan raya memiliki pangsa pasar terbesar dan distribusi panjang perjalanan terpanjang dibandingkan dengan moda lain.

Kondisi jaringan jalandi Indonesia pada tahun 2002 banyak yang mengalami kerusakan. Hal ini ditunjukkan dari persentase jaringan jalan nasional yang rusak, yaitu mencapai 40%, jalan kabupaten 47%, dan jalan kabupaten 54,7%.Kerusakan jalan tersebut menyebabkan kemacetan dan tingginya resiko kecelakaan.Selain itu, terdapat hambatanpemeliharaan dari sisi pembiayaan, kelembagaan, dan sumberdaya manusia. Kerusakan jaringan jalan tersebut sebenarnya juga disebabkan oleh eksternalitas yang dihasilkan kendaraan yang beratnya melebihi batas muatan. Oleh karena itu, diperlukan suatu upaya internalisasi eksternalitas. Sedangkan hambatan dari sisi pembiayaan dapat dicarikan sumber pendanaan investasi alternatif yang dapat diambil dari partisipasi masyarakat dan swasta, sebagaimana dijelaskan dalam subbab sebelumnya.Salah satu strategi yang disebutkan dalam pembiayaan pemeliharaan dan operasional prasarana jalan dan penanganan *overloading* adalah penerapan *road user tax*, penegakan hukum yang tegas dan sistem kontrol terhadap muatan di jalan.

Review Literatur Tambahan

Desentralisasi

Terdapat beberapa pengertian mengenai desentralisasi. Desentralisasi dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahanoleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi menurut Razin (2000) adalah penyerahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, baik kewenangan fiskal, maupun dalam hal kekuasaan administratif ruang. Pengelompokan jenis-jenis desentralisasi tersebut, antara lain:

- *A Western Welfare-State Model* (Model Kesejahteraan Negara Barat)
Fungsi luas diasumsikan oleh otoritas lokal, namun otonomi pemerintah daerah terbatas dan fungsi kesejahteraan-negara yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagian besar dibiayai oleh dana pusat (Pickvance, 1997).
- *The North American Type of self-government model* (Model Pemerintahan Sendiri “Tipe Amerika Utara”)
Fungsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah lebih terbatas daripada model negara kesejahteraan, namun pemerintah daerah cukup memiliki otonomi politik dan fiskal (Pickvance, 1997). Pemerintah daerah, biasanya ditandai dengan fragmentasi; sangat ditentukan secara lokal, bukan dibentuk oleh pemerintah pusat; dan penganggaran daerah ditentukan oleh pendapatan yang tersedia, bukan oleh pengeluaran.
- *Developing-world-type centralism*
Dalam model ini, sebagian besar kekuasaan terkonsentrasi di lembaga pemerintah pusat dan cabang-cabang regional mereka.Otoritas lokal lemah, memiliki sedikit fungsi dan mungkin tidak memiliki badan pemilu.Entitas Lokal tidak demokratis, dimana sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.Pemerintah daerah tidak dapat membentuk suatu dasar kekuasaan untuk menyelesaikan dengan pemerintah pusat.Skala ekonomi tidak relevan di mana pemerintah daerah memiliki tanggung jawab sedikit.
- *Developing-world-type decentralized system*
Wewenang pemerintahan ditransfer dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal secara demokratis. Masalah ketidaksinkronan antara tanggung-jawab dan tujuan sering muncul sebagai akibat kurangnya kehendak dan kemampuan pemerintah pusat untuk memberikan bagi hasil pajak yang menguntungkan untuk pembelanjaan di tingkat lokal (McCarney, 1996a; 1996b). Fungsi desentralisasi dapat dihubungkan dengan pemusatan fiskal, yaitu format pemberian hibah dari pusat ke daerah untuk membiayai tugas baru yang diberikan ke otoritas lokal.Desentralisasi dimulai atas dorongan para agen penderma seperti bank dunia. Desentralisasi berhubungan dengan suatu usaha demok-

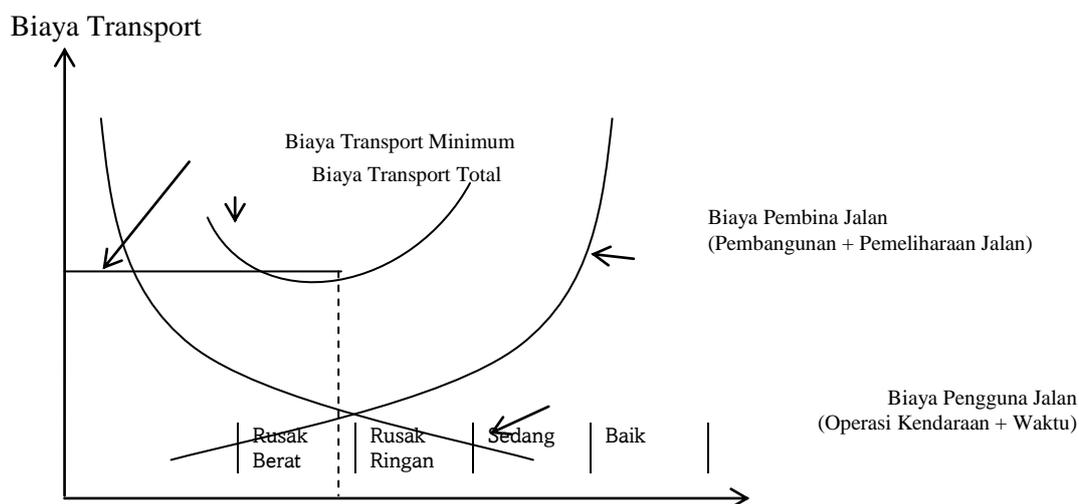
ratisasi seperti yang terjadi Eropa dari timur, namun dapat mengakibatkan terjadinya suatu kondisi kembalinya bagian-bagian kesatuan lokal secara historis/ kesukuan yang menguat (verebelyi, 1995).

Implikasi terhadap wilayah adalah terfragmentasinya wilayah dan adanya persaingan antar wilayah dalam hal penguasaan sumberdaya. Sedangkan menurut Mohammad Hatta (1956 dalam Dikun, 2003), desentralisasi adalah pemerintahan yang diperintah, yang berarti titik berat pemerintahan diletakkan pada kabupaten. Propinsi dalam sistem ini menjadi badan koordinasi dari segala kabupaten yang berada di dalam lingkungannya. Persamaan desentralisasi menurut ketiga sumber tersebut adalah adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Sementara perbedaannya adalah besar dan bentuk kewenangan yang diserahkan ke pemerintah daerah.

Pembiayaan Operasional dan Pemeliharaan Jalan Raya

Pembiayaan merupakan aspek yang sangat mempengaruhi keberlanjutan sistem infrastruktur. Skema pembiayaan juga dapat mempengaruhi insentif dan tujuan, khususnya yang berkaitan dengan *equity* (keadilan). Seperti yang telah diuraikan di latar belakang, dimana pemakai jalan membayar pemanfaatan jalan melalui pajak kendaraan dan retribusi lain yang berhubungan dengan transportasi. Namun, beban kendaraan dan intensitas pemakaian dalam penggunaan jalan berbeda satu dengan yang lainnya.

