

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan infrastruktur transportasi merupakan salah satu instrumen penting dalam mewujudkan kota yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan mobilitas masyarakat. Kota Tanjungpinang sebagai ibu kota Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) turut menghadapi tantangan serupa dengan kota-kota berkembang lainnya, yaitu meningkatnya volume kendaraan, kepadatan di kawasan perdagangan, pertumbuhan penduduk, serta perubahan pola aktivitas sosial-ekonomi masyarakat yang berdampak pada meningkatnya kemacetan di sejumlah ruas penting. Salah satu kawasan yang paling terdampak adalah Jalan Wiratno, yang tercatat sebagai salah satu jalur utama yang menghubungkan area pusat kota dengan berbagai titik strategis, termasuk kawasan perkantoran, komersial, pendidikan, dan pemukiman (BPS Kota Tanjungpinang, 2024).

Pembangunan infrastruktur jalan dan flyover sebagai bagian dari sistem transportasi perkotaan banyak dilakukan oleh pemerintah daerah atau pusat. Namun, pengalaman nasional menunjukkan bahwa meskipun alokasi anggaran publik untuk infrastruktur sangat besar, efektifitas dan akuntabilitas pelaksanaannya kerap dipertanyakan. Misalnya, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) pada tahun 2023 melaporkan bahwa sekitar 36,67 % dana dari proyek-proyek di Proyek Strategis Nasional (PSN) terindikasi “mengalir ke kantong pribadi” ASN dan politisi dengan modus seperti penyalahgunaan

rekening, pembelian aset oleh oknum pelaku, bukan untuk pelaksanaan proyek. Ini berarti bahwa lebih dari sepertiga anggaran yang mestinya untuk pembangunan infrastruktur bisa diselewengkan atau tidak sampai ke tujuan. Temuan ini menunjukkan kerentanan tata kelola proyek infrastruktur terhadap praktik korupsi dan penyalahgunaan kewenangan (Setiawati, E. (2020).

Secara empiris, studi oleh Bappenas terhadap 446 kabupaten/kota di Indonesia (periode 2015–2019) menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja pemerintah salah satu pilar *good governance* yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 prinsip-prinsip pemerintahan memiliki pengaruh signifikan terhadap pembangunan daerah. Artinya daerah yang menerapkan akuntabilitas secara baik cenderung memiliki capaian pembangunan infrastruktur dan layanan publik yang lebih baik dibanding daerah yang akuntabilitasnya lemah. Ini menunjukkan bahwa *governance* bukan sekadar *government* menentukan kualitas hasil pembangunan (Sianturi, 2023).

Dalam *United Nations Development Program* (UNDP) yang berasal dari markas besar PBB di New York City, Amerika Serikat. Organisasi global ini didirikan oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1965 untuk membantu negara-negara berkembang dalam mengentaskan kemiskinan, memperkuat tata kelola pemerintahan yang baik, dan mencapai pembangunan manusia yang berkelanjutan secara global.

Perbandingan antara *government* dan *governance* terlihat jelas dalam konteks pembangunan flyover ini. *Government* menunjukkan kewenangan struktural pemerintah untuk menetapkan anggaran, mengeluarkan izin konstruksi,

dan menentukan kontraktor proyek. Namun, model ini cenderung bersifat *top-down* dan formalistik, yang sering kali mengabaikan aspirasi masyarakat serta prinsip transparansi. Sebaliknya, *governance* menekankan keterlibatan aktor non-pemerintah dalam pengambilan keputusan, seperti konsultasi publik, musyawarah perencanaan pembangunan (*musrenbang*), serta mekanisme pengawasan partisipatif dari masyarakat dan lembaga independen. Dalam kasus Jalan Wiratno, implementasi *governance* dapat memperkuat kepatuhan terhadap asas *good governance*, karena masyarakat dilibatkan dalam proses perencanaan dan evaluasi, sehingga mengurangi risiko konflik sosial dan meningkatkan legitimasi proyek (Dwiyanto, A. (2021).

