

Quo Vadis Pengaturan dan Indikasi Penerapan Konsep Earmarking Pada Dana Preservasi Jalan di Indonesia

Dian Agung Wicaksono

*Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Pusat Studi Transportasi dan Logistik (PUSTRAL) Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Sleman, Yogyakarta, Indonesia, 55281
dianagung@ugm.ac.id*

Diterima: 22 Januari 2020, Direvisi: 26 Juni 2020, Disetujui: 29 Juni 2020

ABSTRACT

Quo Vadis of Provision and Indications on The Implementation of The Concept of Earmarking on Road Preservation Funds in Indonesia: In the Academic Manuscript for Revision of Law Number 22 of 2009 concerning Road Traffic and Transport (hereinafter UU LLAJ), one of the points raised as an inventory of problems is the provision of the Road Preservation Fund. This is based on the idea that although the UU LLAJ has been more than 1 decade, the provision of the Road Preservation Fund has not yet been implemented. This study analyzes how the regulation of the Road Preservation Fund in Indonesia and its tendency to conform to the earmarking concept that introduced as a concept of state finance by developed countries in financing their development. This is normative-legal research, by analyzing secondary data in the form of laws and libraries related to the concept of earmarking. The results of this research indicate that the regulation of the Road Preservation Fund is a new thing that was introduced by the UU LLAJ and did not exist in the previous regulation. However, the regulation regarding the Road Preservation Fund also has no clarity because there are no implementing regulations explicitly delegated by the UU LLAJ. This has resulted that the provision of the Road Preservation Fund not being implemented yet. The regulation of the Road Preservation Fund tends to apply the concept of earmarking, but due to the absence of further arrangements regarding the management of the Road Preservation Fund, the tendency for the application of the earmarking concept to be unclear.

Keywords: *provision; earmarking; road preservation funds.*

ABSTRAK

Dalam Naskah Akademik Revisi UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ), salah satu poin yang diangkat sebagai inventarisasi permasalahan adalah pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa walaupun UU LLAJ telah berusia lebih dari 1 dasawarsa, namun pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan belum secara jelas diimplementasikan. Penelitian ini menganalisis bagaimana pengaturan Dana Preservasi Jalan di Indonesia dan kecenderungan kesesuaiannya dengan konsep earmarking yang diintroduksi sebagai konsep keuangan negara oleh negara-negara maju dalam pembiayaan pembangunannya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menganalisis data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan pustaka yang terkait dengan konsep earmarking. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan Dana Preservasi Jalan merupakan hal baru yang dikenalkan oleh UU LLAJ dan tidak terdapat pada pengaturan sebelumnya. Namun demikian, pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan tidak pula memiliki kejelasan karena belum adanya peraturan pelaksanaan yang didelegasikan secara eksplisit oleh UU LLAJ. Hal ini mengakibatkan pengaturan Dana Preservasi Jalan secara riil belum diimplementasikan. Pengaturan Dana Preservasi Jalan memiliki kecenderungan menerapkan konsep earmarking, namun dikarenakan belum adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pengelolaan Dana Preservasi Jalan, maka kecenderungan penerapan konsep earmarking menjadi sumir dan tidak jelas.

Kata Kunci: *pengaturan; earmarking; Dana Preservasi Jalan.*

I. Pendahuluan

Isu mengenai Dana Preservasi Jalan menarik dan menjadi penting untuk diangkat sebagai topik dalam penelitian ini dikarenakan wacana pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan menjadi salah satu inventarisasi masalah yang diangkat oleh Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (BK DPR RI) dan dituangkan Naskah Akademik usulan perubahan

UU LLAJ, yaitu: [...] pengaturan mengenai dana preservasi jalan yang diatur dalam Pasal 29 sampai dengan Pasal 32 UU tentang LLAJ, sampai dengan saat ini implementasinya belum efektif dan perlu disinkronkan dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara.

Penggunaan Dana Preservasi Jalan yang efektif sangat krusial, mengingat bahwa sekitar 178 ribu kilometer jalan di Indonesia kondisinya rusak dan

rusak berat dari total 537,8 ribu kilometer jalan di Indonesia, atau dengan kata lain, sepertiga jalan di Indonesia dalam kondisi rusak (KataData, 2017). Selain itu, sebagian besar anggaran Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sebesar 57,5% dipergunakan untuk pemeliharaan jalan.

Ketiadaan pengaturan lebih lanjut terkait Dana Preservasi Jalan menjadikan ketidakjelasan terhadap besaran, mekanisme pemungutan, dan pengelolaan Dana Preservasi Jalan. Bila merujuk pada Pasal 31 dan Pasal 32 UU LLAJ, disebutkan bahwa Dana Preservasi Jalan adalah dana yang khusus digunakan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan secara berkelanjutan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Frasa “dana yang khusus digunakan” pada rumusan Pasal *a quo*, setidaknya menyiratkan bahwa adanya tendensi penerapan konsep *earmarking* pada Dana Preservasi Jalan, yaitu adanya alokasi dana yang sejak awal memang dikhususkan dengan tujuan preservasi jalan. Namun demikian, apakah memang Dana Preservasi Jalan memang diarahkan menerapkan konsep *earmarking* atau menerapkan konsep *general tax* sebagaimana praktik hukum keuangan negara yang selama ini lazim diterapkan di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas, berikut pertanyaan penelitian yang relevan untuk dikaji lebih lanjut dalam penelitian ini, yaitu: (1) Bagaimana pengaturan Dana Preservasi Jalan di Indonesia? (2) Bagaimana kesesuaian pengaturan Dana Preservasi Jalan dengan konsep *earmarking*?

II. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lain yang berkaitan dengan pengaturan dan indikasi penerapan konsep *earmarking* pada Dana Preservasi Jalan di Indonesia. Penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki, 2007). Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan melakukan kajian terhadap buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan dan kecenderungan penerapan konsep *earmarking* pada Dana Preservasi Jalan di Indonesia.

Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada: (a) bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa buku referensi dan jurnal terkait dengan tema penelitian dan menguraikan lebih lanjut bahan hukum primer dalam konteks dikotomi teoritik dan implementasi. Data yang terkait dengan pengaturan dan kecenderungan penerapan konsep *earmarking* pada Dana Preservasi Jalan di Indonesia dianalisis secara deskriptif kualitatif.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Konsep *Earmarking* dalam Pembiayaan Pembangunan

Sebelum menganalisis kesesuaian pengaturan Dana Preservasi Jalan dengan konsep *earmarking*, perlu terlebih memahami apa yang dimaksud dengan konsep *earmarking*. Konsep *earmarking* didefinisikan sebagai, “[...] *the practice of designating or dedicating specific revenues to the financing of specific public services. It is discussed under such headings as “special funds”, “segregated accounts”, “segregated budgets”, “dedicated revenues”* (Buchanan, 1963; McMahon & Sprenkle, 1970; Eklund, 1972). Konsep *earmarking* merupakan bentuk pengecualian dari konsep *general tax revenue* dalam pembiayaan pengeluaran negara (Carling, 2007). Dalam versi yang paling murni (*pure earmarking*), konsep *earmarking* berarti bahwa semua pendapatan dari pajak tertentu disimpan terpisah dari pendapatan umum, hanya dapat digunakan untuk program pengeluaran pemerintah tertentu dan sepenuhnya mendanai program itu (Carling, 2007).

