

# DiA

## Jurnal Administrasi Publik

Volume 5. Nomor 1, Juni 2008

**Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat, Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderating Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Dan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**

I.A. Brahmasari

**Strategi Pengentasan Kemiskinan, Kebodohan, dan Ketertinggalan Infrastruktur (K2I) Melalui Pendekatan Komunikasi & Informasi di Provinsi Jawa Timur**

Endang Indartuti

**Kajian Analisis Dampak Kelebihan Muatan Terhadap Biaya Perawatan Jalan Dalam Perspektif PAD dan Efisiensi APBD Propinsi Jawa Timur**

IGN Anom Maruto

**Penyusunan Rencana Penumbuhan Entrepreneurs Pedesaan dengan Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Bantuan Langsung Bersyarat**

Bambang Kusbandrijo

**Hubungan Antara Kinerja APBD Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebelum Dan Sesudah Era Otonomi Daerah Pemerintah Kota di Jawa Timur**

Nekky Rahmiyati

**Analisis Pengaruh Kompensasi, Pengembangan SDM, Kesempatan Karir dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Pemerintah di Jawa Timur**

I.A. Brahmaratih

DiA	Volume 5	Nomor 1	Hlm. 1 - 120	Surabaya Juni 2008	ISSN : 0216 – 6496
-----	----------	---------	--------------	-----------------------	-----------------------



# **DIA – JURNAL ADMINISTRASI PUBLIK**

## **Penasehat**

Ketua Umum Yayasan Perguruan Tinggi 17 Agustus 1945 Surabaya  
Rektor

## **Penanggung Jawab**

Direktur Program Pascasarjana  
(Dr. Hj. I.A. Brahmasari, Drg, DHE, Dpl. MPA)

## **Pemimpin Redaksi**

Ketua Program Doktor Ilmu Administrasi  
(Dr. H. Edy Sutrisno, MSi)

## **Wakil Pemimpin Redaksi**

Drs. IGN. Anom Maruto, MM

## **Dewan Penyunting**

Prof. Dr. V. Rudi Handoko, MS

Prof. Dr. Arif Darmawan, SU

Dr. H. Agus Sukristyanto, MS

## **Penyunting Bahasa**

Drs. Bambang Kusbandrijo, MS

## **Pelaksana Administrasi**

Dra. Endang Indartuti

Dody Herdianto

Sumanto

## **Penerbit**

Pascasarjana Program Doktor Ilmu Administrasi  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
Jl. Semolowaru 45 Surabaya Tlp./Fax. (031) – 5939891  
e-mail [DIA Untag@Yahoo.com](mailto:DIA_Untag@Yahoo.com)

Kajian Analisis Dampak Kelebihan Muatan Terhadap Biaya Perawatan Jalan  
Dalam Perspektif PAD dan Efisiensi APBD Propinsi Jawa Timur  
Oleh : Anom Maruto

**Abstract**

*This study is literature and field research, to know effect overloading transportation in high way influence transport cost maintenance on perspective PAD and efficiency APBD in Jawa Timur. The result of study indicated that scale bridge function for income resource but not to control excessive over loading. Very crucial to study with new paradigm likely cost and benefit and necessary to change paradigma in budgeting and income government. Efficiency strategys can give contributon to raise income government.*

*Key Word : transport cost, deficit design life cost, overloading, PAD, APBD*

**Latar Belakang**

Transportasi secara umum berfungsi sebagai katalisator dalam mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Infrastruktur transportasi mencakup transportasi jalan, perkeretaapian, angkutan sungai, danau dan penyeberangan, transportasi laut dan udara. Pada umumnya infrastruktur transportasi mengemban fungsi pelayanan publik dan misi pembangunan nasional. Di sisi lain transportasi juga berkembang sebagai industri jasa. Pembangunan transportasi diarahkan untuk mendukung perwujudan Indonesia yang lebih sejahtera dan sejalan dengan perwujudan Indonesia yang aman dan damai serta adil dan demokratis.

Untuk mendukung perwujudan kesejahteraan masyarakat, maka fungsi pelayanan umum transportasi adalah

melalui penyediaan jasa transportasi guna mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat luas dengan harga terjangkau, mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta untuk melancarkan mobilitas distribusi barang dan jasa mendorong pertumbuhan sektor-sektor ekonomi nasional. Oleh karenanya pembangunan transportasi diarahkan untuk meningkatkan pelayanan jasa transportasi secara efisien, andal, berkualitas, aman dan dengan harga terjangkau.

Kendala yang dihadapi sektor transportasi meliputi aspek kapasitas, kondisi, jumlah dan kuantitas prasarana dan sarana fisik, kelembagaan dan peraturan, SDM, teknologi, pendanaan/investasi, serta manajemen, operasi dan pemeliharaan. Permasalahan utama di bidang prasarana jalan adalah



penurunan kondisi jaringan jalan akibat kualitas konstruksi jalan yang belum optimal, pembebanan berlebih (*excessive over loading*), bencana alam, serta menurunnya kemampuan pembiayaan terutama biaya pemeliharaan jalan (RPJM 2004-2009: 370). Penurunan pembiayaan prasarana jalan dari tahun ke tahun akibat inflasi membuat kebutuhan dana pemeliharaan jalan tidak terpenuhi, akibatnya terjadi *backlog maintenance* yang berdampak besar bagi kemandirian kondisi jaringan jalan nasional.

Tingkat kerusakan jalan akibat pembebanan muatan lebih dan sistem penanganan yang belum memadai juga mendorong penurunan umur teknis jalan. Terdapat berbagai alasan mengapa para pemilik dan pengemudi kendaraan angkutan melakukan pelanggaran ketentuan batas muatan tersebut. Dampaknya dibutuhkan biaya tambahan untuk mempertahankan fungsi jalan tersebut sehingga mengurangi alokasi dana untuk jalan yang lain yang pada akhirnya mengganggu pengelolaan seluruh jaringan jalan yang ada. Selain itu kerugian paling besar secara langsung akan dialami oleh pengguna jalan dalam bentuk penambahan waktu tempuh perjalanan, meningkatnya biaya operasional kendaraan, dan meningkatnya biaya transportasi distribusi barang. Berdasarkan data dari Departemen PU, biaya sosial ekonomi dalam bentuk *road user costs (RUC)* yang dikeluarkan oleh para pengguna jalan nasional dan propinsi di pulau Jawa tahun 2000 telah mencapai angka Rp.721,93 milyar/hari.

Dalam upaya memonitor beban jalan akibat distribusi barang antar wilayah, pemerintah telah memiliki sejumlah jembatan timbang yang lokasinya tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Di Jawa Timur terdapat 17 jembatan timbang yang bertugas

memantau mobilisasi pergerakan arus barang dan mengawasi beban muatan berlebih (*overloading*) dari muatan sumbu terberat (MST) yang diizinkan. Berdasarkan laporan hasil pengawasan dan pengendalian angkutan barang di jembatan timbang propinsi Jawa Timur, pelanggaran muatan lebih masih saja sering terjadi (DLLAJ Jatim, 2006).

Kendati pemerintah propinsi memperoleh pemasukan dari kompensasi kelebihan muatan yang terjadi, namun nilainya tidak sebanding dengan besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan pemeliharaan dan perbaikan jalan. Untuk itulah perlu dilakukan kajian mengenai dampak kelebihan muatan terhadap biaya perawatan jalan dalam perspektif PAD dan efisiensi APBD Propinsi Jawa Timur.

#### Rumusan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang tersebut, maka masalah dirumuskan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa saja yang mendorong masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan kendaraan?
2. Sejauh mana pengaruh kelebihan muatan terhadap tingkat kerusakan jalan?
3. Sejauh mana pengaruh kelebihan muatan terhadap aspek sosial dan ekonomi daerah?
4. Seberapa besar kontribusi retribusi/denda muatan lebih terhadap PAD Jawa Timur?
5. Sejauh mana pengaruh kelebihan muatan terhadap in-efisiensi APBD Jawa Timur?

#### Tujuan

Tujuan kajian ini adalah untuk menganalisis dampak kelebihan muatan terhadap biaya perawatan jalan dalam



perspektif PAD dan efisiensi APBD Propinsi Jawa Timur, yaitu;

- a. Untuk mengetahui tingkat kelebihan muatan kendaraan angkutan barang.
- b. Untuk mengetahui alasan muatan lebih
- c. Untuk menganalisis dampak kelebihan muatan terhadap percepatan kerusakan jalan
- d. Untuk menganalisis dampak kerusakan jalan terhadap kenaikan biaya transportasi umum dan lalu lintas barang dan jasa.
- e. Untuk menganalisis eksternalitas dampak muatan lebih.
- f. Untuk mengetahui kontribusi jembatan timbang terhadap PAD
- g. Untuk mengetahui biaya perbaikan kerusakan jalan dalam APBD

#### Manfaat

Hasil kajian diharapkan dapat dijadikan sebagai:

- a. Bahan pertimbangan dan masukan bagi Pemerintah Propinsi Jawa Timur dalam menangani dampak kelebihan muatan
- b. Bahan pertimbangan dan masukan dalam penyusunan rencana pembangunan dan peraturan tentang kelebihan muatan.

