Journal Education and Government Wiyata ISSN 2986-5131
Volume 4 Nomor 3, Agustus 2026 (628-642)
https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-gov

# REFORMASI KOORDINASI PERENCANAAN JARINGAN JALAN MULTI-TINGKAT DI KOTA BITUNG PADA ERA KOMPRESI FISKAL 2026

**Meita Welhelmina Maidangkai**
*Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bitung, Bitung, Sulawesi Utara, Indonesia*
E-Mail: maidangkaimeita@gmail.com

**ABSTRACT**

*A road network is a functionally integrated system that is institutionally fragmented into national, provincial, and city roads under different managing authorities. In the city of Bitung, this fragmentation produces technical conditions that break at authority boundaries, unsynchronized maintenance programs, and delayed strategic investment supporting the special economic zone and the port. The fiscal compression of budget year 2026, with sharply reduced transfers to regions and physical special-allocation funds, elevates the problem to a critical level. This study traces the root cause and formulates a single policy recommendation. The analysis is qualitative, using regulatory document study, problem-priority appraisal, tiered cause tracing, and evaluation of alternatives through cross-checked feasibility criteria. The analysis identifies the absence of a binding cross-level coordination forum grounded in an integrated road network plan as the priority problem, with the root cause lying in the absence of an inter-ministerial regulation mandating the formation of such a forum and plan. Of three alternatives, issuing a joint decree by three ministers is the most systemic option. The recommendation establishes a coordination forum, an integrated road network plan, a unified road data spine, and a protocol for synchronizing program schedules across budget sources. Scientifically, the study contributes to the development of governance studies by demonstrating how the multi-level governance framework can be applied to design a cross-level coordination architecture under fiscal compression.*

**Keywords:** *Multi-Level Governance, Institutional Fragmentation, Integrated Road Network Plan, Cross-Level Coordination Forum, Inter-Ministerial Joint Decree*

**ABSTRAK**

*Jaringan jalan merupakan sistem yang secara fungsional terintegrasi tetapi secara kelembagaan terfragmentasi menjadi jalan nasional, jalan provinsi, dan jalan kota dengan kewenangan pengelola yang berbeda. Di Kota Bitung, fragmentasi ini menimbulkan kondisi teknis yang terputus di batas kewenangan, ketidaksinkronan program pemeliharaan, dan keterlambatan investasi strategis pendukung kawasan ekonomi khusus dan pelabuhan. Kompresi fiskal tahun anggaran 2026, dengan transfer ke daerah dan dana alokasi khusus fisik yang turun tajam, mengangkat*

*persoalan ini ke tingkat kritis. Penelitian ini menelusuri akar masalah dan merumuskan satu rekomendasi kebijakan. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui studi dokumen regulasi, penilaian prioritas masalah, penelusuran sebab berjenjang, serta evaluasi alternatif dengan kriteria kelayakan yang diuji silang. Hasil analisis menempatkan ketiadaan forum koordinasi mengikat lintas-tingkat pemerintahan yang berbasis rencana jaringan jalan terintegrasi sebagai masalah prioritas, dengan akar masalah pada ketiadaan regulasi antarkementerian yang mewajibkan pembentukan forum dan rencana tersebut. Dari tiga alternatif, penetapan keputusan bersama tiga menteri terpilih sebagai opsi paling sistemik. Rekomendasi mengatur pembentukan forum koordinasi, penyusunan rencana jaringan jalan terintegrasi, tulang punggung data jalan terpadu, serta protokol sinkronisasi jadwal program lintas sumber anggaran. Secara ilmiah, kajian ini berkontribusi pada pengembangan tata kelola pemerintahan dengan menunjukkan penerapan kerangka tata kelola multi-tingkat untuk merancang arsitektur koordinasi lintas-tingkat pada kondisi kompresi fiskal.*

**Kata Kunci:** *Tata Kelola Multi-Tingkat, Fragmentasi Kelembagaan, Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi, Forum Koordinasi Lintas-Tingkat, Keputusan Bersama Antarkementerian*

## PENDAHULUAN

Jaringan jalan sebagai infrastruktur dasar mobilitas orang, barang, dan jasa merupakan sistem yang secara fungsional terintegrasi tetapi secara kelembagaan terfragmentasi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan peraturan pelaksananya yang kini berupa Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021, jalan diklasifikasikan berdasarkan kewenangan menjadi jalan nasional (kewenangan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui Direktorat Jenderal Bina Marga dan Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional/BBPJN), jalan provinsi (kewenangan Dinas Pekerjaan Umum Provinsi), dan jalan kabupaten/kota (kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota). Setiap tingkat pemerintahan memiliki kewenangan penuh atas ruas dalam yurisdiksinya, dengan koordinasi vertikal antar-tingkat sebagian besar bersifat prosedural.