Kondisi jalan berkaitan erat dengan biaya operasi kendaraan atau biaya pemakaian jalan. Semakin baik kondisi jalan, maka semakin murah biaya operasi kendaraannya. Sebaliknya, semakin buruk kondisi jalan, maka semakin tinggi biaya operasi kendaraannya. Menurut Kodoatie (2005), peningkatan biaya transportasi dan biaya pemeliharaan adalah secara eksponensial. Biaya pembinaan jalan (biaya pembangunan dan biaya pemeliharaan jalan) berbanding terbalik dengan biaya operasi kendaraan. Sasaran pengelolaan jalan adalah mempertahankan kondisi dan tingkat pelayanan jalan sedemikian sehingga didapatkan biaya transportasi total yang minimum. Hal ini digambarkan pada Gambar 1.



Sumber: Nasution, 2005

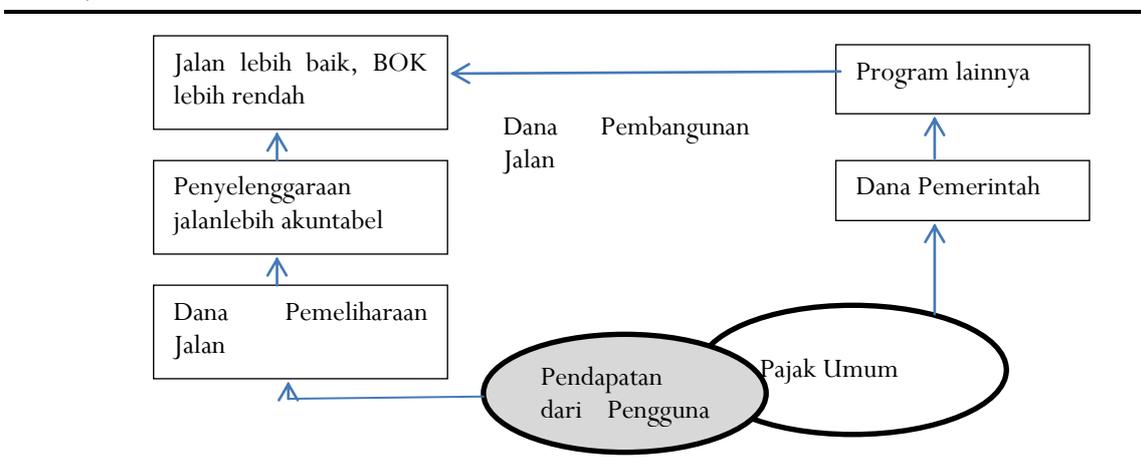
Gambar 1 Hubungan Biaya Transportasi dengan Kondisi Jalan

Menurut Nasution (2010), pemeliharaan jaringan jalan raya terdapat tiga cara kombinasi diantaranya: *general taxation*, *system of user tax*, dan sistem *tolls*. General taxation

merupakan sistem perpajakan umum. *System of user tax* dikenakan pada pemakai jalan yang ditarik melalui pajak BBM, biaya registrasi kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, dan pajak lainnya yang berhubungan dengan pemakaian jalan. Sedangkan Sistem *tolls* dikenakan atas pemakaian jalan tertentu, yang disebut jalan tol. Dalam pembiayaan menurut fungsi jalan, terdapat dua teori (Rustian, 1987 dalam Nasution, 2005), yaitu:

The Predominant-Use Method: Bagian jaringan jalan yang dominan digunakan untuk *intercommunity travel* dan *long distance transportation* harus dibiayai atas dasar *user charges*. Sedangkan jalan-jalan yang berfungsi sebagai *community services*, pembiayaannya atas dasar pajak lokal.

The Relative-Use Method: Pembiayaan didasarkan pada besaran fungsi jalan, lebih besar berfungsi sebagai *intercommunity travel* dan *long distance transportation* atau lebih besar sebagai *community services*. Jika penggunaannya lebih besar fungsinya untuk *intercommunity travel* dan *long distance transportation* harus dibiayai atas dasar *user charges*. Sedangkan jalan-jalan yang lebih besar fungsinya sebagai *community services*, pembiayaannya atas dasar pajak lokal.



Gambar 2 Alternatif Pendanaan dengan Dana Pemeliharaan Jalan

Sementara itu, sumber pembiayaan untuk pemeliharaan jalan menurut Fox (1994) dapat berasal dari tiga sumber. Tiga sumber pembiayaan tersebut yaitu *user fees*, pembiayaan dari pemerintah, dan transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah. Namun, pembiayaan dari pemerintah dikatakan tidak dapat diprediksi, sehingga jika kondisinya pendapatan pemerintah tidak memungkinkan dalam pembiayaan infrastruktur disarankan menggunakan sumber *user fees*. Tidak terprediksinya pendapatan pemerintah juga akan berlaku hal yang sama pada tidak terprediksinya besaran dana yang ditransfer pemerintah pusat ke daerah.

Kelemahan dan keuntungan dalam menerapkan *user fees*, yaitu:

Keberlanjutan finansial yang diberikan *user fees* sesuai untuk operasional dan pemeliharaan infrastruktur. Namun, besaran *fees* harus lebih tinggi dari biaya pelayanan marginal. Efisiensi ekonomi ditingkatkan dengan pengaturan user fees di biaya marginal dari produksi dan distribusi pelayanan. Efisiensi ekonomi merupakan hasil dari harga pelayanan. *User Fees* mengikuti prinsip manfaat yang diterima, artinya hanya penerima saja yang membayar pelayanan, bukan pengguna tidak akan dikenakan biaya.

Namun, terdapat beberapa kondisi yang memungkinkan *user fees* gagal dilakukan, seperti birokrasi yang rumit dan penerapan yang tidak konsisten, jumlah permintaan pelayanan yang sedikit, dan ketika pelayanan infrastruktur mempunyai eksternalitas positif. Selain itu, jika pemerintah memasukkan pertimbangan kemampuan pengguna untuk membayar, maka akan mengurangi nilai *equity* atau keadilan yang terkandung dalam prinsip *road user charges*.

Tabel 1 Sintesis Teori Pembiayaan Operasional dan Pemeliharaan Jalan Raya

Sumber Dana	Sumber			Keterangan
	Fox, 1994	Nasution, 2010	Kodoatie, 2005	
<i>System of user tax</i>	√	√	√	Ketiga sumber menyatakan bahwa <i>User Fees</i> merupakan sumber pembiayaan yang dapat diandalkan dan mempunyai nilai <i>equity</i>
<i>General taxation</i>	√	√	-	
Sistem <i>tolls</i>	-	√	-	
Transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah	√	-	-	

