

EFEKTIFITAS PASAL 13 JO PASAL 14 HURUF (D)

PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NO. 42 TAHUN 2011 TENTANG

RINCIAN TUGAS DAN FUNGSI DINAS KOTA SURABAYA TERKAIT

PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN KOTA SURABAYA

(Studi Terhadap Pelaksanaan Tugas Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan

Pematusan Kota Surabaya di Bidang Jalan dan Jembatan)

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar

Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

NINDRA SANDRIA ARDHANA

NIM. 105010102111001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : EFEKTIFITAS PASAL 13 JO PASAL 14 HURUF (D)
PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 42
TAHUN 2011 TENTANG RINCIAN TUGAS DAN
FUNGSI DINAS KOTA SURABAYA TERKAIT
PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN KOTA
SURABAYA

Identitas Penulis :
a. Nama : Nindra Sandria Ardhana
b. NIM : 105010102111001
Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara
Jangka waktu penelitian : 4 bulan

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Sudarsono, SH., MS.
NIP. 19510825 197903 1 004

Pembimbing Pendamping



Dr. Shinta Hadiyantina, SH., MH.
NIP. 19770305 200912 2 001

Mengetahui,
Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara



Lutfi Effendi, SH., M.Hum.
NIP. 19600810 198601 1 002

HALAMAN PENGESAHAN

**EFEKTIFITAS PASAL 13 JO PASAL 14 HURUF (D) PERATURAN
WALIKOTA SURABAYA NOMOR 42 TAHUN 2011 TENTANG RINCIAN
TUGAS DAN FUNGSI DINAS KOTA SURABAYA TERKAIT
PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN KOTA SURABAYA**

**(Studi Terhadap Pelaksanaan Tugas Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan
Pematusan Kota Surabaya di Bidang Jalan dan Jembatan)**

**Oleh :
NINDRA SANDRIA ARDHANA
105010102111001**

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal : **24 MAR 2014**

Ketua Majelis Penguji

Dr. Istislam, SH., M.Hum.
NIP. 19620823 198601 1 002

Sekretaris

Dr. Shinta Hadiyantina, SH., MH.
NIP. 19770305 200912 2 001

Anggota Penguji

Dr. Iwan Permadi, SH., M.Hum.
NIP. 19720117 200212 1 002

Anggota Penguji

Dr. Moh. Fadli, SH., M.Hum.
NIP. 19650401 199002 1 001

Anggota Penguji

Tunggul Arshari SN., SH., M.H.
NIP. 19590524 198601 1 001

Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara

Lutfi Effendi, SH., M.Hum.
NIP. 19600810 198601 1 002

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Sihabudin, S.H., M.H.
NIP. 19591216 198503 1 001



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah Rabbil'Alamin, segala puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas rahmat dan karuniaNya Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir skripsi sebagai syarat memperoleh gelar kesarjanaan ilmu hukum yang berjudul **“Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya”**. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan nabi besar Muhammad SAW sebagai suri tauladan umat.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan dukungan dalam proses penyusunan skripsi ini dengan baik, antara lain kepada :

1. Bapak Dr.Sihabudin, SH.MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Lutfi Effendi, SH.M.Hum, selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Bapak Prof.Dr.Sudarsono, SH.MS, selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan ilmunya dan memberikan pengarahan dari awal penyusunan hingga terselesaikannya skripsi ini.
4. Ibu Dr.Shinta Hadiyantina, SH.MH, selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas ilmu dan bimbingan yang diberikan serta motivasi kepada penulis dari awal hingga akhir skripsi ini selesai disusun.
5. Bapak Ir.Ach.Sugeng Wibowo, MM selaku Kepala Bidang Jalan dan Jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya.
6. Bapak Novrizal Dwi Lestiawan, ST selaku Kepala Seksi Pembangunan Jalan dan Jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya.

7. Keluargaku tercinta, Ayah Hartono, Ibu Rita Sumpahti, kakak Condro Maharanto,SH, dan adik sepupu Jaya.
8. Nabillah Havidzati yang dengan penuh kesabaran telah membantu memberikan dorongan semangat menyelesaikan penulisan skripsi ini hingga selesai.
9. Sahabat-sahabat D'HANS dan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (Adimas, Nanda, Alek, Deva, Chandra, Kris, dll) yang selalu peduli dan memberi dukungan kepada peneliti sehingga laporan ini dapat selesai.

Penulis menyadari penyusunan tugas akhir skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dan dapat mengarahkan kepada suatu perbaikan yang lebih baik.

Semoga skripsi ini dapat menambah pengetahuan serta wawasan yang membawa manfaat bagi penulis pembaca dan semua pihak yang berkaitan.

Akhir kata, penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya apabila dalam penyusunan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak. Semoga kita semua dalam naungan dan perlindungan Allah SWT. Amin

Malang, Februari 2014

Penulis

Nindra Sandria Ardhana

DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
Daftar Bagan	viii
Daftar Gambar	ix
Ringkasan	x
Summary	xi
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Sistematika Penulisan	9
 BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Efektifitas Hukum	11
B. Pemerintah Daerah	16
C. Infrastruktur	22
D. Jalan	24
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	33
B. Metode Pendekatan	33
C. Lokasi Penelitian	34

D. Jenis Data dan Sumber Data	34
E. Populasi dan Sampel	35
F. Teknik Pengumpulan Data	36
G. Teknik Analisis Data	36
H. Definisi Operasional	37

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Keadaan Umum Kota Surabaya	39
2. Visi dan Misi Dinas Pekerjaan Umum dan Pematusan Kota Surabaya	42
3. Struktur Organisasi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya	43

B. Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kota Surabaya

1. Pelaksanaan dan Mekanisme Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya ..	45
2. Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota No. 42 Tahun 2011 Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya	56

C. Faktor – faktor yang menghambat dan Solusi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan di Kota Surabaya 72

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	77
B. Saran	79

DAFTAR PUSTAKA	80
-----------------------------	----

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Pembagian Administratif Wilayah di Kota Surabaya 39