#### Output Penelitian

Keluaran yang diharapkan dari kegiatan kajian analisis dampak kelebihan muatan terhadap biaya perawatan jalan dalam perspektif PAD dan efisiensi APBD Propinsi Jawa Timur adalah **rekomendasi** mengenai upaya yang harus dilakukan dalam mencegah dan menangani kelebihan muatan

#### Kajian Pustaka

#### Kondisi jalan

Kriteria jalan dibagi menjadi kriteria mantap dan tidak mantap. Kriteria

jalan mantap adalah mencapai sasaran repetisi beban standard yang di rencanakan bila ada Pemeliharaan Rutin dan Pemeliharaan Berkala yang diwujudkan dalam kondisi perkerasan baik dengan pemeliharaan yang wajar dapat dilalui lalu lintas sesuai lingkungannya dalam batasan sasaran repetisi beban standard yang direncanakan tersebut. Sedangkan kriteria jalan tidak mantap adalah telah mencapai sasaran repetisi beban standard yang diwujudkan dalam kondisi kurang baik, sehingga memerlukan penanganan peningkatan untuk dapat dilalui lalu lintas sesuai lingkungannya.

Kondisi Jalan Secara Visual diklasifikasikan atas : baik, sedang, rusak, dan rusak berat. Kondisi tersebut terinci sbb:

**Tabel**  
**Karakteristik Kondisi Jalan**

Untuk menilai permukaan jalan secara visual dilakukan menurut Road Condition Index (RCI) dengan skala sbb:

1. Baik	: Jika jalan tersebut permukaannya masih rata (Smooth) - Nyaman Kendaraan berjalan : - Tanpa Guncangan - Kecepatan konstan
2. Sedang	: Jika permukaan jalan tersebut terdapat gelombang - gelombang kecil atau terdapat 1 - 10 lubang dengan kedalaman max 10 Cm per 1.000 M panjang jalan. Kendaraan berjalan : - Cukup lancar - Tidak sering berbelok untuk menghindari lubang/kerusakan - kerusakan tersebut.
3. Rusak	: Jika permukaan jalan tersebut terdapat gelombang - gelombang besar, atau terdapat 1 - 10 lubang dengan kedalaman diatas 10 Cm. Per 1.000 M panjang jalan. Kendaraan berjalan : - Terpaksa sering berbelok - Belok untuk menghindari - Kerusakan-kerusakan tersebut.
4. Rusak Berat	: Jika permukaan jalan tersebut sudah hancur, terdapat lubang - lubang besar, berlumpur dan bergelombang cukup parah. Kendaraan berjalan : - Tidak bisa berjalan lancar - Terkadang berhenti - Tidak mungkin menghindari - Kerusakan-kerusakan tersebut.

#### Kerusakan Jalan

Kita di Indonesia sering menghadapi dilema bahwa perkerasan jalan rusak sebelum waktunya, lebih dini daripada umur rencana untuk jalan tersebut. Perkerasan jalan yang direncanakan minimal untuk umur 5 tahun, biasanya sudah mulai menunjukkan kerusakan pada umur 1



atau 2 tahun, dan yang direncanakan untuk umur 10 tahun ternyata telah mengalami kerusakan pada usia 5 tahun saja, bahkan kurang.

Sebagian para ahli perkerasan jalan berpendapat bahwa "*ageing process*" (proses menua) dari aspal/bahan bitumen berlangsung relatif sangat cepat di daerah tropis, sehingga aspal menjadi getas dalam waktu relatif singkat dan lebih mudah menjadi retak. Di Inggris dan Amerika Utara, *ageing process* dari aspal ini berlangsung jauh lebih lambat sehingga sangat memungkinkan untuk merencanakan perkerasan jalan dengan umur rencana 20 tahun. Diperkirakan untuk Indonesia, *ageing process* yang terlalu cepat ini menyebabkan perkerasan jalan dapat bertahan hanya sekitar 5 (lima) tahun saja. Problema inilah yang menyebabkan Bina Marga di Indonesia pada pertengahan tahun 1980-an merubah sistem perancangan perkerasan jalan dari sistem AASHTO (Amerika) ke sistem BS (*British Standard*), dari sistem AC (*Asphaltic Concrete*, dengan gradasi agregat menerus cara Amerika) menjadi sistem HRS dan ATB cara Inggris, yang berdasarkan pada campuran agregat bergradasi selang (*gap-graded aggregate*) dan kadar bitumen yang lebih tinggi. Dengan cara ini dikatakan umur rencana perkerasan dapat ditingkatkan lebih lama, bahkan dapat mencapai umur rencana diatas 10 tahun.

Pada kenyataannya di lapangan penerapan sistem Inggris ternyata tidak sepenuhnya memberikan hasil seperti yang diharapkan. Kerusakan dini masih sering terjadi, sebagian besar bukan dalam bentuk keretakan tetapi dalam bentuk gelombang, sungkur (*shoving*), keriting (*corrugation*), pengelupasan aspal (*raveling*) akibat geser di tikungan, "*bleeding*" (kegemukan), *premature rutting* (timbulnya alur secara dini), dll. Kondisi ini juga menyebabkan sebagian

ahli beralih kembali ke sistem Amerika, atau melakukan "kompromi" yaitu ATB direncanakan sesuai sistem Amerika dan HRS direncanakan sesuai sistem Inggris.

Sebagian ahli jalan berpendapat bahwa sumber kerusakan dini adalah muatan kendaraan pengangkut di Indonesia yang terlalu berlebihan, jauh diatas ketentuan standar yang berlaku menurut Bina Marga dan Departemen Perhubungan Indonesia. Untuk menanggulangi hal tersebut, Departemen Perhubungan mengaktifkan kembali Jembatan-Timbang di banyak ruas jalan di Indonesia. Akan tetapi ternyata jembatan-timbang tersebut juga tidak efektif karena di jalan-jalan raya truk-truk berat dengan muatan berlebihan (*heavily overloaded trucks*) tetap saja beroperasi dengan bebas di jalanan, sehingga disinyalir truk-truk berat tersebut menjadi penyebab utama kerusakan dini (*premature deterioration*) dari perkerasan jalan di Indonesia.

#### **Muatan Lebih dan Biaya Transportasi**

Jalan darat sebagai sarana transportasi dan distribusi ditinjau dari sisi pembiayaan pemeliharaan jalan dapat menimbulkan biaya transportasi (*transport cost*). Adapun yang dimaksud dengan biaya transportasi pada kajian ini adalah biaya yang ditimbulkan oleh beban sumbu kendaraan truk pada saat melewati suatu ruas jalan. Biaya transportasi dibagi menjadi 2 komponen yaitu biaya infrastruktur jalan (*infrastructure cost*) dan biaya operasi kendaraan (*vehicle operating cost*), sedangkan biaya infrastruktur dibagi menjadi 2 sub komponen yaitu biaya perusakan jalan (*damage factor cost*) dan biaya akibat penurunan umur pelayanan jalan (*deficit design life cost*). Biaya infrastruktur jalan cenderung bertambah akibat *overloading*.



Penelitian tentang perusakan jalan akibat *overloading* telah banyak dilakukan oleh para ahli dan pemerhati di bidang transportasi, antara lain sebagai berikut:

- a. Sepang dan Mouradhy (1995) menyebutkan bahwa disepanjang jalan lintas timur Sumatera telah terjadi kelebihan beban (*overloading*) yang disebabkan oleh kendaraan truk T1-2H (kendaraan truk 2 sumbu dengan *dual wheel*).
- b. Firdaus (1999) mengemukakan bahwa pada jalan lintas timur Sumatera telah terjadi *overload* yang disebabkan oleh kendaraan truk 2 sumbu dan 3 sumbu, masing-masing sebesar 75% dan 140% dari MST yang diizinkan.
- c. Thaib dan Dunand (1999) menyatakan bahwa umur pelayanan jalan lintas timur Sumatera akibat muatan berlebih hanya 20% dari yang direncanakan semula (10 tahun), sementara kontribusi yang diberikan oleh pihak investor baik dari segi biaya maupun teknis masih relatif kecil dan tidak seimbang dengan kerusakan jalan yang terjadi.
- d. Budiono dan Widyatmoko, (1999) mengemukakan bahwa pada tahun 1998 di Pulau Sumatera dan Pulau Jawa terdapat 5.000 km panjang ruas jalan yang rawan *overloading* sehingga dapat mengurangi umur rencana jalan sebesar 50% dari yang direncanakan. Sementara itu, nilai kerugian akibat kerusakan jalan pada tahun yang sama adalah sebesar Rp. 0,224 milyar per kilometer sehingga diperkirakan total kerugian negara pada tahun 1998 mencapai Rp. 1,22 trilyun.
- e. Hendrianto dan Irian (1999) menyebutkan bahwa salah satu alternatif untuk membiayai penanganan jalan adalah dengan

menerapkan *self financing* atau *cost recovery*, dimana sektor jalan diupayakan mampu mendanai dirinya sendiri sehingga tingkat ketergantungan terhadap subsidi dari pemerintah secara berangsur-angsur dapat dikurangi.