Sumber: Hasil Sintesis, 2011

Kelembagaan Pengelolaan Jalan Raya

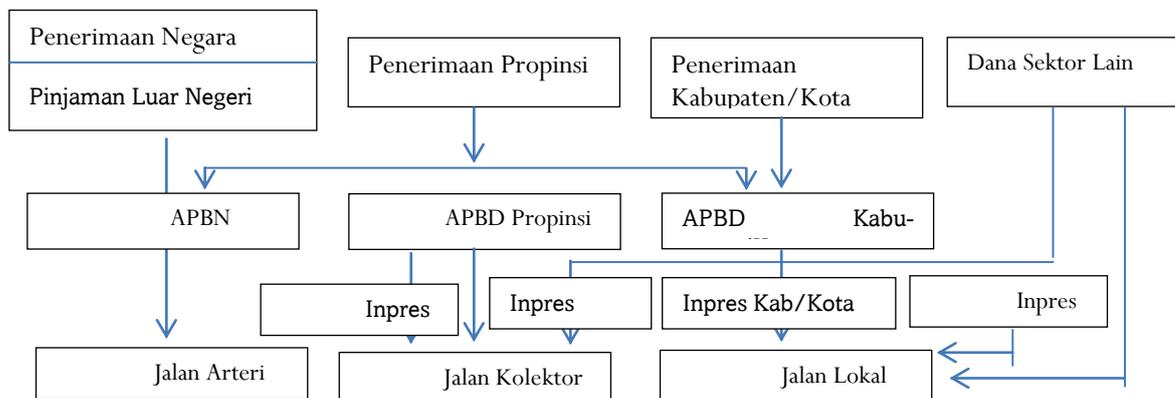
Reformasi dalam pembiayaan infrastruktur juga harus diikuti oleh reformasi dalam kelembagaannya. Pelaksanaan *road user charges*, menurut Kodoatie (2005), membutuhkan *Road Board*. Dalam hal ini jalan diposisikan secara proporsional sebagai prasarana publik yang memiliki unsur-unsur benda jasa (*merit goods features*), seperti listrik, pelayanan kesehatan, pendidikan dan air bersih. Kontribusi pembiayaan masyarakat pengguna jalan yang terkait dengan sektor transportasi jalan berupa PKB, BBN, -KB, PBB-KB atau subsidi BBM, parkir, dan sebagainya. Kontribusi masyarakat pengguna jalan tersebut dialokasikan secara langsung untuk pemeliharaan jalan. Pengelolaannya dilakukan sendiri oleh lembaga independen yang unsur utamanya adalah pengguna jalan itu sendiri yang diharapkan lebih profesional, efisien, transparan, dan akuntabel.

Terdapat beberapa studi terdahulu mengenai skema pendanaan menggunakan *Road User Charges*. Ramadhayanti (2009) menyimpulkan bahwa instrumen *Road User Charges* berdasarkan jenis kajian yang dipilih adalah retribusi kendaraan, iuran BBM, retribusi kendaraan berat, retribusi parkir, dan retribusi lintas batas. Hal ini didasarkan dari pengalaman penerapan di banyak negara dan memenuhi beberapa kriteria yaitu: karakteristik administrasi, kemudahan dalam penerapan, serta mekanisme pengumpulannya. Untuk Kota Bandung lebih memungkinkan dilakukan dengan alokasi anggaran sebesar 20% kemudian sisanya dibebankan kepada pengguna jalan, karena perbandingan alokasi untuk belanja jalan jauh lebih kecil dibandingkan pendapatan yang diterima. Sedangkan untuk Kabupaten Subang, dilihat dari total pungutan perkendaraan yang dibebankan sangat besar sekali, maka dinilai *Road Fund* melalui *Road User Charges* kurang sesuai diterapkan di Kabupaten Subang.

Sementara itu, penerapan model *Road User Charges* di Kota Cirebon memberikan hasil bahwa biaya yang ditanggung oleh pengguna jalan sangat tergantung pada alokasi dana dari Pemerintah Daerah melalui pengembalian pendapatan dari sektor Transportasi untuk pemeliharaan jalan. Apabila Pemerintah Daerah tidak mengalokasikan dananya, maka biaya tambahan yang ditanggung oleh pengguna melalui BBM lebih besar dibandingkan jika terdapat alokasi dari Pemerintah Daerah sebesar 45% pendapatan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor atau sebesar Rp. 4,115,626,921.35 (Santoso, 2004).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, aktor yang mempunyai wewenang dalam pemeliharaan jalan disesuaikan dengan status dan fungsi jalan (sebagaimana dalam Gambar 3). Pasal 30 menyebutkan bahwa pembangunan jalan secara umum adalah sebagai berikut: pengoperasian jalan umum dilakukan setelah dinyatakan memenuhi persyaratan laik fungsi secara teknis dan administratif. Penyelenggara jalan wajib memrioritaskan pemeliharaan, perawatan dan pemeriksaan jalan secara berkala untuk mempertahankan tingkat pelayanan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan. Pembiayaan pembangunan jalan umum menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Jika pemerintah daerah belum mampu membiayai pembangunan jalan yang menjadi tanggung jawabnya secara keseluruhan, pemerintah pusat dapat membantu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, disebutkan pula peran masyarakat dalam hal penyelenggaraan jalan dan memperoleh manfaat atas penyelenggaraan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan pasal 62.

Sumber dan Jalur Pembiayaan Jalan di Indonesia yang diringkaskan oleh Nasution (2005), diilustrasikan dalam Gambar 3.



Sumber: Nasution, 2005

Gambar 3 Sumber dan Jalur Pembiayaan Jalan di Indonesia

Sementara itu, belajar dari keberhasilan *road user charging* di London, mengharuskan pengguna jalan untuk hanya membayar *flat daily rate*, terlepas dari berapa banyak mereka berkendara di pusat London. Kedepannya, disarankan untuk menjadikan *road user charging* berlaku di semua jalan dan transisi dari skema lokal menjadi nasional. Dalam implementasi dibutuhkan teknologi *automatic number plate recognition* (ANPR), *smart card* (semacam kartu debit), dan *mobile positioning systems* (MPS).

Skema pembebanan biaya pemeliharaan jalan juga dapat dilakukan dengan pendekatan *marginal cost*. Levinson dan Gillen (1997) menggunakan asumsi bahwa kerusakan jalan disebabkan oleh beban kendaraan dan indikator kinerja yang digunakan oleh pengelola jalan raya untuk memicu pemeliharaan. Kesimpulannya adalah bahwa ketika harga infrastruktur pada biaya rata-rata, penggunaan kendaraan lebih daripada jika pemanfaatan infrastruktur diberi hargadengan biaya marjinal. Sementara bila menggunakan kendaraan dengan harga biaya marjinal penggunaan kendaraan lebih daripada jika harga pada biaya rata-rata. Sementara biaya marjinal infrastruktur lebih tinggi daripada biaya rata-rata, menunjukkan bahwa konstruksi baru semakin mahal. Dengan demikian, agar penetapan be-

ban biaya sama-sama menguntungkan *user* maupun pengelola jalan, pembiayaan prasarana ditetapkan berdasarkan biaya marjinalnya.

Tabel 2 Sintesis Teori Aktor yang Terlibat dalam Pengelolaan Jalan Raya

Aktor	Sumber				Keterangan
	Fox, 1994	Nasution, 2010	Kodoatie, 2005	UU 38/2004	
Pemerintah pusat	√	√	-	√	Aktor yang dianggap berkaitan dengan operasional dan pemeliharaan jalan antara lain: Pemerintah pusat, dan daerah, pengguna, NGO, dan swasta.
Pemerintah kab/kota	√	√	-	√	
Lembaga donor	√	√	-	√	
Non pemerintah dan <i>community based organizations</i>	√	(masuk dalam dana sektor lain)	-	(peran masyarakat dan sektor swasta)	
Pengguna	√		√		
			(lembaga independen)		

