

## BAB I PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pasal 1 UUD 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom dan bersifat daerah administrasi. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber-sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, nepotisme (KKN). Penyelenggaraan pemerintah daerah juga merupakan sub sistem dari pemerintah negara sehingga antara keuangan daerah dengan keuangan negara akan mempunyai hubungan erat dan saling mempengaruhi.

Mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah serta secara proposional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada daerah dalam

rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaraan pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Penugasan pemerintahan pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

Dari ketiga jenis pelimpahan wewenang tersebut, hanya pelimpahan wewenang dalam rangka pelaksanaan desentralisasi saja yang merupakan sumber keuangan daerah melalui alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan alokasi dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak merupakan sumber penerimaan APBD dan diadministrasikan serta dipertanggungjawabkan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi.

Implementasi otonomi daerah yang mulai diberlakukan mengacu pada dua UU, yaitu UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Sektor pelayanan dasar merupakan salah satu sektor yang mengalami perubahan secara mendasar dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, baik dari segi birokrasi kewenangan penyelenggaraan pendidikan maupun dari aspek pendanaanya. Sebelum diterbitkan PP tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah secara resmi diberlakukan pemerintah, maka antisipasi implikasi otonomi daerah terhadap sektor pendidikan hanya dapat dilakukan dengan mengacu pada UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyangkut banyak aspek dan segi. Akan tetapi yang menjadi sorotan adalah persoalan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Masalah hubungan kewenangan ini senantiasa dijadikan objek yang tidak pernah berakhir selama masih terdapat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya, dengan kata lain menjadi urusan rumah tangga daerah.

Kebijakan-kebijakan pemerintah pusat terutama kebijakan dalam keuangan negara haruslah melibatkan pemerintahan daerah. Sebab, kinerja dan pengelolaan keuangan daerah saat ini menduduki posisi penting dalam strategi pemberdayaan pemerintah daerah terlebih lagi dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah dan mewujudkan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Tuntutan terhadap pengelolaan keuangan rakyat (*public money*) secara baik merupakan *issue* utama yang harus dilakukan pemerintahan daerah dalam mewujudkan tujuan pemerintahan yang bersih (*clean government*), dimana pengelolaan keuangan daerah yang baik adalah kemampuan mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, transparan dan akuntabel.

Didalam melaksanakan berbagai tugas dari tahun ke tahun yang dibebankan kepada daerah, maka setiap daerah itu sangat bergantung dan tidak bisa lepas dari keuangan, untuk itu seluruh kegiatan pemerintah baik pusat maupun daerah dan untuk mengantisipasi agar roda pembangunan

yang sedang dilaksanakan tidak terhambat, pemerintah membutuhkan dana yang tidak sedikit.

Hakekat pemerintah daerah itu sama dengan pemerintah pusat atau negara, membutuhkan dana dan pengelolaan yang baik untuk pembiayaan penyelenggaraan pembangunan daerah. Sumber pendapatan daerah sendiri dengan pembangunan merupakan suatu mata rantai yang tidak dapat dipisahkan dan keduanya merupakan suatu hubungan yang saling menunjang.<sup>1</sup>

Sebagai bagian dari pemerintah, pemerintah daerah harus mampu mengambil beberapa langkah terobosan untuk membiayai kelancaran kegiatan daerahnya masing-masing. Bertolak dari hal itu maka setiap daerah harus mampu menggali kekayaannya sebagai sumber pendapatan daerah disamping sumber pembiayaan dari pemerintah pusat. Tidak mungkin semua sumber pembiayaan ditanggung oleh pemerintah pusat. Karena itulah pemerintah menentukan suatu kebijaksanaan dimana daerah sebagai daerah otonom diberi hak dan wewenang untuk menggali sumber pendapatan yang berasal dari daerahnya masing-masing berdasarkan peraturan yang berlaku, untuk melaksanakan segala kegiatan dan pembangunannya.

Pada kenyataannya, dengan pendapatannya sendiri seringkali daerah kurang maksimal dalam memenuhi kebutuhannya. Hal ini dikarenakan sumber daerah relatif kecil jumlahnya dan tidak semua sektor memberikan pemasukan yang tinggi mengingat kondisi daerah yang berbeda-beda. Kondisi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling terkait antara satu

---

<sup>1</sup> Josef Riwo Kaho, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali, Jakarta. hlm. 125

dengan yang lain, misalnya: letak geografis, jumlah penduduk, tingkat pendidikan dan lain sebagainya. Karena itulah pemerintah pusat menyediakan dana subsidi ataupun sumbangan dan bantuan bagi tiap-tiap daerah yang besarnya ditentukan oleh tingkat kemampuan masing-masing daerah atau disesuaikan dengan keserasian antara kebutuhan daerah satu dengan yang lain.