Tabel 1. Rekapitulasi Jalan Kota Surabaya 45

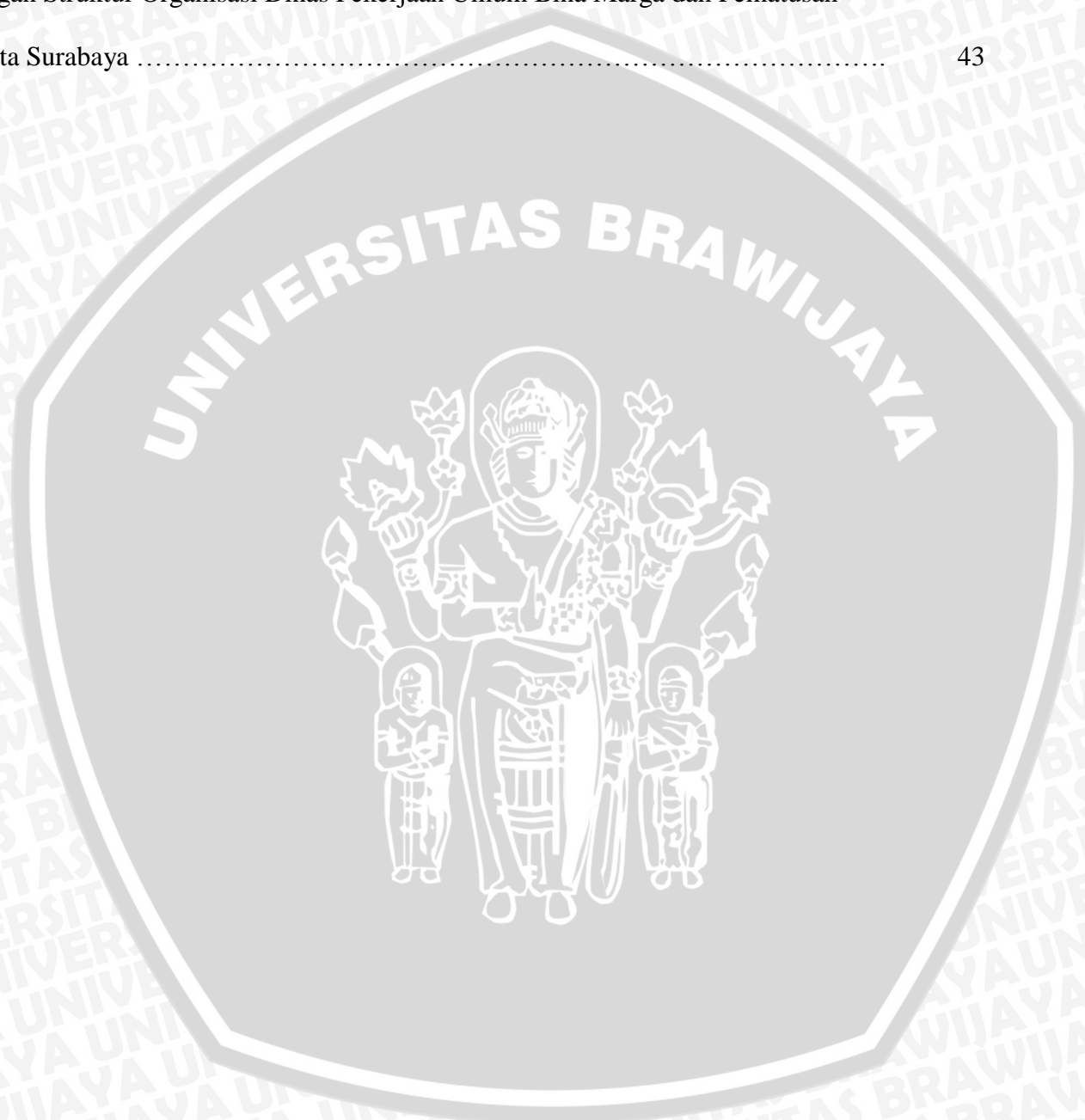


DAFTAR BAGAN

Bagan Struktur Organisasi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan

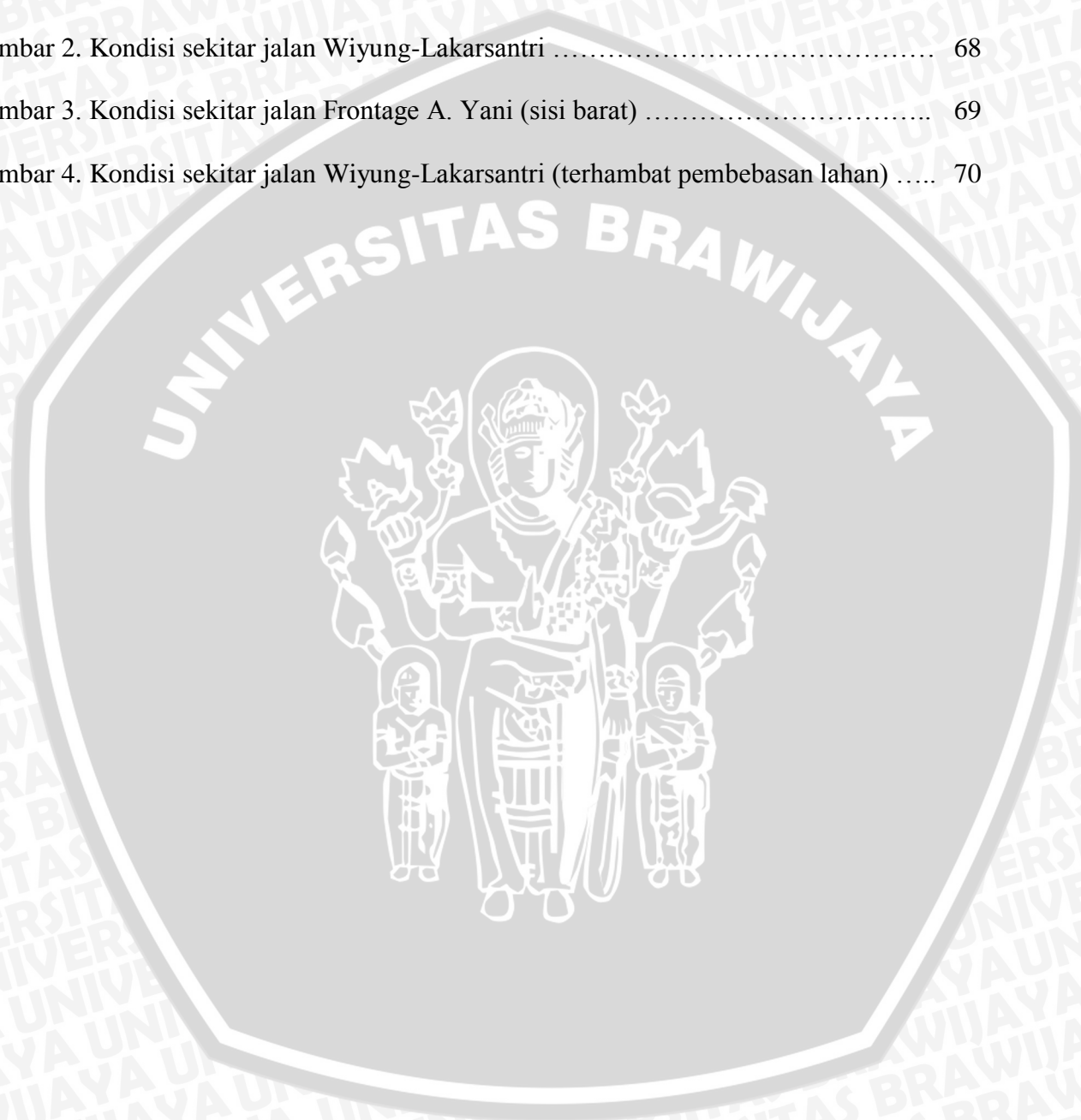
Kota Surabaya

43



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kondisi sekitar jalan Frontage A.Yani (sisi timur)	68
Gambar 2. Kondisi sekitar jalan Wiyung-Lakarsantri	68
Gambar 3. Kondisi sekitar jalan Frontage A. Yani (sisi barat)	69
Gambar 4. Kondisi sekitar jalan Wiyung-Lakarsantri (terhambat pembebasan lahan)	70



RINGKASAN

NINDRA SANDRIA ARDHANA, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya, Prof.Dr.Sударsono, SH. MS, Dr.Shinta Hadiyantina, SH. MH.

Penelitian ini dilakukan karena dilatar belakangi oleh adanya pelaksanaan pembangunan jalan yang dilaksanakan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga khususnya bidang jalan dan jembatan untuk mewujudkan aksesibilitas jalan serta mengatasi kemacetan di Kota Surabaya. Penelitian ini difokuskan sampai sejauhmana Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya. Teori yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah teori yuridis, sosiologis, filosofis. Selain itu juga memperhatikan faktor kaidah hukum, faktor pelaksana hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris yang dianalisa secara deskriptif analisis. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara dan dokumentasi, studi pustaka, studi lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 mengenai pembangunan jalan kota Surabaya sudah efektif, namun masih terdapat beberapa permasalahan. Permasalahan tersebut dikarenakan adanya kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan masyarakat yang dimana masih kurangnya kesadaran dan kepedulian warga masyarakat terhadap kegiatan pembangunan jalan, yaitu warga yang tanahnya terkena pembebasan lahan untuk rencana pembangunan. Warga tersebut banyak yang tidak sepakat dengan adanya kegiatan pembangunan jalan ini dikarenakan ketidakcocokan harga ganti rugi tanah yang telah ditentukan oleh pemerintah, sehingga pembangunan jalan menjadi lambat.

SUMMARY

Nindra Sandria Ardhana , Administrative Law , Faculty of Law, University of Brawijaya , Effectiveness Article 13 Jo Article 14 Clause (d) of Regulation No. Surabaya Mayor . 42 Year 2011 About Details Duties and Functions Related Surabaya Agency Road Infrastructure Development Surabaya , Prof.Dr.Sudarsono , SH.MS , Dr.Shinta Hadiyantina , SH.MH.

This research was conducted as background by the implementation of the road construction undertaken Department of Public Works Highways in particular areas of roads and bridges as well as the way to realize Accessibility tackle congestion in the city of Surabaya . This research focused to the extent Effectiveness Article 13 Jo Article 14 Letter (d) of Regulation 42 of Surabaya Mayor in 2011 on the Details Duties and Functions of the Office of Surabaya City Roads Infrastructure Development Related Surabaya. Teori used in the preparation of this research is the juridical theory , sociological , philosophical . In addition, take into account the rule of law , law enforcement factor , factor means or facilities , community factors .

The method used in this study is an empirical method of juridical analyzed by descriptive analysis . Do the data collection techniques in this study was to conduct interviews and documentation , library research , field study .

Based on the results of this research is that the effectiveness of Article 13 Jo Article 14 Clause (d) of Rule 42 of Surabaya Mayor in 2011 on the construction of Surabaya city roads have been effective , but there are still some problems . The problem is due to the habits dilakukuan society where there is a lack of awareness and concern citizens against road construction activities , namely those whose land affected by land acquisition for development plans . Residents are many who do not agree with this road construction activities due to mismatch compensation price of land that has been set by the government , so that the construction of roads to be slow .

