

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Infrastruktur jalan memainkan peran krusial sebagai salah satu pilar utama dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, kelancaran mobilitas masyarakat, serta pemerataan pembangunan suatu daerah. Keberadaannya tidak hanya menyediakan aksesibilitas yang memadai bagi berbagai lapisan masyarakat terhadap layanan publik, pendidikan, dan kesehatan, tetapi juga secara signifikan meningkatkan efisiensi distribusi barang dan jasa. Dalam konteks pemerintahan daerah, ketersediaan dan kualitas infrastruktur jalan mencerminkan komitmen nyata pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, investasi terhadap pembangunan dan pemeliharaan jalan yang prima dianggap sebagai prioritas utama dan prasyarat mutlak bagi keberlanjutan pelayanan publik yang efektif.¹

Menyadari nilai strategis tersebut, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro telah menempatkan peningkatan kualitas dan kuantitas infrastruktur jalan sebagai salah satu prioritas utama pembangunan daerah. Hal ini terlihat nyata melalui program pembangunan dan peningkatan jalan secara berkala yang dicanangkan dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah. Komitmen ini bertujuan untuk mempercepat konektivitas antarwilayah, memperlancar roda perekonomian lokal,

¹ Ida Kade Sukesa dan Elissaios Papyrakis, "Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi dan Infrastruktur Transportasi di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia* Vol 23, No. 2 (2023): Hal 3.

serta memperkecil ketimpangan aksesibilitas antarkecamatan di Kabupaten Bojonegoro.²

Namun pada tataran implementasi, mempertahankan kondisi jalan pada standar mantap secara berkelanjutan merupakan sebuah tantangan teknis dan manajerial yang sangat kompleks. Seiring berjalannya waktu dan tingginya intensitas pemanfaatan jalan, beberapa ruas jalan kabupaten mulai menunjukkan tanda-tanda degradasi fisik, seperti munculnya lubang-lubang pada permukaan jalan, retakan, serta penurunan permukaan aspal. Berdasarkan data kondisi jalan Kabupaten Bojonegoro tahun 2025, dari total jaringan jalan kabupaten, masih terdapat sejumlah ruas jalan yang teridentifikasi dalam kondisi rusak ringan dan rusak berat.³

Kondisi kerusakan jalan ini pada dasarnya tidak lahir dari pengabaian oleh pemerintah daerah, melainkan dipengaruhi oleh berbagai kendala nyata dan faktor eksternal di lapangan. Faktor-faktor tersebut meliputi keterbatasan anggaran daerah (fiskal) yang harus dibagi dengan urusan wajib pelayanan dasar lainnya, luasnya cakupan jaringan jalan kabupaten yang harus diawasi, faktor cuaca ekstrem seperti curah hujan tinggi yang mempercepat kerusakan struktur aspal, hingga melonjaknya volume kendaraan dengan beban muatan yang melebihi kapasitas operasional jalan. Kendala teknis, administratif, dan fiskal inilah yang dalam doktrin hukum administrasi dikenal sebagai keterbatasan penyelenggaraan

² Debora F. Simamora, Tetty M. R. Purba, dan Juliana Ivanna, "Otonomi Daerah dalam Kerangka Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik," *Innovative: Journal of Social Science Research* Vol 3, No. 6 (2023): Hal 8541–8555.

³ Dadan Yuda Prayoga, Herman, dan Ika Farida, "Prioritas Pemeliharaan Jalan Kabupaten Berdasarkan Ketersediaan Alokasi Anggaran," *Jurnal Konstruksi* Vol 21, No. 2 (2023): Hal 281–288.

pemerintahan (*bestuurlijke beperking*), yang kerap menyebabkan penanganan perbaikan kerusakan jalan memerlukan skala prioritas dan waktu eksekusi secara bertahap.⁴