Manifestasi fragmentasi ini di Kota Bitung berdampak operasional signifikan. Kota Bitung dilewati jalan nasional yang menghubungkan Manado dan Bitung, dengan segmen tol Manado–Bitung sebagai infrastruktur strategis nasional; jalan provinsi yang menghubungkan Bitung ke ibu kota provinsi; serta jalan kota yang menghubungkan delapan kecamatan dan 69 kelurahan hingga ke pelabuhan Bitung, Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Bitung, dan Pulau Lembeh. Ketiga kategori jalan berbatasan langsung dan membentuk jaringan tunggal yang harus berfungsi terintegrasi bagi pengguna, tetapi perencanaan pemeliharaan, pengembangan, dan investasinya

dilakukan oleh tiga aparatur pemerintahan yang beroperasi pada siklus perencanaan dan pagu fiskal yang berbeda.

Secara empiris, jaringan jalan di Kota Bitung tercatat sepanjang 606,07 kilometer, terdiri atas 321,31 kilometer dalam kondisi baik, 230,42 kilometer dalam kondisi sedang, 15,63 kilometer rusak, dan 38,71 kilometer rusak berat (Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Utara, 2023). Tingkat kemantapan jalan dengan demikian berada pada kisaran 91 persen, tetapi angka ini menyimpan kerentanan: sekitar 38 persen jaringan berada pada kondisi sedang yang rawan turun kelas menjadi rusak apabila pemeliharaan berkala tertunda, sementara 54,34 kilometer jalan tidak mantap memerlukan penanganan rehabilitasi. Pada kondisi fiskal yang menyempit, kebutuhan pemeliharaan yang tertunda ini berpotensi terakumulasi menjadi *backlog* infrastruktur yang makin mahal ditangani di kemudian hari.

Fragmentasi kelembagaan ini bermanifestasi dalam empat masalah operasional. Pertama, kondisi teknis yang terputus di batas kewenangan, ketika ruas jalan nasional yang baru diperbaiki bertemu ruas jalan kota yang berlubang. Kedua, ketidaksinkronan program pemeliharaan antara ruas jalan nasional dan ruas jalan kota yang berbatasan. Ketiga, tumpang tindih atau kekosongan investasi elemen pendukung seperti drainase, penerangan jalan umum, dan trotoar yang berada di zona abu-abu kewenangan. Keempat, keterlambatan investasi strategis, yaitu infrastruktur jalan pendukung KEK Bitung yang memerlukan koordinasi lintas kewenangan.

Konteks fiskal 2026 mengangkat masalah ini ke tingkat kritis. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026 menetapkan Transfer ke Daerah sebesar Rp692,99 triliun, turun 24 persen dari Rp919,87 triliun pada 2025, dengan Dana Alokasi Khusus Fisik anjlok menjadi Rp5 triliun dari Rp36,95 triliun, sebuah kontraksi 86 persen (Fortune Indonesia, 2026). Pengurangan Dana Alokasi Khusus Sulawesi Utara sebesar Rp349,05 miliar di bawah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 telah menghasilkan nihilnya belanja infrastruktur jalan dan maritim di provinsi selama 2025 (BPK RI Perwakilan Sulawesi Utara, 2025). Ditambah posisi KEK Bitung yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2014 dan telah menarik investasi sekitar Rp1,51 triliun dengan penyerapan sekitar 559 pekerja, koordinasi lintas-tingkat menjadi keharusan operasional agar setiap rupiah menghasilkan hasil maksimal.

Secara teoretis, kualitas hasil kebijakan dalam sistem pemerintahan yang terbagi bergantung pada koordinasi vertikal dan horizontal antar-tingkat, bukan hanya pada kompetensi masing-masing tingkat (Hooghe &

Marks, 2003), sementara teori *network planning* menegaskan bahwa fungsi ekonomi jaringan jalan hanya optimal bila jaringan direncanakan sebagai satu kesatuan sistem (Meyer & Miller, 2001; Rodrigue, 2020). Orisinalitas penelitian ini terletak pada penerapan kerangka tersebut untuk merancang arsitektur koordinasi perencanaan jalan multi-tingkat di tingkat kota dalam kondisi kompresi fiskal 2026. Ditinjau dari kerangka Dunn (2018), isu ini memenuhi tiga unsur kelayakan isu kebijakan, yaitu kesenjangan antara kondisi yang diharapkan dan kenyataan, inkonsistensi antara amanat regulasi dan praktik, serta perbedaan pandangan mengenai kewenangan koordinasi lintas-tingkat.

Penelitian ini bertujuan menganalisis landasan teori dan regulasi yang relevan untuk menilai sejauh mana koordinasi perencanaan jalan multi-tingkat telah diatur dan celah normatif yang tersisa, mengevaluasi sejumlah alternatif kebijakan berdasarkan kriteria yang baku, serta merekomendasikan opsi kebijakan terbaik dalam bentuk rancangan regulasi antar Kementerian/Lembaga. Tiga pertanyaan kebijakan dijawab: bagaimana landasan teoretis tata kelola multi-tingkat dan *network planning* memposisikan koordinasi perencanaan jalan; alternatif kebijakan apa yang secara logis dapat menyelesaikan akar masalah; serta dalam bentuk regulasi apa rekomendasi paling tepat dituangkan agar memiliki daya ikat lintas kementerian dan pemerintah daerah.