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan adanya perkembangan kebijakan otonomi daerah di Indonesia, perencanaan strategis diperlukan sebagai landasan dalam membuat kebijakan dan langkah-langkah strategis untuk melanjutkan program pemeliharaan, peningkatan, dan pembangunan di bidang ke Bina Margaan. Sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 2004 tentang jalan dimana bahwa jalan sebagai salah satu prasarana transportasi merupakan unsur penting dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah Negara, dan fungsi masyarakat serta dalam memajukan kesejahteraan umum. Untuk terpenuhinya peranan jalan sebagaimana mestinya, pemerintah mempunyai hak dan kewajiban menyelenggarakan jalan. Berdasarkan dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan pada Pasal 16 ayat 3 disebutkan bahwa wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

Infrastruktur merupakan sarana atau fasilitas fisik yang memegang peranan penting sebagai salah satu penggerak roda pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional maupun daerah. Adanya infrastruktur yang memadai sangat diperlukan seperti halnya infrastruktur jalan, jika pembangunan infrastruktur jalan terbatas dapat menjadi penyebab melambatnya laju investasi. Peran jalan yang sangat penting membawa implikasi bagi upaya dan kerja keras pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan infrastruktur jalan yang berkualitas bagi masyarakat. Salah satu upaya yang ditempuh adalah melalui penyediaan anggaran pembangunan jalan setiap tahun untuk kegiatan pemeliharaan, peningkatan, dan pembangunan jalan baru yang

merupakan tanggung jawab pemerintah dan atau pemerintah daerah. Namun demikian, upaya dan kerja keras yang ditempuh pemerintah tersebut nampaknya belum mampu mencapai keberhasilan yang diharapkan seluruh pihak. Kebijakan pembangunan infrastruktur jalan masih menghadapi hambatan besar dalam keterbatasan dana, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Ditambah lagi permasalahan lain seperti tidak berfungsinya sistem drainase, tidak berjalannya prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan infrastruktur jalan, dan koordinasi antar pihak terkait yang tidak berjalan cukup efektif dalam pengentasan akar masalah kerusakan jalan, semakin menambah beban bagi upaya pemerintah untuk keluar dari masalah kerusakan infrastruktur jalan.

Setiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus daerahnya sendiri untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah Kota Surabaya terus berusaha memberikan layanan terbaik bagi seluruh lapisan masyarakat. Hal itu bisa dicapai dengan memperhatikan beberapa elemen yang menjadi kebutuhan utama, mulai fasilitas umum, sektor kesehatan, pendidikan, hingga ketersediaan ruang terbuka hijau. Pada tahun 2013, Pemkot memberikan perhatian penuh terhadap beberapa sektor di atas dengan alokasi dana APBD yang jelas. Untuk fasilitas umum, Pemkot menaruh perhatian utama pada tujuannya dalam memperbaiki jalan, mengurangi kemacetan, dan mengurangi risiko banjir.¹ Dalam mewujudkan kebijakan pembangunan infrastruktur jalan yang dibuat oleh pemerintah kota tersebut, maka Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan di bidang jalan dan jembatan memiliki peran penting sebagai pelaksana pembangunan jalan. Hal ini terkait dengan

¹ Nindra Sandria Ardhana, **Meningkatkan Efektivitas Pelaksanaan Kewenangan Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan Kota Surabaya**, Laporan Kuliah Kerja Lapangan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013, hlm 2.

Pasal 13 Jo Pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya. Pasal 13 yaitu bahwa :

“Bidang Jalan dan Jembatan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan di bidang jalan dan jembatan”.

Sedangkan Pasal 14 yaitu bahwa: *Rincian tugas Bidang Jalan dan Jembatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, sebagai berikut:*

- a. *Pemrosesan teknis perizinan/rekomendasi sesuai Bidangnya;*
- b. *Penetapan status jalan kota;*
- c. *Pembinaan jalan;*
- d. *Pembangunan jalan;*
- e. *Pelaksanaan kontruksi jalan kota;*
- f. *Pengoperasian dan pemeliharaan jalan kota.*

Dalam pasal 13 Jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 diatas merupakan urusan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan jalan kota serta wajib memprioritaskan pemeliharaan, perawatan dan pemeriksaan jalan secara berkala untuk mempertahankan tingkat pelayanan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan. Prasarana jalan semakin diperlukan untuk menjembatani kesenjangan dan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan di Kota Surabaya. Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas dan angkutan Jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan wilayah. Begitu pula dengan jalan yang ada di Kota Surabaya betapa pentingnya peran jalan bagi kota ini sebagai salah satu prasarana transportasi yang merupakan urat nadi kehidupan masyarakat memegang peranan penting dalam usaha

pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kerangka tersebut, jalan mempunyai peranan untuk mewujudkan sasaran pembangunan seperti pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Paradigma penataan ruang merupakan suatu tahapan dari proses pengembangan wilayah yang terdiri dari perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang guna mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. “Diadakannya suatu perencanaan tata ruang bertujuan untuk dapat menyerasikan kegiatan pembangunan antar sektor dalam pembangunan daerah, sehingga dalam pemanfaatan ruang dan lahan dapat dilakukan seoptimal dan seefisien mungkin”.² Pada saat ini jalan di kota Surabaya mulai menampakkan gejala kemacetan yang sama dengan kota-kota besar, dalam waktu tertentu jalan sudah penuh dengan kendaraan. Kondisi yang lebih parah lagi yang rawan terjadi kemacetan terdapat di beberapa ruas jalan yang menjadi pintu keluar masuk kota Surabaya dimana sering terjadi pagi dan sore hari. Keadaan lalu lintas seperti itu telah berlangsung selama beberapa tahun terakhir. Penambahan lebar ruas jalan yang sangat sedikit dibandingkan dengan penambahan volume kendaraan bermotor telah menjadi faktor utama penyebab kemacetan.

Kegiatan pembangunan dan pelebaran jalan di Surabaya yang pengerjaannya cukup lama menjadi salah satu faktor penyebab kemacetan. Jalan yang penambahan jalan baru yang masih sedikit serta harus menampung para pengendara yang semakin bertambah jumlahnya setiap hari. Khususnya pada jalan jalur Wiyung-Menganti merupakan akses masuk menuju ke Surabaya Selatan yang sering menimbulkan kemacetan dikarenakan banyaknya pengguna jalan dari luar kota Surabaya misalnya dari daerah Gresik seperti Driyorejo, Menganti, Benjeng. Banyaknya perumahan dan

² Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, **Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2007 hlm 86.

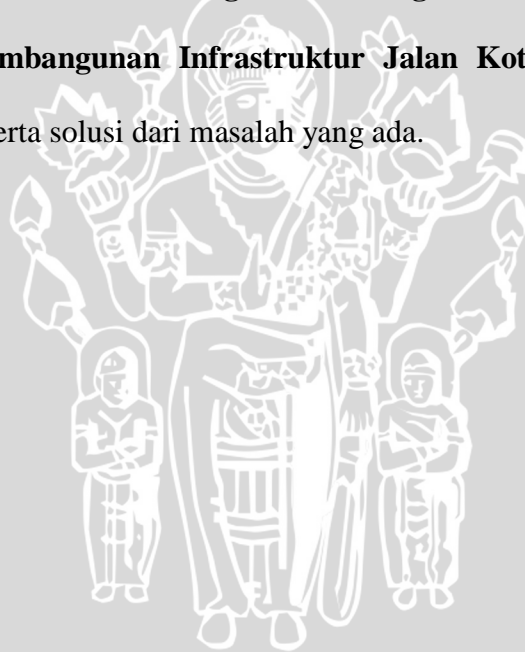
pemukiman penduduk yang berada di sepanjang ruas jalan jalur Wiyung-Menganti tersebut menjadi penyebab kemacetan terjadi. Akses jalan keluar perumahan yang langsung menuju jalur utama Wiyung-Menganti berakibat terhambatnya laju kendaraan, baik sebaliknya adanya kendaraan yang masuk menuju perumahan dari arah jalan Wiyung. Volume kendaraan semakin bertambah dapat dilihat dari kemacetan yang terjadi di jalur Wiyung-Menganti dimana mulai dari Lidah Kulon sampai daerah Wiyung dipastikan pada waktu pagi atau sore hari kendaraan bergerak pelan. Untuk mengatasi kemacetan tersebut pemerintah kota telah berupaya melaksanakan pembangunan jalan di ruas jalur Wiyung-Menganti namun terhambat dengan pembebasan lahan milik warga, sehingga pembangunan jalan menjadi lambat.

Seringnya terjadi kemacetan di Kota Surabaya tidak hanya ada di jalur Wiyung-Menganti saja, melainkan berada di jalan Ahmad Yani juga yang penambahan volume kendaraan semakin banyak. Penyebab kemacetan dikarenakan banyak pengguna jalan dari daerah Sidoarjo menuju ke pusat kota Surabaya, hal ini dapat dilihat Jalan Ahmad Yani yang merupakan akses penghubung daerah Sidoarjo dan Surabaya maka tidak heran jalan ini semakin macet.

Kemacetan merupakan suatu keadaan tersendatnya atau bahkan terhentinya lalu lintas yang disebabkan oleh banyaknya jumlah kendaraan melebihi kapasitas jalan. Penyebab kemacetan dapat terjadi karena beberapa alasan seperti arus yang melewati jalan telah melampaui kapasitas jalan serta adanya perbaikan jalan. Ada beberapa langkah yang bisa dilakukan untuk memecahkan permasalahan kemacetan lalu lintas yang harus dirumuskan dalam suatu rencana yang maksimal adalah dengan meningkatkan kapasitas jalan/parasarana seperti memperlebar jalan, menambah lajur lalu lintas sepanjang hal itu memungkinkan. Jalan sebagai bagian yang teramat penting bagi kemajuan Kota Surabaya maka prasarana jalan sebagai bagian dari

prasarana publik memiliki nilai ekonomi, nilai sosial dan nilai strategis. Infrastruktur jalan memegang peranan sebagai salah satu roda penggerak pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Sarana dan prasarana fisik, atau sering disebut dengan infrastuktur, merupakan bagian dalam sistem pelayanan masyarakat.