- f. Rantetoding dan Antameng (1999) menyatakan bahwa strategi pengelolaan dan pembiayaan pemeliharaan jalan melalui komersialisasi jalan berupa *free for services basis*, merupakan jawaban yang cocok bagi penanganan masalah pemeliharaan jalan di Indonesia.

Kunci keberhasilan terhadap pengamanan kerusakan struktur jalan akibat beban berlebih, umur rencana jalan, efektifitas pelayanan jalan, penurunan biaya perawatan/perbaikan jalan tergantung pada keberhasilan dalam mengendalikan muatan maksimum yang diijinkan pada truk yang akan melalui ruas jalan bersangkutan. Pengendalian beban muatan maksimum truk yang diijinkan melalui ruas jalan ditentukan oleh system pengukuran beban, pencatatan karakteristik-karakteristik yang penting, pemantauan langsung atau tak langsung, kedisiplinan dan keahlian petugas, teknologi informasi pada jembatan timbang.

AASHTO (1972) menetapkan beban As Standar (*Standard Axle Load*) sebesar 18000 kip, atau 8,16 ton. Beban-beban as kendaraan lainnya kemudian dikorelasikan kepada Beban As Standar tersebut untuk mendapatkan *Equivalent Axle Load*, EAL, dari beban tersebut. Harga EAL tersebut juga menunjukkan harga *Damage Factor* dari beban as kendaraan yang bersangkutan. Bila *Damage Factor* bagi Beban As Standar 8,16 ton melintas 1kali adalah sebesar 1 (satu).

Muatan gandar/as yang berlebihan ini merupakan penyebab



utama dari perbedaan antara hasil perhitungan total EAL dalam perancangan suatu perkerasan jalan dengan total kenyataan EAL di lapangan, setelah jalan tersebut dibuka untuk lalu-lintas. Hasil survei di jalan-jalan di Jawa Timur (bukan tol) oleh Hartono dan Nawawi (1991) memberikan perbedaan nilai total EAL seperti pada tabel. Nilai EAL kendaraan di lapangan, diukur langsung dengan cara *Weight in Motion*, WIM, *survey*.

#### Kelas jalan dan manufaktur kendaraan

Menurut Peraturan Pemerintah RI No. 43 Th. 1993 tentang Prasarana dan Lalu-lintas Jalan, pasal 11: jalan raya di Indonesia diklasifikasikan berdasarkan Muatan Sumbu Terpusat, MST, terberat dari kendaraan yang boleh melintasi jalan tersebut sebagai berikut:

- MST maksimum 10 ton untuk jalan Kelas I dan II
- MST maksimum 8 ton untuk jalan Kelas IIIA, IIIB, dan IIIC

Umumnya, hanya jalan-jalan yang direncanakan untuk MST maksimum 10 ton yang boleh dilewati oleh kendaraan truk peti kemas. Jalan-jalan untuk MST maksimum 8 ton tidak boleh dilewati oleh truk peti kemas. Dengan adanya peraturan ini, diharapkan jalan-jalan di Indonesia dapat bertahan sesuai umur rencananya.

PP No. 43 th. 1993 sebetulnya memiliki tujuan yang baik. Tetapi pada kenyataannya tidak berguna dan tidak efektif, dan hanya membingungkan pengguna jalan, mengingat hal-hal sebagai berikut:

1. Batas muatan tersebut tidak pernah diindahkan oleh para pengguna jalan maupun oleh pengelola jalan raya sendiri.
2. Perencanaan perkerasan jalan di Indonesia, yang dikembangkan dari metode AASHTO (1972), tidak berdasarkan MST maksimum 8 ton

atau 10 ton. *Standard Axle Load* 8,16 ton (=18000 kip) hanyalah digunakan sebagai satuan untuk menentukan Equivalent Axle Load, EAL, dari berbagai bentuk konfigurasi roda kendaraan dan bebannya.

3. Perencanaan tebal perkerasan jalan raya umumnya didasarkan pada jumlah total akumulasi EAL selama umur rencana perkerasan. Jadi walaupun beban as kendaraan yang melewati jalan tersebut rata-rata lebih besar dari 8 atau 10 ton, asalkan saja jumlah total EAL selama umur rencana adalah kira-kira sama atau lebih kecil dari total EAL yang direncanakan semula, perkerasan jalan diharapkan tidak akan rusak sebelum umur rencananya (misalnya 10 tahun) dilampaui.

Penambahan beban pada truk belum tentu lebih berbahaya bagi perkerasan jalan. Truk yang lebih berat dengan as tandem dengan bermuatan barang 50.000 lbs ( $\pm 22,7$  ton) pada gambar 5e menghasilkan *damage unit* 2,4. Truk tersebut lebih aman bagi perkerasan jalan dibandingkan truk *single axle* pada gambar 5b (*damage unit* 3,1). Truk di gambar 1a, 1b, dan 1c akan lebih merusak perkerasan daripada truk-truk di gambar 1d, 1e, dan 1f, walaupun muatan truk-truk yang disebut belakangan jauh lebih besar.

Dari sini jelas bahwa *beban sumbu truk bukanlah satu-satunya faktor penentu dalam perencanaan jalan, jumlah as dan roda truk tersebut juga menentukan (beban sumbu + jumlah as + jumlah roda)*. Truk berukuran relatif kecil dapat lebih merusak perkerasan jalan apabila truk tersebut beroda tunggal pada setiap as-nya (sebagai contoh roda pedati/cikar dijamin dulu yang dari kayu selalu membentuk jejak memanjang pada



perkerasan jalan). Sebaliknya truk yang lebih besar dan berat belum tentu lebih berbahaya bagi perkerasan bila truk tersebut mempunyai as-as tandem, atau triple. Truk yang dianggap berbahaya bagi perkerasan jalan apabila truk tersebut waktu dioperasikan ternyata menghasilkan tingkat kerusakan yang jauh lebih tinggi dari nilai yang direncanakan untuk truk tersebut (sesuai dengan beban maksimum yang telah ditentukan untuk setiap as/gandar truk tersebut).

Pembagian klasifikasi jalan seyogyanya didasarkan lebih kepada hirarki jalan tersebut dan volume lalu-lintasnya. Dari hirarki jalan dan volume lalu-lintas, kemudian juga dapat ditentukan tipe jalan, lebar jalan, dan jumlah jalur jalannya. Pengklasifikasian jalan berdasarkan MST seperti pada PP. No. 43 th. 1993 diatas perlu dimodifikasi (direformasi ?) menjadi ketentuan yang seperti telah diuraikan di depan sebagai berikut:

#### **Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No.33/2004). Jenis dari kelompok PAD terdiri atas: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Pajak daerah antara lain meliputi: pajak kendaraan bermotor, pajak kendaraan diatas air, bea balik nama kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan diatas air, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak pengambilan dan pemanfaatan air permukaan, serta pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah. Retribusi daerah terdiri dari antara lain: retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pemakaian kekayaan

daerah, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi pengujian kapal perikanan.

Hasil perusahaan milik pemda dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri atas: bagian laba perusahaan milik daerah, bagian laba lembaga keuangan bank dan nonbank, bagian laba atas penyertaan modal/investasi kepada pihak ketiga. Lain-lain pendapatn asli daerah yang sah mencakup: hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan bunga deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah.

Dana perimbangan terdiri dari: bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak, dana alokasi umum, dana alokasi khusus. Lain-lain pendapatan yang sah meliputi: bantuan dana kontinjensi/penyeimbang dari pemerintah pusat, dan dana darurat.

#### **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Pemerintah daerah selanjutnya bersama DPRD menyusun arah dan kebijakan umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Selanjutnya diadakan penjaringan aspirasi masyarakat agar partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah meningkat. Melalui partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pelayanan public diharapkan akan tercapai efisiensi alokasi sumberdaya serta memunculkan *cost recovery*. Paradigma pelibatan masyarakat seperti itu didasarkan atas dua asumsi. Pertama, pemerintah daerah menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga pemda memiliki informasi yang lengkap tentang kebutuhan dan preferensi masyarakat. Kedua, masyarakat setempat lebih peduli pada kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah



daripada yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Mengingat keterbatasan sumberdaya, dibutuhkan strategi dan skala prioritas. Berdasarkan hal ini, selanjutnya kepala daerah menerbitkan surat edaran untuk kepala unit kerja agar menyiapkan rancangan anggarannya. Rancangan anggaran unit kerja antara lain memuat pernyataan mengenai visi dan misi unit kerja, deskripsi tupoksi unit kerja, rencana program dan kegiatan unit kerja termasuk tolok ukur dan target kinerja.