Dari perspektif hukum, kondisi jalan yang mengalami kerusakan teknis, baik berupa lubang, retakan, ambles, maupun kerusakan fisik lainnya, tetap mengandung potensi risiko yang dapat mengancam keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas bagi masyarakat sebagai pengguna jalan. Mengingat jalan merupakan prasarana publik yang memiliki fungsi strategis dalam mendukung mobilitas masyarakat, setiap penurunan kualitas jalan berpotensi meningkatkan risiko kecelakaan lalu lintas apabila tidak ditangani secara tepat dan berkelanjutan. Dalam keadaan demikian, ketika kecelakaan lalu lintas terjadi dan kerusakan jalan diduga menjadi salah satu faktor penyebabnya, timbul permasalahan hukum mengenai perlindungan hukum terhadap hak-hak subjektif korban, termasuk hak atas keselamatan, rasa aman, dan kepastian hukum. Di sisi lain, kondisi tersebut juga menimbulkan persoalan mengenai sejauh mana pemerintah daerah selaku penyelenggara jalan dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas kerugian yang dialami korban. Penilaian terhadap pertanggungjawaban tersebut tidak hanya didasarkan pada terjadinya kecelakaan, tetapi juga mempertimbangkan pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam pemeliharaan jalan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, standar pelayanan, dan batas kewenangannya sebagai penyelenggara jalan.⁵

⁴ Ika Ayudyanti dan Zakiah Noer, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah Daerah terhadap Jalan Rusak (Studi Pasal 1365 KUHPerdara)," *Judge: Jurnal Hukum* Vol 6, No. 9 (2026): Hal 1819–1825.

⁵ Kevin G. Rimate, Lidia Siar, dan Cornelia E. M. Mamahit, "Pertanggungjawaban

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) Pasal 24 ayat (1) mengamanatkan bahwa penyelenggara jalan wajib segera dan patut memperbaiki jalan yang rusak yang dapat mengakibatkan kecelakaan lalu lintas.⁶ Apabila perbaikan belum dapat dilaksanakan, ayat (2) mewajibkan pemasangan tanda atau rambu peringatan guna mencegah timbulnya korban. Di tingkat daerah, Kabupaten Bojonegoro telah memiliki perangkat kelembagaan melalui Peraturan Bupati Nomor 7 Tahun 2023 yang memberikan mandat teknis kepada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Penataan Ruang untuk melakukan pemrograman, penganggaran, perencanaan, serta pelaksanaan konstruksi dan pemeliharaan jalan.

Meskipun secara vertikal telah terdapat keselarasan fungsi, masih dijumpai adanya celah norma (*normative gap*) di tingkat daerah. Regulasi daerah saat ini belum secara spesifik merinci standar waktu responsivitas penanganan kerusakan jalan yang terukur, mekanisme pengaduan masyarakat yang integratif, serta tata cara konkret penyelesaian klaim apabila terjadi kerugian bagi pengguna jalan. Kekosongan operasional ini sering kali menimbulkan ketidakpastian hukum, baik bagi masyarakat dalam menuntut perlindungan haknya, maupun bagi instansi pemerintah dalam mengukur akuntabilitas kinerjanya di lapangan.⁷

Dalam kajian hukum administrasi negara, tuntutan pemulihan atau ganti

Penyelenggara Jalan atas Kerusakan Jalan yang Mengakibatkan Kecelakaan Lalu Lintas," *Lex Privatum* Vol7, No. 2 (2023): Hal 33.

⁶ Cindy M. U. Hardiansyah dan Intan C. Fitri, "Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas (Studi tentang Penertiban Kerusakan Jalan di Wilayah Puger Kabupaten Jember Akibat Lalu-Lalang Kendaraan Besar dari Area Pabrik)," *Indonesian Journal of Law and Justice* Vol 2, No. 1 (2024): Hal 14,.