Dalam rangka mendukung pembangunan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat di Kota Surabaya maka pembangunan jalan harus kiranya menjadi pusat perhatian sehingga rasa aman, nyaman dan berdaya guna benar - benar akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat setempat. Sehubungan dengan hal ini penulis mengangkat judul **“Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya”** untuk mengetahui penyebab serta solusi dari masalah yang ada.



B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya?
2. Apa faktor penghambat dan Solusi yang diberikan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan di Kota Surabaya?

C. Tujuan Penelitian

1. Memahami dan menganalisis Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya.
2. Memahami dan menganalisis faktor – faktor yang menghambat dan Solusi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan di Kota Surabaya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya yang berkaitan dengan Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya. Sehingga dapat menambah wawasan pengetahuan, konsep, metode, maupun

pengembangan teori di pemerintah kota Surabaya dan di bidang Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

1. Bagi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan

Untuk Penambahan karya ilmiah di perpustakaan mengenai Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya. Serta memberikan masukan bagi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga untuk lebih efektif dalam melaksanakan tugasnya.

2. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi mahasiswa mengenai Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya.

3. Bagi Masyarakat

Memberikan informasi kepada masyarakat bahwa dalam Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya sangat perlu diketahui oleh masyarakat karena terkadang penerapan peraturan yang ada berbeda dengan kenyataannya.

E. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Sebagai pendahuluan untuk menguraikan mengenai latar belakang yang kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi tentang uraian beberapa teori-teori dan kajian umum yang digunakan dalam pembahasan permasalahan di dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini berisi tentang metode penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian yang dilakukan yaitu jenis penelitian, metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan definisi operasional. Sehingga peneliti dapat memperoleh hasil yang sesuai dengan apa yang diteliti.

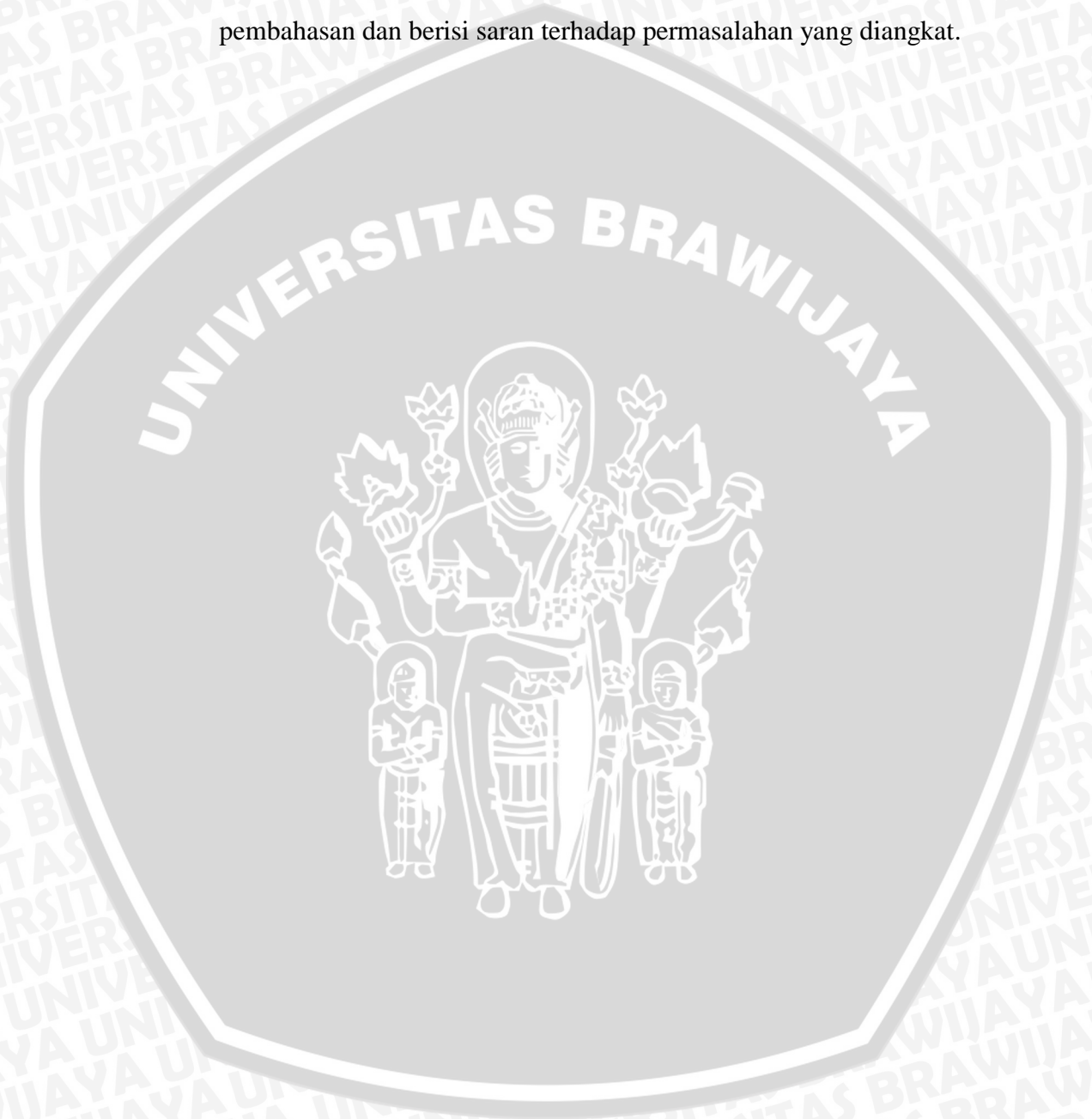
BAB IV : HASIL dan PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi hasil pembahasan yang dilakukan peneliti dengan berpedoman pada metode penelitian yang digunakan. Sebagaimana dalam uraian rumusan masalah, pada bab ini menggambarkan tentang Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya, dengan menganalisa bagaimana Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya dan menganalisis hambatan dan

solusi yang diberikan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dalam mengatasi persoalan tersebut.

BAB V : PENUTUP

Pada bab penutup peneliti menguraikan tentang kesimpulan dari pembahasan dan berisi saran terhadap permasalahan yang diangkat.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Efektifitas Hukum

1. Pengertian Efektifitas

Soewono Handayadiningrat memberikan definisi bahwa yang dimaksud efektifitas dalam pemerintahan adalah suatu tujuan dan sasaran yang telah tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan yang menjadi indicator efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan yang berpengaruh besar terhadap kepentingan masyarakat banyak, baik dalam bidang politik, sosial dan budaya.³

Sedangkan Mahmudi mendefinisikan bahwa efektifitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan.⁴

Efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya (akibat, pengaruh, kesannya) dapat membawa hasil berdaya guna (tentang tindakan). Efektifitas diartikan sebagai taraf sejauh mana suatu kelompok mencapai tujuannya.⁵

Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mendefinisikan efektifitas, sebagai berikut: "Efektifitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi)

³ Soewono Handayadiningrat, **Pengantar Studi Ilmu Hukum Administrasi dan Manajemen**, Alumni, Bandung, 1994, hlm 34.

⁴ Mahmudi, **Manajemen Kinerja Sektor Publik** (Edisi 2), UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2007, hlm 92.

⁵ Soerjono Soekanto, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1983, hlm 41.

daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.”⁶

2. Penerapan Efektifitas Hukum

Bila membicarakan Efektifitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektifitas hukum dimaksud, berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis dan berlaku secara filosofis.⁷

Efektifitas hukum diartikan sebagai keberhasilan pelaksanaan hukum. Efektifitas hukum berarti menelaah apakah hukum itu berlaku di masyarakat atau tidak. Hukum merupakan sarana pengendalian sosial dalam masyarakat untuk menciptakan suatu ketertiban. Untuk menerapkan tujuan tersebut tidak lepas dari peranan penegak hukum sebagai unsur yang bertanggung jawab untuk membantu dan menerapkan hukum. Penerapan ketentuan hukum di masyarakat dapat dikatakan berhasil apabila ketentuan hukum tersebut tidak bertentangan dengan masyarakat dan jika ketentuan hukum tersebut dijalankan maka kesinambungan dalam masyarakat akan terjadi.⁸

Agar lebih mudah memahami pengertian efektifitas hukum, perlu dipaparkan Teori Efektifitas Hukum menurut Soerjono Soekanto dapat dibedakan atas 3 hal, yaitu:⁹

- a. *Secara yuridis*, mengenai ini ada anggapan dari Hans Kasen yang menyatakan bahwa hukum mempunyai kelakuan yuridis apabila penentuannya berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.

⁶ Agung Kurniawan, **Transformasi Pelayanan Publik**, Yogyakarta, 2005, hlm 109.

⁷ Ali Zainuddin, **Sosiologi Hukum, Sinar Grafika**, Palu, 2005, hlm 62.

⁸ C.S.T Kansil, **Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia**, balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm 40.

