

Tanggung Negara Terhadap Kecelakaan Lalu Lintas Akibat Kondisi Jalan Berlubang Perspektif Perlindungan Hukum

¹Septiani Tiara Puspita Sari, ²Siti Marwiyah, ³Fathul Hamdani, ⁴Muhammad Yustino Aribawa

^{1,2,3,4}Universitas Dr. Soetomo, Surabaya, Indonesia
septianitiara915@gmail.com

Article History

Submission : 22-02-2026
Received : 14-03-2026
Revised : 27-04-2026
Accepted : 30-04-2026

Abstract

This study aims to analyze the state's liability for traffic accidents caused by potholes from the perspectives of legal protection and administrative law. The research problem focuses on the legal basis for state liability and forms of government negligence in road maintenance. The study employs a normative legal method using legislative, conceptual, case-based, and comparative approaches through a literature review of primary, secondary, and tertiary legal sources. The results of the study indicate that government negligence in repairing damaged roads can be classified as maladministration and an unlawful act by the government (onrechtmatige overheidsdaad). The novelty of this study lies in the concept of preventive liability based on public service risk as a model of the state's preventive liability to strengthen legal protection and accountability in road infrastructure management.

Keywords: Legal Protection, Potholes, State Liability.

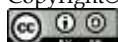
Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk tanggung jawab negara terhadap kecelakaan lalu lintas akibat jalan berlubang dalam perspektif perlindungan hukum dan hukum administrasi negara. Rumusan masalah difokuskan pada dasar hukum pertanggungjawaban negara serta bentuk kelalaian pemerintah dalam pemeliharaan jalan. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan komparatif melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelalaian pemerintah dalam memperbaiki jalan rusak dapat dikualifikasikan sebagai maladministrasi dan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaad). Novelty penelitian ini terletak pada konsep preventive liability berbasis risiko pelayanan publik sebagai model pertanggungjawaban preventif negara guna memperkuat perlindungan hukum dan akuntabilitas penyelenggaraan infrastruktur jalan.

Kata Kunci: Jalan Berlubang, Perlindungan Hukum, Tanggung Jawab Negara.

Pendahuluan

Infrastruktur jalan merupakan elemen fundamental dalam sistem transportasi modern yang menentukan kelancaran mobilitas manusia, distribusi barang, serta integrasi wilayah secara sosial dan ekonomi. Kualitas jalan berhubungan langsung dengan efektivitas pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat. Jalan yang layak berfungsi sebagai prasyarat bagi aktivitas ekonomi, pelayanan publik, serta akses terhadap pendidikan dan kesehatan. Price dan Simorangkir (2022) menegaskan bahwa infrastruktur transportasi yang memadai meningkatkan efisiensi ekonomi sekaligus memperluas konektivitas sosial.



Fungsi strategis tersebut menempatkan jalan sebagai fasilitas publik yang wajib dikelola secara berkelanjutan. Pengelolaan jalan tidak hanya bersifat teknis konstruksi, melainkan juga berkaitan dengan tanggung jawab hukum negara. Perspektif negara hukum menuntut penyelenggaraan infrastruktur yang aman, andal, dan berorientasi pada perlindungan masyarakat. Standar keselamatan jalan menjadi indikator keberhasilan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah.

Data kecelakaan lalu lintas di Indonesia menunjukkan bahwa persoalan keselamatan jalan masih menjadi isu serius. Korps Lalu Lintas Kepolisian Negara Republik Indonesia mencatat lebih dari 150.000 kasus kecelakaan lalu lintas secara nasional sepanjang tahun 2024, dengan ribuan korban meninggal dunia dan kerugian material yang signifikan. Sebagian kecelakaan tersebut berkaitan dengan faktor prasarana jalan, termasuk jalan berlubang, jalan rusak, serta kurangnya fasilitas keselamatan. Provinsi Jawa Timur termasuk wilayah dengan angka kecelakaan yang tinggi karena tingginya mobilitas kendaraan dan distribusi logistik antardaerah. Kasus kecelakaan akibat jalan berlubang juga sering terjadi di Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Gresik, yang menunjukkan lemahnya respons pemeliharaan jalan oleh penyelenggara. Kondisi tersebut menegaskan bahwa keselamatan lalu lintas tidak hanya ditentukan oleh perilaku pengguna jalan, tetapi juga oleh kualitas infrastruktur yang disediakan negara.