⁷ B. Hengky Widhi Antoro dan Rosita Miladmahesi, "Dinamika Pengaturan Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad) dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Mahkamah Agung," *Proceeding APHTN-HAN* Vol 1, No. 1 (2023): Hal 67–94.

rugi oleh warga negara terhadap penguasa atas suatu kelalaian pelayanan publik dikonstruksikan melalui doktrin Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Namun, untuk menetapkan apakah pemerintah daerah dapat dimintai pertanggungjawaban perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata, diperlukan pembuktian yang cermat dan kumulatif terhadap unsur-unsur kesalahan, kerugian, serta hubungan kausal (*causal verband*) yang murni. Mengingat kecelakaan lalu lintas adalah fenomena multikausal yang dapat dipicu oleh faktor kelalaian manusia, kelayakan kendaraan, maupun cuaca, maka kajian mengenai batasan tanggung jawab hukum pemerintah daerah sebagai penyelenggara jalan menjadi sangat urgen untuk ditelaah secara mendalam dan objektif.⁸

Penelitian ini tidak diarahkan untuk mencari kesalahan atau menyudutkan performa pemerintah daerah, melainkan bertujuan memberikan analisis teoretis yang berimbang mengenai sinkronisasi norma, batasan hukum pertanggungjawaban, serta solusi penguatan regulasi daerah demi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Berdasarkan latar belakang pemikiran tersebut, penulis tertarik untuk melakukan kajian ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul: **“PERTANGGUNG JAWABAN HUKUM PEMERINTAH KABUPATEN BOJONEGORO TERHADAP KECELAKAAN LALU LINTAS AKIBAT JALAN KABUPATEN YANG RUSAK”**

⁸ Sukardi, "Gugatan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) (Studi Kasus Putusan Nomor 168/Pdt-G/2018/PN Tjk)," Jurnal Hukum Malahayati Vol 3, No. 2 (2021).

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sinkronisasi norma tanggung jawab hukum Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai penyelenggara jalan dalam memitigasi resiko kecelakaan lalu lintas akibat jalan rusak berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 dan regulasi daerah di Kabupaten Bojonegoro?
2. Apakah kelalaian Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam pemeliharaan jalan dapat dikategorikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa yang melahirkan potensi kewajiban ganti rugi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis sinkronisasi norma tanggung jawab hukum Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai penyelenggara jalan dalam memitigasi risiko kecelakaan lalu lintas akibat jalan rusak berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 serta regulasi daerah di Kabupaten Bojonegoro.
2. Untuk menganalisis Apakah kelalaian Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam pemeliharaan jalan dapat dikategorikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang menimbulkan potensi kewajiban ganti rugi terhadap pengguna jalan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini mencakup dua kegunaan, secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum administrasi

negara, hukum pemerintahan daerah, dan hukum lalu lintas dan jalan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai tanggung jawab hukum pemerintah daerah sebagai penyelenggara jalan serta konsep Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa akibat kelalaian pemeliharaan jalan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai bahan evaluasi dalam meningkatkan penyelenggaraan, pengawasan, dan pemeliharaan jalan guna meminimalisir risiko kecelakaan lalu lintas akibat kerusakan jalan, memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai hak-hak pengguna jalan serta bentuk pertanggungjawaban pemerintah apabila terjadi kerugian akibat jalan rusak, dan menjadi referensi tambahan bagi akademisi maupun peneliti selanjutnya yang mengkaji tanggung jawab hukum pemerintah daerah, keselamatan lalu lintas, serta Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, serta literatur hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kepustakaan (*library*

research) yang menempatkan bahan hukum sebagai data utama untuk dianalisis. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji dan menganalisis tanggung jawab hukum Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai penyelenggara jalan terhadap kecelakaan lalu lintas akibat jalan rusak, serta untuk menilai kesesuaian antara norma hukum yang berlaku dengan penerapannya dalam praktik.⁹

2. Metode pendekatan

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*):

Pendekatan yang dilakukan dengan menelaah dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan jalan dan tanggung jawab pemerintah daerah, seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta peraturan daerah Kabupaten Bojonegoro yang relevan, guna mengetahui kesesuaian, sinkronisasi, dan potensi konflik norma hukum¹⁰