Sumber: Hasil Sintesis, 2011

Tabel 3 Sintesis Skema Road User Charges dalam Pengelolaan Jalan Raya

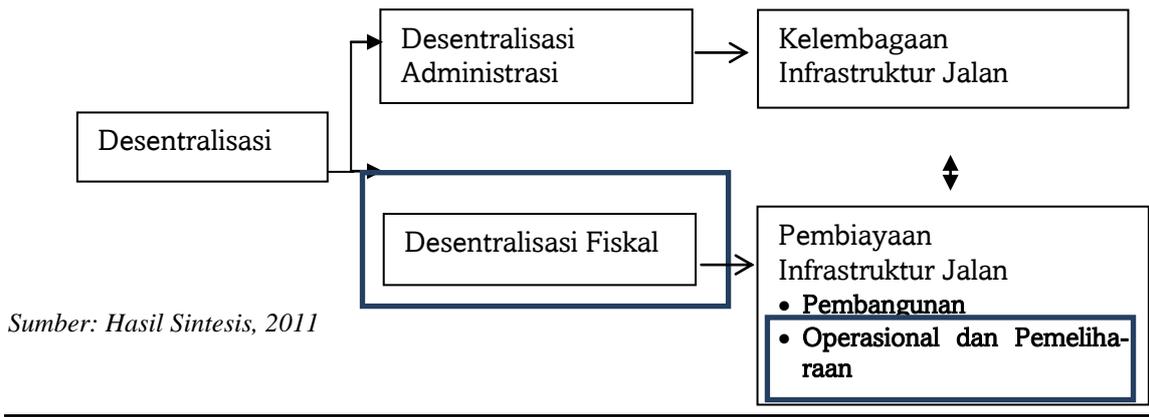
Sumber	Lokasi Studi	Skema	Keterangan
Santoso (2004)	Cirebon	Earmarking sebesar 45%, dari pendapatan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor sisanya oleh pengguna melalui BBM.	Seharusnya ditentukan skema alternatif dengan berbagai tingkat alokasi budget yang disalurkan untuk jalan.
Ramadhayanti (2009)	Bandung	Earmarking 20%. Sisanya retribusi kendaraan, iuran BBM, retribusi kendaraan berat, retribusi parkir, dan retribusi lintas batas.	Seharusnya ada kajian WTP Road User Charges.
	Subang	Tidak memungkinkan karena total pungutan perkendaraan yang dibebankan ke pengguna sudah sangat besar.	Fokus pada masalah teknis
Kakkad, (2006)	J. London	Aspek teknis sangat penting. Skema lokal yang dinaikkan ke nasional	Besaran charge pada biaya marjinal
Levinson dan Gillen (1997)	USA	Penetapan charge berdasarkan biaya marjinal lebih menguntungkan user maupun pengelola.	

Sumber: Hasil Sintesis, 2011

Sementara itu, Fox (1994) menguraikan aktor kunci dalam peningkatan pelayanan infrastruktur, yaitu pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota, lembaga donor, non pemerintah dan *community based organizations*, serta pengguna. Pemerintah pusat bertugas sebagai regulator, sedangkan pemerintah daerah bertugas menganalisis permintaan pelayanan infrastruktur. Lembaga donor menjadi sumber dana, sedangkan *community based organizations* berfungsi sebagai katalis dalam mengefektifkan pelayanan infrastruktur. Pengguna jasa diharapkan ikut serta dalam perencanaan dan dalam proses pembuatan keputusan.

Kerangka Teoritis

Berdasarkan berbagai literatur mengenai desentralisasi, pembiayaan operasional dan pemeliharaan jalan, serta kelembagaan pengelolaan jalan didapatkan kerangka acuan teoritis sebagaimana yang ditampilkan dalam Gambar 4

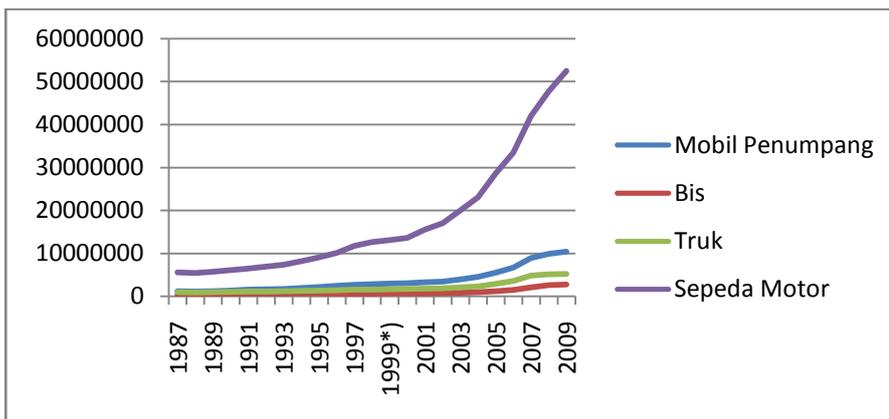


Gambar 4 Kerangka Acuan Teoritis

Pembahasan

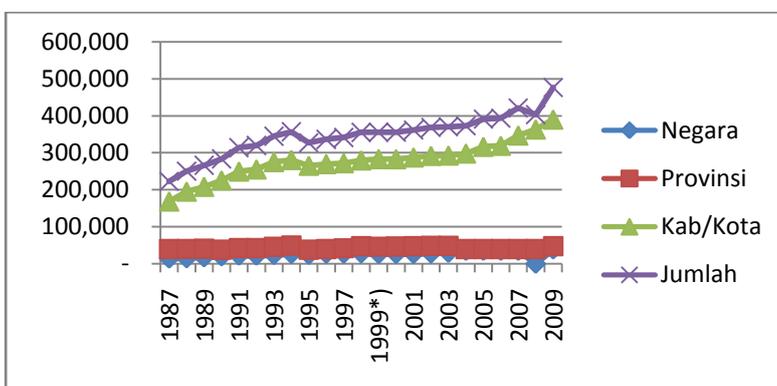
Kondisi Prasarana Jalan di Indonesia Jumlah kepemilikan kendaraan semakin meningkat pada satu sisi, sedangkan ketersediaan prasarana jalan yang tidak dapat mengimbangi pada sisi lain (lihat Gambar 5 dan Gambar 6). Pertumbuhan kendaraan bermotor, khususnya mobil naik secara eksponensial, sedangkan pertumbuhan panjang jalan hanya bertambah secara linier. Bahkan pertumbuhan yang stagnan terjadi di jalan propinsi dan negara. Gambar 7 mengilustrasikan terkonsentrasinya populasi penduduk di Pulau Jawa (hampir 60 persen dari penduduk Indonesia), namun tidak diimbangi oleh ketersediaan prasarana jalan yang cukup (panjang jalan lebih pendek dibandingkan Pulau Sumatera). Hal tersebut secara pasti akan mengakibatkan permasalahan transportasi seperti kemacetan. Permasalahan tersebut berpeluang memicu terjadinya berbagai bentuk konflik, baik antarkelompok pengguna, antarsektoral, dan antarwilayah. Potensi konflik pemanfaatan jalan meningkat sejalan dengan peningkatan perekonomian yang ditandai oleh aktivitas dan volume industri.

Kondisi fisik prasarana jalan sampai akhir tahun 2010, umumnya masih rendah, diantaranya dari total panjang jalan 446.278 kilometer, kondisi jalan yang rusak mencapai 16,78 persen jalan nasional, 61,11 persen jalan propinsi, dan 53,01 persen jalan kabupaten/kota. Kondisi sistem jaringan jalan pada tahun 2010 hanya jalan nasional yang panjang jalan dengan kondisi baik dan sedang masih di atas 80 persen. Sedangkan jalan provinsi, dan kabupaten/kota tidak mampu mencapai 60 persen dari panjang jalan dalam kondisi baik dan sedang. Kinerja prasarana jalan pada tahun 2010, yang didasarkan atas kecepatan yang mampu dicapai kendaraan, secara rata-rata kondisi permukaan jalan nasional dan propinsi sudah tidak memadai dengan tingkatan kecepatan laju kendaraan mendekati kecepatan rata-rata rencana (*design speed*). Namun demikian, kondisi kecepatan untuk jalan nasional di kota metropolitan masih lebih rendah bila dibandingkan dengan daerah lainnya. Kecepatan rata-rata di kota metropolitan adalah 21,95km per jam.