Masalah keuangan daerah merupakan masalah vital yang dapat menentukan kelangsungan hidup suatu daerah. Sebagai tindak lanjut UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan dikeluarkannya peraturan itu diharapkan agar pemerintah daerah memiliki kecakapan mengelola keuangan, baik dari sudut menata setiap daerah dapat menjaga kelangsungan hidupnya dalam rangka mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Sebagai landasan yuridis dalam pengelolaan keuangan daerah dan sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pemerintah telah menerbitkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur lebih jelas tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah itu sendiri. Dengan adanya peraturan tersebut diharapkan kinerja pemerintah dapat lebih baik dari sebelumnya.

Kota Malang merupakan daerah otonom dengan laju perekonomian yang cukup pesat dan tengah giat melaksanakan pembangunan di berbagai

sektor kehidupan. Untuk menunjang berjalannya pembangunan tersebut, selain sarana dan prasarana serta sumber daya manusia, manajemen pengelolaan merupakan ujung tombak utama. Dengan pengelolaan keuangan daerah yang baik tentunya akan terpengaruh terhadap program-program yang telah diagendakan oleh pemerintah daerah karena akan ada sinkronisasi antara program dengan pelaksanaan program dengan dana yang tentunya sesuai dengan pelaksanaan program dengan dana yang tentunya sesuai dengan anggaran yang sudah ada. Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah Kota Malang telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2008. Tujuan dikeluarkannya Perda Pengelolaan Daerah adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, keuangan daerah sebagai bagian dari pelaksanaan pemerintah daerah perlu dikelola secara efektif, efisien, transparan, akuntabel dan terjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan pengelolaannya.

Jaringan jalan merupakan unsur utama dalam pembangunan kota utamanya yang berhubungan dengan strategi pengembangan dan perluasan kota. Selanjutnya klasifikasi sistem jalan utama di kota Malang menurut fungsinya terdiri dari jalan arteri Primer dan sekunder yang merupakan poros Utara—selatan dan sebagian besar untuk rute Timur-Barat merupakan jalan kolektor.

Tabel 1

## PANJANG JALAN BERDASARKAN FUNGSI JALAN

No	Fungsi	Panjang (KM)
1.	Arteri Primer	30,1
2.	Arteri Sekunder	28,6
3.	Kolektor Primer I	26,2
4.	Kolektor Primer II	23,4
5.	Kolektor Primer III	76,79
6.	Kolektor Primer IV	179,95
7.	Kolektor Sekunder	18,4
8.	Lokal Primer	0,4
9.	Lokal Sekunder	282,5
<b>Total</b>		<b>663,34</b>

(Sumber Data Sekunder: DPU Kota Malang, diolah 2011)

Perkerasan jalan di Kota Malang kondisinya relatif baik, namun masih banyak jalan-jalan lokal yang kondisinya kurang baik. Permukaan jalan memburuk akibat kurangnya pemeliharaan dan air yang tergenang tidak dapat mengalir karena kurangnya sistem drainase yang memadai. Secara umum kondisi jaringan jalan yang ada di Kota Malang pada tahun 2000 adalah jalan dalam kondisi rusak sepanjang 86,41 Km, jalan dalam kondisi sedang sepanjang 398,31 Km dan jalan dalam kondisi baik sepanjang 180,92 Km. Permasalahan sektor jalan kota di Kota Malang pada umumnya berkisar pada masalah kecelakaan lalu lintas, kurang lengkapnya sarana prasarana transportasi, dan penerapan sistem lalu lintas jalan kota yang kurang sempurna.

Secara umum permasalahan sektor jalan kota di Kota Malang dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Permasalahan Keselamatan Jalan Raya.

Permasalahan keselamatan jalan raya terjadi pada beberapa lokasi yang berada di dalam kota, yaitu :

- a. Pada persimpangan-persimpangan yang tidak dilengkapi tanda pengatur lalu lintas dimana sering terjadi konflik lalu lintas.
- b. Pada jalan yang lampu lalu lintasnya tidak berfungsi dengan baik atau geometriknya tidak baik.
- c. Akses ke terminal, dimana terdapatnya konflik antar pejalan kaki, angkutan kota dan lalu lintas lainnya.
- d. Sisi ruas jalan yang digunakan untuk berbagai kegiatan, seperti pedagang kaki lima, parkir mobil, becak dan lalu lintas pejalan kaki yang tidak teratur.