## KAJIAN PUSTAKA

### Tata Kelola Multi-Tingkat dalam Perencanaan Transportasi

Teori tata kelola multi-tingkat (*multi-level governance*), dikembangkan Marks (1993) dalam konteks kebijakan Uni Eropa dan dielaborasi Hooghe dan Marks (2003), menyediakan kerangka analitis untuk memahami koordinasi antar-tingkat pemerintahan. Wawasan sentralnya, dalam sistem pemerintahan yang terbagi, kualitas hasil kebijakan bergantung pada kualitas koordinasi vertikal dan horizontal, dan koordinasi ini tidak muncul spontan melainkan memerlukan arsitektur kelembagaan yang eksplisit. Hooghe dan Marks membedakan *Type I* yang berlangsung melalui yurisdiksi umum dan *Type II* yang berlangsung melalui yurisdiksi fungsional spesifik. Untuk perencanaan jalan Indonesia, *Type II* lebih relevan karena koordinasi antara BBPJN, Dinas Pekerjaan Umum Provinsi, dan Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (PUTR) Kota memerlukan yurisdiksi fungsional yang mengintegrasikan tiga fungsi menjadi satu proses perencanaan jaringan.

Aplikasi tata kelola multi-tingkat dalam perencanaan transportasi telah dieksplorasi Marsden dan Reardon (2018) serta Rodrigue (2020). Konsensusnya, perencanaan transportasi menjadikan koordinasi

multi-tingkat khususnya sulit sekaligus penting: sulit karena jaringan transportasi melintasi batas yurisdiksi, dan penting karena kegagalan koordinasi menghasilkan inefisiensi terukur berupa waktu perjalanan yang lebih lama, biaya logistik yang lebih tinggi, dan degradasi ekonomi wilayah.

Perkembangan literatur terbaru memperkuat relevansi kerangka ini. Ansell, Sørensen, dan Torfing (2023) menunjukkan bahwa dalam kondisi turbulensi, termasuk guncangan fiskal, tata kelola yang tangguh (*robust governance*) menuntut arsitektur kelembagaan yang mampu beradaptasi tanpa kehilangan fungsi intinya, dan Torfing (2025) secara khusus menempatkan tata kelola multi-tingkat sebagai salah satu jalur utama membangun ketangguhan tersebut. Sementara itu, temuan Nielsen, Sørensen, dan Torfing (2024) atas 22 kasus tata kelola kolaboratif menegaskan bahwa kolaborasi lintas aktor tidak tumbuh dengan sendirinya, melainkan memerlukan penataan kelembagaan dan kepemimpinan yang disengaja. Ketiga kajian tersebut menegaskan arah yang sama dengan Hooghe dan Marks (2003): koordinasi lintas-tingkat perlu dirancang secara eksplisit, dan kebutuhan itu justru meningkat pada masa tekanan fiskal.

**Network Planning dan Corridor Development**

Teori *network planning*, dikembangkan Meyer dan Miller (2001) serta diperluas Rodrigue (2020), menegaskan bahwa fungsi ekonomi jaringan jalan tidak dapat dioptimalkan melalui perencanaan segmen individual karena jaringan menunjukkan efek jaringan (*network effects*): nilai ekonomi setiap segmen bergantung pada segmen lain yang terhubung dengannya. Untuk Kota Bitung, pengguna jaringan, termasuk kendaraan komersial dan transportasi logistik untuk KEK dan pelabuhan, mengalami jaringan sebagai kesatuan dengan waktu perjalanan ditentukan oleh segmen terlemah, sehingga investasi terkonsentrasi pada satu kategori jalan tanpa investasi paralel pada kategori terhubung menghasilkan pengembalian di bawah potensi.

Konsep *corridor development* dari studi Bank Dunia (World Bank, 2013) dan Asian Development Bank (2019) menekankan bahwa koridor transportasi harus direncanakan sebagai poros pengembangan ekonomi yang mengintegrasikan infrastruktur, aktivitas ekonomi, dan penggunaan lahan. Diterapkan pada Bitung, koridor Manado–Bitung yang mencakup jalan tol, jalan nasional, dan jalan pendukung merupakan koridor yang menghubungkan pusat perkotaan Manado dengan pusat industri-pelabuhan Bitung. Pengalaman internasional, seperti *Multi-Year Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport* di Belanda, *Bundesverkehrswegeplan* di Jerman, dan *Australian National Land Transport Network*, menegaskan bahwa

koordinasi perencanaan jalan multi-tingkat layak dilembagakan.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif (*qualitative policy analysis*) dengan jenis penelitian studi dokumen dan kajian pustaka yang dilengkapi pengamatan lapangan, mengikuti kaidah penulisan naskah kebijakan (Young & Quinn, 2003). Sasaran kajian adalah kondisi kelembagaan koordinasi perencanaan jaringan jalan multi-tingkat di Kota Bitung. Sumber data terdiri atas studi dokumen regulasi (Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 34 Tahun 2020, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025), pengamatan lapangan penulis sebagai Perencana Ahli Muda Bidang Infrastruktur pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bitung, serta kajian pustaka teori tata kelola multi-tingkat, *network planning*, dan *corridor development*.