⁹ Soerjono Soekanto, **Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia**, UI Press, Jakarta, 1983, hlm 35.

- b. *Secara Sosiologis*, bahwa hukum berlaku secara sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa dan hal itu terlepas dari masalah apakah masyarakat menerima atau menolak.
- c. *Secara Filosofis*, bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Sehubungan dengan landasan dan teori sebagaimana dijelaskan di atas adapun faktor-faktor yang menjadi tolak ukur efektifitas hukum menurut Prof. Soerjono Soekanto ialah sebagai berikut :¹⁰

a. Faktor Substansi Hukum atau Kaidah Hukum

Mengenai berlakunya Undang-Undang atau peraturan terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar Undang-Undang tersebut mencapai tujuannya sehingga efektif. Asas-asas tersebut antara lain:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut, artinya Undang-Undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut didalam Undang-Undang tersebut, serta terjadi setelah Undang-Undang ini dinyatakan berlaku;
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- 3) Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan Undang-Undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan Undang-Undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup khusus tersebut;

¹⁰ Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm 8

- 4) Undang-Undang yang berlaku belakangan, membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu. Artinya, Undang-Undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada Undang-Undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-Undang lama tersebut;
- 5) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
- 6) Undang-Undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya supaya pembuat Undang-Undang tersebut tidak menjadi huruf mati.

b. Faktor Struktur Hukum atau Penegak Hukum

Penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum. Ruang lingkup dari istilah penegak hukum adalah luas sekali. Oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di dalam bidang penegak hukum. Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus.

c. Faktor Fasilitas (sarana dan prasarana)

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegak hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Kalau hal-hal ini tidak terpenuhi, maka mustahil penegak hukum akan mencapai tujuannya.

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan hukum di masyarakat pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) (dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Hans Kelsen mengajukan teori mengenai efektifitas hukum yang disebut "*principle of effectiveness*", yang menyatakan "orang bertingkah laku atau bersikap sesuai tata kaidah hukum". Senada dengan hal tersebut, Soerjono Soekanto mengatakan "apabila seseorang mengatakan suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diukur apakah



pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.¹¹

B. Pemerintah Daerah

1. Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 dikatakan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa karena Negara Indonesia itu adalah suatu Negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang juga berbentuk Negara. Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrative belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan.¹²

Pandangan tradisional tentang peran pemerintah selalu mengacu pada apa yang diungkapkan oleh Adam Smith dalam bukunya yang terkenal, “*Wealth of*

¹¹ Soekanto Soerjono, 1985, **Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi**, Remaja Karya, Bandung, hlm 7.

¹² C.S.T.Kansil, **Pemerintah Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm 2.

Nations” bahwa “pemerintah memiliki tugas melindungi masyarakat dari pelanggaran dan invasi masyarakat lainnya dan sejauh mungkin bertugas melindungi setiap anggota masyarakat dari ketidakadilan atau tekanan dari anggota masyarakat lainnya, serta bertugas menegakkan administrasi keadilan secara pasti.” Pandangan ini menempatkan peran pemerintah secara terbatas hanya pada pertahanan, pengadilan, dan polisional. Kebutuhan masyarakat di luar hal tersebut dipenuhi sendiri oleh masyarakat dengan berinteraksi satu sama lain dalam lembaga pasar. Akan ada *equilibrium* sebagai titik temu antara permintaan dan penawaran sehingga setiap pihak akan mencapai kepuasan maksimum.

Beberapa faktor yang mempengaruhi kegagalan pasar tersebut antara lain adanya *natural monopoly* atas hal-hal tertentu sehingga harga tidak ditentukan oleh titik temu antara kekuatan permintaan dan penawaran’ adanya *saymmetric information* yang mengganggu kompetisi pasar; dan adanya *externality* sehingga pasar tidak dapat bekerja dengan sempurna.¹³

Menghadapi persoalan kegagalan pasar tersebut, masyarakat menuntut pemecahannya dari pemerintah. Peran pemerintah diperluas tidak lagi sekadar pertahanan, pengadilan, dan polisional belaka. Selanjutnya, Musgrave & Musgrave (1991) mengungkapkan bahwa peran pemerintah berkembang menjadi fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi menunjukkan peran pemerintah untuk mengatasi kegagalan mekanisme pasar dengan menyediakan *public goods*. Regulasi yang dilakukan pemerintah juga termasuk dalam fungsi alokasi ini. Selanjutnya, fungsi distribusi merupakan tugas pemerintah untuk melakukan penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan guna menjamin terpenuhinya kondisi yang adil dan merata. Lalu, fungsi

¹³ M.R.Khairul Muluk, **Desentralisasi dan Pemerintah Daerah**, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm 57.

stabilitas merupakan penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mencapai tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya, dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat.¹⁴

Selain itu, peran pemerintah daerah dalam memberikan layanan public dapat terjamin dari penggunaan instrument kebijakannya. Dengan melakukan analisis terhadap penggunaan instrument ini sebenarnya dapat diketahui bagaimana karakter pemerintah daerah jika dibandingkan dengan unsur lain di luarnya. Dengan mengacu pada taksonomi instrument kebijakan yang telah dilakukan oleh Howlett & Ramesh (1995) maka dapat dibedakan adanya tiga kategori, yakni instrument wajib (*compulsory instruments*), instrument campuran (*mixed instruments*), dan instrumen sukarela (*voluntary instruments*).¹⁵

2. Otonomi Pemerintah Daerah

Berhubung Republik Indonesia adalah Negara kesatuan, maka fungsi Pemerintah Daerah sebenarnya hanyalah merupakan sebagai fungsi Pemerintahan Negara secara keseluruhan. Guna pendewasaan Daerah menuju swasembada di segala bidang, kepada Pemerintah Daerah diberikan otonomi nyata yang seluas-luasnya dalam batas-batas ikatan Negara kesatuan (TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966), sehingga asas hubungan kerja Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah adalah asas-asas dekonsentrasi dan desentralisasi.

Berdasarkan Inpres No. 48/U/IN/1968 telah disebutkan bahwa ada satu Kantor/Perwakilan di daerah untuk tiap Departemen. Apabila telah ada lebih dari satu Kantor/Perwakilan yang berdiri sendiri dan merupakan bagian atau instansi

¹⁴ *Ibid*, hlm 58.

¹⁵ *Ibid*, hlm 59.

vertical dari suatu Departemen, maka ditunjuk salah satu kepala kantor sebagai coordinator dan bertindak sebagai wakil Departemen di daerah itu.¹⁶

Untuk mensukseskan pelaksanaan proyek pembangunan di daerahnya, Gubernur/Kepala Daerah dalam bidang pengawasan dan pembangunan dibantu oleh:

- a. Musyawarah Pimpinan Penguasa Daerah (MUSPIDA).
- b. Badan Pengamanan Penguasa Daerah (BPPD).
- c. Pelaksana Khusus Komando operasi dan ketertiban Daerah (PAKSUS KOPKAMTIBDA).

Setelah kita mengatasi sejarah perkembangan pemerintah di daerah maka kita akan mengetahui asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah sebagai suatu sistem pemerintahan di Daerah,¹⁷ asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Asas Desentralisasi*, adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.
2. *Asas Dekonsentrasi*, adalah asas yang menyatakan tugas pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertical tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
3. *Asas Tugas Pembantuan*, adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah

¹⁶ Y.W. Sunindhia, dan Ninik Widiyanti, **Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah**, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm 24.

¹⁷ *Ibid*, hlm 26.

dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas.¹⁸

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam rangka Desentralisasi merupakan suatu pekerjaan yang kompleks dan berkesinambungan. Pada tahap awal Desentralisasi, dilakukan transfer berbagai jenis kewenangan dari Pemerintah Pusat ke berbagai institusi terutama institusi pemerintah subsional. Setelah transfer kewenangan kemudian akan diikuti dengan transfer pembiayaan, dokumen-dokumen serta sarana dan prasarana. Setelah tahap-tahap tersebut dilalui, bukan berarti pekerjaan selesai. Justru muncul serangkaian tantangan baru berkaitan dengan kemampuan dari institusi yang memperoleh transfer kewenangan untuk mengelolanya secara baik dan benar. Tanpa manajemen yang baik, tujuan Desentralisasi yakni untuk demokratisasi, efektivitas dan efisiensi serta keadilan tidak akan tercapai. Untuk menjalankan Otonomi Daerah di perlukan manajemn baru yang sesuai dengan dinamika persoalan yang dihadapi. Manajemen menjadi factor yang sangat penting bagi keberhasilan implementasi Otonomi Daerah di Indonesia.¹⁹

Konsep *good governance* berlaku untuk semua jenjang pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Konsep *good governance* secara eksplisit maupun implicit sudah masuk dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 25 1999. Di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 antara lain dikemukakan:

¹⁸ C.S.T.Kansil, *op.cit*, hlm 3.

¹⁹ Sadu Wasistiono, **Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, Fokus media, Bandung, 2003, hlm 39.