Dalam konsep *earmarking*, satu-satunya unit pengambilan keputusan yang bermakna adalah orang perorangan, sedangkan negara atau kolektivitas hanya ada sebagai sarana di mana individu-individu bergabung untuk mencapai tujuan kolektif atau yang diinginkan bersama (Buchanan, 1963). Pengalokasian pendapatan didasarkan pada konteks partisipasi individu dalam pembentukan keputusan kolektif (Buchanan, 1963). Secara kelembagaan, konsep *earmarking* menyediakan cara untuk mengotakotakkan keputusan fiskal yang dibuat oleh warga negara, baik sebagai wajib pajak sekaligus sebagai penerima manfaat pajak, dimungkinkan untuk berpartisipasi, secara terpisah, baik secara: (a) langsung, dengan “memberikan suara” secara independen atas dana yang akan dikhususkan untuk keperluan tertentu, mengingat sumber pendapatan yang ditentukan; atau (b) melalui

perwakilan legislatifnya, dalam beberapa pengaturan pajak yang mungkin timbul (Buchanan, 1963; Goetz, 1968). Secara berlawanan, penganggaran dana umum (*general revenues*), atau *non-earmarking*, membuat warga negara memilih hanya pada pengeluaran agregat untuk bundel layanan publik yang telah ditentukan, karena pilihan tersebut disajikan oleh otoritas anggaran (Goetz, 1968). Walaupun demikian, konsep *earmarking* yang memberikan keleluasaan keputusan fiskal individual kepada warga negara juga dinilai mengurangi kesadaran pembayar pajak pada lingkup pelayanan publik tertentu (Goetz, 1968; Margolis, 1961; Heller, 1957; Hundsdoerfer, et al., 2013).

Secara konseptual, Joel Michael (2015) menyebutkan beberapa keunggulan dari penerapan konsep *earmarking*, yaitu:

1. Funding Guarantees: Reliability and Predictability of Funding

A principal advantage of earmarking or dedicating revenue is to provide a guaranteed and reliable stream of revenue for a program to spend. Most of the advantages are elements or features of this core principle. Some of these include the following:

- a. *Guarantee of funding. Earmarks are intended to insulate or remove a spending program from competing with other budget priorities for revenues. Because the program has a prior legal claim on the revenues, earmarking should increase the likelihood that it will receive these revenues and can spend them.*
- b. *Predictability and budget planning. Earmarks implicitly promise funding of at least the level of the earmark. This should allow for longer range planning and budgeting (such as for capital improvements) and may make it easier to deliver the services (for example, to attract and retain good employees for the program, enter long-term supply contracts on favorable terms, and so forth).*
- c. *Depoliticize funding decisions. Earmarks may remove funding decisions from the rough and tumble of the political arena. [...] An earmark may provide political cover for making some unpopular funding decisions or prevent the diversion of money to more politically popular alternatives [...].*

2. Garner Political Support for Funding Increases

Earmarks can be used to build political support for a funding or tax increase. [...].

3. Constrain Overall Public Spending and Taxing

Some have suggested that dedicating or earmarking revenues for programs with the greatest support among the voters could constrain overall government expenditures. This is based on a theory that support for overall spending levels will decline if acceptable levels of spending are guaranteed for the most popular public programs. Voters may not support increases in general revenues if they perceive that the increases will not benefit the programs that they favor most (those benefiting from earmarks). [...].

4. Link Specific Tax and Spending Decisions

Earmarking can be used to provide a direct link between both elements of the fiscal equation: taxing and spending. Some may view this as providing an advantage of fiscal transparency to citizens and voters. This may be particularly true if spending for a specific purpose either constitutionally or by a well-established practice is tied directly to a specific revenue source: the price of increased spending is a tax increase; conversely, the price of a tax reduction is a reduction in that spending. Accountability and transparency may be increased by making the tax price of the spending very clear to the public. This general point can be viewed as a corollary of the advantage of building political support for revenue raising (or conversely constraining spending, which is not supported by the electorate). Any advantage would not be realized by ad hoc earmarks that change as the politics or perceived advantages of a particular earmark change. It is probably best realized by a constitutional earmark.

Adapun kelemahan dari penerapan konsep *earmarking* menurut Joel Michael (2015) adalah sebagai berikut:

1. Budgetary Inflexibility

The core disadvantage of earmarking is the inflexibility or rigidity that it introduces into the state budget process. Earmarking blocks or makes it more difficult for the governor and the legislature to determine which of competing spending priorities provide the most public benefits for the budget dollar

spent. Assessing all competing priorities is generally considered to be the hallmark of good budgeting practice. Elements of this budgetary rigidity or inflexibility caused by earmarking include the following:

- a. *Decisions on overall funding levels.* Earmarked revenues, not program needs or benefits relative to the competing priorities, may determine overall funding levels for the programs. The legislature may simply adopt (or “default to”) the earmarked level of spending. [...] A typical assumption is that earmarking revenues leads to “overspending” (as compared with a comprehensive budget that encompasses all revenues). That is why proponents of programs lobby heavily for earmarks. However, it is also theoretically possible that earmarks, in some instances, result in lower overall spending for the benefiting program.
- b. *Less review.* Programs benefiting from earmarks may receive less scrutiny of their relative merits than the portions of the budget that are subject to comprehensive budget review.
- c. *Weaken legislative power.* Constitutional earmarks explicitly take power away from the governor and the legislature to develop a comprehensive budget, since they prevent allocation of resources below the mandated level. Although statutory earmarks can be overridden by changes in the law, they create a presumption of the appropriate level of funding during the budgeting process.
- d. *Subject to revenue fluctuations.* Depending upon the earmarked revenue source, funding for the program may fluctuate, perhaps significantly. These fluctuations may or may not reflect changes in service needs. Some revenue sources [...] may be in steady decline, while others [...] may grow faster than the overall economy.
- e. *Changing circumstances.* Earmarks, particularly if they are enshrined in the constitution, make it more difficult for the governor and legislature to respond to changes in needs and the demands for public services. This is particularly true of dedications or earmarks for more narrowly defined categories of services.

2. **Manipulation and Compliance Issues**

The legislature may seek to avoid or minimize the effects of constitutional earmarks if it perceives they are out of step with needs or political demands. For example, the legislature could do this by redefining tax bases, substituting new taxes, or making other changes in the tax law. [...].