Teknik analisis data dilakukan dalam empat tahap: metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) dengan skala satu sampai lima untuk menilai prioritas masalah; penelusuran *Why–Why* pada dua level untuk menemukan akar masalah; evaluasi alternatif dengan empat kriteria Bardach (2012), yaitu kelayakan teknis, kemungkinan ekonomi dan finansial, kelayakan politik, dan kemudahan administrasi; serta uji silang dengan enam kriteria Dunn (1999), yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan kelayakan. Penskoran USG dilakukan oleh penulis selaku Perencana Ahli Muda Bidang Infrastruktur pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bitung, dengan dasar penilaian berupa pengamatan lapangan dan telaah dokumen regulasi. Setiap skor pada skala satu sampai lima mengacu pada definisi operasional masing-masing dimensi: urgensi menilai desakan waktu penanganan, keseriusan menilai besaran dampak bila masalah tidak ditangani, dan pertumbuhan menilai kecepatan masalah memburuk. Validasi dilakukan dengan menguji konsistensi setiap skor terhadap bukti dokumen dan kondisi lapangan yang dirujuk pada bagian hasil, serta melalui uji silang antarkerangka Bardach dan Dunn agar kesimpulan tidak bergantung pada satu instrumen penilaian. Penelitian ini memiliki keterbatasan: pengamatan lapangan berbasis Kota Bitung sehingga generalisasi perlu kehati-hatian; fokus

pada dimensi kelembagaan koordinasi, bukan aspek teknis jalan; dan rekomendasi bersifat umum sehingga perlu disesuaikan dengan tipologi daerah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Identifikasi dan Prioritas Permasalahan

Dari isu fragmentasi kelembagaan perencanaan jalan multi-tingkat, diidentifikasi tiga permasalahan konkret. Masalah pertama, tidak adanya forum koordinasi mengikat lintas-tingkat pemerintahan yang berbasis Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi, sehingga BBPJN Sulawesi Utara, Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara, dan Dinas PUTR Kota Bitung beroperasi paralel tanpa sinkronisasi substantif. Masalah kedua, belum adanya Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi yang merepresentasikan jaringan sebagai kesatuan sistem terlepas dari kewenangan pengelola, sehingga prioritisasi investasi bersifat segmental. Masalah ketiga, ketidaksinkronan kalender perencanaan-penganggaran antara Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan kota. Ketiga masalah dinilai dengan metode USG sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

**Tabel 1 Matriks Penilaian Prioritas Permasalahan (USG)**

| Permasalahan | U | S | G | Total |
|---|---|---|---|---|
| Tidak adanya forum koordinasi mengikat lintas-tingkat | 5 | 5 | 4 | 14 |
| Belum adanya Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi | 4 | 4 | 4 | 12 |
| Ketidaksinkronan kalender perencanaan-penganggaran | 4 | 4 | 3 | 11 |

*Sumber: analisis penulis dengan metode USG, 2025. U = Urgency; S = Seriousness; G = Growth.*

Masalah pertama memperoleh skor tertinggi (14) dan ditetapkan sebagai masalah prioritas. Masalah ini paling mendesak karena kompresi fiskal 2026 memerlukan mekanisme koordinasi yang segera dapat dioperasikan, paling serius karena tanpa forum koordinasi mengikat upaya perbaikan pada elemen lain kehilangan wadah kelembagaan, dan paling berpotensi memburuk karena ketegangan antar-tingkat pemerintahan akan mengeskalasi seiring makin ketatnya kendala fiskal.

### Penelusuran Akar Masalah

Pada level pertama, pertanyaan yang diajukan adalah mengapa tidak ada forum koordinasi mengikat lintas-tingkat pemerintahan di Kota Bitung. Tiga penyebab langsung diidentifikasi sebagaimana disajikan pada Tabel 2. Ketiganya saling memperkuat: ketiadaan regulasi antar Kementerian/Lembaga menghasilkan ketiadaan basis normatif untuk mengubah insentif kelembagaan, dan tanpa mandat mengikat Bappeda tidak dapat mengonvensikan forum.

**Tabel 2 Penyebab Masalah Level 1**

| Kode | Penyebab Langsung |
|---|---|
| 1.a | Tidak ada regulasi antar Kementerian PUPR–Kemendagri–Bappenas yang mewajibkan pembentukan forum koordinasi mengikat lintas-tingkat untuk perencanaan jaringan jalan |
| 1.b | Setiap tingkat pemerintahan memiliki mandat, siklus perencanaan, dan struktur pertanggungjawaban yang berbeda tanpa insentif kelembagaan untuk berkoordinasi substantif |
| 1.c | Bappeda Kota Bitung tidak memiliki mandat operasional untuk mengonvensikan forum koordinasi lintas-tingkat yang mengikat instansi vertikal pusat dan provinsi |

*Sumber: pengamatan lapangan dan analisis penulis, 2025.*

Pada level kedua, masing-masing penyebab langsung ditelusuri lebih lanjut melalui *Why–Why* sebagaimana dirangkum pada Tabel 3. Pengamatan penting dari tabel tersebut adalah bahwa penyebab 1.a.1, 1.a.2, 1.a.3, dan 1.c.3 secara konvergen menunjuk pada satu hal yang sama, yaitu ketiadaan regulasi antar Kementerian/Lembaga yang mewajibkan pembentukan forum koordinasi mengikat lintas-tingkat untuk sektor jalan. Konvergensi banyak jalur penelusuran pada satu penyebab merupakan penanda akar masalah yang paling kuat.