Kondisi kerusakan jalan yang dibiarkan tanpa penanganan memadai menimbulkan konsekuensi multidimensional berupa hambatan mobilitas, kerugian ekonomi, serta meningkatnya risiko kecelakaan lalu lintas. Jalan berlubang menjadi salah satu bentuk kerusakan yang paling sering memicu kecelakaan karena mengganggu stabilitas kendaraan dan memaksa pengemudi melakukan manuver mendadak. Fenomena tersebut menunjukkan hubungan erat antara kualitas infrastruktur dan keselamatan public mengaitkan kualitas pelayanan publik dengan tingkat perlindungan negara terhadap warga negara sebagai pengguna fasilitas umum. Kerusakan jalan tidak dapat dipandang semata sebagai persoalan teknis pemeliharaan (Siregar, 2024). Situasi tersebut mencerminkan kualitas tata kelola pemerintahan dalam menyediakan layanan dasar. Risiko keselamatan yang muncul akibat kelalaian pemeliharaan menunjukkan adanya dimensi tanggung jawab hukum. Negara memiliki kewajiban memastikan bahwa ruang lalu lintas terbebas dari potensi bahaya yang dapat diprediksi.

Contoh konkret dapat ditemukan pada sejumlah kecelakaan sepeda motor akibat jalan berlubang di jalur nasional Pantura Jawa Timur yang mengakibatkan korban luka berat bahkan meninggal dunia. Dalam beberapa kasus, masyarakat melakukan protes dengan menandai lubang jalan menggunakan cat atau menanam pohon sebagai bentuk kritik terhadap lambannya perbaikan oleh pemerintah. Peristiwa tersebut memperlihatkan adanya kegagalan pelayanan publik yang bersifat nyata dan berulang. Keadaan demikian menunjukkan bahwa negara tidak hanya berperan sebagai regulator, tetapi juga sebagai pihak yang wajib menjamin keamanan sarana publik yang digunakan masyarakat setiap hari.

Kecelakaan lalu lintas dalam kerangka hukum dipahami sebagai peristiwa yang menimbulkan korban manusia atau kerugian harta benda akibat interaksi antara manusia, kendaraan, dan prasarana jalan. Faktor prasarana sering kali kurang mendapat perhatian dibandingkan faktor manusia. Nurhidayat (2023) menilai bahwa kelalaian penyelenggara infrastruktur dapat dikategorikan sebagai kegagalan penerapan prinsip *good governance*. Kegagalan tersebut menunjukkan tidak optimalnya akuntabilitas negara dalam menjalankan fungsi pelayanan publik. Jalan rusak yang tidak segera diperbaiki memperlihatkan adanya ketidaksesuaian antara norma hukum dan praktik administratif. Situasi ini memperkuat argumentasi bahwa kecelakaan akibat jalan berlubang bukan sekadar peristiwa kebetulan.



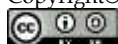
Terdapat hubungan kausal antara kelalaian pemeliharaan dan kerugian masyarakat. Analisis hukum diperlukan untuk menilai sejauh mana negara dapat dimintai pertanggungjawaban atas kondisi tersebut.

Hak atas keselamatan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam kerangka konstitusional dan instrumen hukum nasional. Negara memikul kewajiban untuk menghormati, melindungi, serta memenuhi hak tersebut melalui penyediaan infrastruktur yang aman. Kegagalan negara dalam pelayanan publik dapat menimbulkan tanggung jawab hukum administratif. Pemeliharaan jalan menjadi wujud konkret pelaksanaan kewajiban konstitusional negara. Pengabaian terhadap kerusakan jalan mencerminkan lemahnya perlindungan terhadap hak warga negara (Magister & Riau, 2024). Tanggung jawab negara tidak hanya bersifat moral, tetapi juga yuridis. Dimensi hukum administrasi menempatkan negara sebagai subjek yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas kelalaiannya. Hubungan antara negara dan masyarakat dalam konteks ini bersifat korelatif antara kewajiban pelayanan dan hak atas keselamatan.

Kerangka normatif di Indonesia sebenarnya telah memberikan dasar hukum yang cukup kuat terkait kewajiban penyelenggara jalan. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, serta berbagai peraturan teknis menegaskan tanggung jawab pemerintah dalam menjamin keamanan dan keselamatan pengguna jalan. Hertanto dan Djajaputra (2024) menunjukkan bahwa regulasi telah memuat kewajiban pemeliharaan serta standar keselamatan infrastruktur. Realitas empiris memperlihatkan adanya kesenjangan antara norma dan implementasi. Banyak kasus kerusakan jalan berlangsung lama tanpa tindakan korektif yang cepat. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas mekanisme pengawasan dan evaluasi. Sistem pemeliharaan preventif sering kali tidak berjalan optimal. Ketidaksesuaian antara pengaturan dan pelaksanaan membuka ruang kajian mengenai tanggung jawab negara secara lebih komprehensif.