3. **Substitution of Revenues**

Earmarking may not increase funding levels, if that is their supporters’ goal. The legislature may allow the earmarked revenues simply to substitute for revenues it otherwise would have appropriated. Attempts to prevent substitution for existing programs moneys may be difficult to enforce, particularly at the margins. [...].

4. **Tax Policy Implications**

Earmarking may create supporters or opponents of tax policy changes, depending upon the effects on revenues for the affected programs. This may make it more difficult (or easier) to “reform” a tax by expanding or contracting the tax base and/or changing the rates.

5. **Increased Tax Administration and Compliance Costs**

Earmarks require separately tracking and accounting for revenues and expenditures. This naturally increases state government’s accounting and financial reporting costs. If revenues derived from a portion of the tax base are earmarked—such as the sales tax on one type or class of commodity—tax compliance costs for private taxpayers can increase as well, as they must separately track and report these revenues to the state.

Mencermati keunggulan dan kelemahan dari penerapan konsep *earmarking* di atas dapat dilihat bahwa penerapan konsep *earmarking* juga tidak lepas dari pro dan kontra. Hal ini menjadikan penerapan konsep *earmarking* tidak dapat dijustifikasi sebagai kebenaran ataupun kesalahan yang bersifat absolut. Oleh karena itu, penting untuk kemudian untuk menggali apa motif dari penerapan konsep *earmarking*, sehingga dapat dinilai apakah penerapan konsep *earmarking* sesuai dengan kondisi dan konteks penerapannya.

B. Pengaturan Dana Preservasi Jalan di Indonesia

UU LLAJ walaupun sudah berusia 1 (satu) dasawarsa, namun belum keseluruhan pengaturan dan peraturan pelaksanaannya telah diterapkan

oleh Pemerintah, khususnya bila terkait dengan Dana Preservasi Jalan. Sejatinya pengaturan dalam Pasal 31 dan Pasal 32 UU LLAJ relatif tegas memberikan delegasi kewenangan kepada Pemerintah untuk membentuk unit pengelola Dana Preservasi Jalan yang bertanggung jawab kepada Menteri di bidang Jalan, yang mana ketentuan mengenai organisasi dan tata kerja unit pengelola Dana Preservasi Jalan diatur dengan Peraturan Presiden. Lebih lanjut, Dana Preservasi Jalan juga telah diatur dalam Pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (PP JLLAJ), yang menegaskan maksud dari dana preservasi jalan dan delegasi lebih lanjut untuk mengatur ketentuan mengenai pengelolaan Dana Preservasi Jalan dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

Nomenklatur Dana Preservasi Jalan diintroduksi melalui Pasal 29 ayat (1) dan (2) UU LLAJ, yang secara tegas menyebutkan bahwa untuk mempertahankan kondisi Jalan dalam rangka mendukung pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar diperlukan Dana Preservasi Jalan. Secara spesifik, Pasal 29 ayat (3) UU LLAJ mengatur Dana Preservasi Jalan digunakan khusus **untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan**. Dalam Pasal 29 ayat (4) dan Pasal 30 UU LLAJ juga menggariskan bahwa Dana Preservasi Jalan **dapat bersumber dari Pengguna Jalan** dan pengelolaannya harus dilaksanakan berdasarkan prinsip **berkelanjutan, akuntabilitas, transparansi, keseimbangan, dan kesesuaian**. Lebih lanjut, Pasal 31 dan Pasal 32 UU LLAJ mengatur **Dana Preservasi Jalan dikelola oleh unit pengelola Dana Preservasi Jalan** yang bertanggung jawab kepada Menteri di bidang Jalan, yang mana ketentuan mengenai **organisasi dan tata kerja unit pengelola** Dana Preservasi Jalan **diatur dengan Peraturan Presiden**.

Pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan selanjutnya diatur dalam Pasal 123 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (PP JLLAJ), **dengan tata tulis yang berbeda karena ditulis dalam huruf kecil**, yang menegaskan maksud dari dana preservasi jalan **untuk mempertahankan kondisi jalan**, sehingga tercipta penyelenggaraan preservasi jalan yang berkelanjutan. Adapun ketentuan mengenai **pengelolaan dana preservasi jalan diatur dengan peraturan pemerintah** tersendiri sesuai dengan perintah Pasal 123 ayat (4) PP JLLAJ. Secara normatif, ketentuan mengenai

Dana Preservasi hanya disebutkan secara eksplisit hanya pada kedua pengaturan tersebut di atas, yaitu UU LLAJ dan PP JLLAJ.

Namun demikian, agaknya kedua delegasi yang secara eksplisit ada pada kedua peraturan *a quo* tidak serta merta membuat Pemerintah atau setidaknya *leading sector* sebagaimana disebutkan dalam kedua peraturan *a quo* untuk melaksanakan delegasi kewenangan tersebut. Sebagai contoh, misalnya upaya untuk membentuk Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan sejatinya pernah dibahas pada tahun 2010 (Pos Kota, 2010; Bisnis Indonesia, 2010; Tempo, 2010), sebagaimana amanat dalam Ketentuan Penutup Pasal 323 UU LLAJ bahwa Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan harus berfungsi paling lama 1 (satu) tahun sejak UU LLAJ berlaku, namun sampai saat ini Peraturan Presiden yang mengatur keberadaan Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan tersebut secara riil belum terwujud. Hal yang serupa juga terjadi pada Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Dana Preservasi Jalan yang sampai saat ini tak kunjung terbentuk.

Hal ini menyebabkan terjadinya kekosongan hukum bila hendak mencari rujukan pengaturan terkait implementasi Dana Preservasi Jalan. Selain itu, hal lain yang perlu untuk dicermati, Dana Preservasi Jalan bukanlah pengaturan yang lahir dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (UU Jalan), sehingga apakah dapat disimpulkan bahwa Dana Preservasi Jalan memang tidak di bawah rezim UU Jalan? Bagaimana sinkronisasi pengaturan terkait Dana Preservasi Jalan antara UU LLAJ dengan UU Jalan? Hal ini semakin membiaskan implementasi Dana Preservasi Jalan, selain karena memang belum adanya peraturan pelaksanaan, juga terkait “lepasnya” konstruksi Dana Preservasi Jalan dari UU Jalan, yang seharusnya menjadi induk pengaturan terkait jalan.

Dalam perkembangan terkini, justru Pemerintah *cq.* Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui Direktorat Jenderal Bina Marga memperkenalkan kegiatan preservasi jalan dengan skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dengan ketersediaan layanan atau *availability payment* (AP) (KemenPUPR, 2018). Dengan skema KPBU-AP, pembiayaan preservasi jalan dilakukan oleh badan usaha, sedangkan pembayaran dilakukan secara mencicil oleh pemerintah ke badan usaha pelaksana atas tersedianya layanan infrastruktur yang sesuai dengan kualitas yang sudah

ditentukan dalam perjanjian KPBU (Agustine, 2018).