Kewenangan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan pemerintah daerah hak untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi proyek pembangunan yang menjadi kewenangannya. Namun, kewenangan ini harus dijalankan sejalan dengan asas *legality* dan asas *good governance*, agar pembangunan tidak hanya bersifat administratif tetapi juga etis dan partisipatif. Menurut teori *public administration* oleh Denhardt & Denhardt (2015), pemerintah (*government*) memiliki otoritas formal untuk mengambil keputusan dan mengalokasikan sumber daya, sedangkan konsep *governance* menekankan pola pengelolaan yang melibatkan berbagai pihak, termasuk masyarakat, sektor swasta, dan lembaga non-pemerintah, untuk memastikan proses pengambilan keputusan yang efektif, inklusif, dan akuntabel.

Data permasalahan menunjukkan adanya kesenjangan antara kewenangan formal pemerintah dengan praktik *governance*. Misalnya, meskipun pemerintah berhak menentukan jalur dan desain flyover, masyarakat sekitar merasa kurang dilibatkan dalam penentuan desain dan kompensasi lahan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana kewenangan pemerintah dijalankan dengan prinsip akuntabilitas dan partisipasi. Teori *participatory governance* oleh Pratikno (2009) menekankan pentingnya transisi dari partisipasi semu (*pseudo-participation*) menuju partisipasi otentik (*authentic participation*). Pratikno mengkritik kecenderungan birokrasi lokal yang kerap mereduksi makna partisipasi publik hanya sebagai instrumen formalitas-birokratis untuk melegitimasi keputusan sepihak pemerintah yang bersifat *top-down*. Oleh karena itu, penerapan prinsip *good governance* dalam pembangunan flyover Jalan Wiratno menuntut keseimbangan antara kewenangan formal pemerintah (*government*) dan pola pengelolaan yang inklusif dan transparan (*governance*).

Masalah ini menjadi relevan jika kita menilik aspek “kelembagaan dan tata kelola” dalam pelaksanaan proyek seperti flyover di skala daerah (Bappenas, 2022). Dalam literatur administrasi publik dan hukum tata pemerintahan, *Good Governance* dipahami sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang menegakkan asas transparansi, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, partisipasi masyarakat, dan keadilan. Secara teoretis, ketika proyek infrastruktur seperti flyover dijalankan, harus ada “*governance*” yaitu proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan pembangunan yang melibatkan bukan hanya pemerintah, tapi juga pemangku kepentingan lain seperti masyarakat, sektor swasta, dan pengawas independen.

Kota Tanjungpinang, sebagai ibu kota provinsi, sejak lama menghadapi tekanan lalu lintas akibat peningkatan jumlah kendaraan, perkembangan pusat komersial dan permukiman, serta migrasi penduduk dari berbagai bagian Kepulauan Riau. Peningkatan kendaraan bermotor ini tidak selalu diimbangi dengan kapasitas jalan yang memadai. Sebagai hasilnya, sejumlah ruas, termasuk kawasan yang mengarah ke Jalan Wiratno dan Jalan Basuki Rahmat, sering menjadi titik kemacetan terutama pada jam sibuk pagi dan sore (Batamnews,2024).

Gambar 1.1 Jembatan Layang(Flyover) Tanjungpinang



Sumber: Kumparan.com,2023.

Pemerintah provinsi merencanakan intervensi struktural berupa pembangunan jalan layang (flyover). Proyek pertama yang direalisasikan adalah Flyover Basuki Rahmat-Dompok di dekat Simpang Ramayana dibangun sepanjang 450 meter dengan lebar 9 meter, tipe U-Girder, dan dibangun melalui anggaran PAGU 2022 senilai sekitar Rp 60 miliar(BPK RI). Bersumber dari dana pinjaman/ dana talangan Pemerintah Provinsi Kepri lewat PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) untuk membiayai proyek tersebut(Presmedia, 2023).