Selanjutnya hasil evaluasi rancangan yang diusulkan oleh setiap unit kerja akan digunakan sebagai dasar dalam penyusunan rancangan APBD. Rancangan APBD ini kemudian oleh pemerintah diajukan kepada DPRD untuk dimintakan persetujuan dan ditetapkan sebagai APBD dalam tahun anggaran yang akan datang.

Tahap-tahap dalam penyusunan rancangan APBD ditampilkan pada gambar berikut ini.

**Gambar Proses Penyusunan APBD**



Sumber: Yuwono, *Penganggaran Sektor Publik* (2005)

### Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kajian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

### Data primer diperoleh dari sumber;

- Operator, menyangkut data tentang: data kendaraan, pengemudi, perusahaan, alasan pelanggaran, resiko pelanggaran, tambahan biaya dan waktu, tingkat kerusakan kendaraan, serta persepsi terhadap aspek pemeliharaan jalan
- Provider, menyangkut data perusahaan, jumlah armada, alasan pelanggaran, persepsi terhadap jembatan timbang, biaya dan penghematan karena pelanggaran muatan, persepsi tentang siapa yang bertanggungjawab dalam menjaga kondisi jalan, serta strategi mengantisipasi pengetatan peraturan
- Birokrat terkait (Pejabat Pemerintah), menyangkut kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan peraturan di bidang muatan lebih serta aspek aspek lain berkaitan dengan koordinasi antar instansi.

### Data sekunder diperoleh dari sumber;

- Studi kepustakaan, menyangkut data mengenai konsep prasarana jalan, muatan lebih, pendapatan asli daerah dan APBD.
- Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Propinsi, berkaitan dengan karakteristik pelanggaran muatan selama tahun 2003-2006
- Pemerintah Propinsi, berkaitan dengan peraturan-peraturan di bidang muatan lebih.

### Proses pengumpulan data dilakukan melalui tahapan;

- Observasi langsung ke lokasi ; jembatan timbang, ruas jalan propinsi dan jembatan.



- Wawancara langsung dengan operator, provider, dan pejabat terkait.
- Studi dokumentasi

Dalam hal teknik sampling, sample untuk jembatan timbang dipilih berdasarkan jembatan timbang yang mencatat jumlah pelanggaran terbanyak dan berlokasi pada ruas jalan antar propinsi atau yang dipandang merupakan jalur utama distribusi barang dari kawasan industri. Sample untuk operator atau pengemudi dipilih secara acak pada lokasi jembatan timbang yang dilewati, baik pengemudi kendaraan yang melakukan pelanggaran maupun kendaraan yang memenuhi batas ketentuan muatan.

Sampel untuk provider atau pengusaha angkutan dipilih berdasarkan perusahaan yang sering melakukan pelanggaran batas muatan berdasarkan catatan laporan dari DLLAJ Propinsi Jawa Timur. Sampel untuk pejabat pemerintah ditentukan berdasarkan keterkaitan dengan transportasi jalan, yaitu: Dinas Bina Marga, Dinas Perhubungan, dan Dinas Pendapatan.

#### Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik primer maupun sekunder akan dianalisis secara kualitatif maupun kuantitatif melalui pendekatan evaluatif dengan menggunakan metode Cost Benefit Analysis (CBA). CBA adalah pendekatan yang mencoba untuk menentukan atau menghitung nilai dari setiap elemen investasi (jalan) yang memiliki kontribusi terhadap biaya yang dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh (King et al, 1978). Alasan dipilih metode CBA itu lebih tepat untuk menganalisis manfaat dan biaya. Evaluasi dilakukan terhadap aspek-aspek berikut ini:

- Evaluasi Peraturan Kelebihan Muatan

- Evaluasi kontribusi Jembatan Timbang terhadap PAD Jawa Timur
- Evaluasi biaya perawatan jalan dalam APBD Jawa Timur

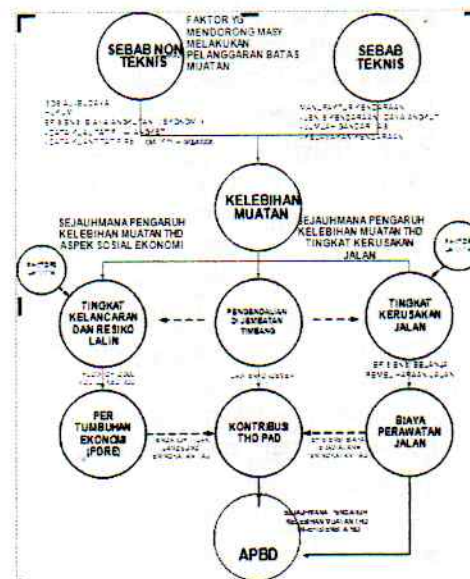
#### Lokasi Penelitian

Kajian mengenai Analisis Dampak Kelebihan Muatan Terhadap Biaya Perawatan Jalan dalam Perspektif PAD dan Efisiensi APBD ini mengambil lokasi di Propinsi Jawa Timur.

#### Kerangka Penelitian

Adapun kerangka penelitian dalam kajian ini digambarkan sebagai berikut :

Gambar  
Kerangka Penelitian



Sumber: Tim Kajian

#### Temuan Lapangan Kelebihan Muatan

Berdasarkan tingkat pelanggaran, jumlah pelanggaran terbanyak adalah



pada pelanggaran tingkat II dimana jumlah muatan melebihi 15 hingga 30% dari daya angkut kendaraan. Secara rata-rata terdapat lebih dari satu juta kendaraan yang melakukan pelanggaran jenis ini. Sedangkan untuk pelanggaran tingkat I dimana terjadi kelebihan muatan 0 hingga 15% dari daya angkut, terdapat sebanyak 106.175 kendaraan setahunnya. Terhadap kedua tingkat pelanggaran tersebut tentunya dikenakan kompensasi berupa denda. Data diatas juga menunjukkan adanya trend kenaikan pada setiap tingkat pelanggaran yang dilakukan.

Ditinjau dari jenis kendaraan yang melakukan pelanggaran, golongan kendaraan yang terbanyak melakukan pelanggaran adalah jenis kendaraan Golongan II yang memiliki bobot diatas 3,5 hingga 18 ton. Terdapat 939.602 kendaraan per tahun dari golongan II yang melakukan pelanggaran batas muatan. Secara total terdapat lebih dari satu juta kendaraan yang melakukan pelanggaran batas muatan di Jawa Timur. Angka pelanggaran ini juga menunjukkan trend menaik untuk semua jenis golongan kendaraan. Untuk memperoleh kesimpulan yang lebih mendalam, tentu jumlah tersebut harus dibandingkan dengan pertambahan jumlah kendaraan angkutan barang guna menarik kesimpulan apakah memang terdapat kecenderungan meningkatnya perilaku melanggar ataukah peningkatan jumlah pelanggaran tersebut terjadi karena adanya pertrumbuhan jumlah kendaraan angkutan barang.

Ditinjau dari lokasi pelanggaran batas muatan, bahwa pelanggaran batas muatan terbanyak berada di wilayah Trosobo dengan jumlah 15,78% dari total kendaraan yang melakukan pelanggaran. Lokasi dengan jumlah pelanggaran batas muatan terbanyak urutan kedua dan

ketiga masing-masing adalah Klakah (8,92%) dan Rejoso (8,74%).

Gambaran ini menunjukkan bahwa pada daerah-daerah yang dekat dengan kawasan industri, atau jalur utama antar propinsi menjadi tempat terjadinya pelanggaran batas muatan yang relative tinggi dibanding wilayah yang tidak memiliki karakteristik tersebut. Dengan kata lain, provider transportasi darat untuk kebutuhan industri dan perdagangan cenderung memiliki perilaku melanggar batas muatan karena pertimbangan-pertimbangan tertentu.

Perilaku kendaraan angkutan barang dalam mengangkut beban yang melebihi batas ketentuan tampak pada Tabel 5.4 diatas. Pada jalan propinsi jalur Lamongan-Gresik, prosentase pelanggaran diatas MST 10 ton adalah 76% (dihitung dari 100% - 24%), sedangkan untuk jalur Mojokerto - Krian adalah 79%. Di jalan nasional untuk jalur Sidoarjo - Porong, prosentase pelanggaran juga mencapai angka 79% sedangkan untuk jalur Pasuruan - Gempol sebesar 66%.