Sumber: BPS, 2010

Gambar 5 Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Tahun 1987-2009



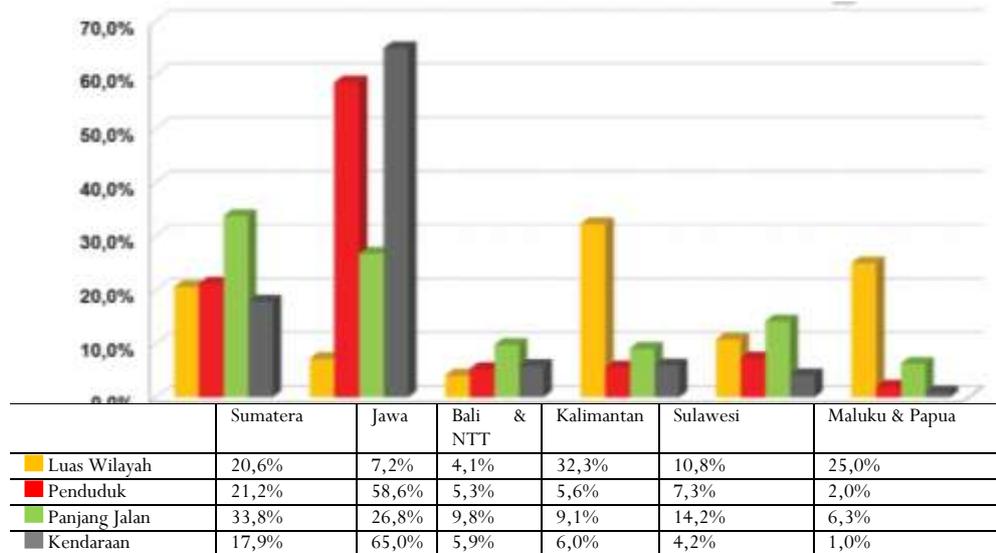
Sumber: BPS, 2010

Gambar 6 Perkembangan Panjang Jaringan Jalan Menurut Status Jalan

Berdasarkan hasil survey tahun 2010, V/C ratio beberapa kota besar sudah mencapai lebih dari 0.6 (Kementerian Perhubungan, 2010). Padahal, studi Java Arterial Road Network (JARN) tahun 2001 menyatakan bahwa jaringan jalan arteri di Pulau Jawa tahun 2000 yang bebas dari kemacetan adalah sekitar 52 persen dan memproyeksikan pada tahun 2010 yang bebas dari kemacetan hanya tinggal 7 persen. Terlebih, menurut Dikun (2003), dengan adanya komposisi anggaran untuk pembiayaan jalan mulai tahun 2003 yang kembali meningkat sebagaimana saat sebelum krisis (lihat **Gambar 9**), diharapkan permasalahan kinerja prasarana jalan dapat diatasi. Namun, apa yang diproyeksikan tidak terjadi dimana rata-rata kecepatan kendaraan justru semakin menurun dibandingkan tahun 2002 yaitu diatas 50 km per jam.

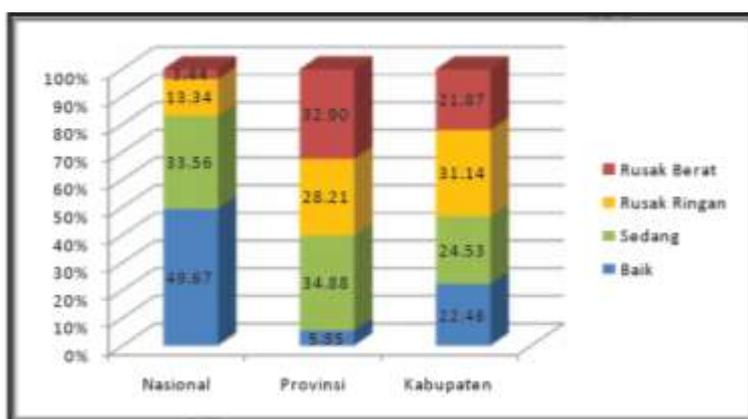
Banyaknya kasus pelanggaran muatan di jalan mengakibatkan kerugian ekonomi. Hal ini disebabkan oleh tidak optimalnya pengawasan melalui jembatan timbang karena keterbatasan fisik/peralatan, SDM dan sistem manajemen. Dalam era desentralisasi terdapat pergeseran fungsi jembatan timbang yang cenderung untuk menambah PAD bukan sebagai alat pengawasan muatan lebih. Tahun 2004

saja terdapat 5.000 km jalan (di pulau Jawa dan Sumatera) yang rata-rata berkurang 50 persen umur rencananya. Hal ini menyebabkan eksternalitas, salah satunya tingginya biaya pemeliharaan dan biaya operasi kendaraan. Tidak memungkinkan lagi jika hanya mengandalkan kapasitas fiskal pemerintah dan daerah saja yang sifatnya *unpredictable* sebagaimana yang diuraikan oleh Fox (1994). Jalan merupakan barang publik yang berpotensi terjadinya *tragedy of the commons*. Oleh karena itu, upaya untuk mencari sumber pembiayaan non pemerintah dan menegakkan nilai *equity* sangat diperlukan.