## 2. Kecelakaan Lalu Lintas

Lokasi rawan kecelakaan yang terjadi sering terdapat pada ruas - ruas jalan utama seperti :

- a. Jalan Kolonel Sugiono
  1. Pada Persimpangan reI K.A dengan Jl. Sartono, Jl. Kebalen Wetan, Jl. Martadinata.
  2. Sekitar Persimpangan Jl Satsuit Tubun dan akses ke Terminal Gadang dan Pasar Induk Gadang.
- b. Jalan Supriadi
  1. Berdekatan dengan RS Soepraoen dan STM Nusantara.
- c. Jalan MT. Haryono
  1. Sekitar Pasar Dinoyo



2. Disepanjang ruas jalan yang melintasi Kelurahan Tlogomas (sekitar Perumahan Bukit Hijau dan Permata Hijau) hingga terminal Landungsari.
  - d. Jalan Basuki Rachmad yang berdekatan dengan kantor Telkom dan pada ruas Jalan Sudarmo yang berdekatan dengan persimpangan Jalan Ciliwung dengan pasar buah.
3. Kapasitas persimpangan
  - a. Permasalahan kapasitas yang dijumpai pada beberapa persimpangan utama yang menjadi lokasi kritis yang telah dilengkapi dengan lampu lalu lintas tetapi masih memerlukan perbaikan serta adanya pelebaran jalan untuk menambah kapasitas.
  - b. Beberapa perlengkapan lampu lalu lintas memerlukan pergantian karena alat pengontrol lampu sudah tidak berfungsi pada saat penyalaan.
4. Jalan satu arah
  - a. Sistem satu arah banyak diterapkan pada ruas jalan di Kota Malang terutama pada pusat kota. Pengendara akan menempuh jarak lebih jauh apabila ingin memutar arah dan harus menuju ke putaran-U.
  - b. Sistem seperti ini terutama berdampak pada trayek angkutan kota yang lintasannya bervariasi.
5. Akses ke terminal
  - a. Persimpangan yang berdekatan dengan terminal pada umumnya mengalami kemacetan lalu lintas yang diakibatkan oleh banyaknya angkutan kota dan bus yang keluar masuk terminal. Sedangkan pada

akses terminal terjadi konflik antara pejalan kaki, angkutan kota, bus dan kendaraan lainnya.

- b. Permasalahan utama yang terjadi pada Terminal Arjosari ditimbulkan oleh persimpangan Jalan Raden Intan dimana angkutan kota membelok dari jalan utama. Pada Terminal Gadang kondisi sangat macet terutama pada persimpangan jalan K.S. Tubun yang berdekatan dengan Pasar Gadang yang kegiatan utamanya memanfaatkan sebagian badan jalan sehingga mempengaruhi lalu lintas dipersimpangan. Di terminal Landungsari juga mengalami kemacetan yang terjadi pada pintu keluar menuju jalan utama karena lampu lalu lintas pada lokasi ini sudah tidak ada atau tidak berfungsi lagi.

#### 6. Dampak angkutan terhadap arus lalu lintas

- a. Banyak angkutan kota yang beroperasi sangat berpengaruh terhadap lalu lintas terutama pada masalah kemacetan.
- b. Trayek angkutan umum yang melalui pusat kota terpecah ke berbagai jalan yang berbeda.

#### 7. Parkir di badan jalan

Pada umumnya ruas jalan dalam kota dimanfaatkan sebagai lahan parkir kecuali pada jalan-jalan utama yang memiliki papan larangan. Pada beberapa ruas jalan diizinkan parkir dengan sistem serong dan tegak lurus. Hal ini akan berdampak pada kapasitas ruas jalan dan mengganggu kelancaran lalu lintas. Sedangkan pada kawasan pusat kota permasalahannya lebih krusial lagi dengan adanya berbagai kegiatan

yang memanfaatkan badan jalan seperti pedagang kaki lima, pejalan kaki, kendaraan parkir dan lalu lintas kendaraannya lainnya.

#### 8. Parkir dan larangan berhenti

Penerapan larangan parkir yang ada memerlukan perbaikan-perbaikan untuk menghindari terjadinya permasalahan lalu lintas yang baru. Berdasarkan pengamatan yang diperoleh sebagian besar angkutan umum melakukan pelanggaran terhadap rambu-rambu larangan parkir, sehingga mengganggu lalu lintas lainnya.