**Tabel 3 Penelusuran Penyebab Level 2 dengan Metode Why–Why**

| Kode | Penyebab Tidak Langsung |
|---|---|
| 1.a.1 | UU 38/2004 mengasumsikan koordinasi umum tanpa instrumen khusus sektor jalan |
| 1.a.2 | PP 30/2021 fokus pada aspek teknis penyelenggaraan tanpa koordinasi kelembagaan |
| 1.a.3 | Kerangka koordinasi umum diperlakukan cukup meskipun tidak memadai untuk jalan |
| 1.b.1 | Kinerja diukur dengan indikator internal tanpa indikator koordinasi mengikat |
| 1.b.2 | Anggaran terpisah tanpa mekanisme pembiayaan bersama program terintegrasi |
| 1.b.3 | Kalender perencanaan tidak selaras sehingga window koordinasi sempit |
| 1.c.1 | Peraturan Wali Kota tentang Bappeda tidak merinci kewenangan mengonvensikan instansi vertikal |
| 1.c.2 | Kapasitas analitis bidang infrastruktur jalan terbatas |
| 1.c.3 | Ketiadaan regulasi antar K/L yang eksplisit menetapkan Bappeda koordinator forum |

*Sumber: analisis penulis dengan metode Why–Why, 2025.*

Berdasarkan penelusuran berjenjang tersebut, akar masalah dirumuskan dalam tiga kalimat. Pertama, tidak adanya regulasi antar Kementerian/Lembaga (Kementerian PUPR, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian PPN/Bappenas) yang mewajibkan pembentukan forum koordinasi mengikat dan pengembangan Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi. Kedua, akibat ketiadaan regulasi tersebut, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tetap mengatur pembagian kewenangan tanpa mekanisme koordinasi mengikat, setiap tingkat pemerintahan beroperasi paralel tanpa insentif koordinasi, dan Bappeda kota tidak memiliki mandat operasional untuk mengonvensikan forum. Ketiga, konsekuensinya BBPJN, Dinas Pekerjaan Umum Provinsi, dan Dinas PUTR Kota beroperasi paralel tanpa sinkronisasi substantif, menghasilkan inefisiensi alokasi, ketidaksinkronan program, dan keterlambatan investasi strategis pendukung KEK Bitung. Dengan demikian, pernyataan masalah penelitian ini adalah bahwa fragmentasi perencanaan jalan multi-tingkat berakar pada tidak adanya regulasi antar Kementerian/Lembaga yang mewajibkan pembentukan forum koordinasi dan Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi, sehingga menjadi kritis pada 2026 di bawah kompresi fiskal yang menuntut efisiensi maksimal.

Temuan ini dapat diperbandingkan dengan penelitian terdahulu. Konvergensi akar masalah

pada ketiadaan arsitektur kelembagaan yang eksplisit sejalan dengan tesis Hooghe dan Marks (2003) bahwa koordinasi lintas-tingkat tidak muncul spontan, serta dengan temuan Nielsen, Sørensen, dan Torfing (2024) bahwa kolaborasi lintas aktor memerlukan penataan kelembagaan yang disengaja. Kondisi kompresi fiskal 2026 yang melatari penelitian ini juga menegaskan argumen Ansell, Sørensen, dan Torfing (2023) bahwa turbulensi justru menuntut penguatan, bukan pelonggaran, arsitektur tata kelola. Perbedaannya, literatur tersebut umumnya berhenti pada tataran kerangka konseptual atau kasus negara maju, sedangkan penelitian ini menerjemahkannya menjadi rancangan instrumen regulasi yang konkret untuk konteks negara kesatuan yang terdesentralisasi, pada tingkat kota, dan dalam kondisi fiskal yang menyempit.

**Konteks Fiskal 2026 dan Kesenjangan Regulasi**

Konteks fiskal 2026 memperbesar urgensi sekaligus membatasi ruang gerak kebijakan. Dana Alokasi Khusus Fisik merupakan sumber utama pembiayaan infrastruktur jalan kabupaten/kota, sehingga kontraksinya berarti kapasitas pemerintah kota untuk mendanai program jalan berkurang drastis. Ketika envelope fiskal menyusut, setiap rupiah harus dioptimalkan melalui koordinasi yang tepat dengan investasi tingkat provinsi dan pusat; sebaliknya, program jalan kota yang tidak dikoordinasikan dengan program jalan nasional dan provinsi yang berbatasan akan menghasilkan hasil di bawah potensi karena efek jaringan tidak tertangkap. Pemetaan regulasi menunjukkan kesenjangan yang konsisten antara amanat normatif dan praktik operasional, sebagaimana dirangkum pada Tabel 4.