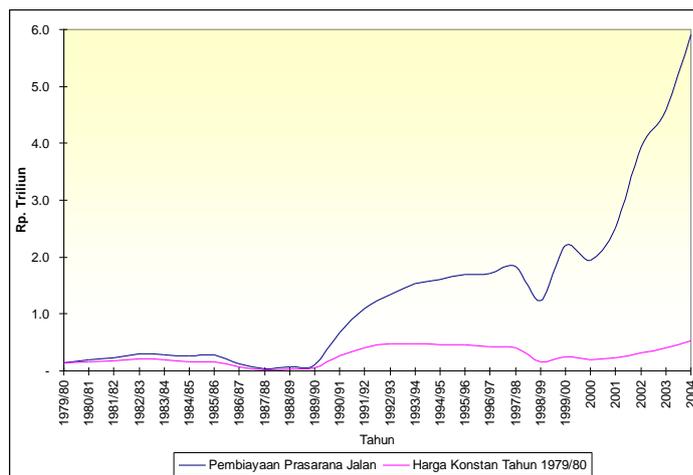
Sumber: Kementerian Perhubungan, 2010

Gambar 7 Perbandingan Luas Wilayah, Penduduk, Panjang Jalan dan Jumlah Kendaraan



Sumber: Kementerian PU, 2010 dalam Kementerian Perhubungan, 2010

Gambar 8 Kondisi Asdet Jalan Nasional, Propinsi, dan Kabupaten



Sumber: Ditjen Praswil

Gambar 9 Perkembangan Pembiayaan Jalan

Tabel 4 Jumlah Pelanggaran Lalu Lintas Tahun 1998-2002

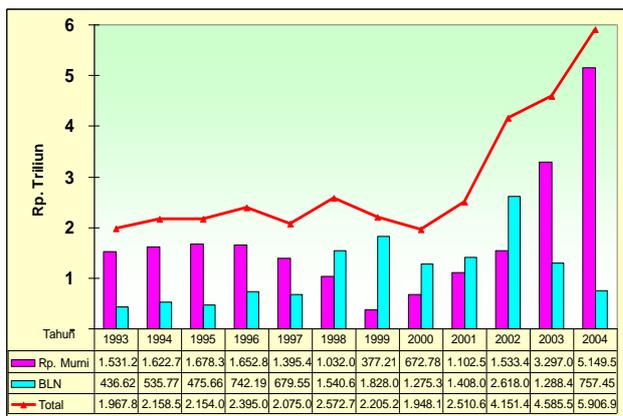
Jenis Pelanggaran	1998		1999		2000		2001		2002		Kenaikan 1998-2002
	Jumlah	%	Jumlah	per-sen	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
Kelebihan Muatan	107.005	8,9	87.535	10,2	103.854	7,1	124.966	7,0	150.693	6,9	29,0
Batas Kecepatan	52.457	4,4	40.009	4,7	18.672	1,3	30.426	1,7	35.590	1,6	-47,4
Marka /Rambu	311.962	25,9	24.882	2,9	404.601	27,7	395.984	22,2	458.881	20,9	32,0
Surat-surat	350.196	29,1	376.143	44,0	455.905	31,2	724.412	40,7	889.268	40,5	60,6
Perlengkapan	241.321	20,1	190.906	22,3	270.654	18,5	377.710	21,2	417.158	19,0	42,2
Lain-lain	140.016	11,6	135.272	15,8	207.923	14,2	127.577	7,2	246.357	11,2	43,2
TOTAL	1.202.957	100,0	854.747	100,0	1.461.609	100,0	1.781.075	100,0	2.197.947	100,0	45,3

Sumber: Dikun, 2003.

Pembiayaan dan Kelembagaan Prasarana Jalan dalam Era Desentralisasi di Indonesia

Pembiayaan jalan di Indonesia pada masa sebelum krisis dan setelah krisis (setelah ada Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah) bersumber dari dana APBN yang diidentifikasi sebagai rupiah murni serta dari dana pinjaman luar negeri (bilateral maupun multilateral) sebagaimana yang diilustrasikan pada Gambar 10. Jika dikaitkan dengan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dimana desentralisasi yang dimaksud didalamnya adalah pembagian wewenang, yang seharusnya masing-masing pihak yang mempunyai kewenangan juga memiliki kapasitas dalam pendanaan. Namun dalam kenyataannya, mekanisme pendanaan dan penanganan jalan nasional, propinsi, kabupaten, kota, dan desa masih belum jelas. Terkait juga mencari alternatif sumber pembiayaan jalan diluar APBN maupun APBD, karena APBN (DIP/DAU/DAK), APBD propinsi/kabupaten/kota, maupun pinjaman lunak (*soft loan*) tidak dapat membiayai sepenuhnya pemeliharaan, peningkatan dan pembangunan jalan dan jembatan. Sehingga berdampak kepada sistem jaringan jalan yang belum membentuk suatu jaringan transportasi intermoda yang terpadu bahkan masih mengacu kepada batas-batas administrasi wilayah. Oleh karena itu, upaya terobosan untuk memperoleh alternatif lain sumber pendanaan jalannatujnalrebek nad *ytiuqe* ialin iaynupmem gnyang sangat diperlukan.

Dengan diberlakukannya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana sebagian besar urusan telah dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, maka dalam konteks penanganan prasarana jalan disesuaikan dengan kewenangannya menurut pengelompokan jalan, sesuai fungsinya, sebagai jalan arteri, kolektor, atau sebagai jalan lokal. Pembiayaan jalan arteri bersumber dari APBN, termasuk pinjaman luar negeri yang sudah termasuk dalam APBN. Pembiayaan jalan kolektor berasal dari APBD dan APBN. Sementara itu, pembiayaan jalan lokal berasal dari APBD, APBN, dan anggaran sektor lain. Begitu pula yang dijelaskan dalam Undang-Undang No.38 Tahun 2004 tentang Jalan. Jika terdapat keterbatasan pendanaan oleh pemerintah daerah, akan dibantu pemerintah pusat dan memungkinkan untuk peran serta masyarakat dan swasta.



Sumber: Ditjen Praswil, 2003

Gambar 10 Sumber Pembiayaan Jalan 1993-2003

Penjelasan mengenai kondisi administratif dan fiskal pada masa desentralisasi tersebut sesuai dengan ciri-ciri desentralisasi untuk *developing world-type decentralized system* sebagaimana yang diuraikan oleh Razin (2000) dimana terdapat desentralisasi fiskal dan administrasi. Munculnya desentralisasi diwarnai dengan berkembangnya demokratisasi di Indonesia, khususnya dalam hal pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan maupun dalam pembiayaan dan pemeliharaan infrastruktur.

Keterkaitan desentralisasi administrasi (pembagian urusan) dengan desentralisasi fiskal adalah dengan adanya pembagian urusan sesuai UU 32/2004 kepada pemerintahan daerah baik urusan wajib, pilihan dan concurrent sehingga menyebabkan *“money follow function”* sebagai hak dari pemerintahan daerah untuk mewujudkan tujuan dari otonomi daerah yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum. Hubungan keuangan pusat dan daerah di Indonesia adalah APBN mendanai kegiatan desentralisasi berupa Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Otonomi khusus, Dana Penyesuaian yang menjadi dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang syah dalam pendapatan daerah yang termuat dalam APBD.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah.

Perbedaan desentralisasi menurut UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 adalah pada definisi mengenai desentralisasi. UU No. 22 tahun 1999 menyebutkan desentralisasi sebagai pembagian kewenangan dilakukan secara *open arrangement*, sedangkan UU No. 32 tahun 2004 sejatinya menganut cara kombinasi antara *ultra vires* dan *open arrangement*. Dalam pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) disebutkan bahwa pemerintahan daerah memiliki kewenangan yang tidak dimiliki oleh pemerintah pusat. Tetapi dalam pasal 13 dan pasal 14 secara enumeratif disebutkan juga kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten. Hal ini dimaksudkan untuk memberi kejelasan mengenai wewenang masing-masing pihak. Implikasinya tergambar dalam UU No. 38 Tahun 2004 tentang jalan yang juga mengacu pada UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan kajian teori dan peraturan perundangan serta dengan mereview kajian dari Dikun (2003), maka kelembagaan pengelolaan jalan adalah sebagai berikut:

- Pemerintah Pusat
- Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota)
- Pengguna
- NGO
- Swasta

Strategi Pembiayaan Prasarana Jalan dengan Penerapan *Road User Charges* dalam era desentralisasi di Indonesia

Berdasarkan kajian teori mengenai *Road User Charges* dan peraturan perundangan yang berhubungan dengan desentralisasi, sebenarnya instrumen pembiayaan tersebut memungkinkan untuk diterapkan di Indonesia. *Road User* merupakan sumber pendanaan yang sesuai dengan kebutuhan terhadap nilai *equity* dan keberlanjutan. Sama halnya dengan pendapat Fox (1994) dimana dalam penerapan model *Road User Charges* masih tetap diperlukan adanya alokasi anggaran dari pemerintah. Sumber dana ini penting untuk diterapkan jika alokasi anggaran untuk jalan dari pemerintah tidak dapat diprediksi. Hal ini sesuai dengan kondisi Indonesia di era desentralisasi dimana alokasi anggaran per sektor naik turun sesuai dengan prioritas program pembangunan daerah. Jika ganti kepala daerah dengan visi dan misi yang berbeda dari sebelumnya, maka prioritas anggaran akan terpengaruh. Semakin besar pendapatan dari sektor jalan yang dialokasikan untuk sektor lain. Dalam kasus ini pendapatan pemerintah tidak memungkinkan dalam pembiayaan infrastruktur, sehingga disarankan menggunakan sumber *user fees*.