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*):

Pendekatan ini beranjak dari doktrin-doktrin dan pandangan para sarjana hukum yang berkembang di dalam ilmu hukum. Penulis menggunakan pendekatan ini karena belum adanya preseden atau kasus hukum pidana/perdata konkret terkait ganti rugi jalan rusak di

⁹ Hardianto, S.H., M.H., dkk, 2025, Panduan Lengkap Metode Penelitian Hukum Empiris Dan Normatif, CV . Nusantara Press Indonesia, Padang.hal. 15

¹⁰ Ibid Hal. 31

Kabupaten Bojonegoro. Melalui konsep-konsep hukum seperti teori pertanggungjawaban (*liability theory*), konsep kelalaian (*negligence*), dan unsur-unsur *Onrechtmatige Overheidsdaad*, penulis dapat membangun argumentasi hukum yang kuat mengenai hak-hak perlindungan hukum bagi pengguna jalan.¹¹

3. Sumber Bahan Hukum

a. Data Primer

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan
4. Peraturan Kabupaten Bojonegoro Nomor 11 Tahun 2025 tentang RPJMD Kabupaten Bojonegoro
5. Peraturan Bupati Bojonegoro Tahun No 7 tahun 2023

b. Data Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah serta perlindungan hukum bagi korban kecelakaan lalu lintas yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber lain yang relevan

¹¹ Ibid hal. 35

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara mengumpulkan dan mengkaji berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data diperoleh melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, buku referensi, jurnal ilmiah, dan sumber resmi lainnya yang berhubungan dengan tanggung jawab pemerintah daerah terhadap kerusakan jalan. Selanjutnya, bahan hukum yang telah diperoleh disusun dan diklasifikasikan secara sistematis guna mempermudah proses analisis.¹²

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu dengan mengolah dan menafsirkan bahan hukum secara sistematis tanpa perhitungan statistik. Analisis dilakukan dengan menghubungkan norma hukum yang berlaku dengan permasalahan yang diteliti, lalu ditarik kesimpulan secara logis. Dalam prosesnya, digunakan metode penafsiran hukum seperti gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap makna dan tujuan ketentuan hukum, sehingga dapat menjawab rumusan masalah secara tepat dan mendalam.¹³

¹² Dr. muhaimin. SH.,M.hum, 2020, *Metode Penelitian Hukum*. Mataran university press, mataram, Hal. 64

¹³ Ibid Hal 67

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan skripsi ini dibagi dalam empat bab yang masing-masing terdiri dari sub-sub bab yang saling berkaitan dan mendukung, sehingga membentuk satu kesatuan pembahasan yang utuh. Adapun sistematika penulisan penelitian sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian mengenai latar belakang masalah yang melandasi pentingnya penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis, metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memuat landasan teori dan konsep-konsep hukum yang menjadi dasar analisis dalam penelitian. Pembahasan meliputi tinjauan umum tentang tanggung jawab hukum, tinjauan mengenai kecelakaan lalu lintas, serta tinjauan tentang jalan beserta kewenangan pemerintah sebagai penyelenggara jalan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum yang relevan.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas sinkronisasi tanggung jawab hukum Pemerintah

Kabupaten Bojonegoro dalam penyelenggaraan dan pemeliharaan jalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 serta regulasi daerah. Selain itu, membahas analisis terhadap terpenuhi atau tidaknya unsur kelalaian pemerintah sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa beserta potensi kewajiban ganti rugi yang dapat timbul bagi masyarakat.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan. Selain itu, bab ini juga memuat saran yang ditujukan kepada Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, pembentuk kebijakan, serta pihak-pihak terkait sebagai bahan perbaikan dalam penyelenggaraan pemeliharaan jalan dan peningkatan perlindungan hukum bagi pengguna jalan