Gambaran ini menunjukkan betapa tingginya beban yang harus diterima oleh konstruksi jalan di jalur tersebut, yang besarnya jauh diatas batas yang ditetapkan. Dampak yang timbul kemudian adalah semakin pendeknya umur teknis jalan dan meningkatnya potensi kerusakan jalan yang bersangkutan.

#### **Faktor Pendorong Pelanggaran Batas Muatan**

Kecenderungan kendaraan muatan barang melakukan pelanggaran batas muatan seperti tersebut diatas tidak terlepas dari berbagai factor. Dari hasil pengamatan, kajian data sekunder serta wawancara yang mendalam dengan berbagai pihak yang terlibat dalam aktivitas transportasi jalan seperti: Dinas



Perhubungan (DLLAJ), Dinas Bina Marga, Dinas Pendapatan, karyawan di jembatan timbang, para pengemudi angkutan serta para pengusaha angkutan barang, diperoleh kesimpulan bahwa secara umum terdapat 2 (dua) aspek yang mendorong terjadinya pelanggaran batas muatan yaitu: aspek teknis dan aspek non-teknis.

Faktor pendorong dari aspek teknis adalah spesifikasi manufaktur kendaraan seperti: jenis kendaraan, daya angkut, jumlah gandar/as, dan kelayakan kendaraan. Sedangkan faktor pendorong dari aspek non-teknis meliputi: aspek hukum, aspek social-budaya, serta aspek ekonomi.

#### **Sebab teknis**

Jenis kendaraan angkutan barang (truk) terdiri dari: pick up atau truck single axle dengan single atau dual wheel, tandem axle truck single axle dengan dual wheel, semi trailer dengan 3 hingga 6 axle, dan trailer truck 4-5 axle. Jenis truk yang beroperasi di Jawa Timur kurang memperhatikan hubungan antara muatan dengan konfigurasi, jumlah sumbu, dan jumlah roda. Di Indonesia memang belum ada ketentuan khusus mengenai hubungan antara berat muatan dengan konfigurasi, jumlah sumbu, dan jumlah roda. Seharusnya muatan yang berat diangkut dengan menggunakan kendaraan dengan jumlah sumbu dan roda yang memenuhi ketentuan muatan maksimum ijin untuk per sumbu. Dampaknya beban kendaraan di setiap roda dan sumbu menjadi tinggi. Inilah yang menimbulkan tekanan tinggi pada jalan sehingga menyebabkan kerusakan.

Dalam hal daya angkut, banyak para pemilik kendaraan yang melakukan modifikasi atau perubahan pada spesifikasi teknis kendaraan terutama disain bak pengangkut yang cenderung menambah kapasitas muatan dari ketentuan ijin muatan yang disyaratkan

dan menimbulkan pergeseran titik berat muatan. Akibatnya tidak memenuhi kelaikan jalan dan kelaikan teknis kendaraan.

#### **Sebab non-teknis**

Penyebab aspek non-teknis meliputi: aspek hukum, aspek social-budaya, serta aspek ekonomi. Dari aspek hukum, belum adanya ketentuan hukum yang mengatur tentang hubungan muatan dengan spesifikasi kendaraan, denda yang rendah, peraturan yang berorientasi pada kepentingan daerah semata, serta lemahnya pengawasan membuat tingkat pelanggaran masih tinggi. Dari aspek social budaya, perilaku "nrabas, ewuh pekewuh" serta tingginya tingkat pengangguran membuat para pengemudi melakukan pelanggaran batas muatan. Dari aspek ekonomi, keinginan para provider angkutan barang untuk menekan biaya angkut juga meningkatkan perilaku pelanggaran batas muatan.

Ditinjau dari aspek hukum, penyebab pelanggaran batas muatan terjadi karena banyak peraturan di bidang transportasi jalan terutama bentuk sanksi yang diberikan tidak mengarah pada upaya menciptakan efek jera kepada si pelanggar. Kecilnya jumlah denda atau kompensasi yang harus dibayar oleh para pengendara kendaraan angkutan barang di jembatan-jembatan timbang mendorong para pengemudi tetap melakukan pelanggaran berkali-kali. Dalam hal pelaksanaan peraturan, seringkali juga masih dijumpai PERDA (Peraturan Daerah) yang berbeda dengan peraturan di atasnya karena alasan-alasan menyesuaikan dengan kondisi wilayah atau karena dorongan untuk meningkatkan pendapatan daerah yang bersangkutan.

Kecilnya jumlah denda atau kompensasi yang harus dibayar oleh para pengendara kendaraan angkutan barang



di jembatan-jembatan timbang mendorong para pengemudi tetap melakukan pelanggaran berkali-kali. Dalam hal pengawasan peraturan, kecilnya jumlah SDM yang bertanggungjawab melakukan pemantauan pelanggaran di lapangan serta adanya jalan/jalur alternative yang dapat dilalui oleh kendaraan dengan muatan melebihi ketentuan menghambat upaya-upaya untuk penertiban.

Kajian dari aspek social budaya menghasilkan kesimpulan bahwa budaya "nrabas", "ewuh pekewuh", dan tingginya tingkat pengangguran atau rendahnya lapangan kerja mendorong banyak pengemudi kendaraan angkutan barang melakukan pelanggaran batas muatan. Budaya "nrabas" diartikan sebagai perilaku mencari cara termudah untuk mencapai tujuan tertentu meskipun melanggar norma atau aturan yang ada. Hasil wawancara dengan para pengemudi kendaraan dan juga pengusaha angkutan menunjukkan bahwa sebagian besar dari mereka menyadari bahwa pelanggaran tersebut bertentangan dengan peraturan yang ada, namun tetap dilakukan untuk alasan kemudahan dan penghematan.

Budaya "ewuh pekewuh" dipandang juga menjadi salah satu penyebab munculnya banyak kasus pelanggaran batas muatan. Seringnya para pengemudi angkutan barang melakukan perjalanan antar dua tempat setiap saat mendorong terjalinnya hubungan interpersonal yang semakin erat antara para pengemudi dengan para pengawas di lapangan. Pola keeratan hubungan yang mengarah pada hubungan kekeluargaan inilah yang seringkali membuat mereka merasa "ewuh pekewuh" jika harus bersitegang karena mengikuti aturan yang ada. Dampaknya, penegakan aturan sulit dilakukan.

Tingginya tingkat pengangguran karena krisis ekonomi dan sempitnya

lapangan kerja mendorong posisi tawar para pengemudi sangat lemah terhadap posisi para pengusaha angkutan pemilik kendaraan. Para pemilik kendaraan dapat dengan mudah mencari sopir pengganti jika para pengemudi enggan membawa kendaraan yang bermuatan lebih. Akibatnya para pengemudi ini terpaksa melakukan pelanggaran batas muatan untuk memperoleh penghasilan.

Tinjauan dari aspek ekonomi menunjukkan bahwa alasan utama para pengusaha angkutan barang melakukan pelanggaran batas muatan adalah karena ingin menghemat ongkos angkut. Mereka lebih suka mengisi kendaraannya dengan muatan lebih ketimbang harus mengangkut dengan dua kendaraan atau mengangkut dua kali. Meningkatnya harga BBM di satu sisi dan sulitnya menaikkan harga jual barang karena penurunan daya beli konsumen akibat krisis ekonomi semakin mendorong para pengusaha untuk melakukan efisiensi ongkos angkut, salah satunya dengan melakukan pelanggaran batas muatan.

Faktor non-teknis lain yang mempercepat kerusakan jalan adalah kebiasaan para sopir memompa roda/ban kendaraan truk berat dengan tekanan angin yang jauh diatas batas kewajaran. Hal ini menyebabkan kerusakan-kerusakan pada perkerasan jalan akibat geseran roda kendaraan terutama pada jalan beraspal beton tipe HRS.

#### **Dampak Kelebihan Muatan Tingkat kelancaran dan kecelakaan lalu lintas**

Pelanggaran batas muatan pada kendaraan angkutan barang berdampak pada tingkat kelancaran dan resiko lalu lintas. Hasil wawancara dengan para pengemudi angkutan barang yang melewati jembatan timbang menunjukkan bahwa kecepatan maksimal kendaraan adalah 40 km/jam, lebih



rendah dari kecepatan standar yang berkisar 50 km/jam. Melambannya kecepatan kendaraan besar seperti ini dapat memunculkan simpul-simpul kemacetan di ruas-ruas jalan utama yang dilaluinya. Kondisi ini diperparah dengan pesatnya jumlah pertumbuhan kendaraan bermotor yang ada, terutama sepeda motor.

Sempitnya jalur atau jalan yang dilalui oleh kendaraan angkutan barang ditambah dengan rendahnya tingkat kecepatan kendaraan yang bersangkutan memang akan menciptakan kemacetan.

Perilaku pengemudi yang mengisi kendaraannya dengan muatan jauh lebih banyak dari yang seharusnya biasanya tampak dari tinggi/panjangnya muatan yang melebihi bak. Kondisi seperti ini dapat membahayakan pengendara kendaraan lain yang berada di sekitarnya. Tidak jarang terjadi kecelakaan dimana truk mengalami patah as, muatan tumpah, atau terguling karena kelebihan muatan.