Kelemahan tata kelola pemeliharaan jalan sering berkaitan dengan tidak berjalannya sistem *preventive maintenance* yang seharusnya dilakukan melalui inspeksi rutin dan tindakan dini. Pemeliharaan preventif merupakan instrumen penting untuk mencegah kerusakan lebih parah pada infrastruktur. Ketidakhadiran mekanisme tersebut meningkatkan risiko kecelakaan serta memperbesar beban sosial ekonomi masyarakat. Respons lambat terhadap laporan kerusakan menunjukkan lemahnya koordinasi antarinstansi. Persoalan ini bukan hanya masalah teknis, tetapi juga mencerminkan kegagalan manajerial dalam administrasi public (Fahri & Harahap, 2025). Risiko yang ditanggung masyarakat menjadi indikator rendahnya kualitas pelayanan negara. Penelitian hukum perlu menelaah dimensi tanggung jawab yang muncul dari kegagalan tersebut. Pendekatan normatif dapat menjelaskan hubungan antara kelalaian administratif dan kewajiban ganti kerugian.

Penelitian sebelumnya cenderung menitikberatkan pada tanggung jawab perdata atau pidana penyelenggara jalan tanpa menguraikan konsep tanggung jawab negara secara utuh dalam perspektif hukum administrasi. Bahwa sebagian penelitian masih melihat persoalan kecelakaan akibat jalan rusak secara parsial. Pendekatan tersebut belum mengaitkan secara sistematis antara kewenangan publik dan kewajiban negara sebagai penyelenggara pelayanan umum. Analisis yang terfragmentasi menyebabkan pemahaman mengenai *state liability* menjadi kurang berkembang (Khudzaifah Dimiyati dkk., 2021). Penelitian terdahulu lebih banyak membahas ganti rugi korban atau unsur kelalaian individual, sedangkan dimensi tanggung jawab negara sebagai subjek hukum publik belum dianalisis secara komprehensif. Letak gap penelitian berada pada belum adanya kajian yang menghubungkan



prinsip perlindungan hukum, teori tanggung jawab negara, dan kewajiban administratif penyelenggara jalan secara terpadu.

Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan mengkaji tanggung jawab negara secara konseptual dan normatif. Fokus diarahkan pada hubungan antara kewajiban administratif dan perlindungan hukum masyarakat atas kecelakaan lalu lintas akibat jalan berlubang. Pendekatan ini memberikan perspektif yang lebih komprehensif dibandingkan studi sebelumnya karena tidak hanya menilai kesalahan teknis pemeliharaan, tetapi juga menempatkan negara sebagai pihak yang wajib bertanggung jawab berdasarkan prinsip negara hukum dan *good governance* (Grindle, 1997). Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimana bentuk tanggung jawab negara terhadap kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh kondisi jalan berlubang dalam perspektif perlindungan hukum dan hukum administrasi negara.

Tujuan utama penelitian ini adalah menganalisis dasar hukum tanggung jawab negara terhadap kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh kondisi jalan berlubang. Penelitian ini juga bertujuan mengidentifikasi bentuk pertanggungjawaban yang dapat dibebankan kepada negara dalam perspektif hukum administrasi dan perdata. Analisis dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian berupaya menjelaskan hubungan antara kewajiban pemeliharaan infrastruktur dan perlindungan hak warga negara. Kajian ini menempatkan kecelakaan lalu lintas sebagai konsekuensi dari kegagalan pelayanan publik. Penelusuran norma hukum dilakukan untuk menemukan konstruksi pertanggungjawaban yang relevan.

Kontribusi penelitian ini terletak pada pengembangan kajian *state liability* dalam konteks penyelenggaraan infrastruktur publik di Indonesia. Penelitian ini menawarkan pendekatan integratif antara teori tanggung jawab negara, prinsip *good governance*, dan perlindungan hak masyarakat. Pendekatan tersebut memperluas analisis yang sebelumnya hanya berfokus pada aspek teknis atau perdata. Kajian ini juga memberikan dasar argumentatif bagi penguatan akuntabilitas administratif dalam pemeliharaan jalan. Hasil penelitian dapat menjadi referensi akademik dalam merumuskan kebijakan publik berbasis tanggung jawab hukum sekaligus mendukung reformasi tata kelola infrastruktur yang berorientasi pada keselamatan publik.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian hukum normatif. Pemilihan metode tersebut didasarkan pada karakter permasalahan yang berfokus pada kekosongan norma, inkonsistensi pengaturan, serta penafsiran prinsip tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan infrastruktur jalan. Penelitian hukum normatif menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum yang berkembang di masyarakat. Pendekatan ini relevan untuk mengkaji pertanggungjawaban negara atas kecelakaan lalu lintas akibat kondisi jalan berlubang karena objek utamanya terletak pada norma hukum, asas hukum, dan konsep tanggung jawab negara dalam perspektif perlindungan hukum. *IRAC-based legal reasoning* dalam penelitian normatif juga memungkinkan penelusuran hubungan antara kewajiban negara dan hak warga negara secara sistematis (Marzuki, 2021).