Pembiayaan preservasi jalan memang dimungkinkan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres KPBU) karena Penyediaan Infrastruktur adalah kegiatan yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan/atau kegiatan pengelolaan infrastruktur dan/atau pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur. Namun demikian, mengingat terdapat delegasi eksplisit dari UU LLAJ dan PP JLLAJ, hal ini justru menimbulkan pertanyaan, mengapa Pemerintah justru memilih mekanisme KPBU dalam pembiayaan preservasi jalan dan bukan melaksanakan delegasi eksplisit dari kedua peraturan *a quo* dengan merumuskan konstruksi hukum Dana Preservasi Jalan dalam hukum positif di Indonesia. Tentu bila pengaturan Dana Preservasi Jalan sudah diatur lebih lanjut dan secara riil diimplementasikan, maka Pemerintah tidak perlu kesulitan dalam menganggarkan perawatan jalan (Simorangkir, 2017).

C. Quo Vadis Pengaturan Dana Preservasi Jalan dan Kesesuaiannya dengan Konsep *Earmarking*

Mencermati pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan dan pemahaman teoritik terhadap konsep *earmarking*, baik keunggulan dan kelemahan dari penerapan konsep *earmarking*, setidaknya terdapat beberapa catatan yang menjadi titik analisis, yaitu: **Catatan Pertama**, nomenklatur Dana Preservasi Jalan baru dikenalkan dan hanya dikenal dalam UU LLAJ. Hal ini menjadi titik analisis utama yang harus dicermati untuk dapat memahami sejatinya Dana Preservasi Jalan itu masuk dalam rezim hukum apa, apakah dalam rezim UU LLAJ atau dalam rezim UU Jalan? Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Dana Preservasi ternyata baru dan hanya dikenal dalam Pasal 29 ayat (3) UU LLAJ dengan menyebut Dana Preservasi Jalan merupakan “[...] dana yang khusus digunakan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan secara berkelanjutan sesuai dengan standar yang ditetapkan.” Hal ini dapat diketahui bila menelusuri pengaturan dalam UU Jalan, peraturan pelaksanaannya, dan peraturan lain yang terkait. Hal tersebut dapat dilihat dari **Tabel 1** berikut ini.

Mendasarkan pada beberapa pengaturan pada Tabel 1, setidaknya dapat disimpulkan bahwa nomenklatur Dana Preservasi Jalan **memang hanya dikenal dalam UU LLAJ**, walaupun terdapat **kesamaan kegunaan dana** yang dapat ditemui dalam rezim pengaturan UU Jalan dan peraturan pelaksanaannya, serta rezim UU PDRD. Hal ini diindikasikan dengan tidak ditemukannya frasa “dana preservasi jalan” dalam pengaturan tersebut. Menjadi pertanyaan kemudian, apakah dana yang bersesuaian kegunaan dengan Dana Preservasi Jalan dapat dikualifikasikan sebagai Dana Preservasi Jalan? Pertanyaan ini menjadi pertanyaan yang sulit dijawab dikarenakan memang peraturan pelaksanaan yang diamanatkan dari UU LLAJ dan PP JLLAJ belum dibentuk sampai saat ini.

Selain itu, bila mencermati Tabel 1 di atas, dapat dilihat bahwa konsep *earmarking* telah diaplikasikan pada rezim UU PDRD, khususnya pada Pasal 8 ayat (5) dengan menyebut “Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagikan kepada kabupaten/kota, **dialokasikan untuk** pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum”, yang berarti paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari Pajak Kendaraan Bermotor yang merupakan pajak provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a UU PDRD, telah di-*earmarking* untuk tujuan tertentu yang telah disebutkan dalam UU PDRD. Lantas, apakah pengaturan *earmarking* terhadap Pajak Kendaraan Bermotor dalam UU PDRD dapat dikualifikasikan sebagai Dana Preservasi Jalan?

Dengan merujuk pada konstruksi pengaturan dalam UU LLAJ, dapat disimpulkan bahwa tidak serta merta *earmarking* terhadap Pajak Kendaraan Bermotor masuk dalam kualifikasi Dana Preservasi Jalan, karena Dana Preservasi Jalan dikelola oleh unit pengelola Dana Preservasi Jalan yang bertanggung jawab kepada Menteri di bidang Jalan, sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UU LLAJ, yang berarti Dana Preservasi Jalan merupakan domain pemerintah pusat dan bukan pemerintah daerah, padahal *earmarking* terhadap Pajak Kendaraan Bermotor dalam UU PDRD *mutatis mutandis* akan dikelola pemerintah provinsi dan bukan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, konstruksi *earmarking* terhadap Pajak Kendaraan Bermotor dalam UU PDRD tidak dapat serta merta dikualifikasikan sebagai Dana Preservasi Jalan walaupun memiliki kegunaan yang sama.

Tabel 1.
Pengaturan yang Bersesuaian dengan Dana Preservasi Jalan

Produk Hukum	Materi Muatan
UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD)	Pasal 8 ayat (5) Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagihasilkan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum.
UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (UU Jalan)	Pasal 1 angka 12 Pembangunan jalan adalah kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan . Pasal 35 Ketentuan lebih lanjut mengenai pembangunan jalan [...] diatur dalam Peraturan Pemerintah .
PP Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (PP Jalan)	Pasal 118 ayat (4) Dalam pembangunan jalan [...] masyarakat dapat berperan dalam penyusunan program, penganggaran , perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan . Pasal 119 ayat (4) Peran masyarakat dalam penganggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 118 ayat (4) dapat berupa pemberian usulan, saran, informasi, atau dana .
Permen Pekerjaan Umum Nomor 13 /PRT/M/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan	Pasal 14 (1) Pembiayaan kegiatan pemeliharaan jalan [...] untuk status jalan nasional dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara . (2) Pembiayaan kegiatan pemeliharaan jalan [...] untuk status jalan provinsi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi . (3) Pembiayaan kegiatan pemeliharaan jalan [...] untuk status jalan kabupaten/kota dan jalan desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota .

Sumber: Diolah Penulis, 2019

Catatan Kedua, belum ada peraturan pelaksanaan yang dibentuk walaupun didelegasikan secara eksplisit. Berdasarkan penelusuran sampai saat ini belum ditemukan adanya peraturan pelaksanaan yang sudah diamanatkan secara eksplisit dalam UU LLAJ dan PP JLLAJ. Dengan belum dibentuknya peraturan pelaksanaan tersebut, praktis keberadaan nomenklatur “Dana Preservasi Jalan” **belum diimplementasikan dan tidak memiliki kejelasan** bagaimana pengaturan yang lebih konkret terkait Dana Preservasi Jalan. Secara praksis, yang ada dalam hukum positif Indonesia saat ini hanyalah **dana yang mempunyai kesamaan kegunaan dengan “Dana Preservasi Jalan”**. Setidaknya bila mengacu pada Tabel 1 di atas, **diperlukan peraturan pelaksanaan** dengan memperhatikan pengaturan dalam UU LLAJ, UU Jalan, dan UU PDRD. Hal ini menjadi catatan yang penting agar dalam implementasi Dana Preservasi Jalan tidak terdapat konflik norma di antara ketiga UU tersebut.