#### **Pertumbuhan ekonomi**

Pelanggaran batas muatan karena alasan ekonomi seharusnya perlu diukur dengan dampak multipliernya terhadap pertumbuhan ekonomi. Bisa saja resiko resiko yang ditimbulkan oleh pelanggaran batas muatan dalam bentuk peningkatan biaya pemeliharaan dan tingkat kemacetan yang mengakibatkan pemborosan waktu, tenaga dan energi (bahan bakar) dapat dimaklumi jika biaya social seperti itu tertutup oleh manfaat yang jauh lebih besar seperti: pertumbuhan ekonomi, percepatan aktivitas bisnis dan dampak dampak lain yang positif.

Pertumbuhan ekonomi Jawa Timur selama tahun 2001-2005 secara rata-rata masih tergantung pada sector perdagangan, hotel dan restoran dengan tingkat pertumbuhan rata-rata diatas

angka 8% per tahun. Sektor listrik, gas dan air bersih menempati urutan kedua dalam tingkat pertumbuhan yaitu berkisar pada angka 6 – 12% setahun.

Untuk sector pengangkutan dan komunikasi, pertumbuhannya adalah 5% pada tahun 2005. Angka ini lebih kecil dibanding periode tahun sebelumnya (2004) yang mencapai angka 6,77%. Pertumbuhan tertinggi sector pengangkutan dan komunikasi terjadi pada tahun 2002 dengan tingkat pertumbuhan 13,03%.

#### **Tingkat kerusakan jalan**

Dampak utama yang ditimbulkan oleh kelebihan muatan adalah kerusakan jalan. Besarnya berat kendaraan membuat beban yang harus ditanggung oleh masing-masing gandar/ban menjadi sangat tinggi atau melebihi ketentuan. Hal ini meningkatkan resiko kerusakan jalan. Tabel berikut menjelaskan tingkat kerusakan jalan maupun jembatan di Jawa Timur untuk periode 2001-2005

Tabel tersebut menunjukkan bahwa secara umum terjadi penurunan kondisi jalan dan jembatan yang ditunjukkan oleh semakin menyusutnya panjang jalan berkondisi baik dan meningkat atau bertambah panjangnya jalan dan jembatan yang dalam kondisi sedang, rusak ringan maupun rusak berat. Dengan kata lain terjadi kesenjangan antara tingkat kecepatan kerusakan jalan dengan kecepatan pemeliharaan.

#### **Umur Pelayanan Jalan**

Dampak terbesar yang ditimbulkan oleh adanya perilaku pelanggaran batas muatan adalah semakin pendeknya usia jalan atau menurunnya umur pelayanan jalan akibat tidak dipatuhinya pola penggunaan jalan sesuai persyaratan pada saat pembangunannya. Berdasarkan hasil



perhitungan berikut ini adalah sisa umur rencana dari ruas jalan yang berada di sekitar lokasi jembatan timbang di Jawa Timur. Perhitungan dilakukan dengan menggunakan dua metode yaitu: berdasarkan ketentuan Bina Marga dan berdasarkan rumus Mochtar 1999.

**Tabel Rasio ESAL MST Bina Marga terhadap ESAL Aktuil**

No	Jembatan Timbang	SISA UMUR DARI UMUR RENCANA
1	TROSOBO	77.9%
2	TROWULAN	74.1%
3	MOJOAGUNG	67.2%
4	GUYANGAN	62.5%
5	POJOK	59.0%
6	WIDODAREN	74.5%
7	SINGOSARI	59.7%
8	REJOSO	79.3%
9	SEDARUM	54.1%
10	KLAKAH	68.5%
11	RAMBIGUNDAM	68.3%
12	WATUDODOL	60.8%
13	BESUKI	87.1%
14	LAMONGAN	56.3%
15	SOCAH	58.3%

Sumber: data diolah

Data diatas menunjukkan bahwa untuk ruas jalan di Jawa Timur terutama jalur-jalur utama, sisa usia jalan berkisar antara 20,80% hingga 33,50% dari umur rencana. Dengan kata lain, usia jalan secara rata-rata hanya seperlima hingga sepertiga dari yang seharusnya. Gambaran ini memberikan kesimpulan betapa perilaku pelanggaran batas muatan memberikan kontribusi besar pada besarnya tingkat kerusakan jalan yang ada.

Sisa usia jalan terpendek berdasarkan pada tabel diatas berturut-turut adalah: Lamongan (20,80%), Sedarum (21,10%), dan Pojok (22,10%).

Perhitungan sisa umur menurut rumus Mochtar 1999 memberikan hasil yang lebih baik namun juga tidak memberikan perbedaan yang signifikan

**Tabel Rasio ESAL MST menggunakan Mochtar 1999 terhadap ESAL Aktuil**

No	Jembatan Timbang	SISA UMUR DARI UMUR RENCANA
1	TROSOBO	30.2%
2	TROWULAN	28.0%
3	MOJOAGUNG	26.5%
4	GUYANGAN	24.1%
5	POJOK	22.1%
6	WIDODAREN	28.6%
7	SINGOSARI	22.7%
8	REJOSO	31.0%
9	SEDARUM	21.1%
10	KLAKAH	26.7%
11	RAMBIGUNDAM	26.5%
12	WATUDODOL	24.0%
13	BESUKI	33.5%
14	LAMONGAN	20.8%
15	SOCAH	22.9%

Sumber: data diolah

#### Biaya Perawatan Jalan

Jumlah kerusakan jalan berdampak pada meningkatnya kebutuhan dana untuk biaya pemeliharaan dan perbaikan jalan. Jawa Timur harus mengeluarkan dana sekitar Rp. 38.790,90 juta per tahun hanya untuk pemeliharaan jalan saja. Tabel berikut menampilkan jumlah biaya pemeliharaan jalan yang didanai dari APBD Jatim, selama periode tahun 2002-2006.

**Tabel Biaya Pemeliharaan Jalan di Jawa Timur Tahun 2002-2006**

TAHUN	DIPDA (juta Rp.)		
	MURNI	PAK	JUMLAH
2002	19,807.00	5,399.90	25,206.90
2003	22,900.00	9,685.00	32,585.00
2004	24,250.00	13,467.70	37,717.70
2005	30,689.56	12,555.01	43,244.57
2006	49,645.34	5,555.00	55,200.34
<b>Rata-rata</b>	<b>29,458.38</b>	<b>9,332.52</b>	<b>38,790.90</b>

Sumber: Dinas PU Binamarga Jatim, 2006

Jika pada tahun 2002 biaya pemeliharaan jalan adalah Rp.25.206,90 juta maka untuk tahun 2003 nilainya meningkat



menjadi Rp.32.585,00 juta atau terdapat kenaikan sebesar 29,27%. Trend kenaikan juga terjadi pada tahun-tahun berikutnya dengan nilai rata-rata 29,74% per tahun.

Perbandingan antara besarnya biaya pemeliharaan jalan, PAD, dan APBD Jawa Timur selama tahun 2002-2005 tampak berikut ini

Rasio Biaya Pemeliharaan Jalan Terhadap PAD dan APBD Jawa Timur Tahun 2002-2005 (Rp.juta)

TAHUN	BIAYA PEMELIHARAAN	PAD	APBD	Rasio Biaya Pemeliharaan Jalan	
				Thd. PAD	Thd. APBD
2002	25.206.90	1.644.053.53	3.321.097.08	1,53 %	0,76 %
2003	32.585.00	1.920.515.03	3.993.624.16	1,69 %	0,82 %
2004	37.717.70	2.549.909.02	3.925.881.38	1,48 %	0,96 %
2005	43.244.57	3.089.178.06	4.611.233.58	1,40 %	0,94 %
<b>Rata-rata</b>	<b>34.688.54</b>	<b>2.300.913.91</b>	<b>3.962.954.06</b>	<b>1,53 %</b>	<b>0,87 %</b>

Sumber: data diolah

Rasio biaya pemeliharaan jalan terhadap PAD rata-rata sebesar 1,53% per tahun. Terdapat trend penurunan dari rasio ini dari tahun ke tahun kendati terdapat kenaikan besarnya biaya pemeliharaan, namun diikuti oleh kenaikan prosentase PAD yang lebih besar sehingga angkanya makin menyusut dari tahun ke tahun. Kondisi ini juga mencerminkan agresivitas pemerintah daerah dalam memungut pendapatannya.

Perkembangan APBD, PKB dan BBN KB di Jawa Timur Tahun 2001-2005 (dalam juta Rp.)