Tipe penelitian yang digunakan bersifat preskriptif-analitis. Penelitian preskriptif tidak hanya mendeskripsikan hukum positif yang berlaku, tetapi juga memberikan argumentasi mengenai bagaimana hukum seharusnya diterapkan dalam menjamin perlindungan masyarakat sebagai pengguna jalan. Pendekatan preskriptif diperlukan untuk merumuskan konstruksi tanggung jawab negara yang selaras dengan prinsip negara hukum,



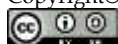
asas perlindungan warga negara, serta standar penyelenggaraan pelayanan publik. Soekanto dan Mamudji (2022) menjelaskan bahwa penelitian hukum preskriptif bertujuan menemukan solusi atas isu hukum melalui argumentasi yang berlandaskan norma, asas, dan doktrin hukum.

Pendekatan penelitian meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*) (Soekanto & Mamudji, 2019). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang mengatur penyelenggaraan jalan, lalu lintas, kewenangan pemerintah, dan tanggung jawab administrasi negara, khususnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami doktrin hukum mengenai *state liability*, perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), serta asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dibahas dalam literatur dan penelitian terdahulu (Hadjon, 2002). Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah beberapa peristiwa konkret kecelakaan lalu lintas akibat jalan berlubang yang menimbulkan korban jiwa maupun kerugian materiil, baik pada jalan nasional maupun jalan daerah. Analisis kasus diperlukan untuk melihat hubungan kausal antara kelalaian pemeliharaan jalan dan kerugian masyarakat serta menguji efektivitas norma hukum dalam praktik (Hutchinson & Duncan, 2020).

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan jalan, keselamatan lalu lintas, tanggung jawab pemerintah, serta putusan pengadilan yang relevan dengan tanggung jawab negara atas kerugian masyarakat. Bahan hukum sekunder berupa buku teks, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, tesis, disertasi, serta pendapat para sarjana yang relevan dengan konsep tanggung jawab negara dan hukum administrasi negara. Bahan hukum tersier digunakan sebagai penunjang untuk memberikan pemahaman terminologis, kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan indeks peraturan guna memperjelas sistematika analisis.

Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan teknik penelusuran sistematis terhadap regulasi, dokumen resmi, putusan pengadilan, dan publikasi ilmiah yang memiliki relevansi dengan rumusan masalah penelitian. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian diklasifikasikan berdasarkan hierarki norma, tema pembahasan, substansi pengaturan, dan keterkaitannya dengan konsep tanggung jawab negara. Tahap ini bertujuan membangun struktur argumentasi yang runtut serta menghindari tumpang tindih analisis antarsumber hukum.

Pengolahan bahan hukum dilakukan melalui proses identifikasi, kategorisasi, interpretasi, dan sistematisasi norma untuk menemukan hubungan antara kewenangan negara, kewajiban pemeliharaan jalan, dan konsekuensi hukum atas kelalaian penyelenggaraan. Metode interpretasi hukum yang digunakan meliputi interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis, interpretasi teleologis, dan interpretasi historis. Interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami makna tekstual norma dalam peraturan perundang-undangan. Interpretasi sistematis dilakukan dengan menempatkan suatu norma dalam keseluruhan sistem hukum agar tidak terjadi kontradiksi antaraturan. Interpretasi teleologis digunakan untuk menilai tujuan pembentukan norma, khususnya dalam konteks perlindungan keselamatan masyarakat. Interpretasi historis digunakan untuk menelusuri latar belakang pembentukan norma yang berkaitan dengan tanggung jawab negara (Atmadja & Budiarta, 2018).



Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pola pikir deduktif, argumentatif, dan sistematis. Analisis deduktif dilakukan dengan menarik kesimpulan dari prinsip hukum umum menuju peristiwa konkret yang menjadi objek kajian. Teknik argumentatif digunakan untuk membangun konstruksi hukum mengenai dasar pertanggungjawaban negara, bentuk kelalaian administratif, dan mekanisme perlindungan hukum bagi korban kecelakaan akibat jalan berlubang. Teknik sistematis dilakukan dengan menghubungkan norma hukum, asas hukum, teori tanggung jawab negara, dan praktik penyelenggaraan pelayanan publik agar menghasilkan kesimpulan yang konsisten. Pendekatan ini memungkinkan penemuan hubungan antara *das sollen* dan *das sein* secara lebih komprehensif. Melalui metode tersebut, penelitian menghasilkan konstruksi analitis yang menempatkan tanggung jawab negara tidak semata sebagai kewajiban moral administratif, tetapi sebagai konsekuensi yuridis dari mandat konstitusional untuk menjamin keselamatan, kesejahteraan, dan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan infrastruktur jalan. Pendekatan ini memperkuat posisi negara sebagai subjek hukum publik yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas kelalaian pelayanan publik yang menimbulkan kerugian bagi warga negara.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

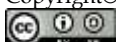
A. Konstruksi Tanggung Jawab Negara dalam Penyelenggaraan Infrastruktur Jalan