- a. Pada konsiderans butir b maupun c ditekankan perlunya digunakan *prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat serta pemerataan dan keadilan*;
- b. Prinsip otonomi yang digunakan adalah luas, nyata dan *bertanggung jawab*;
- c. Di dalam pasal 37 ayat (2) misalnya dikemukakan perlunya bakal calon KDH menyampaikan *visi, misi serta rencana-rencana kebijakannya* apabila terpilih sebagai KDH.

Begitu pula di dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 telah dikemukakan prinsip-prinsip *good governance*, antara lain :

- a. Di dalam konsiderans butir b dikemukakan perlunya peningkatan kinerja Daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Di dalam konsiderans butir b juga dikemukakan perlunya keikutsertaan masyarakat, keterbukaan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat;
- c. Di dalam pasal 27 ayat (2) misalnya dikemukakan bahwa informasi yang dimuat dalam sistem informasi keuangan Daerah merupakan *data terbuka yang dapat diketahui masyarakat*.

Mau tidak mau, suka ataupun tidak suka, mampu ataupun tidak mampu, di dalam melaksanakan Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, karena prinsip tersebut telah menjadi paradigma baru didalam penyelenggaraan pemerintahan yang digunakan secara universal. Masyarakat Daerah yang telah memahami konsep *good governance* secara politis maupun moral akan mendesak Pemerintah Daerahnya

untuk menjalankan prinsip tersebut. Pada sisi lain, Pemerintah Pusat memiliki kewajiban untuk menyebarluaskan konsep *good governance* kepada seluruh jajaran pemerintahan, karena konsep tersebut menjadi salah satu ukuran keberhasilan birokrasi pemerintahan sebagaimana tercermin indeks *good government*.²⁰

C. Infrastruktur

Prasarana dan sarana atau infrastruktur diartikan sebagai fasilitas fisik suatu kota atau Negara yang disebut pekerjaan umum. Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (Depkimpraswil) mendefinisikan prasarana dan sarana sebagai berikut:

“Prasarana dan sarana merupakan bangunan dasar yang sangat diperlukan untuk mendukung kehidupan manusia yang hidup bersama-sama dalam suatu ruang yang terbatas agar manusia dapat bermukim dengan nyaman dan dapat bergerak dengan mudah dalam segala waktu dan cuaca, sehingga dapat hidup dengan sehat dan dapat berinteraksi satu dengan lainnya dalam mempertahankan kehidupannya.”

Secara lebih lugas dapat dikatakan bahwa infrastruktur (perkotaan) adalah bangunan atau fasilitas-fasilitas dasar, peralatan-peralatan, dan instalansi-instalansi yang dibangun dan dibutuhkan untuk mendukung berfungsinya suatu sistem tatanan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Infrastruktur merupakan asset fisik yang dirancang dalam sistem, sehingga mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Sebagai suatu sistem, komponen infrastruktur pada dasarnya sangat luas dan banyak, namun secara umum terdiri dari 12 komponen sesuai dengan sifat dan karakternya, yaitu:

1. Sistem air bersih, termasuk bendungan, waduk, transmisi, instalasi pengolahan air, dan fasilitas distribusinya;

²⁰ *Ibid*, hlm 36.

2. Sistem manajemen air limbah, termasuk pengumpulan, pengolahan, pembuangan (*disposal*), dan sistem pakai ulang (*reuse*);
3. Fasilitas manajemen limbah padat atau persampahan;
4. Fasilitas transportasi, termasuk jalan raya, rel kereta api, dan lapangan terbang;
5. Sistem transit public;
6. Sistem kelistrikan, termasuk produksinya dan distribusinya;
7. Fasilitas gas alam;
8. Fasilitas drainase/pengendalian banjir;
9. Bangunan umum, seperti pasar, sekolahan, rumah sakit, kantor polisi, dan fasilitas pemadam kebakaran;
10. Fasilitas perumahan;
11. Taman, taman bermain, fasilitas rekreasi, dan stadion;
12. Fasilitas telekomunikasi.

Dari keduabelas komponen tersebut, dapat dikelompokkan ke dalam 7(tujuh) grup infrastruktur, yaitu:

1. Kelompok air; meliputi air bersih, sanitasi, drainase, dan pengendalian banjir;
2. Kelompok jalan; meliputi jalan raya, jalan kota, dan jembatan;
3. Kelompok sarana transportasi; meliputi terminal, jaringan rel dan stasiun kereta api, pelabuhan, dan pelabuhan udara;
4. Kelompok pengelolaan limbah; meliputi sistem manajemen limbah padat (persampahan);
5. Kelompok bangunan kota, pasar, dan sarana olah raga terbuka (outdoor sports);

6. Kelompok energy; meliputi produksi dan distribusi listrik dan gas;
7. Kelompok telekomunikasi.²¹

Sebagai suatu sistem yang terdiri dari banyak komponen, maka perencanaan infrastruktur harus mempertimbangkan keterkaitan dan keterpengaruhannya antar komponen, beserta dampak-dampaknya. Perencanaan infrastruktur merupakan proses dengan kompleksitas tinggi, multi disiplin, multi sector, dan multi user. Oleh karena itu, perencanaan infrastruktur tidak bisa sektoral, namun juga tidak bisa terlalu global. Jika perencanaan terlalu spesifik (bersifat sektoral) tanpa memperdulikan komponen lain, maka akan banyak bertabrakan dengan komponen lainnya. Sebaliknya jika terlalu global, hasilnya tidak akan efektif. Perencanaan yang (mungkin) paling baik adalah yang berada diantaranya, yaitu perencanaan didasarkan pada pendekatan permasalahan secara global pada tingkatan yang tepat dengan mempertimbangkan secara matang segala dampak eksternalnya, namun masih berkonsentrasi secara spesifik pada persoalan utama yang ingin dipecahkan.²²

C. Jalan

1. Pengertian Jalan

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, memberikan definisi mengenai Jalan yaitu prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

²¹ Suripin, **Sistem Drainase perkotaan yang Berkelanjutan**, Yogyakarta : Andi, 2004, hlm 2.

²² *Ibid*, hlm 3.

2. Klasifikasi dan Fungsi Jalan²³

Berkembangnya angkutan darat, terutama kendaraan bermotor yang meliputi jenis ukuran dan jumlah maka masalah kelancaran arus lalu lintas, keamanan, kenyamanan, dan daya dukung dari perkerasan jalan harus menjadi perhatian, oleh karena itu perlu pembatasan-pembatasan. Menurut Peraturan Pemerintah No. 26 jalan-jalan dilingkungan perkotaan terbagi dalam jaringan jalan primer dan jaringan jalan sekunder.

Jalan-jalan sekunder dimaksud untuk memberikan pelayanan kepada lalu lintas dalam kota, oleh karena itu perencanaan dari jalan-jalan sekunder hendaknya disesuaikan dengan rencana induk tata ruang kota yang bersangkutan. Dari sudut lain, seluruh jalan perkotaan mempunyai kesamaan dalam satu hal, yaitu kurangnya lahan untuk pengembangan jalan tersebut. Dampak terhadap lingkungan disekitarnya harus diperhatikan dan diingat bahwa jalan itu sendiri melayani berbagai kepentingan umum seperti taman-taman perkotaan.

A. Berdasarkan Sistem Jaringan Jalan²⁴

a. Sistem Jaringan Jalan Primer

Sistem jaringan jalan primer disusun mengikuti ketentuan pengaturan tata ruang dan struktur pengembangan wilayah tingkat Nasional, yang menghubungkan simpul-simpul jasa distribusi. Jaringan jalan primer menghubungkan secara menerus kota jenjang ke satu, kota jenjang ke dua, kota jenjang ketiga, dan kota-kota dibawahnya sampai ke persiil dalam satu satuan wilayah pengembangan. Jaringan jalan primer menghubungkan kota jenjang kesatu dengan kota jenjang ke satu antar satuan wilayah pengembangan. Jaringan jalan primer tidak terputus walaupun memasuki

²³ Alik Ansyori Alamsyah, **Rekayasa Jalan Raya**, Malang : UMM Pres, 2003, hlm 2

²⁴ *Ibid*, hlm 3.

kota jaringan jalan primer harus menghubungkan kawasan primer. Auatu ruas jalan primer dapat berakhir pada suatu kawaan primer. Kawasan yang mempunyai fungsi primer antara lain: Industri berskala regional, Bandar Udara, Pasar Induk, Pusat perdagangan skala Regional/Grosir.

b. Sistem Jaringan Jalan Sekunder

Sistem jaringan sekunder disusun mengikuti ketentuan pengaturan tata ruang kota yang menghubungkan kawasan-kawasan yang memiliki fungsi primer, fungsi sekunder kesatu, fungsi sekunder kedua, fungsi sekunder ketiga dan seterusnya sampai ke perumahan.

B. Berdasarkan Fungsinya²⁵

a. *Jalan Arteri Primer*, ialah jalan yang menghubungkan kota jenjang kesatu dengan kota jenjang kedua. Untuk jalan arteri primer wilayah perkotaan, mengikuti criteria sebagai berikut:

1. Jalan arteri primerdalam kota merupakan terusan arteri primer luar kota;
2. Jalan arteri primer melalui atau menuju kawasan primer;
3. Jalan arteri primer dirancang berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 60 km/jam;
4. Lebar badan jalan tidak kurang dari 8 meter;
5. Lalu lintas jarak jauh pada jalan arteri primer adalah lalu lintas regional. Untuk itu, lalu lintas tersebut tidak boleh terganggu oleh lalu lintas ulang alik dan lalu lintas lokal, dan kegiatan local;
6. Kendaraan angkutan berat dan kendaraan umum bus dapat diijinkan menggunakan jalan ini;

²⁵ *Ibid*, hlm 4.