Lebih lanjut, bila hendak mengikuti delegasi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang ada, maka setidaknya kebutuhan pengaturan Dana Preservasi Jalan atau dana yang kegunaannya bersesuaian dengan Dana

Preservasi Jalan diarahkan pada: **Delegasi Pertama**, Peraturan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan. Perpres ini sebagai pelaksanaan delegasi Pasal 32 UU LLAJ. Adapun materi pengaturan yang setidaknya relevan untuk melaksanakan delegasi tersebut, antara lain: (a) pembentukan unit kerja; (b) uraian tugas pokok dan fungsi unit kerja; dan (c) kedudukan dan pertanggungjawaban kelembagaan.

Delegasi Kedua, Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Dana Preservasi Jalan. PP ini sebagai pelaksanaan delegasi Pasal 123 ayat (4) PP JLLAJ. Adapun materi pengaturan yang setidaknya relevan untuk melaksanakan delegasi tersebut, antara lain: (a) sumber dana; (b) cara memungut dana; (c) besaran pungutan dana; (d) pemungut dana; (e) pengelola dana; (f) mekanisme pengelolaan dana; dan (g) pertanggungjawaban penggunaan dana. Dengan adanya kedua peraturan pelaksanaan yang melaksanakan delegasi tersebut, maka Dana Preservasi Jalan tidak sekedar menjadi nomenklatur yuridis yang diperkenalkan dalam UU LLAJ, namun menjadi ketentuan yang implementatif, berdaya guna dan berhasil guna.

Berdasarkan penelusuran, sampai saat ini belum terdapat tindak lanjut dari delegasi yang disebutkan dalam UU LLAJ dan PP JLLAJ. Dengan demikian, setidaknya terdapat konsekuensi yang timbul dari belum ada pengaturan yang melaksanakan delegasi kewenangan dalam kedua pengaturan tersebut, yaitu: **Konsekuensi Pertama**, belum ada kejelasan mengenai nomenklatur Dana Preservasi Jalan. Hal ini dikarenakan tidak adanya konsistensi penyebutan frasa “Dana Preservasi Jalan” dalam UU LLAJ dan PP JLLAJ. Hal ini dapat dilihat dengan jelas pada UU LLAJ yang menuliskan frasa *a quo* dalam huruf besar di setiap awal kata, sedangkan dalam PP JLLAJ frasa *a quo* dituliskan dalam huruf kecil. Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah sejatinya Dana Preservasi Jalan merupakan sebuah nomenklatur yuridis tersendiri atau hanya sekedar istilah yang disematkan pada dana yang kegunaannya bersesuaian dengan kegiatan preservasi jalan, berupa pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi jalan.

Tafsir yang muncul dari inkonsistensi penulisan pada UU LLAJ dan PP JLLAJ tersebut memiliki konsekuensi yuridis yang berbeda dalam perspektif ilmu perundang-undangan, yang mana penulisan frasa “Dana Preservasi Jalan” dalam Pasal 29 ayat (3) UU LLAJ mendudukkannya sebagai nomenklatur yuridis dengan konsep yang lebih mengarah pada konsep *earmarking* karena adanya frasa “digunakan khusus”. Hal ini berarti sejak awal dipungut, Dana Preservasi Jalan memang telah dialokasikan khusus untuk kepentingan kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan. Selain itu, penegasan Dana Preservasi Jalan sebagai nomenklatur dipertegas dengan dituliskannya definisi Dana Preservasi Jalan dalam Pasal 1 angka 28 UU LLAJ dengan penulisan huruf besar pada setiap awal kata.

Hal ini berbeda bila mencermati pengaturan dalam PP JLLAJ yang menimbulkan tafsir berbeda terkait penulisan frasa “dana preservasi jalan” yang seluruhnya ditulis dalam huruf kecil serta ditempatkan pada Bab Ketentuan Lain-Lain, yaitu Pasal 123 PP JLLAJ. Tata tulis dalam PP JLLAJ setidaknya menimbulkan tafsir bahwa frasa “dana preservasi jalan” bukanlah suatu nomenklatur yuridis tertentu dan menghilangkan konstruksi pengaturan penerapan konsep *earmarking* pada “dana preservasi jalan”, karena pengaturan lebih berfokus pada maksud dan tujuan keberadaan dari “dana preservasi jalan”, tanpa menjelaskan bagaimana mekanisme pengelolaannya sebagaimana secara sangat sederhana diatur dalam UU LLAJ.

Sayangnya, pemahaman yang timbul dari PP JLLAJ justru malah yang diangkat oleh BK DPR RI dalam merumuskan Naskah Akademik RUU LLAJ dengan menyebut beberapa sumber dana dari retribusi dan pajak jalan yang dapat dijadikan sebagai sumber dana preservasi jalan, antara lain Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Retribusi dan pajak parkir serta retribusi pengendalian lalu lintas jalan serta sumber lain yang didapatkan dari penggunaan ruang milik jalan selain jalur lalu lintas umum. Rumusan dalam Naskah Akademik RUU LLAJ di atas menunjukkan bahwa perumus Naskah Akademis tidak memahami adanya konstruksi pengaturan yang berbeda antara UU LLAJ dengan PP JLLAJ, yang seharusnya bila mengacu pada asas *lex superiori derogat legi inferiori*, maka *mutatis mutandis* konstruksi pengaturan dalam UU LLAJ yang seharusnya digunakan dalam menjabarkan lebih lanjut pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan.

Konsekuensi Kedua, belum adanya pedoman pengelolaan Dana Preservasi Jalan. Hal ini menjadi indikasi bahwa Dana Preservasi Jalan (bila dimaknai sebagai sebuah nomenklatur yuridis) belum diimplementasikan, sebab bila sudah diimplementasikan tentunya terdapat pedoman tata kelola Dana Preservasi Jalan yang rinci dan detail. Bila Dana Preservasi Jalan sudah diimplementasikan dan belum ada pedoman pengelolaannya, lantas tunduk pada rezim pengelolaan apa? Hal ini menjadi indikasi kuat bahwa ketiadaan pedoman pengelolaan Dana Preservasi Jalan menjadi indikasi belum diimplementasikannya pengaturan Dana Preservasi Jalan. Ketidadaan pedoman pengelolaan juga membuat belum dapat diketahui apakah sudah ada alokasi tersendiri dan digunakan untuk tujuan tertentu (*earmarking*) untuk Dana Preservasi Jalan atau masih dalam bentuk *general tax* yang bercampur dengan alokasi lain.