1. Dasar Hukum Tanggung Jawab Negara dalam Penyelenggaraan Jalan

Konsep tanggung jawab negara merupakan salah satu pilar utama dalam hukum administrasi negara, terutama dalam kerangka negara hukum modern. Negara tidak hanya bertanggung jawab atas tindakan aktif pemerintah dalam menjalankan kewenangan publik, tetapi juga atas kelalaian dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Bahwa tanggung jawab negara merupakan konsekuensi dari prinsip negara hukum yang menempatkan pemerintah sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan maupun kelalaiannya. Jalan sebagai fasilitas publik memiliki dimensi pelayanan dasar yang berkaitan langsung dengan hak warga negara atas keselamatan dan perlindungan hukum (Siregar, 2024).

Konstruksi hukum penyelenggaraan jalan ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Kedua regulasi tersebut menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara jalan yang wajib melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, pemeliharaan, dan pengawasan jalan. Kewajiban tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung tanggung jawab aktif negara untuk menjamin keamanan dan keselamatan pengguna jalan. Hertanto dan Djajaputra (2024) menegaskan bahwa kewajiban pemeliharaan jalan merupakan bentuk konkret perlindungan hukum negara terhadap masyarakat pengguna jalan.

Asas *lex specialis derogat legi generali* memperkuat kedudukan kedua undang-undang tersebut sebagai dasar utama pertanggungjawaban negara dalam konteks kecelakaan akibat jalan berlubang. Norma hukum tersebut menunjukkan bahwa negara tidak dapat melepaskan diri dari konsekuensi hukum apabila terjadi kerugian akibat kelalaian pemeliharaan jalan (Asshiddiqie, 2020). Kegagalan pemerintah menjalankan kewajiban tersebut dapat dikualifikasikan sebagai bentuk perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang telah berkembang dalam doktrin hukum administrasi dan yurisprudensi peradilan (Zainal Arifin Mochtar & Eddy O.S Hiarije, 2021). Prinsip *equality before the law* menegaskan bahwa negara tidak memiliki kekebalan absolut dalam hubungan hukum



dengan warga negara. Pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban apabila penyelenggaraan pelayanan publik menimbulkan kerugian yang dapat diprediksi (Walzer, 1983). Legitimasi tuntutan masyarakat terhadap negara lahir dari kewajiban konstitusional pemerintah untuk menjamin keselamatan dan kesejahteraan warga negara. Perspektif ini memperlihatkan bahwa tanggung jawab negara tidak hanya bersifat moral, tetapi juga yuridis (Anwar & Sari, 2021).

2. Bentuk Kelalaian Pemerintah dalam Pemeliharaan Jalan

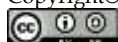
Kelalaian pemerintah dalam konteks pemeliharaan jalan tidak selalu berupa tindakan aktif yang melanggar hukum, tetapi lebih sering muncul dalam bentuk pembiaran terhadap kerusakan jalan yang telah diketahui keberadaannya. Jalan berlubang yang tidak segera diperbaiki meskipun telah menimbulkan risiko keselamatan merupakan bentuk nyata dari kelalaian administratif. Keadaan tersebut menunjukkan tidak berjalannya sistem *preventive maintenance* yang seharusnya dilakukan secara rutin dan terukur.

Teori *liability of the state* menempatkan kelalaian administratif sebagai dasar utama tanggung jawab negara apabila terdapat unsur kewenangan, kewajiban, kesalahan, dan kerugian yang dapat diperkirakan (Abdurrahman, 2024). Jalan rusak yang dibiarkan tanpa tindakan korektif memenuhi unsur tersebut karena pemerintah memiliki kewenangan penuh atas pengelolaan jalan dan kewajiban hukum untuk menjamin keselamatan pengguna jalan.

Fenomena empiris menunjukkan bahwa masyarakat sering kali menjadi pihak yang menanggung kerugian akibat kecelakaan lalu lintas tanpa adanya mekanisme kompensasi yang jelas. Kasus kecelakaan sepeda motor akibat jalan berlubang di jalur Pantura Jawa Timur, Jalan Raya Sidoarjo, dan beberapa ruas jalan nasional di Surabaya menunjukkan bahwa kerusakan jalan sering berlangsung lama tanpa perbaikan cepat. Dalam beberapa kasus, masyarakat menandai jalan berlubang dengan cat atau menanam pohon sebagai bentuk protes terhadap lambannya respons pemerintah. Situasi tersebut memperlihatkan adanya kegagalan pelayanan publik yang bersifat berulang dan sistemik.