NO	TAHUN	APBD	PKB	BBN KB
1	2000	1.315.053.41	257.319.63	343.644.87
2	2001	2.405.676.39	449.447.78	689.403.45
3	2002	3.321.097.08	548.415.05	847.137.31
4	2003	3.993.624.16	674.341.32	910.704.32
5	2004	3.925.881.38	948.484.15	1.223.877.00
6	2005	4.611.233.58	1.187.373.34	1.431.302.66

Sumber: Dispenda Jawa Timur

Rasio biaya pemeliharaan terhadap APBD selama tahun 2002-2005 menunjukkan trend peningkatan dengan rasio rata-rata sebesar 0,87% per tahun. Hal ini menggambarkan bahwa makin besarnya biaya pemeliharaan jalan berpotensi untuk terus mengurangi kemampuan APBD menggerakkan perekonomian daerah. Dengan kata lain perlu dilakukan upaya-upaya efisiensi dalam pengeluaran biaya pemeliharaan jalan.

#### Perkembangan PAD (Pendapatan Asli Daerah) Jawa Timur

Kompensasi yang dibayar oleh pengendara kendaraan angkutan barang karena melakukan pelanggaran batas ketentuan muatan merupakan komponen dari PAD, dan tercantum sebagai PAD yang disetor oleh Dinas Pendapatan Daerah. Tabel berikut menampilkan gambaran perkembangan PAD Jawa Timur untuk Tahun 2000-2005.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa secara rata-rata sumbangan PAD Dipenda lebih dari separoh PAD Jawa Timur, dengan nilai rata-rata 55,33% pertahun. Secara prosentase, kontribusi PAD dari Dinas Pendapatan Daerah propinsi Jawa Timur juga menunjukkan trend yang semakin meningkat dari tahun ke tahun. Jika pada tahun 2001 kontribusinya mencapai 41,64% maka pada tahun tahun berikutnya berangsur-angsur meningkat dengan nilai masing-masing 46,51% untuk tahun 2002; 48,30% untuk tahun 2003; 64,49% pada tahun 2004 dan untuk tahun 2005 kontribusinya mencapai angka 66,99%.

Kecuali dana kompensasi karena melakukan pelanggaran batas muatan, sebenarnya masih terdapat penerimaan jenis lain berkenaan dengan pemanfaatan jalan atau kendaraan yang melintas di atasnya. Hal ini perlu diperhitungkan mengingat kalkulasi riil seharusnya

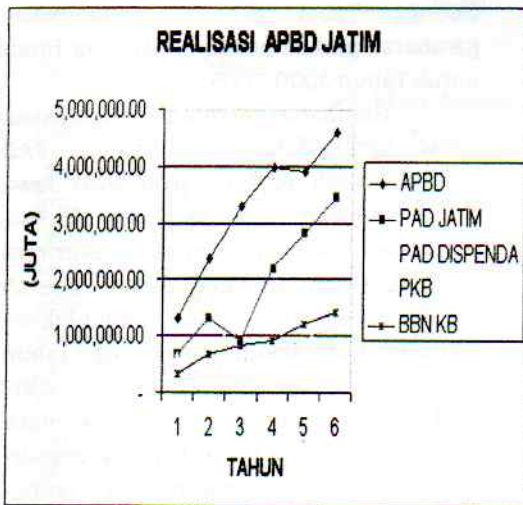


mempertimbangkan aspek penerimaan dan biaya yang berasal dari suatu aktivitas dan hal hal yang terkait dengannya. Penerimaan tersebut adalah penerimaan dari pajak kendaraan bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN KB).

Berikut ditampilkan data mengenai besar PKB dan BBN KB di Jawa Timur untuk tahun 2001-2005

Selama periode waktu 6 tahun (2000-2005) rata-rata setiap tahun Jawa Timur memperoleh Rp.673.896,88 juta dari perolehan PKB (Pajak Kendaraan Bermotor), dan Rp.907.644,93 juta dari BBN KB (Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor). Selama tahun 2005 saja pendapatan dari PKB dan BBN KB telah mencapai angka Rp. 2.598.676,00 juta atau 56,35% APBD 2005 Jawa Timur.

Gambar



Sumber: Data diolah

Mengingat potensi peningkatan biaya pemeliharaan jalan dari tahun ke tahun semakin besar, sedangkan perolehan pendapatan dari kompensasi pelanggaran batas muatan tidak

sebanding atau terlalu kecil, maka perlu dipikirkan alternative pemecahan dari dua sisi yaitu:

- Efisiensi biaya pemeliharaan jalan dengan cara menekan angka kerusakan jalan
- Pencarian sumberdana untuk menutup kenaikan biaya pemeliharaan jalan

Upaya melakukan efisiensi biaya pemeliharaan jalan dapat dilakukan dengan cara: meningkatkan pengawasan terhadap pelanggaran batas muatan, meningkatkan intensitas pemeliharaan rutin guna menghindari tingkat kerusakan yang lebih parah, menerbitkan peraturan tentang karakteristik kendaraan angkutan barang yang boleh beroperasi, dan melengkapi rambu-rambu jalan.

Upaya untuk mencari sumberdana baru guna menutup kenaikan biaya pemeliharaan jalan dapat dilakukan dengan cara: menaikkan besarnya kompensasi untuk pelanggaran batas muatan, melibatkan pengguna jalan dalam pendanaan biaya perawatan jalan, ataupun memanfaatkan sebagian dana pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor untuk mendanai biaya pemeliharaan jalan sesuai dengan dasar pengenaan pajak tersebut.

Dengan cara demikian di masa-masa datang persoalan mengenai kerusakan jalan, biaya pemeliharaan yang harus dikeluarkan, dampak berganda kerusakan jalan terhadap aspek budaya, social, ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dapat diatasi.

Paradigma pengelolaan jalan harus diubah dari pandangan sempit sebagai tugas pemerintah, menjadi pandangan luas sebagai tanggungjawab bersama antara pemerintah dan pengguna jalan yaitu: masyarakat dan dunia usaha. Semuanya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dalam jangka panjang.



## Kesimpulan

Dari berbagai paparan dan analisis berdasarkan data-data yang diperoleh selama penelitian, maka dapat dirumuskan kesimpulan sbb:

1. Terdapat dua aspek yang mendorong masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan angkutan barang, yaitu aspek teknis dan aspek non teknis
2. Sebab teknis mencakup manufaktur kendaraan dimana jenis kendaraan yang banyak digunakan di Indonesia adalah jenis dengan gandar/ban sedikit sehingga memberikan tekanan besar pada permukaan jalan. Di samping itu modifikasi kendaraan yang menyimpang dari ketentuan juga membuat peluang melakukan pelanggaran batas muatan.
3. Sebab non teknis mencakup: rendahnya kepatuhan terhadap hukum karena budaya "nrabas, "ewuh pekewuh", tingginya angka pengangguran, pertimbangan efisiensi biaya angkut, serta kelemahan aspek hukum.
4. Kompensasi yang diperoleh dari pelanggaran batas muatan tidak mampu menutup biaya untuk pemeliharaan jalan.
5. Penghematan dari pengeluaran biaya untuk pemeliharaan jalan haruslah dianggap sebagai kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, kendati tidak dalam bentuk uang.
6. Pengelolaan jalan atau manajemen jalan (pembangunan, pemeliharaan, pengawasan) harus merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakat pengguna (masyarakat dan dunia usaha).

## Kesimpulan

1. Kecenderungan masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan menunjukkan trend yang

semakin meningkat sehingga perlu dicari factor penyebabnya.

2. Dua factor yang mendorong masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan adalah factor teknis dan factor non teknis.
3. Faktor teknis yang mendorong pengemudi kendaraan angkutan barang melakukan pelanggaran adalah: manufaktur kendaraan dengan hanya beberapa ban/gandar sehingga tekanan sumbu menjadi besar, modifikasi kendaraan terutama bak pengangkut sehingga memungkinkan menampung lebih banyak volume atau beban barang.
4. Factor non teknis yang mendorong masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan adalah:
  - Aspek hukum, yaitu rendahnya kepatuhan hukum oleh masyarakat, peraturan yang berbeda-beda antar daerah karena perbedaan kepentingan, dan sanksi peraturan yang tidak menimbulkan efek jera.
  - Aspek ekonomi, yaitu keinginan para pengusaha angkutan barang untuk menghemat biaya angkut karena tingginya biaya bahan bakar dan alasan kepraktisan, termasuk pengaruhnya pada harga jual komoditi.
  - Aspek social budaya, dimana tingginya angka pengangguran membuat rendahnya kemampuan tawar para pengemudi terhadap para pemilik modal/kendaraan.
5. Kerusakan jalan akibat muatan lebih akan menimbulkan kebutuhan dana untuk biaya pemeliharaan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun.
6. Besarnya dana kompensasi yang dibayar oleh para pelanggar batas muatan tidak sebanding dengan



## Kesimpulan

Dari berbagai paparan dan analisis berdasarkan data-data yang diperoleh selama penelitian, maka dapat dirumuskan kesimpulan sbb:

1. Terdapat dua aspek yang mendorong masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan angkutan barang, yaitu aspek teknis dan aspek non teknis
2. Sebab teknis mencakup manufaktur kendaraan dimana jenis kendaraan yang banyak digunakan di Indonesia adalah jenis dengan gandar/ban sedikit sehingga memberikan tekanan besar pada permukaan jalan. Di samping itu modifikasi kendaraan yang menyimpang dari ketentuan juga membuat peluang melakukan pelanggaran batas muatan.
3. Sebab non teknis mencakup: rendahnya kepatuhan terhadap hukum karena budaya "nrabas," "ewuh pekewuh", tingginya angka pengangguran, pertimbangan efisiensi biaya angkut, serta kelemahan aspek hukum.
4. Kompensasi yang diperoleh dari pelanggaran batas muatan tidak mampu menutup biaya untuk pemeliharaan jalan.
5. Penghematan dari pengeluaran biaya untuk pemeliharaan jalan haruslah dianggap sebagai kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, kendati tidak dalam bentuk uang.
6. Pengelolaan jalan atau manajemen jalan (pembangunan, pemeliharaan, pengawasan) harus merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakat pengguna (masyarakat dan dunia usaha).