#### 9. Persimpangan rel kereta api

- a. Persimpangan rel kereta api yang ada di Kota Malang memotong jalur utama lalu lintas utara - selatan pada dua tempat. Jika pintu persimpangan tertutup, antrian kendaraan semakin bertambah bahkan kendaraan berhenti memenuhi jalan sehingga pada saat pintu terbuka menimbulkan hambatan bagi lalu lintas sebaliknya.
- b. Kondisi permukaan jalan jelek sehingga mempengaruhi kapasitas di persimpangan seperti pada Jl. Martadinata, Jl. Sugiono dan Jl. Sartona

#### 10. Putaran-U

Putaran-U pada jalan-jalan utama, terutama yang memiliki pembatas sempit menimbulkan kesulitan bagi kendaraan yang memutar dalam sekali putaran sehingga mengakibatkan gangguan keselamatan dan kelancaran lalu lintas.

### 11. Pedagang kaki Lima

Banyaknya pedagang kaki lima yang beroperasi di pinggir jalan menyebabkan gangguan lalu lintas di dalam kota. Permasalahan lainnya disebabkan oleh pengemis jalanan, penjual koran serta pengamen jalanan yang cenderung beroperasi dekat lampu lalu lintas di perempatan jalan.

### 12. Becak

Permasalahan becak sangat mengganggu kelancaran lalu lintas, hal ini terutama terjadi pada kawasan CBD.

### 13. Truk

Meskipun secara resmi truk dilarang memasuki pusat kota, tetapi untuk keperluan bongkar muat barang dibagian selatan CBD, DLLAJ mengizinkan truk berhenti di Jalan Kapten Tendean, Jalan Kyai Thamin. Hal ini menyebabkan kapasitas jalan tersebut berkurang dan mengganggu arus lalu lintas serta keselamatan pejalan kaki.

Dalam pelaksanaan Perda Pengelolaan Keuangan Daerah dan pengembangan sarana jalan ternyata tidaklah mudah karena memerlukan sistem manajemen keuangan yang baik, selain itu adanya perubahan pos-pos anggaran setiap tahun dan naik turunnya pendapatan asli daerah juga turut berpengaruh dalam pengelolaan keuangan daerah dan pembangunan sarana jalan di Kota Malang.

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis mengambil skripsi dengan judul IMPLEMENTASI PASAL 20 PERATURAN DAERAH KOTA MALANG N0.10 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH TERKAIT DENGAN

PEMBANGUNAN SARANA JALAN (Studi di Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang).

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah Implementasi Pasal 20 PERDA NO.10 tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Terkait Dengan Pembangunan Sarana Jalan di Kota Malang yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang?
2. Apakah kendala yang dihadapi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang dalam Implementasi Pasal 20 PERDA NO.10 tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Terkait Dengan Pembangunan Sarana Jalan di Kota Malang dan bagaimanakah upaya yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang untuk mengatasi masalah yang ada?

**C. Tujuan dan Manfaat**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dinyatakan sebelumnya maka untuk mengarahkan suatu penelitian maka di perlukan adanya tujuan dari suatu penelitian. Tujuan penelitian di kemukakan secara deklaratif, dan merupakan pernyataan-pernyataan yang hendak di capai dalam penelitian tersebut.<sup>2</sup>

1. Tujuan
  - a. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Pasal 20 PERDA NO.10 tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terkait dengan pembangunan sarana jalan di Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI press. hlm. 118

- b. Untuk menemukan kendala yang dihadapi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang dalam Implementasi Pasal 20 PERDA NO.10 tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Terkait Dengan Pembangunan Sarana Jalan di Kota Malang dan upaya yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang untuk mengatasi masalah yang ada.

## 2. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Merupakan salah satu sarana bagi penulis untuk melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan di bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- b. Ikut serta dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan hukum pada khususnya.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Dinas Pekerjaan Umum sebagai bahan pertimbangan dalam hal mengelola keuangan daerah
- b. Bagi masyarakat dapat ikut serta menjaga kekayaan daerah yang dimiliki khususnya Kota Malang

#### **D. SISTEMATIKA PENULISAN**

Adapun sistematika dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

##### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Bab ini akan menguraikan lebih dalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini akan diperoleh dari studi kepustakaan dan digunakan sebagai kerangka untuk memudahkan penulisan penelitian.

##### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, tehnik pengumpulan data, populasi dan sampel, analisa data, dan definisi operasional.

##### **BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan mengulas mengenai rumusan masalah yang diambil sekaligus merupakan hasil dari analisa penelitian yaitu mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang No.10 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Berkaitan dengan Pembangunan Sarana Jalan.

## BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi tentang kesimpulan dan saran-saran yang dapat penulis berikan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan dalam penulisan penelitian ini.