Tingginya ketergantungan masyarakat terhadap transportasi darat menyebabkan kerusakan jalan berdampak langsung terhadap keselamatan, produktivitas ekonomi, dan beban sosial masyarakat. Kerusakan jalan tidak lagi dapat dipandang sebagai persoalan teknis semata, tetapi telah berkembang menjadi persoalan perlindungan hukum warga negara (Agustin dkk., 2025). Perspektif hukum administrasi memandang kelalaian pemeliharaan jalan sebagai bentuk maladministrasi pelayanan publik. Maladministrasi terjadi ketika penyelenggara pemerintahan tidak menjalankan kewajiban hukum secara tepat, efisien, dan akuntabel sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Bentuk maladministrasi dapat berupa penundaan berlarut, pengabaian kewajiban hukum, penyalahgunaan wewenang, maupun tidak adanya tindakan korektif terhadap risiko yang dapat diprediksi.

Nurhidayat (2023) menegaskan bahwa lemahnya pemeliharaan jalan menunjukkan tidak optimalnya penerapan prinsip *good governance*, khususnya asas kepastian hukum, asas akuntabilitas, dan asas perlindungan terhadap masyarakat. Ketidadaan standar pemeliharaan yang terukur menyebabkan sulitnya menentukan batas kelalaian pemerintah. Kondisi ini berimplikasi pada lemahnya posisi korban dalam menuntut hak atas ganti kerugian. Analisis yuridis menunjukkan bahwa regulasi yang ada lebih banyak menekankan kewenangan pemerintah dibandingkan konsekuensi hukum atas kelalaiannya. Norma sanksi administratif maupun mekanisme kompensasi bagi korban belum dirumuskan secara operasional. Kekosongan norma tersebut menyebabkan pembuktian hubungan kausal antara kerusakan



jalan dan kecelakaan menjadi sulit dalam praktik. Situasi demikian memperlihatkan ketidaksinkronan antara norma kewajiban dan norma pertanggungjawaban.

Pendekatan maladministrasi memperluas pemahaman bahwa tanggung jawab negara tidak hanya lahir dari kesalahan individual pejabat, tetapi juga dari kegagalan institusional dalam sistem pelayanan publik. Perspektif ini penting karena kerusakan jalan sering merupakan hasil dari kelemahan manajerial, lemahnya koordinasi antarinstansi, dan tidak efektifnya sistem pengawasan. Kajian yurisprudensi menunjukkan bahwa gugatan terhadap pemerintah akibat kerusakan infrastruktur publik pada dasarnya dimungkinkan melalui mekanisme gugatan perdata atas dasar perbuatan melawan hukum maupun melalui sengketa administrasi negara. Salah satu pola gugatan yang berkembang adalah tuntutan ganti rugi terhadap pemerintah daerah akibat kecelakaan yang disebabkan oleh jalan rusak yang tidak segera diperbaiki.

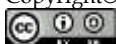
Dalam praktik peradilan, hakim menilai adanya unsur kesalahan apabila pemerintah mengetahui atau seharusnya mengetahui adanya kerusakan jalan, tetapi tidak melakukan tindakan perbaikan dalam waktu yang wajar. Doktrin *foreseeability of harm* menjadi penting dalam menentukan tanggung jawab negara. Jika risiko kecelakaan dapat diprediksi secara rasional dan pemerintah tidak melakukan tindakan pencegahan, maka unsur kelalaian dapat dibuktikan (Mahfud MD, 2020).

Pendekatan ini sejalan dengan konsep *onrechtmatige overheidsdaad* yang telah diterima dalam perkembangan hukum Indonesia. Pemerintah sebagai badan publik dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan atau kelalaian yang merugikan warga negara. Bahwa negara kesejahteraan menuntut kehadiran aktif pemerintah dalam menjamin keselamatan masyarakat, sehingga kegagalan pelayanan publik tidak dapat diposisikan sebagai risiko biasa yang harus ditanggung sendiri oleh warga negara (Rondinelli, 1981). Analisis kasus memperlihatkan bahwa korban kecelakaan akibat jalan berlubang sering menghadapi kendala pembuktian, terutama dalam menentukan pihak penyelenggara jalan dan hubungan sebab akibat dengan kerugian yang timbul. Penelitian ini menemukan perlunya sistem identifikasi jalan yang transparan dan mekanisme pengaduan yang terintegrasi agar akses keadilan bagi masyarakat menjadi lebih efektif.

B. Analisis Yuridis dan Implikasi Tanggung Jawab Negara terhadap Perlindungan Pengguna Jalan

Tanggung jawab perdata negara merupakan bentuk pertanggungjawaban hukum yang timbul akibat perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Kelalaian memperbaiki jalan rusak setelah diketahui keberadaannya memenuhi kategori *negligence* dalam doktrin hukum. Bahwa tanggung jawab negara lahir dari kewajiban hukum yang tidak dijalankan, baik dalam bentuk tindakan aktif maupun pembiaran administrative (Suteki, 2021).