7. Jumlah jalan masuk dibatasi secara efisien, jarak antara jalan masuk/akses langsung tidak boleh lebih pendek dari 500 meter;
 8. Persimpangan diatur dengan pengaturan tertentu, sesuai dengan volume lalu lintasnya;
 9. Mempunyai kapasitas yang lebih besar dari volume lalu lintas harian rata-rata;
 10. Besarnya lalu lintas harian rata-rata pada umumnya lebih besar dari fungsi jalan yang lain;
 11. Lokasi berhenti dan parker pada badan jalan ini seharusnya tidak diijinkan.
- b. *Jalan Kolektor Primer*, adalah jalan yang menghubungkan kota jenjang kedua dengan kota jenjang kedua atau menghubungkan kota jenjang kedua dengan kota jenjang ketiga. Untuk wilayah perkotaan kriterianya:
1. Jalan kolektor primer kota merupakan terusan jalan kolektor primer luar kota;
 2. Melalui atau menuju kawasan primer atau jalan arteri primer.
 3. Dirancang untuk kecepatan rencana 40 km/jam;
 4. Lebar badan jalan tidak kurang dari 7 meter;
 5. Jumlah jalan masuk dibatasi secara efisien dan jarak antaranya lebih dari 400 meter;
 6. Kendaraan angkutan berat dan bus dapat diijinkan melalui jalan ini;
 7. Persimpangan diatur dengan pengaturan tertentu sesuai dengan volume lalu lintasnya;
 8. Kapasitasnya sama atau lebih besar dari volume lalu lintas harian rata-rata;

9. Lokasi parkir pada badan jalan sangat dibatasi dan seharusnya tidak diijinkan pada jam sibuk;
10. Dilengkapi dengan perlengkapan jalan yang cukup;
11. Besarnya LHR pada umumnya lebih rendah dari pada jalan arteri primer.²⁶

c. *Jalan Lokal Primer*, adalah jalan yang menghubungkan kota jenjang kesatu dengan persil atau menghubungkan kota jenjang kedua dengan persil atau kota jenjang ketiga dengan kota jenjang ketiga, kota jenjang ketiga dengan kota dibawahnya, atau kota jenjang ketiga dengan persil atau kota dibawah jenjang ketiga sampai persil. Kriteria untuk jalan local primer:

1. Merupakan terusan jalan local primer luar kota;
2. Melalui atau menuju kawasan primer atau jalan primer lainnya;
3. Dirancang untuk kecepatan rencana 20 km/jam;
4. Kendaraan angkutan barang dan bus diijinkan melalui jalan ini;
5. Lebar jalan tidak kurang dari 6 meter;
6. Besarnya LHR pada umumnya paling rendah pada sistem primer.

Kawasan primer adalah kawasan kota yang mempunyai fungsi primer. Fungsi primer adalah fungsi kota dalam hubungannya dengan kedudukan kota sebagai pelayanan jasa bagi kebutuhan pelayanan kota, dan wilayah pengembangannya.

d. *Jalan Arteri Sekunder*, menghubungkan kawasan primer dengan kawasan sekunder kesatu atau menghubungkan kawasan kesatu dengan kawasan sekunder kedua. Kriteria untuk jalan perkotaan:

²⁶ *Ibid*, hlm 4.

1. Dirancang berdasarkan kecepatan rancang paling rendah 20 km/jam;
 2. Lebar badan jalan tidak kurang dari 7 meter;
 3. Kendaraan angkutan barang berat tidak diijinkan melalui fungsi jalan ini didaerah pemukiman;
 4. Lokasi parker pada badan jalan dibatasi;
 5. Harus mempunyai perlengkapan jalan yang cukup;
 6. Harus mempunyai perlengkapan jalan yang cukup;
 7. Besarnya LHR pada umumnya lebih rendah dari sistem primer.
- e. *Jalan Lokal Sekunder*, menghubungkan antar kawasan sekunder ketiga atau dibawahnya dan kawasan sekunder dengan perumahan. Kriteria untuk daerah perkotaan adalah:
1. Dirancang berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 10 km/jam;
 2. Lebar badan jalan tidak kurang dari 5 meter;
 3. Kendaraan angkutan barang dan bus tidak diijinkan melalui jalan ini didaerah pemukiman;
 4. Besarnya LHR umumnya paling rendah disbanding fungsi jalan yang lain.

C. Berdasarkan Wewenang Pembinaan²⁷

- a. *Jalan Nasional*, yang termasuk kelompok ini adalah jalan arteri primer, jalan kolektor primer yang menghubungkan antar ibukota propinsi, dan jalan lain yang mempunyai nilai strategis terhadap kepentingan Nasional. Penerangan status suatu jalan sebagai jalan nasional dilakukan dengan keputusan Menteri.

²⁷ Ibid, hlm 6.

- b. *Jalan Propinsi*, yang termasuk kelompok jalan propinsi adalah jalan kolektor primer yang menghubungkan ibukota propinsi dengan Ibukota Kabupaten/Kotamadya atau antar Ibukota Kabupaten/Kotamadya. Penetapan status suatu jalan sebagai jalan propinsi dilakukan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri atas usulan Pemda Tingkat I yang bersangkutan, dengan memperhatikan pendapat Menteri.
- c. *Jalan Kabupaten*, yang termasuk kelompok jalan Kabupaten adalah kolektor primer yang tidak termasuk jalan nasional dan jalan propinsi, jalan local primer, jalan sekunder dan jalan lain yang tidak termasuk dalam kelompok jalan nasional atau jalan propinsi serta jalan kotamadya. Penetapan status suatu jalan sebagai jalan kabupaten dilakukan dengan keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atas usul Pemda Tingkat II yang bersangkutan.
- d. *Jalan Kotamadya*, yang termasuk kelompok jalan kotamadya adalah jalan sekunder didalam kotamadya. Penetapan status suatu ruas jalan arteri sekunder dan atau ruas jalan kolektor sekunder sebagai jalan kotamadya dilakukan dengan keputusan Gubernur KDH Tk. I atas usulan Pemda Kotamadya yang bersangkutan.
- e. *Jalan Khusus*, yang termasuk kelompok jalan khusus adalah jalan yang dibangun dan dipelihara oleh instansi/badan hokum/ perorangan untuk melayani kepentingan masing-masing. Penetapan status ruas jalan khusus dilakukan oleh instansi/badan hokum/peroangan yang memiliki ruas jalan khusus tersebut dengan memperhatikan pedoman yang ditetapkan oleh Menetri Pekerjaan Umum.

f. *Jalan Tol*, adalah jalan yang dibangun dimana pemilikan dan hak penyelenggaraanya ada pada Pemerintah atas usul Menteri, Presiden menetapkan suatu ruas jalan tol dan haruslah merupakan alternatif lintas jalan yang ada. Jaln Tol harus mempunyai spesifikasi yang lebih tinggi daripada lintas jalan umum yang ada. Persyaratan lainnya, jalan tol harus memberikan keandalan yang lebih tinggi kepada para pemakainya daripada jalan umum yang ada, yang pelaksanaanya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan hak penyelenggaraan jalan tol, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Hukum Usaha Negara Jalan Tol, yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyerahan wewenang penyelenggaraan jalan tol yang diserahkan penyelenggaraannya, yang diatur lebih lanjtu dengan Peraturan Pemerintah. Badan hukum penyelenggara jalan tol wajib mengganti kerugian akibat yang diderita oleh pemakai jalan tol sebagai akibat kesalahan dalam penyelenggaraan jalan tol, yang pelaksanaannya diatur oleh Peraturan Pemerintah.²⁸

²⁸ *Ibid*, hlm 7.

3. Peran Jalan

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Peran jalan sebagai berikut :

- a. Jalan sebagai bagian prasarana transportasi mempunyai peran penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- b. Jalan sebagai prasarana distribusi barang dan jasa merupakan urat nadi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.
- c. Jalan yang merupakan satu kesatuan sistem jaringan jalan menghubungkan dan mengikat seluruh wilayah Republik Indonesia.



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang memperoleh data dari sumber data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat.²⁹ Penelitian empiris memberikan kerangka pembuktian atau pengujian untuk memastikan suatu kebenaran.³⁰

B. Metode Pendekatan

Di dalam melakukan penelitian diperlukan suatu metode yang harus tepat dan sesuai dengan jenis penelitian yang dilakukan serta harus sistematis dan konsisten. Metode yang penulis pakai dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan permasalahan mengenai hal-hal yang bersifat yuridis dan kenyataan yang ada mengenai hal-hal yang bersifat yuridis dan kenyataan yang ada mengenai bagaimana Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya. Penelitian hukum empiris atau penelitian sosiologis yaitu penelitian hukum yang menggunakan data primer.³¹

²⁹ Rony Hanitjo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 24.