Hal ini tentu menjadi potret kelemahan peraturan perundang-undangan di Indonesia karena implementasi pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan tidak memiliki kejelasan. Padahal bila merujuk pada Ketentuan Penutup Pasal 320 UU LLAJ disebutkan bahwa, “Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku”, yang mana hal ini berarti pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan seharusnya sudah ditetapkan sejak tanggal 22 Juni 2010, yaitu 1 (satu) tahun setelah diundangkannya UU LLAJ. Dengan memahami konstruksi waktu

tersebut, maka seharusnya pengaturan Dana Preservasi Jalan sudah dilaksanakan dan pelaksanaannya dapat dicermati dan dievaluasi.

Konsekuensi Ketiga, belum dibentuknya unit pengelola Dana Preservasi Jalan. Unit ini merupakan unit yang diperintahkan untuk dibentuk oleh Pasal 31 UU LLAJ, yang ditempatkan di bawah Menteri yang membidangi jalan, yang dibentuk dengan Peraturan Presiden. Walaupun sempat dirumuskan, namun sampai saat ini belum ada tindak lanjut secara riil keberadaan dari unit pengelola Dana Preservasi Jalan. Tidak segera dibentuknya unit pengelola Dana Preservasi Jalan sejatinya merupakan wujud nyata pelanggaran terhadap pengaturan yang secara eksplisit diamanatkan oleh Ketentuan Penutup Pasal 323 UU LLAJ yang menyebut “Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan harus berfungsi paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.

Hal ini tentu semakin menguatkan indikasi bahwa pengaturan Dana Preservasi Jalan memang belum diimplementasikan mengingat berbagai perangkat dan instrumen yang mendukung pelaksanaan Dana Preservasi jalan secara faktual tidak ditemukan dalam hukum positif di Indonesia. Menjadi pertanyaan kemudian, apa yang menyebabkan amanat eksplisit yang telah disebutkan dalam UU LLAJ tidak serta merta dilaksanakan oleh Pemerintah, mengingat konstruksi pengaturan yang dituangkan dalam UU LLAJ relatif sudah memenuhi asas *lex certa* dan *lex scripta*. Justru malah kemudian ketentuan dalam UU LLAJ dikaburkan dengan pengaturan dalam PP JLLAJ yang menempatkan pengaturan Dana Preservasi Jalan pada bab Ketentuan Lain-lain dan mengaburkan keberadaan Dana Preservasi Jalan sebagai nomenklatur yuridis sebagaimana diatur dalam UU LLAJ.

Catatan Ketiga, tendensi *earmarking* pada pengaturan Dana Preservasi Jalan dalam UU LLAJ. Tendensi ini menjadi hal menarik untuk dikaji lebih lanjut karena kebijakan untuk menerapkan *earmarking* sebenarnya sudah dilakukan, namun dalam bentuk yang kurang populer dalam hukum keuangan negara di Indonesia (BKF Kemenkeu, 2012). Tendensi tersebut dapat dilihat dari adanya frasa “[...] **dana yang digunakan khusus untuk kegiatan** [...]” pada Pasal 29 ayat (3) UU LLAJ. Perumusan frasa tersebut memberikan makna bahwa dana sejak dipungut telah dialokasikan khusus untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan.

Hal ini sejalan dengan konsep *earmarking*, yaitu “the practice of assigning revenue-generally

through statute or constitutional clause-from specific taxes or groups of taxes to specific government activities or areas of activity” (McCleary, 1991). *Earmarking* merupakan kebijakan pemerintah dalam menggunakan anggaran untuk program tertentu dimana sumber pendapatan dan pos pengeluarannya ditentukan secara khusus (Sitepu, 2016; Inayati, *et al.*, 2018; Pamuji, 2018). Kejelasan tujuan dana dihimpun menjadi hal yang penting dikarenakan *earmarking* menerapkan prinsip manfaat perpajakan (McCleary, 1991). Dalam pelaksanaannya, praktik *earmarking* telah berkembang pesat di berbagai negara, baik negara maju maupun berkembang, misalnya di Kolombia, *earmarking* telah diberlakukan sejak tahun 1921, dimana program kebijakan *earmarking* ditujukan untuk meningkatkan infrastruktur di daerah (*municipal*), sedangkan di Australia, *earmarking* yang paling populer adalah *Medicare Levy*, dimana tujuan dari *earmarking* ini untuk membantu pembiayaan dalam pelayanan kesehatan (BKF Kemenkeu, 2012; Carling, 2007).

Secara empiris, berdasarkan penelitian William McCleary (1991) pada beberapa negara yang terlibat dengan World Bank, menyebutkan terdapat 4 tipe *earmarking*, sebagaimana **Tabel 2**.

Keempat tipe di atas merupakan model yang ditemukan oleh World Bank dalam praktik penerapan *earmarking* di beberapa negara. Tipe B, C, dan D merupakan tipe *earmarking* yang lemah karena hubungan antara pihak yang dipungut dan penerima manfaat adalah lemah atau tidak ada, dan tujuan yang terkait dengan redistribusi atau aspek lain dari kesejahteraan sosial yang bercampur dengan tujuan alokatif (McCleary, 1991).

Pada perkembangan lebih lanjut, Richard M. Bird dan Joosung Jun (2005) mengelaborasi variasi penerapan *earmarking* dengan menggunakan indikator: (a) keterhubungan antara pajak dan tingkat kekhususan pengeluaran; (b) kekuatan dan sifat keterkaitan antara *earmarking* dan pengeluaran; dan (c) alasan manfaat yang dapat diidentifikasi dari keterkaitan tersebut. Berdasarkan ketiga indikator tersebut dapat dilihat variasi penerapan dari *earmarking* sebagaimana **Tabel 3**.

Mencermati dampak terhadap fiskal, dapat dibedakan antara *substantive earmarking* dan *symbolic earmarking*, yang mana *substantive earmarking* didasarkan pada pemahaman seolah-olah pendapatan yang disisihkan mengalir ke suatu dana khusus dengan tingkat keterkaitan yang tinggi antara tujuan pemungutan dana dan penggunaan dana, sedangkan *symbolic earmarking*

Tabel 2.
Tipologi Earmarking Menurut William McCleary

<i>Type</i>	<i>Revenue</i>	<i>Expenditure</i>	<i>Examples</i>
<i>A</i>	<i>Specific tax or fee</i>	<i>Specific end use</i>	▪ Gasoline taxes and motor vehicle fees for highway investments. ▪ Social security, unemployment funds. ▪ Support of public enterprises.
<i>B</i>	<i>Specific tax or fee</i>	<i>Broad end use</i>	▪ Lottery proceeds and sin taxes (on tobacco and alcohol) to finance social sector programs. ▪ Taxes and royalties from petroleum to finance development
<i>C</i>	<i>General tax</i>	<i>Specific end use</i>	▪ Fixed percentage of total revenue devoted to specific programs (such as education). ▪ Revenue sharing for a specific purpose.
<i>D</i>	<i>General tax</i>	<i>General end use</i>	▪ Revenue sharing.