Konsep pertanggungjawaban yang berkembang selama ini masih bersifat *complaint-based liability*, yaitu negara baru merespons setelah adanya pengaduan atau gugatan dari masyarakat. Konsep tersebut menempatkan korban pada posisi yang lemah karena beban pembuktian sepenuhnya berada pada pihak yang dirugikan. Penelitian ini menawarkan konsep baru berupa *preventive liability* berbasis risiko pelayanan publik. Konsep ini menempatkan keselamatan masyarakat sebagai indikator utama kinerja pemerintah, sehingga tanggung jawab negara lahir sejak adanya potensi bahaya yang dapat diprediksi, bukan setelah korban jatuh. Konsep *preventive liability* memperkuat pendekatan administratif preventif melalui inspeksi rutin, transparansi data kerusakan jalan, serta sistem respons cepat terhadap laporan masyarakat. Pendekatan ini lebih sesuai dengan prinsip negara



kejahateraan karena negara bertindak sebagai pelindung aktif, bukan sekadar pihak yang merespons setelah terjadinya kerugian.

Penelitian terdahulu umumnya menitikberatkan pada aspek teknis pembangunan jalan atau pertanggungjawaban perdata individual tanpa menguraikan konsep tanggung jawab negara secara utuh dalam perspektif hukum administrasi. Tinangon (2023) menunjukkan bahwa sebagian besar kajian masih melihat kecelakaan akibat jalan rusak sebagai persoalan kelalaian biasa, bukan sebagai bentuk kegagalan pelayanan publik yang melibatkan tanggung jawab institusional negara.

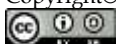
Penelitian ini menghadirkan perspektif berbeda dengan menempatkan kerusakan jalan sebagai isu tanggung jawab hukum publik dan maladministrasi negara. Analisis tidak hanya berfokus pada ganti rugi korban, tetapi juga pada rekonstruksi model pertanggungjawaban administratif berbasis risiko pelayanan publik. Pendekatan ini memperluas diskursus hukum administrasi dengan menghubungkan teori *state liability*, prinsip *good governance*, dan perlindungan hak warga negara secara sistematis (Palguna, 2019). Novelty penelitian terletak pada formulasi konsep pertanggungjawaban administratif berbasis *preventive liability* yang menggeser paradigma dari pertanggungjawaban pasif menuju pertanggungjawaban preventif. Konsep ini belum banyak dibahas dalam penelitian sebelumnya, khususnya dalam konteks kecelakaan lalu lintas akibat jalan berlubang di Indonesia.

Implikasi teoretis penelitian ini memperkuat integrasi antara hukum administrasi, hukum perdata, dan konsep tanggung jawab negara. Kerugian akibat jalan rusak tidak dapat dipandang sebagai peristiwa biasa, melainkan sebagai konsekuensi hukum dari kegagalan penyelenggaraan pelayanan publik. Pendekatan multidisipliner menjadi penting dalam membangun sistem pertanggungjawaban yang komprehensif.

Implikasi praktis penelitian menunjukkan perlunya pembentukan standar nasional pemeliharaan jalan yang mengikat seluruh penyelenggara jalan, baik pusat maupun daerah. Standar tersebut harus disertai mekanisme evaluasi berkala, transparansi informasi, pengawasan publik, dan sistem pengaduan masyarakat yang efektif. Kehadiran sistem tersebut dapat mencegah kerugian publik sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pertanggungjawaban negara terhadap kecelakaan lalu lintas akibat jalan berlubang memperkuat kepastian hukum, melindungi hak masyarakat, meningkatkan standar keselamatan, dan mendorong reformasi tata kelola pemerintahan. Negara dalam kerangka *welfare state* wajib memastikan setiap pelayanan publik memberikan manfaat nyata dan perlindungan efektif bagi masyarakat. Reformulasi kebijakan hukum menjadi kebutuhan mendesak agar keselamatan publik menjadi orientasi utama dalam penyelenggaraan infrastruktur jalan (Sheikh Yusuf, 2025).

Kesimpulan

Tanggung jawab negara terhadap kecelakaan lalu lintas akibat kondisi jalan berlubang merupakan konsekuensi yuridis dari prinsip negara hukum, perlindungan hak warga negara, dan kewajiban penyelenggaraan pelayanan publik yang aman serta berkelanjutan. Negara sebagai penyelenggara jalan tidak hanya memiliki kewenangan administratif dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, tetapi juga memikul tanggung jawab hukum atas kerugian yang timbul akibat kelalaian dalam menjalankan kewajiban tersebut. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan dasar normatif bahwa pemerintah wajib menjamin keselamatan pengguna jalan sebagai bagian dari perlindungan hukum terhadap masyarakat.