Terkait dengan kelemahan dalam menerapkan *user fees*, yaitu: besaran *fees* harus lebih tinggi dari biaya pelayanan marjinal, maka bisa saja total biaya yang sudah dibebankan ke pengguna dari pajak dan retribusi yang sudah ada akan semakin besar dengan adanya *user fees*. Oleh karena itu, peran alokasi anggaran untuk sektor jalan yang ditetapkan *fixed* akan lebih efisien. Kendala lain dalam penerapan *user fees* adalah kondisi kendaraan yang heterogen. Banyak kendaraan yang tahun pembuatannya sudah lama, beban muatan yang seringkali tidak sesuai dengan batas muatan dan emisi kendaraan yang di atas ambang baku (Tabel 3). Hal ini dipicu oleh kurangnya *law enforcement* dalam lalu lintas angkutan jalan. Kendala tersebut diperkuat oleh pendapat Fox (1994), yang menyatakan bahwa *user fees* akan gagal dilakukan jika terdapat birokrasi yang rumit dan penerapan yang tidak konsisten.

Berdasarkan hasil studi sebelumnya, seharusnya ditentukan skema alternatif dengan berbagai tingkat alokasi pembiayaan Pemerintah Daerah yang disalurkan untuk jalan, mulai dari 0% (murni tidak ada alokasi pendapatan dari sektor jalan untuk belanja sektor jalan) hingga 100% (seluruh pendapatan dari sektor jalan untuk belanja sektor jalan). Jika men-

ganut prinsip equity, maka seharusnya 100% pendapatan dari sektor jalan untuk belanja sektor jalan. Namun kenyataannya pendapatan dari Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama-Kendaraan Bermotor, PBB-KB atau iuran BBM, retribusi parkir, dan sebagainya hanya sebagian kecil yang dialokasikan untuk sektor jalan. Walaupun sulit untuk mengatur batas minimum 50% pendapatan dari sektor jalan harus dialokasikan untuk belanja sektor jalan, namun hal tersebut dapat dipertimbangkan untuk mencukupi biaya pemeliharaan dan operasional jalan. Jika masih tidak mencukupi, maka dibebankan kembali ke pengguna jalan berupa biaya tambahan melalui iuran BBM.

Mengingat kondisi daerah di Indonesia tidak homogen dalam hal kapasitas budgeting dan kebijakan daerahnya, maka penerapan *Road User Charges* disesuaikan kondisi daerah tersebut. Misalnya, Kabupaten Subang dengan kebijakan pajak kendaraan bermotor dan retribusi lainnya yang terkait dengan jalan sudah sangat tinggi, dan jumlah penduduk yang lebih sedikit dibandingkan dengan Kota Bandung, yaitu 1.456.753 pada tahun 2009 (BPS Kabupaten Subang, 2010) sehingga tidak memungkinkan untuk menerapkan *Road User Charges*. Hal ini sesuai dengan pendapat Fox(1994) yang menyatakan bahwa *user fees* akan gagal jika jumlah permintaan pelayanan yang sedikit. Namun diperlukannya kajian lebih lanjut mengenai *Willingness to Pay* untuk penerapan *Road User Charges* serta didasarkan pada *ability to pay* dari pengguna jalan.

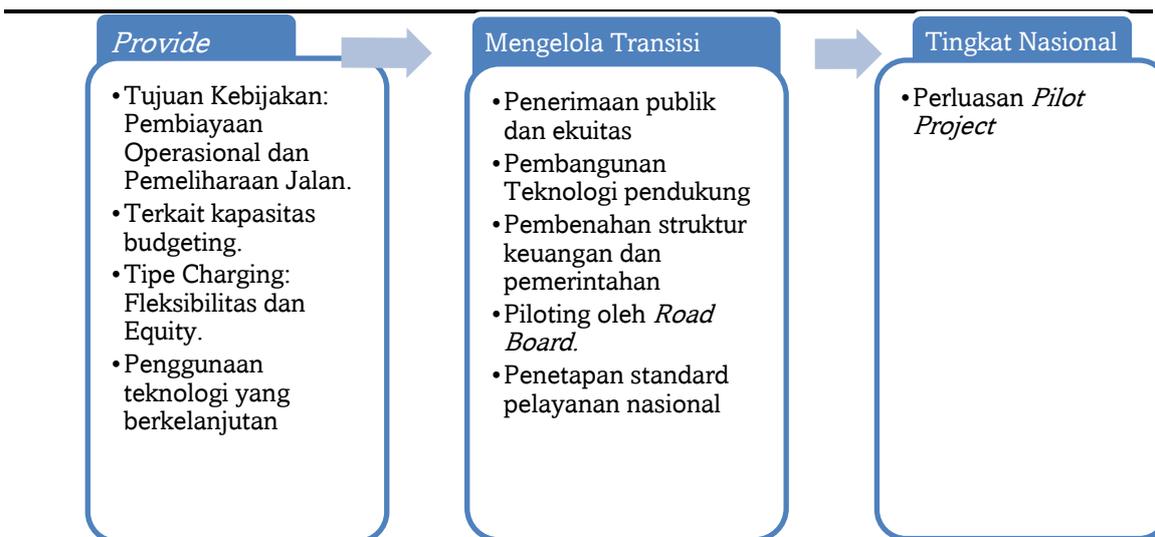
Namun, terdapat dilema dalam menentukan seberapa besar pembebanan biaya tambahan yang dikenakan kepada pengguna. Satu sisi jika mengacu pada WTP dan ATP, maka akan mengurangi nilai *equity* atau keadilan yang terkandung dalam prinsip *road user charges*. Di sisi lain, jika tidak memasukkan pertimbangan kemampuan dan keinginan membayar maka akan sulit terjadi konsensus. Sehingga, diperlukan suatu tinjauan secara menyeluruh dengan memperhatikan *public acceptability, efficiency, effectiveness, equity*, dan diperlukan konsistensi dalam penetapan dan implementasi kebijakan.

Selain itu, diperlukan pula kajian teknis mengenai sistem pembayaran dan pendaftaran apa yang dapat diterapkan di Indonesia. Hal ini terkait dengan teknologi dalam implementasi yang mengukur seberapa banyak penggunaan kendaraan oleh pengguna jalan yang terkait dengan beban kendaraan terhadap jalan, emisi kendaraan, dan panjang perjalanan. Setuju dengan yang dikemukakan oleh Kakkad, J. (2006), diperlukan teknologi untuk meningkatkan fleksibilitas pembayaran. Teknologi tersebut dapat berupa *automatic number plate recognition (ANPR)*, *smart card* (semacam kartu debit), dan *mobile positioning systems (MPS)*. Jika di London penerapannya baru pada jalan tertentu yang kedepannya akan diterapkan pada seluruh jalan, maka di Indonesia dapat diadaptasi dari sistem lokal pada kabupaten/kota terlebih dahulu dan dilanjutkan dengan tingkat nasional. Transisi dari pilot project di kabupaten/kota ke nasional memerlukan suatu lembaga independen. Sebagaimana yang diuraikan oleh Kodoatie (2005), dibutuhkan *Road Fund* atau *Road Board* (di London lembaga ini bernama *Transport Innovation Fund*). Lembaga yang khusus menangani pembiayaan operasional, pemeliharaan jalan, dan mempersiapkan transisi dari *The Road Pricing Local Liaison Group*.