Sumber: McCleary, 1991

Tabel 3.
Variasi Earmarking Menurut Richard M. Bird dan Joosung Jun

<i>Variety</i>	<i>Expenditure</i>	<i>Linkage</i>	<i>Rationale</i>	<i>Example</i>	<i>Fiscal Implications</i>
<i>A</i>	<i>Specific</i>	<i>Tight</i>	<i>Benefit</i>	<i>Public enterprise</i>	<i>Substantive Earmarking</i>
<i>B</i>	<i>Specific</i>	<i>Loose</i>	<i>Benefit</i>	<i>Gasoline tax and road finance</i>	<i>Symbolic Earmarking</i>
<i>C</i>	<i>Broad</i>	<i>Tight</i>	<i>Benefit</i>	<i>Social security</i>	<i>Substantive Earmarking</i>
<i>D</i>	<i>Broad</i>	<i>Loose</i>	<i>Benefit</i>	<i>Tobacco tax and health finance</i>	<i>Symbolic Earmarking</i>
<i>E</i>	<i>Specific</i>	<i>Tight</i>	<i>None</i>	<i>Environmental taxes and clean-up programs</i>	<i>Substantive Earmarking</i>
<i>F</i>	<i>Specific</i>	<i>Loose</i>	<i>None</i>	<i>Payroll tax and health finance</i>	<i>Symbolic Earmarking</i>
<i>G</i>	<i>Broad</i>	<i>Tight</i>	<i>None</i>	<i>Revenue sharing to localities</i>	<i>Substantive Earmarking</i>
<i>H</i>	<i>Broad</i>	<i>Loose</i>	<i>None</i>	<i>Lottery revenues to health</i>	<i>Symbolic Earmarking</i>

Sumber: Bird & Jun, 2005

didasarkan pada pemahaman ketiadaan keterhubungan antara dana yang dipungut dengan seberapa banyak dana tersebut dihabiskan untuk item-item pengeluaran yang ditautkan (Bird & Jun, 2005). Variasi *earmarking* menurut Bird dan Jun di atas menekankan tingkat keterkaitan antara tujuan pemungutan dengan penggunaannya (*linkage*).

Lebih lanjut, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI (2012) memberikan rekomendasi terkait penerapan *earmarking* di Indonesia, yaitu:

1. Memperhatikan asas manfaat bagi pembayar pajak. Hal ini dimaksudkan untuk memperkuat hubungan ekonomis antara pengeluaran dan penerimaan. Sebab, selama ini yang terjadi di Indonesia hanya *earmarking* yang bersifat *symbolic*.
2. Memperhatikan lokalitas mengingat kebutuhan dari setiap daerah di Indonesia tidak sama.
3. Dibuat lembaga yang bertugas memonitoring dan mengevaluasi program *earmarking*. Tujuannya adalah agar tidak terjadi penyalahgunaan dana yang di-*earmark* dan memperbaiki kekurangan atas sasaran dalam *earmarking*.

Mencermati penjelasan konseptual terkait dengan *earmarking* dan praktiknya di beberapa negara sebagaimana dirilis oleh World Bank di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perumusan Pasal 123 UU LLAJ memang memiliki intensi secara implisit untuk menerapkan konsep *earmarking*, karena secara awal dana dipungut memang dikhususkan untuk kegiatan yang sudah ditentukan dalam rumusan Pasal *a quo*. Bila mengacu pada tipologi *earmarking* menurut McCleary, dengan catatan maksud *earmarking* dalam Pasal 123 UU LLAJ merupakan *earmarking* Tipe A yang kuat menerapkan prinsip manfaat perpajakan, maka dengan menggunakan pemahaman ini, sejatinya dapat ditarik sebuah garis lurus bahwa Dana Preservasi Jalan tidak dapat dipersamakan dengan dana yang mempunyai kegunaan yang bersesuaian dengan kegiatan preservasi jalan, seperti misalnya yang diatur dalam UU PDRD dan UU Jalan beserta peraturan pelaksanaannya. Dengan kata lain, Dana Preservasi Jalan sudah dapat dipastikan menerapkan konsep *earmarking*, sedangkan dana yang dihimpun dan tidak menerapkan konsep *earmarking* tidak dapat dikualifikasikan sebagai Dana Preservasi Jalan. Namun demikian, bila maksud *earmarking* dimaknai sebagai tipe *earmarking* lemah atau dengan merujuk tipologi

McCleary masuk dalam Tipe B, Tipe C atau Tipe D, maka pengaturan dalam UU PDRD dan UU Jalan beserta peraturan pelaksanaannya dapat dikualifikasikan sebagai *earmarking*.

Bila kemudian mengacu pada variasi *earmarking* menurut Bird dan Jun, konstruksi pengaturan Dana Preservasi Jalan saat ini memang menimbulkan dualisme pemaknaan sebagaimana bila menggunakan tipologi McCleary. Bila Dana Preservasi Jalan dimaknai sebagai nomenklatur yuridis sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, maka Dana Preservasi Jalan dapat dikualifikasikan sebagai Variasi E dengan dampak fiskal yang substantif, karena tujuan pemungutan harus sejalan dengan penggunaannya, tanpa didasari motif untuk mencari keuntungan. Namun, bila kemudian Dana Preservasi Jalan tidak didudukkan sebagai nomenklatur yuridis dan hanya didasarkan pada kesamaan kegunaan, maka menurut Bird dan Jun dapat digolongkan dalam Variasi H dengan dampak fiskal simbolik, karena tujuan pemungutan tidak secara ketat harus sesuai dengan penggunaannya. Oleh karena itu, pengaturan lebih jelas dan lengkap mengenai pengelolaan Dana Preservasi Jalan menjadi hal yang penting untuk segera diadakan sehingga dapat ditafsirkan sebagai tegas bagaimana maksud *earmarking* dalam Pasal 123 UU LLAJ berdasarkan tipologi dan variasi *earmarking*.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan elaborasi, pembahasan, dan analisis di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, pengaturan Dana Preservasi Jalan merupakan hal baru yang dikenalkan oleh UU LLAJ dan tidak terdapat pada pengaturan sebelumnya. Namun demikian, pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan tidak pula memiliki kejelasan karena belum adanya peraturan pelaksanaan yang didelegasikan secara eksplisit oleh UU LLAJ dan PP JLLAJ. Hal ini mengakibatkan pengaturan Dana Preservasi Jalan secara riil belum diimplementasikan. Adapun terdapat pengaturan terkait dana yang kegunaannya bersesuaian dengan kegiatan preservasi jalan tidak *mutatis mutandis* dapat dikualifikasikan sebagai Dana Preservasi Jalan. **Kedua**, pengaturan Dana Preservasi Jalan memiliki kecenderungan menerapkan konsep *earmarking* dengan adanya frasa “[...] dana yang khusus digunakan untuk kegiatan [...]”. Namun demikian, dikarenakan belum adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pengelolaan Dana Preservasi Jalan sesuai delegasi eksplisit dari PP JLLAJ, maka kecenderungan penerapan konsep

earmarking menjadi sumir dan tidak jelas. Harus dipahami bahwa peraturan pelaksanaan terkait pengelolaan Dana Preservasi Jalan menjadi peluang untuk menentukan tipologi dan variasi *earmarking* yang hendak diterapkan.