Pembangunan flyover di Tanjungpinang, khususnya di kawasan Simpang Ramayana atau Jalan Basuki Rahmat menuju Dompok yang dikerjakan pada tahun

2022 dan diresmikan pada Februari 2023, menggunakan dana talangan atau pinjaman daerah melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI) dengan nilai pagu sekitar Rp60 miliar dan nilai kontrak fisik mencapai Rp58,39 miliar. Skema pembayaran pinjaman ini dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan cara dicicil menggunakan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang dikenakan tambahan tingkat bunga pinjaman sebesar 5,5 persen serta ditargetkan lunas dalam rentang tahun anggaran 2023 hingga 2024.

Ketidakjelasan dalam tahap sebelum pembangunan Flyover di Jalan Wiratno terlihat dari tidak tegasnya penguraian penerapan asas Good Governance pada proses perencanaan awal proyek (Teguh. (2020)). belum terdapat kejelasan mengenai instansi pemerintah yang secara resmi bertanggung jawab atas pengambilan keputusan pembangunan flyover, khususnya dalam penetapan kebutuhan proyek, penentuan desain awal, dan justifikasi urgensi pembangunan. Kondisi ini menimbulkan keraguan terkait siapa yang harus dimintai pertanggungjawaban apabila keputusan awal tersebut tidak berbasis pada kajian teknis dan analisis kebutuhan lalu lintas yang memadai (TerkiniNews).

Ketika flyover dibangun oleh satu tingkat pemerintahan (misalnya provinsi) lalu kemudian dihibahkan kepada pemerintah lain (misalnya kota), terjadi peralihan kewenangan pengelolaan, pemeliharaan, dan pertanggungjawaban hukum kepada pihak penerima hibah. Setelah hibah, pemerintah penerima wajib memasukkan flyover tersebut ke dalam perencanaan dan penganggaran rutin, karena seluruh risiko administratif, teknis, dan keuangan beralih kepadanya. Hal ini berkaitan erat

dengan prinsip kepastian hukum, akuntabilitas, dan pembagian kewenangan yang proporsional dalam asas pemerintahan yang baik.

Aspek efisiensi dan efektivitas sebenarnya termasuk dalam asas *good governance*. Efisiensi menilai seberapa hemat sumber daya (anggaran, waktu, dan sarana) digunakan untuk membangun flyover dengan desain tertentu, misalnya apakah pilihan tipe jembatan, metode kerja, dan skema pendanaan sudah memberikan hasil optimal tanpa pemborosan. Sementara itu, efektivitas mengukur sejauh mana flyover benar-benar mencapai tujuan yang direncanakan, seperti mengurangi kemacetan, memperlancar akses ke pusat pemerintahan, dan meningkatkan keselamatan lalu lintas. Dengan demikian, setelah flyover dihibahkan, pemerintah penerima juga harus mampu mengoperasikan dan memeliharanya secara efisien dan efektif agar manfaatnya bagi masyarakat tetap maksimal dan tidak hanya berhenti pada tahap seremonial peresmian.

Dari aspek transparansi, ketidakjelasan fokus tampak pada minimnya akses publik terhadap dokumen perencanaan awal, seperti studi kelayakan, analisis dampak lalu lintas (Andalalin), serta rencana pendanaan proyek. Masyarakat terdampak di sekitar Jalan Wiratno tidak memperoleh informasi yang jelas mengenai alasan pemilihan lokasi flyover dan alternatif kebijakan yang dipertimbangkan sebelum proyek ditetapkan, sehingga proses pengambilan keputusan terkesan tertutup.

Sementara itu, dari sisi kepatuhan hukum, tidak jelas karena belum dijelaskan apakah seluruh tahapan pra-pembangunan telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti kewajiban perizinan, kesesuaian dengan

rencana tata ruang wilayah, serta pelaksanaan konsultasi publik. Ketidakjelasan ini berpotensi menyebabkan pelanggaran prosedural yang bertentangan dengan prinsip Good Governance sejak tahap awal pembangunan(Hidayat, Rachmat. (2021)).