**Tabel 4 Kesenjangan antara Amanat Regulasi dan Praktik**

| Sumber Amanat | Kondisi yang Diharapkan | Kondisi Nyata (Kesenjangan) |
|---|---|---|
| UU 38/2004 Pasal 14–17 | Pembagian kewenangan yang jelas dengan koordinasi antar-tingkat | Kewenangan terbagi tanpa mekanisme koordinasi mengikat |
| UU 22/2009 LLAJ | Koordinasi antar-instansi pengelolaan lalu lintas | Koordinasi terbatas pada aspek operasional lalu lintas |
| UU 26/2007 Penataan Ruang | RTRW sebagai basis perencanaan jaringan jalan terintegrasi | RTRW ditetapkan tetapi tidak menjadi basis koordinasi perencanaan jalan |
| PP 30/2021 dan Permen PUPR 34/2020 | Perencanaan teknis jalan yang terintegrasi | Fokus pada aspek teknis tanpa koordinasi kelembagaan |
| Permendagri 86/2017 | Perencanaan pembangunan daerah yang terkoordinasi | Mekanisme koordinasi jalan multi-tingkat tidak dirinci |
| Inpres 1/2025 dan UU 17/2025 | Efisiensi belanja infrastruktur | Kompresi fiskal tanpa reformasi koordinasi mengancam efektivitas alokasi |

*Sumber: analisis penulis atas regulasi terkait, 2025.*

Pola yang muncul konsisten: berbagai regulasi mengamanatkan koordinasi secara implisit, tetapi tidak satu pun menutup celah normatif berupa ketiadaan regulasi antar Kementerian/Lembaga yang mewajibkan pembentukan forum koordinasi mengikat dengan Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi. Celah inilah yang perlu diisi oleh rekomendasi kebijakan.

**Alternatif Kebijakan dan Evaluasinya**

Mengacu pada akar masalah, tiga alternatif dipertimbangkan. Alternatif 1, intensifikasi koordinasi informal tanpa perubahan arsitektur, dapat dijalankan segera tetapi

menangani gejala pada level intensitas dan cenderung memudar dengan pergantian personel. Alternatif 2, Peraturan Wali Kota Bitung tunggal yang membentuk Forum Koordinasi Perencanaan Jalan Multi-Tingkat (FKPJM) lokal dan mengembangkan Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi, dapat dilakukan mandiri tetapi tidak dapat mewajibkan instansi vertikal pusat dan provinsi berpartisipasi substantif. Alternatif 3, Keputusan Bersama Menteri PUPR, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Koordinasi Perencanaan Jaringan Jalan Multi-Tingkat, bersifat sistemik dan mengikat pada tingkat menteri, menjawab akar masalah dengan otoritas memadai untuk mengikat instansi vertikal, meskipun menuntut kesepakatan tiga menteri. Evaluasi ketiga alternatif dengan kriteria Bardach (2012) disajikan pada Tabel 5.

**Tabel 5 Evaluasi Alternatif dengan Kriteria Bardach (2012)**

| Kriteria | Alt. 1 | Alt. 2 | Alt. 3 |
|---|---|---|---|
| Kelayakan teknis | Tinggi | Sedang–Tinggi | Sedang |
| Kemungkinan finansial | Tinggi | Sedang–Tinggi | Sedang–Tinggi |
| Kelayakan politik | Tinggi | Tinggi (lokal) | Sedang |
| Kemudahan administrasi | Sedang | Sedang–Tinggi | Sedang |
| Catatan pada akar masalah | Tidak menjawab | Menjawab sebagian; scope lokal | Menjawab sistemik dan berkelanjutan |

*Sumber: analisis penulis dengan kriteria Bardach (2012), 2025. Alt. 1 = Koordinasi Informal; Alt. 2 = Peraturan Wali Kota Tunggal; Alt. 3 = Keputusan Bersama Tiga Menteri.*

Untuk menguji ketangguhan kesimpulan, penilaian Bardach diuji silang dengan enam kriteria Dunn (1999) sebagaimana disajikan pada Tabel 6.

**Tabel 6 Uji Silang dengan Kriteria Dunn (1999)**

| Dimensi Dunn | Alt. 1 | Alt. 2 | Alt. 3 |
|---|---|---|---|
| Efektivitas | Rendah | Sedang | Tinggi |
| Efisiensi | Sedang | Sedang | Tinggi |
| Kecukupan | Rendah | Sedang | Tinggi |
| Kesamaan | Sedang | Rendah | Tinggi |
| Responsivitas | Sedang | Tinggi (lokal) | Tinggi |
| Kelayakan | Tinggi | Tinggi | Sedang |

*Sumber: analisis penulis dengan kriteria Dunn (1999), 2025. Kode alternatif sama dengan Tabel 5.*