## Kesimpulan

1. Kecenderungan masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan menunjukkan trend yang

semakin meningkat sehingga perlu dicari factor penyebabnya.

2. Dua factor yang mendorong masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan adalah factor teknis dan factor non teknis.
3. Faktor teknis yang mendorong pengemudi kendaraan angkutan barang melakukan pelanggaran adalah: manufaktur kendaraan dengan hanya beberapa ban/gandar sehingga tekanan sumbu menjadi besar, modifikasi kendaraan terutama bak pengangkut sehingga memungkinkan menampung lebih banyak volume atau beban barang.
4. Factor non teknis yang mendorong masyarakat melakukan pelanggaran batas muatan adalah:
  - Aspek hukum, yaitu rendahnya kepatuhan hukum oleh masyarakat, peraturan yang berbeda-beda antar daerah karena perbedaan kepentingan, dan sanksi peraturan yang tidak menimbulkan efek jera.
  - Aspek ekonomi, yaitu keinginan para pengusaha angkutan barang untuk menghemat biaya angkut karena tingginya biaya bahan bakar dan alasan kepraktisan, termasuk pengaruhnya pada harga jual komoditi.
  - Aspek social budaya, dimana tingginya angka pengangguran membuat rendahnya kemampuan tawar para pengemudi terhadap para pemilik modal/kendaraan.
5. Kerusakan ialan akibat muatan lebih akan menimbulkan kebutuhan dana untuk biaya pemeliharaan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun.
6. Besarnya dana kompensasi yang dibayar oleh para pelanggar batas muatan tidak sebanding dengan



- biaya yang harus dilakukan untuk perbaikan dan pemeliharaan jalan.
7. Fungsi jembatan timbang seringkali juga dibebani dengan fungsi sebagai sumber pendapatan daerah dan meninggalkan fungsi utamanya sebagai alat control mobilitas barang dan pengaruhnya terhadap kondisi jalan.
  8. APBD Propinsi yang berisi komponen pendapatan dan komponen belanja harus mempertimbangkan keseimbangan dan pengaruhnya terhadap sirkulasi dan pertumbuhan ekonomi. Sehingga perlu dilakukan kajian berdasarkan pendekatan cost and benefit.

#### Saran-saran

1. Penetapan tarif kompensasi dan pajak kendaraan perlu mempertimbangkan factor pengaruhnya terhadap tingkat kerusakan jalan.
2. Perlu diberikan insentif untuk mengubah perilaku masyarakat dalam pembelian jenis kendaraan angkutan barang ke arah jenis kendaraan yang memiliki gandar/ban lebih banyak guna mengurangi tekanan beban pada jalan.
3. Perlu ditingkatkan peran masyarakat dalam pembangunan dan penyelenggaraan infrastruktur jalan sehingga kondisi jalan dapat dipertahankan atau ditingkatkan
4. Perlu dibuat ketentuan hukum yang menimbulkan efek jera bagi para pelanggar muatan lebih dalam upaya menjaga kondisi jalan mengingat terbatasnya anggaran pemeliharaan.
5. Perlunya sosialisasi kepada masyarakat mengenai hak dan kewajibannya dalam menjaga asset public demi kemaslahatan bersama.
6. Perlunya mengubah paradigma di bidang anggaran dan pendapatan

daerah, bahwa upaya efisiensi untuk menghemat pengeluaran adalah sama artinya dengan memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan daerah.

Perlunya mengembalikan fungsi jembatan timbang sebagai fungsi control dan bukan sebagai sumber pendapatan daerah, dengan memperbaiki system operasional dan sarana serta prasara

#### DAFTAR PUSTAKA

- BPS Propinsi Jawa Timur. (2005). Jawa Timur Dalam Angka 2005.
- Departemen Perhubungan, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat. (2004). Langkah Tindak Tegas dalam Pengendalian Muatan Lebih.
- Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Propinsi Jawa Timur. (2002). Perda No. 7 Tahun 2002 tentang Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang di Jawa Timur.
- Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Propinsi Jawa Timur. (2005). Data Evaluasi Penanganan Jembatan Timbang.
- Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Propinsi Jawa Timur. SK Menteri Kimpraswil No. 375/KPTS/M/2004 tentang Penetapan Ruas-Ruas jalan dalam jaringan jalan Primer Menurut Peranannya Sebagai Jalan Arteri, Jalan Kolektor 1, jalan Kolektor 2, dan Jalan Kolektor 3 dan No. 376/KPTS/M/2004 tentang Penetapan Ruas-Ruas Jalan Menurut Statusnya Sebagai Jalan Nasional.
- Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Propinsi Jawa Timur. (2005). Rincian Program/Kegiatan Tahun 2005 tentang Penanganan Jalan dan Jembatan Nasional dan Propinsi Sumber Dana APBN, APBD + PL



- Dinas Pendapatan Pemerintah Propinsi Jawa Timur. (2005). SK Kepala Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur No. 332 Tahun 2005 tentang Rencana Strategis Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur.
- Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur. (2005). Keputusan Kepala Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur No.332 Tahun 2005 tentang Rencana Strategis Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur.
- Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah – Depdagri dan Otonomi Daerah. (2000). Keputusan Mendagri dan Otonomi Daerah No. 55 Tahun 2000 tentang Penetapan Status Ruas-Ruas Jalan Sebagai Jalan Propinsi.
- Direktur lalu Lintas dan Angkutan Jalan. (29 Juli 2004). Kesepahaman hasil rapat Koordinasi Pengendalian Kelebihan Muatan Angkutan Barang.
- Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. (2000). Keputuswan Menteri Dalam negeri dan Otonomi Daerah No. 55 Tahun 2000 tentang Penetapan Status Ruas-Ruas Jalan sebagai Jalan Propinsi.
- DPU Bina Marga Propinsi Jatim (2005). Draft rencana Program Jangka Menengah jalan Nasional dan Jalan Propinsi di Propinsi Jawa Timur
- Halim, Abdul. (2002). Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah. Penerbit UPP AMP YKPN. Yogyakarta.
- Laporan hasil Pengawasan dan Pengendalian Angkutan Barang di Jembatan Timbang berdasarkan Perda No.7 Tahun 2002. (2004-2005).
- Laporan Rekapitulasi Periodik Jembatan Timbang Jawa Timur Berdasarkan Golongan Kendaraan dan Jenis Pelanggaran. (Februari 2006).
- Mochtar, Indrasurya B. (1998). Reformasi Warisan Orde Baru Tentang Falsafah Perencanaan Perkerasan Jalan di Indonesia. Jurnal Teknologi dan Rekayasa Sipil "Torsi". Nopember 1998.
- Mochtar, Indrasurya B. (2005). Perkerasan Jalan dan Permasalahannya di Indonesia. Pembekalan Pengawas lapangan Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya.
- Mujiono. (2006). Studi Penetapan Cara Penanggulangan Kerusakan Jalan Diatas tanah ekspansif di Ruas Jalan: Bangkalan – Sampang, Sampang – Pamekasan, Pamekasan – Sumenep. Thesis. Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
- Peraturan Dirjen Perhubungan Darat No. SK.538/AJ.306/DJPD/2005 tentang Perubahan Atas Keputusan Dirjen Perhubungan Darat No. AJ.306/1/5/Tahun 1992 tentang Petunjuk Pelaksanaan Angkutan Peti Kemas di Jalan
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009. (2005). Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Undang-Undang No.14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Penerbit Arloka, Surabaya
- Yuwono, Sony., Indrajaya, Tengku A., Hariyandi. (2005). Penganggaran Sektor Publik: Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja). Penerbit Bayu Media Publishing, Malang.