Namun demikian, pembangunan infrastruktur tidak hanya dipandang dari aspek legal formal atau teknis semata. Dalam konteks tata kelola pemerintahan modern, keberhasilan pembangunan publik harus memenuhi indikator asas good governance, yaitu transparansi, akuntabilitas, supremasi hukum, partisipasi masyarakat, efektivitas dan efisiensi, serta responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat. Good governance menjadi parameter penting karena mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan, mengurangi potensi konflik sosial, memastikan penggunaan anggaran yang tepat sasaran, serta menjamin bahwa pembangunan benar-benar memberi manfaat bagi masyarakat luas. Prinsip ini juga menjadi dasar pelaksanaan pembangunan nasional sebagaimana ditegaskan dalam dokumen perencanaan kementerian/lembaga serta penilaian tata kelola pemerintahan daerah.

Good governance mensyaratkan adanya konsultasi publik, survei kebutuhan warga, forum dialog, dan mekanisme input masyarakat dalam perencanaan kebijakan. Namun, berdasarkan penelusuran terhadap seluruh pemberitaan daerah, dokumen pemerintah, dan catatan kebijakan yang tersedia, belum ditemukan bukti bahwa pemerintah melakukan survei opini publik atau forum partisipatif dalam merencanakan flyover di Jalan Wiratno. Tidak ada informasi mengenai pelibatan tokoh masyarakat, pelaku usaha di sepanjang ruas Wiratno, organisasi pengemudi, atau komunitas lokal dalam proses perencanaan. Padahal, keberadaan ruko, hunian,

dan aktivitas bisnis yang akan terdampak oleh pembebasan lahan seharusnya menjadi objek partisipasi paling penting dalam tahapan awal. Ketiadaan partisipasi publik ini menunjukkan lemahnya implementasi indikator good governance karena keputusan lebih bersifat top-down administratif dibandingkan aspiratif.

Berdasarkan data dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Tanjungpinang, pembangunan flyover di Jalan Wiratno telah mengalami kendala signifikan, termasuk keterlambatan perizinan, perubahan desain akibat dampak sosial-ekonomi, serta keberatan dari masyarakat sekitar yang menuntut kompensasi lahan dan jaminan lingkungan (Kepriprov.id). Selain itu, laporan publik dari Ombudsman Tahun 2023 menunjukkan adanya keluhan mengenai kurangnya transparansi dalam proses penganggaran dan penentuan kontraktor proyek, yang menimbulkan persepsi ketidakadilan dalam pengelolaan proyek infrastruktur publik. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun pemerintah memiliki kewenangan formal untuk melaksanakan pembangunan, pelaksanaan tersebut masih menghadapi hambatan dalam memenuhi prinsip-prinsip good governance, seperti partisipasi publik, transparansi, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Secara konsep, flyover memang dapat mengurangi penumpukan pada simpang sebidang. Namun efektivitas flyover bergantung pada analisis arus lalu lintas makro bahwa flyover hanya memindahkan kemacetan dari satu titik ke titik lain, atau karakteristik jalan di bawah flyover mendukung aliran kendaraan, serta dampak pada jaringan jalan sekunder. Pembangunan flyover merupakan kewenangan pemerintah daerah atau pusat untuk mengurai kemacetan, namun efektivitasnya sering kali dipertanyakan. Jika kemacetan tetap terjadi terutama di

titik seperti lampu merah Lembah Purnama saat hujan hal ini mengindikasikan adanya celah dalam penerapan asas *Good Governance*, khususnya aspek transparansi dan akuntabilitas.

Hal lain yang juga berkaitan dengan *good governance* adalah responsivitas pemerintah terhadap perubahan kebutuhan masyarakat. Tanjungpinang berkembang cepat, dan kemacetan yang dulunya terpusat di Simpang Ramayana kini meluas ke ruas lain seperti Batu 9 dan Jalan Wiratno. Respons pemerintah dengan menambah rencana flyover baru menunjukkan komitmen terhadap responsivitas. Namun, jika respons tersebut tidak diimbangi dengan partisipasi masyarakat dan analisis teknis yang memadai, pendekatan responsif ini justru dapat dilihat sebagai pendekatan reaktif, bukan strategi perencanaan jangka panjang yang matang.