Untuk alasan fleksibilitas, sebaiknya sistem yang diterapkan di Indonesia adalah *The Predominant-Use Method* dimana bagian jaringan jalan berfungsi untuk *intercommunity travel* dan *long distance transportation* harus dibiayai atas dasar *user charges*, sedangkan jalan-jalan yang berfungsi sebagai *community services*, pembiayaannya atas dasar pajak lokal. Sistem ini juga lebih sesuai dengan UU No. 38 Tahun 2004 tentang jalan.

Berikut ini merupakan gambaran tahapan jika *road user charges* yang fleksibel dan benar-benar menerapkan prinsip *equity* (membutuhkan aplikasi teknologi, seperti *automatic number plate recognition, smart card, dan mobile positioning systems*) diterapkan di Indonesia yang diadaptasi dari *best practice* di London. Namun, pembiayaan operasional dan pemeliharaan prasarana jalan di Indonesia masih membutuhkan alokasi anggaran dari pemerintah, mengingat *ability to pay* masyarakat Indonesia masih rendah. Pendapatan per

kapita di Indonesia sebesar Rp 21.483.003,1/tahun atau setara dengan US\$ 2.510,283/tahun pada tahun 2010 (BPS, 2010). Berdasarkan pengelompokan oleh Bank Dunia, negara dengan pendapatan per kapita US\$ 1.741-US\$2.990/tahun termasuk dalam negara *middle economies*. Dikarenakan *willingness to pay* tidak akan melebihi *ability to pay*, maka kapasitas *budget* masyarakat juga terbatas. Pada intinya, dalam penetapan besarnya tambahan biaya untuk pengelolaan jalan yang dibebankan ke masyarakat harus *win-win solution*, sehingga didapatkan biaya transportasi total yang minimum (biaya total yang dikeluarkan oleh pengguna sama dengan biaya total yang dikeluarkan oleh pengelola jalan).



Sumber: diadaptasi dari Kakkad, J., 2006

Gambar 11 Tahapan Penerapan *Road User Charges* di Indonesia.

Simpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan hasil telaah yang telah disampaikan, maka didapatkan beberapa kesimpulan yang berkaitan dengan sasaran studi, antara lain: Kondisi prasarana jalan di Indonesia terus mengalami penurunan sejak krisis ekonomi yang ditandai oleh panjang jalan provinsi, dan kabupaten/kota yang dalam kondisi baik dan sedang tidak mampu mencapai 60 persen. Pembiayaan prasarana jalan dalam era desentralisasi di Indonesia mengalami kendala dalam hal kapasitas budgeting pemerintah daerah dan ketidakpastian transfer dana dari pemerintah pusat. Padahal prasarana jalan umum di daerah dalam era desentralisasi di Indonesia merupakan wewenang pemerintah daerah dalam hal pengadaan, pengelolaan, dan pembiayaan.

Road User Charges dapat menjadi alternatif untuk pembiayaan prasarana jalan dalam era desentralisasi di Indonesia. Pembiayaan operasional dan pemeliharaan prasarana jalan di Indonesia masih membutuhkan alokasi anggaran dari anggaran pemerintah. Sehingga, *road user charges* merupakan iuran tambahan yang dibebankan kepada pengguna jalan melalui Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, maupun dalam pembelian BBM. Dalam penerapannya dapat menggunakan prinsip fleksibel dan *equity* dengan tetap memperhatikan standard pelayanan. Dengan penerapan *road user charges* sesuai dengan prinsip tersebut, maka diperlukan aplikasi teknologi dan pembebanan berdasarkan total biaya transportasi minimum (beban kendaraan terhadap jalan, emisi kenda-

raan, dan panjang perjalanan), serta badan pengelola dan pengawas independen untuk menjamin keberlanjutan sistem. Bercermin dari hasil telaah tersebut, maka sebaiknya diterapkan konsep *Road User Charges* dalam pembiayaan operasional dan pemeliharaan jalan. Terutama dalam era desentralisasi yang menuntut daerah membiayai urusan wajib dan urusan pilihan sendiri menurut kewenangan yang diserahkan pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Lesson learned yang dapat diambil dalam telaah ini adalah dalam pengelolaan barang publik, terlebih yang memiliki unsur-unsur benda jasa, sering terjadi *tragedy of the common*. Dalam infrastruktur jalan hal tersebut dapat mengakibatkan tingginya biaya pemeliharaan dan operasional. Oleh karena itu, prinsip *equity* sangat diperlukan dalam pengelolaan barang publik, yang secara tidak langsung akan mengubah barang tersebut menjadi *club goods*. Dalam hal ini, muncul pertanyaan yang menjadi renungan apakah infrastruktur tersebut masih dapat disebut barang publik dan bagaimana kewajiban pemerintah dalam penyediaannya.

Daftar Pustaka

- BPS . 2010. Statistik Indonesia 2010.
- BPS Kabupaten Subang. 2010. Kabupaten Subang Dalam Angka 2010.
- Daniels, P., & Warnes, A. (1980). *Movement in Cities Spatial Perspectives on Urban Transport and Travel*. London: Cambridge University Press.
- Dikun, Suyono. 2003. *Infrastruktur Indonesia Sebelum, Selama, dan Pasca Krisis*, hlm 39-51, dan 141-161. Jakarta: Bappenas.
- Ditjen Praswil. 2004. *Percepatan Pembangunan Infrastruktur*.
- Fox, W F. 1994. *Strategic for Urban Infrastructure Management Urban Management Program (Series) 17*. Washington DC: World Bank.
- Kakkad, J.dan Rossiter, A. 2006. *Road User Charging: A Road Map*. London: The Social Market Foundation (diunduh dari <http://www.smf.co.uk/assets/files/Road%20User%20Charging.pdf> pada tanggal 19 Juli 2011, pukul 10.09)
- Kementerian Perhubungan, Ditjend Perhubungan Darat. 2010. *Perhubungan Darat Dalam Angka*.
- Kodoatie, R.J. 2005. *Pengantar Manajemen Infrastruktur*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Levinson dan Gillen. 1997. *The full cost of intercity highway transportation*. University of California Transportation Center. Great Britain: Elsevier Science (diunduh dari <http://nexus.umn.edu/Papers/FullCostIntercityHighways.pdf> pada tanggal 20 Juli, pukul 07.00)
- Nasution, M. 2008. *Manajemen Transportasi*. Edisi Ketiga. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Jakarta
- Pemerintah Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Jakarta
- Ramadhayanti, H. 2009. *Kajian Penerapan Instrumen Road Maintenance Fund Untuk Pemeliharaan Jalan Kabupaten/Kota : Studi Kasus Jalan Kota Bandung dan Jalan Kabupaten Subang*. Tesis ITB.
- Razin, Eran. 2000. *The impact of local government organization on development and disparities—a comparative perspective*. *Environment and Planning C: Government and Policy* 18(1) 17 – 31.
- Santoso. 2004. *Model Pembiayaan Pemeliharaan Prasarana Jalan (Road Maintenance Fund) di Era Otonomi Daerah*. Tesis ITB.