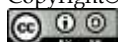


Kelalaian pemerintah dalam pemeliharaan jalan, khususnya pembiaran terhadap jalan berlubang yang telah diketahui keberadaannya, dapat dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi dan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Kelalaian tersebut menunjukkan tidak optimalnya penerapan prinsip *good governance*, terutama asas kepastian hukum, akuntabilitas, dan perlindungan terhadap masyarakat. Ketiadaan sistem *preventive maintenance* yang efektif, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta belum adanya mekanisme kompensasi yang jelas bagi korban memperlihatkan bahwa tanggung jawab negara masih bersifat reaktif dan belum berorientasi pada pencegahan risiko secara sistematis.

Penelitian ini menemukan bahwa konsep pertanggungjawaban negara yang selama ini bersifat *complaint-based liability* perlu direkonstruksi menuju *preventive liability* berbasis risiko pelayanan publik. Konsep ini menempatkan negara sebagai pelindung aktif yang bertanggung jawab sejak adanya potensi bahaya yang dapat diprediksi, bukan hanya setelah terjadinya kecelakaan dan kerugian masyarakat. Pendekatan tersebut sejalan dengan konsep *welfare state* dan prinsip perlindungan hukum yang menuntut kehadiran negara secara nyata dalam menjamin keselamatan publik. Reformulasi kebijakan melalui standar nasional pemeliharaan jalan, sistem pengawasan yang terukur, transparansi informasi kerusakan jalan, serta mekanisme pengaduan dan kompensasi yang efektif menjadi langkah penting untuk memperkuat akuntabilitas negara dan mewujudkan perlindungan hukum yang berkeadilan bagi pengguna jalan.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, F. (2024). State liability dalam perspektif hukum administrasi negara modern. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 54(1), 88–104.
- Agustin, R., Prasetyo, A., & Lestari, N. (2025). Infrastruktur jalan dan perlindungan hukum masyarakat pengguna jalan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 22(1), 55–71.
- Anwar, M., & Sari, D. P. (2021). Equality before the law dan tanggung jawab negara dalam pelayanan publik. *Jurnal Konstitusi*, 18(4), 611–628. <https://doi.org/10.31078/jk1847>
- Asshiddiqie, J. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers.
- Atmadja, I. D. G., & Budiarta, I. N. P. (2018). *Teori-teori hukum*. Setara Press.
- Fahri, A., & Harahap, M. (2025). Preventive maintenance dalam tata kelola infrastruktur jalan dan implikasinya terhadap keselamatan publik. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 12(1), 45–60.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.
- Hadjon, P. M. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction To The Indonesian Administrative Law*. Gadjah Mada University Press.
- Hertanto, R., & Djajaputra, G. (2024). Tanggung jawab pemerintah dalam pemeliharaan jalan dan perlindungan pengguna jalan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 21(2), 133–148.
- Hutchinson, T., & Duncan, N. (2020). Defining and describing what we do: Doctrinal legal research. *Deakin Law Review*, 17(1), 83–119. <https://doi.org/10.21153/dlr2012vol17no1art70>
- Khudzaifah Dimiyati, Haedar Nashir, Elviandri, Absori, Kelik Wardiono, & Arief Budiono. (2021). Indonesia as a Legal Welfare State: A Prophetic-Transcendental Basis. *Heliyon*, 7(8). <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e07865>
- Magister, H., & Riau, U. (2024). Kegagalan pelayanan publik dan tanggung jawab administratif negara. *Jurnal Ilmu Hukum*, 15(1), 77–91.
- Mahfud MD, M. (2020). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajawali Pers.



- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum (Edisi revisi)*. Kencana.
- Nurhidayat, A. (2023). Good governance dan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan infrastruktur publik. *Jurnal Konstitusi*, 20(4), 512–528. <https://doi.org/10.31078/jk2045>
- Palguna, I. D. G. (2019). *Welfare State vs Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Price, R., & Simorangkir, P. (2022). Transportation infrastructure and legal responsibility in public service governance. *Journal of Infrastructure Policy and Development*, 6(2), 101–118.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
- Sheikh Yusuf, D. T. (2025). Legal Liability of Notaries for Authentic Deeds Containing Formal and Material Defects. *International Journal of Law Review and State Administration*.
- Siregar, M. (2024). Perlindungan hukum masyarakat terhadap kerugian akibat pelayanan publik yang tidak memadai. *Jurnal Yudisial*, 17(1), 55–72.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2019). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2022). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. RajaGrafindo Persada.
- Suteki. (2021). Criminalization of Professional Negligence in Indonesia: A Critical Legal Study. *Journal of Law, Policy and Globalization*, 108, 45–55.
- Tinagon. (2023). *State liability and public accountability in road infrastructure governance*. 17(2), 221–238. <https://doi.org/10.30652/jih.v17i2.2023>
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Basic Books.
- Zainal Arifin Mochtar & Eddy O.S Hiarij. (2021). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, dan Filsafat Hukum*. Perpustakaan Nasional.