Kebutuhan pembangunan flyover tidak muncul tiba-tiba. Di dalam penelitian berjudul *The Impact of Fly Over Construction at Simpang Ramayana Mall in An Effort to Reduce Traffic Logs and Community Economic Growth in Tanjungpinang City* (Wartono,2023) terdapat penjelasan bahwa arus kendaraan di Tanjungpinang sangat padat dipicu oleh pertumbuhan penduduk, meningkatkan kendaraan bermotor, dan aktivitas di pusat kota. Penelitian itu secara eksplisit menyebut bahwa sebelum flyover dibangun, kawasan seperti persimpangan menuju ke Dompok termasuk akses yang juga berhubungan dengan Jalan-jalan utama sering mengalami kemacetan berat dan terjadi pemborosan waktu, bahan bakar, serta polusi akibat kendaraan berhenti lama.

Berdasarkan latar belakang analisis terhadap kewenangan pemerintah dalam pembangunan *flyover* di Jalan Wiratno tidak hanya menyoroti aspek teknis dan fungsional proyek, tetapi juga menekankan pentingnya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam setiap tahap pembangunan. Selanjutnya penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai Analisis Kewenangan Pemerintah Terkait Pembangunan *Flyover* Di Jalan Wiratno Terhadap Asas *Good Governance*.

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang telah dijabarkan tersebut, maka muncul isu pertanyaan yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini. Permasalahan tersebut berkorelasi terhadap konsekuensi kewenangan pemerintah dalam membangun flyover di Jalan Wiratno Tanjungpinang. Maka itu, penelitian ini terfokuskan untuk menganalisis pertanyaan utama, yakni: Bagaimana Kewenangan Pemerintah Terkait Pembangunan *Flyover* Di Jalan Wiratno Terhadap Asas *Good Governance*?

1.3 Tujuan Penelitian

Terdapat juga kesesuaian mengacu pada latar belakang sampai rumusan permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka tujuannya penelitian ini yaitu untuk menganalisis kewenangan pemerintah dalam pembangunan *Flyover* menurut asas *good governance*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diinginkan mampu memperluas wawasan dan cakrawala pengetahuan di bidang pemerintahan. Sehingga mampu memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan ilmu pemerintahan. Penelitian ini memperkaya pemahaman mengenai proses perumusan dan implementasi kewenangan pemerintah, termasuk faktor-faktor yang memengaruhi keputusan strategis pemerintah kota. Hasil analisis juga berpotensi memperkuat kerangka konseptual terkait evaluasi dampak kebijakan transportasi, baik dari sisi mobilitas, keselamatan, maupun perencanaan kota, sehingga dapat dijadikan acuan bagi pengembangan teori dan praktik kebijakan transportasi di konteks perkotaan serupa. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi akademik dalam mengkaji kejelasan batas kewenangan dan tanggung jawab pemerintah sebelum pelaksanaan proyek pembangunan, sehingga memperkuat landasan teori tentang tata kelola pemerintahan yang baik dalam konteks pembangunan infrastruktur daerah.

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diinginkan menjadi bagian dari bahan analisis yuridis yang bisa dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan dan mengimplementasikan kewenangan pemerintah dalam membuat kebijakan transportasi perkotaan secara efektif.

b. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah bagi mahasiswa, dosen, dan peneliti yang memberikan panduan dalam merancang solusi infrastruktur yang sesuai dengan kondisi lalu lintas aktual.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diinginkan meningkatkan pemahaman yang lebih luas kepada masyarakat untuk meningkatkan kenyamanan, keselamatan, dan efisiensi perjalanan sehari-hari. masyarakat juga lebih memahami tujuan kebijakan transportasi serta dampaknya terhadap kehidupan sehari-hari dan mobilitas perkotaan.