Hasil uji silang konsisten dengan evaluasi Bardach: Alternatif 3 tetap unggul pada mayoritas dimensi. Pemilihan Alternatif 3 tidak mengabaikan dua alternatif lainnya, melainkan menempatkannya sebagai satu strategi berlapis: intensifikasi koordinasi informal menjadi budaya kerja prasyarat, Peraturan Wali Kota menjadi instrumen operasional lokal yang mengoperasionalkan payung nasional, dan Keputusan Bersama menjadi payung mengikat yang memberi keduanya basis normatif serta mengikat partisipasi instansi vertikal. Tantangan terbesar Alternatif 3, yaitu koordinasi tiga Kementerian/Lembaga, dikelola melalui pembingkaian Keputusan Bersama sebagai instrumen efisiensi fiskal, penunjukan Kementerian PUPR sebagai *lead*, penerapan bertahap dengan pilot termasuk Kota Bitung, penegasan bahwa instrumen ini bekerja dalam

envelope fiskal yang ada, serta pemanfaatan status KEK Bitung sebagai prioritas nasional. Empat risiko utama, yaitu non-partisipasi instansi vertikal, kelambatan koordinasi antar-Kementerian/Lembaga, kesenjangan kapasitas Bappeda daerah, dan kualitas data jalan, dimitigasi melalui advokasi dan nota kesepahaman, penunjukan *lead ministry* dengan target waktu eksplisit, pelatihan dan kemitraan dengan Universitas Sam Ratulangi, serta investasi survei kondisi jalan dan audit kualitas data berkala.

**Rekomendasi: Keputusan Bersama Tiga Menteri**

Substansi rekomendasi menyentuh kewenangan tiga instansi sekaligus, yaitu Kementerian PUPR sebagai pembina sektor jalan, Kementerian Dalam Negeri sebagai pembina umum pemerintahan daerah, dan Kementerian PPN/Bappenas sebagai koordinator perencanaan nasional. Karena tidak satu pun instansi memiliki kewenangan tunggal, diperlukan instrumen yang mengikat ketiganya sekaligus. Peraturan Pemerintah memang memiliki daya ikat tertinggi, tetapi pembentukannya memerlukan delegasi undang-undang dan proses harmonisasi lintas kementerian yang panjang sehingga tidak menjawab desakan waktu tahun anggaran 2026. Peraturan Presiden lebih cepat daripada Peraturan Pemerintah, tetapi menempatkan beban inisiatif pada Presiden dan lazim diperuntukkan bagi penugasan program lintas sektor baru, sementara substansi rekomendasi ini masih berada dalam lingkup kewenangan yang telah dimiliki ketiga kementerian. Keputusan Bersama bekerja dalam kerangka kewenangan yang ada, mengikat instansi penandatangan beserta jajaran vertikalnya, dan paling cepat ditetapkan; dibanding Peraturan Bersama yang prosedurnya lebih panjang, Keputusan Bersama memberi keseimbangan antara daya ikat lintas instansi dan kecepatan penetapan. Atas pertimbangan tersebut, penelitian ini merekomendasikan penetapan Keputusan Bersama Menteri PUPR, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Koordinasi Perencanaan Jaringan Jalan Multi-Tingkat.

Substansi pokok Keputusan Bersama mencakup empat komponen. Pertama, pembentukan Forum Koordinasi Perencanaan Jalan Multi-Tingkat (FKPJM) di setiap kabupaten/kota melalui Peraturan Kepala Daerah, dengan Kepala Bappeda sebagai koordinator dan keanggotaan yang mencakup Dinas PUTR Kota, Dinas Perhubungan, perwakilan BBPJN, perwakilan Dinas Pekerjaan Umum Provinsi, serta otoritas pelabuhan/KEK bila relevan, dan menyelenggarakan rapat sekurang-kurangnya enam kali per tahun. Kedua, pengembangan Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi sebagai dokumen perencanaan tunggal berhorizon 10 sampai 20 tahun yang memuat

inventarisasi ruas lintas kewenangan, kondisi teknis, beban lalu lintas, serta matriks prioritisasi berbasis empat dimensi dengan bobot masing-masing 25 persen, yaitu kepentingan strategis, kondisi teknis, beban lalu lintas, dan kelayakan fiskal. Ketiga, tulang punggung data jalan (*data spine*) yang mengintegrasikan sistem manajemen jalan nasional, provinsi, dan kota. Keempat, protokol sinkronisasi jadwal program yang mengoordinasikan siklus perencanaan-penganggaran antara anggaran pusat dan daerah melalui rapat khusus pada bulan Maret–April.