V. Saran

Berdasarkan elaborasi, pembahasan, dan analisis di atas, dapat dirumuskan saran, yaitu perlu segera dibentuk peraturan pelaksanaan dari UU LLAJ dan PP JLLAJ, khususnya terkait Dana Preservasi Jalan sebagai sebuah nomenklatur yuridis yang diperkenalkan oleh UU LLAJ. Peraturan pelaksanaan tersebut sebagaimana telah dielaborasi dalam pembahasan, yaitu: **Pertama**, Peraturan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan, dengan materi pengaturan, antara lain: (a) pembentukan unit kerja; (b) uraian tugas pokok dan fungsi unit kerja; dan (c) kedudukan dan pertanggungjawaban kelembagaan. **Kedua**, Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Dana Preservasi Jalan, dengan materi pengaturan, antara lain: (a) sumber dana; (b) cara memungut dana; (c) besaran pungutan dana; (d) pemungut dana; (e) pengelola dana; (f) mekanisme pengelolaan dana; dan (g) pertanggungjawaban penggunaan dana.

Ucapan Terima Kasih

Penelitian ini dilaksanakan sebagai tugas dalam mata kuliah Hukum dan Globalisasi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Terima kasih kepada Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) Kementerian Keuangan RI atas dukungan pembiayaan studi doktoral melalui Beasiswa Program Doktor Jalur PNS/TNI/Polri.

Daftar Pustaka

- Agustine, Irene. 2018. *Lelang Preservasi 2 Jalan Nasional di Sumatra Dimulai Mei 2018*. <https://ekonomi.bisnis.com>. Diakses 3 Desember 2019.
- Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan. 2012. *Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia*. <https://fiskal.kemenkeu.go.id>. Diakses 3 Desember 2019.
- Bird, Richard M. *Analysis of Earmarked Taxes*. Tax Notes Internasional Vol. 14, No. 25, Juni 1997. Hal. 2095-116.
- Bird, Richard M. dan Jun, Joosung. *Earmarking in Theory and Korean Practice*. Internasional Studies Program Working Paper Series, 05-15, Juni 2005. Hal. 2.
- Bisnis Indonesia. 2010. *Perbaikan Jalan Ditanggung Bersama Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan*

- Efektif Juni. <https://www.pu.go.id>. Diakses 3 Desember 2019.
- Buchanan, James M. 1963. *The Economics of Earmarked Taxes*. Journal of Political Economy Vol. 71, No. 5, Oktober 1963. Hal. 457-469.
- Carling, Robert. 2007. *Tax Earmarking: Is It Good Practice?*. CIS Policy Monograph 75. Hal. 1-11.
- Eklund, Per. A *Theory of Earmarking Appraised*. National Tax Journal Vol. 25, No. 2, Juni 1972. Hal. 223-228.
- Goetz, Charles J. *Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes*. The American Economic Review Vol. 58, No. 1, Maret 1968. Hal. 128-136.
- Heller, Walter. *CED's Stabilizing Budget Policy After Ten Years*. The American Economic Review Vol. 47, No. 5, September 1957. Hal. 634-651.
- Hundsdoerfer, Jochen, et al. *The Influence of Tax Labeling and Tax Earmarking on the Willingness to Contribute: A Conjoint Analysis*. Schmalenbach Business Review Vol. 65, Oktober 2013. Hal. 359-377.
- Inayati, et al. *Earmarking Tax Policy on Local Tax in Indonesia: Toward Pro Fiscal Legitimacy Policy (Study at Batu City, East Java and Special Province of Yogyakarta)*. Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR) Vol. 141, 2018. Hal. 122-127.
- KataData. 2017. 2016, Sepertiga Jalanan Indonesia Rusak. <https://databoks.katadata.co.id>. Diakses 9 Desember 2019.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. 2018. *Tingkatkan Pelayanan Jalan, Kementerian PUPR Tawarkan Proyek Preservasi Jalan Nasional dengan Skema KPBU*. <https://www.pu.go.id>. Diakses 3 Desember 2019.
- Margolis, Julius. "Metropolitan Finance Problems: Territories, Functions, and Growth", dalam Universities-National Bureau Committee for Economic Research. 1961. *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. New York: Princeton University Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- McCleary, William. *The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience*. The World Bank Research Observer Vol. 6, No. 1, Januari 1991. Hal. 81-104.
- McMahon, Walter W. dan Sprenkle, Case M. A *Theory of Earmarking*. National Tax Journal Vol. 23, No. 3, September 1970. Hal. 255-261.
- Michael, Joel. 2015. *Earmarking State Tax Revenues*. Minnesota: Research Department Minnesota House of Representatives.
- Pamuji, Kadar. *Earmarking Tax Policy as An Instrument of Public Service Provision in Regional Development*. Problems of Legality Vo. 141, 2018. Hal. 223-228.
- Pos Kota. 2010. *Pemerintah Siapkan Pengelola Dana Preservasi Jalan*. <https://www.pu.go.id>. Diakses 3 Desember 2019.
- Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2018. *Naskah Akademik RUU LLAJ per Senin, 21 Mei 2018*. <http://berkas.dpr.go.id>. Diakses 9 Desember 2019.
- Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444).
- Republik Indonesia. 2006. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655).
- Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025).
- Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049).
- Republik Indonesia. 2011. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 13 /PRT/M/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 612).
- Republik Indonesia. 2013. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5468).
- Republik Indonesia. 2015. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 62).
- Simorangkir, Eduardo. 2017. *Anggaran Minim, Target Perawatan Jalan Sulit Tercapai*. <https://finance.detik.com>. Diakses 3 Desember 2019.
- Sitepu, Eddy Mayor Putra. *Penerapan Earmarking Cukai Hasil Tembakau di Indonesia: Regulasi dan Konsep Ideal*. Kajian Ekonomi dan Keuangan Vol. 20, No. 3, Desember 2016. Hal. 241-259.
- Tempo. 2010. *Pemerintah Siapkan Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan*. <https://nasional.tempo.co>. Diakses 3 Desember 2019.