Pembagian peran ditetapkan agar Kementerian PUPR menangani standar Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi dan tulang punggung data nasional, Kementerian Dalam Negeri menangani kewajiban daerah membentuk forum dan mandat Bappeda serta integrasi ke dalam dokumen perencanaan daerah, dan Kementerian PPN/Bappenas menangani integrasi dengan rencana kerja pemerintah dan koridor pengembangan ekonomi nasional. Penerapan direncanakan tiga tahap: penyiapan pedoman dan standar (0–6 bulan), uji coba di daerah pilot termasuk Kota Bitung (6–18 bulan), dan penerapan menyeluruh (18–36 bulan). Keberhasilan diukur pada tiga tataran, yaitu keluaran berupa terbitnya pedoman dan terbentuknya forum, hasil berupa tingkat sinkronisasi program antar-tingkat (target 80 persen dalam tiga tahun) dan pengurangan gap kondisi jalan antar-kewenangan (target kurang dari 10 poin persentase), serta dampak berupa peningkatan efisiensi investasi dan percepatan realisasi potensi ekonomi KEK Bitung dengan target pengurangan *lead time* 30 persen.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa fragmentasi perencanaan jaringan jalan multi-tingkat di Kota Bitung, yang kerap dipandang sebagai kelemahan koordinasi teknis, sesungguhnya berakar pada celah normatif dalam arsitektur kelembagaan, yaitu ketiadaan regulasi antar Kementerian/Lembaga yang mewajibkan pembentukan forum koordinasi mengikat dan Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi. Melalui penelusuran berjenjang dengan metode USG dan *Why–Why* pada dua level, peninjauan teori tata kelola multi-tingkat dan *network planning*, serta evaluasi tiga alternatif dengan kriteria Bardach yang diuji silang dengan kriteria Dunn, penetapan Keputusan Bersama Menteri PUPR, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri PPN/Kepala Bappenas merupakan opsi paling sistemik. Rekomendasi mengatur pembentukan Forum Koordinasi Perencanaan Jalan Multi-Tingkat, penyusunan Rencana Jaringan Jalan Terintegrasi, tulang punggung data jalan terpadu, dan protokol sinkronisasi jadwal program lintas sumber anggaran.

Implikasi utama temuan ini adalah bahwa dalam kompresi fiskal 2026, koordinasi lintas-tingkat

pemerintahan bukan lagi optimasi tata kelola, melainkan keharusan operasional agar setiap rupiah investasi jalan menghasilkan pengembalian ekonomi maksimal. Secara akademik, temuan ini menyumbang pada pengembangan teori tata kelola multi-tingkat di Indonesia dengan menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan yang terdesentralisasi, koordinasi tipe kedua tidak dapat diandalkan tumbuh dari interaksi sukarela antarinstansi, melainkan memerlukan instrumen regulasi antarkementerian yang eksplisit; kompresi fiskal berperan bukan sebagai penghambat, melainkan pemicu pelembagaan koordinasi tersebut. Kota Bitung, dengan Bappeda yang berpengalaman dan KEK sebagai aset strategis nasional, berpeluang menjadi laboratorium reformasi arsitektur koordinasi jalan ini dan model bagi daerah lain. Keterbatasan penelitian, terutama fokus pada satu daerah dan dimensi kelembagaan, perlu ditindaklanjuti melalui kajian empiris dan replikasi di daerah dengan tantangan sebanding.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Artikel

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration, 101*(1), 3–22. https://doi.org/10.1111/padm.12874

Asian Development Bank. (2019). *Economic corridor development guidelines*. ADB Publications.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Utara. (2023). *Provinsi Sulawesi Utara Dalam Angka 2023*. BPS Provinsi Sulawesi Utara.

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.

Dunn, W. N. (1999). *Pengantar analisis kebijakan publik* (Edisi kedua). Gadjah Mada University Press.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review, 97*(2), 233–243.

Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In A. W. Cafruny & G. G. Rosenthal (Eds.), *The state of the European Community*. Lynne Rienner.

Marsden, G., & Reardon, L. (Eds.). (2018). *Governance of the smart mobility transition*. Emerald Publishing.

Meyer, M. D., & Miller, E. J. (2001). *Urban transportation planning: A decision-oriented approach* (2nd ed.). McGraw-Hill.

Nielsen, R. Ø., Sørensen, E., & Torfing, J. (2024). Drivers of collaborative governance for the green transition. *Public Management Review, 26*(12), 3715–3740. https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2358321

Rodrigue, J.-P. (2020). *The geography of transport systems* (5th ed.). Routledge.

Torfing, J. (2025). Advancing robust governance in turbulent times: The role of multi-level governance, hybrid governance, and negotiated societal intelligence. *Public Administration*. Advance online publication. https://doi.org/10.1111/padm.70011

World Bank. (2013). *Regional transport corridors: A framework for policy dialogue*. World Bank Publications.

Young, E., & Quinn, L. (2003). *Writing effective public policy papers*. Open Society Institute.

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026.

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2014 tentang Penetapan Kawasan Ekonomi Khusus Bitung.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 34 Tahun 2020 tentang Persyaratan Teknis Jalan dan Kriteria Perencanaan Teknik Jalan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah.

**Dokumen dan Laporan**

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Sulawesi Utara. (2025). *DAK Fisik berkurang Rp349,05 miliar,*

*Sulut tidak ada belanja infrastruktur di tahun 2025*.

Fortune Indonesia. (2026). *Transfer ke Daerah 2026 turun 24 persen*. https://www.fortuneidn.com