³⁰ *Ibid*, hlm 17.

³¹ *Ibid*, hlm 10.

C. Lokasi Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang diuraikan diatas, maka penulis memilih lokasi penelitian ini di wilayah Kota Surabaya yakni di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya.

D. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, meliputi data yang diperoleh dengan cara penelitian kepustakaan atau melalui literature-literatur, himpunan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hasil penelitian berwujud laporan, arsip negara, jurnal, dokumen maupun bentuk-bentuk lain berkaitan dengan penelitian. Data diperoleh berupa keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan atau dari lokasi penelitian serta melakukan studi kepustakaan.

b. Sumber Data

1. Data Primer

Karena penelitian ini adalah penelitian empiris, maka data yang diperlukan adalah data primer. Data primer adalah data empiris yang diperoleh atau dikumpulkan langsung dari sumber data bukan hasil olahan orang lain. Perolehan data ini diperoleh dilakukan dengan mengunjungi lokasi penelitian dan wawancara terhadap pihak-pihak yang terkait langsung tentang bagaimana Efektifitas Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang tidak langsung diperoleh dari sumbernya dan diharapkan mampu melengkapi serta memberikan tambahan terhadap hasil pembahasan penelitian secara keseluruhan. Data sekunder ini meliputi buku, arsip/dokumen Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya, perundang-undangan, maupun akses dari internet.

E. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan yang berwenang dalam melaksanakan pengelolaan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur jalan kota Surabaya, serta masyarakat kota Surabaya.

2. Sampel

Penentuan sampel penelitian dilakukan dengan teknik sampel bertujuan (*purposive sampling*). Sampel bertujuan untuk selalu melandaskan diri pada informasi-informasi dan pengetahuan yang telah diperoleh/di cek mengenai ciri-ciri khusus dari satu populasi.³² Sampel penelitian ini didapat dari pihak Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya yaitu kepala bidang jalan dan jembatan dan kepala seksi pembangunan jalan dan jembatan, serta masyarakat kota Surabaya yang berjumlah 10 orang.

³² Rony Hanitijo Soemitro, *ibid*, hlm 58.

F. Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal ini peneliti melakukan teknik pengumpulan data dengan menggunakan :

1. Wawancara

Wawancara dilakukan untuk memperoleh data primer yang dilakukan melalui wawancara secara langsung dengan nara sumber (pihak yang berwenang) dengan menggunakan beberapa daftar pertanyaan guna memperoleh data yang akurat yang dapat menunjang analisis terhadap permasalahan yang dibahas.

2. Studi Dokumentasi

Menelusuri dan mempelajari berbagai dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang digunakan untuk penelitian terhadap implementasi kebijakan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur jalan Kota Surabaya wilayah selatan.

G. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif analisis dari hasil data di lapangan dan wawancara yang telah dilakukan penulis yaitu analisis mengenai fenomena di lapangan yang dikaitkan. Analisa tersebut dilakukan untuk menjawab permasalahan pada rumusan masalah. Permasalahan yang ada dianalisis sesuai dengan kajian pustaka dan dikaitkan dengan hasil penelitian yang telah dilakukan. Maka hasil analisis tersebut dapat menghasilkan kesimpulan atas permasalahan yang diajukan.

H. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini membutuhkan beberapa definisi, diantaranya ialah :

1. Efektifitas Hukum

Efektifitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektifitas hukum dimaksud, berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis dan berlaku secara filosofis.³³

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

3. Infrastruktur

Infrastruktur adalah bangunan atau fasilitas-fasilitas dasar , peralatan-peralatan, dan instalansi-instalansi yang dibangun dan dibutuhkan untuk mendukung berfungsinya suatu sistem tatanan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Infrastruktur merupakan asset fisik yang dirancang dalam sistem, sehingga mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.³⁴

³³ Ali Zainuddin, *ibid*, hlm 62.

³⁴ Suripin, *ibid*.

4. Jalan

Jalan yaitu prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Keadaan Umum Kota Surabaya

Surabaya adalah ibu kota Propinsi Jawa Timur yang dikenal sebagai Kota Pahlawan. Dalam struktur perwilayahan Propinsi Jawa Timur, Kota Surabaya ditetapkan sebagai pusat utama Jawa Timur, merupakan kota orde I. Kecenderungan yang terjadi adalah perkembangan Surabaya sebagai kota utama jauh melebihi kota-kota lain yang berada dalam sub ordinasinya. Hal ini merupakan salah satu indikator tingkat primasi Kota Surabaya terhadap kota-kota lain di Jawa Timur.

a. Kondisi Geografis Kota Surabaya

Surabaya secara geografis terletak di 7o9' - 7o21' Lintang Selatan dan 112o36' - 112o57' Bujur Timur. Batas administratif kota Surabaya dibatasi oleh:

Sebelah Utara	: Selat Madura
Sebelah Timur	: Selat Madura
Sebelah Selatan	: Kabupaten Sidoarjo
Sebelah Barat	: Kabupaten Gresik

Luas wilayah Kota Surabaya adalah 52.087 Hektar, dengan luas daratan 33.048 Hektar atau 63,45% dan luas wilayah laut yang dikelola oleh Pemerintah Kota sebesar 19.039 Hektar atau 36,55%. Secara administratif Kota Surabaya terbagi dalam 31 Kecamatan.

Tabel 1.1 Pembagian Administratif Wilayah di Kota Surabaya

WILAYAH	KECAMATAN	WILAYAH	KECAMATAN
PUSAT	Simokerto	TIMUR	Rungkut
	Bubutan		Gunung Anyar
	Genteng		Tenggilis Mejoyo
UTARA	Tegalsari	BARAT	Gubeng
	Pabean Cantikan		Tambaksari
	Semampir		Sukolilo
	Kremlangan		Mulyorejo
	Bulak		Benowo
SELATAN	Kenjeran	SELATAN	Tandes
	Wonokromo		Pakal
	Sawahan		Sambikerep
	Wonocolo		Lakarsantri
	Jambangan		Sukomanunggal
	Gayungan		Asem Rowo
	Wiyung		Karang Pilang
	Dukuh Pakis		

Sumber data primer, 2013, tidak diolah.

Topografi Kota Surabaya 80% dataran rendah, dengan ketinggian 3 - 6 meter di atas permukaan air laut, kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah (Kecamatan Lakarsantri) dan Gayungan dengan ketinggian 25 - 50 meter di atas permukaan air laut. Struktur dan pemanfaatan ruang wilayah Kota Surabaya tersusun atas ruang darat, laut, dan udara yang direncanakan secara terpadu dan terintegrasi dalam satu kesatuan sistem ruang secara utuh.

b. Visi dan Misi Kota Surabaya

1. Visi Kota Surabaya

Visi pembangunan Kota Surabaya tahun 2011-2015 adalah Menuju Surabaya sebagai Kota Jasa dan Perdagangan yang Cerdas, Manusiawi, Bermartabat, dan Berwawasan Lingkungan. Terwujudnya kota Surabaya sebagai pusat perdagangan dan jasa yang cerdas dalam merespon semua peluang dan tuntutan global, didukung oleh kepedulian tinggi dalam mewujudkan struktur pemerintahan dan kemasyarakatan yang demokratis, bermartabat dalam tatanan lingkungan yang sehat dan manusiawi.

2. Misi Kota Surabaya

Untuk mewujudkan visi yang menjadi tujuan akhir bagi segala bentuk penyelenggaraan pembangunan di Kota Surabaya, maka misi yang akan dijalankan dan menjadi sasaran bagi segala bentuk kegiatan yang akan dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan (baik oleh penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat) selama lima tahun kedepan adalah sebagai berikut :

- a. Membangun kehidupan kota yang lebih CERDAS melalui peningkatan sumber daya manusia yang didukung oleh peningkatan kualitas intelektual, mental-spiritual, keterampilan, serta kesehatan warga secara terpadu dan berkelanjutan;
- b. Menghadirkan suasana kota yang MANUSIAWI melalui peningkatan aksesibilitas, kapasitas, dan kualitas pelayanan publik, reformasi birokrasi, serta pemanfaatan sumber daya kota untuk sebesar-besarnya mendukung kesejahteraan warga;
- c. Mewujudkan peri kehidupan warga yang BERMARTABAT melalui pembangunan ekonomi berbasis komunitas yang mengutamakan perluasan akses ekonomi demi mendukung peningkatan daya cipta serta kreativitas segenap warga Kota Surabaya dalam upaya penguatan struktur ekonomi lokal yang mampu bersaing di kawasan regional dan internasional;
- d. Menjadikan Kota Surabaya semakin layak-huni melalui pembangunan infrastruktur fisik dan sosial secara merata yang berwawasan lingkungan.³⁵

2. Visi dan Misi Dinas Pekerjaan Umum dan Pematusan Kota Surabaya

a. Visi Dinas PU Bina Marga Kota Surabaya

Sebagai upaya mewujudkan SURABAYA sebagai pusat perdagangan dan jasa yang cerdas dalam merespon semua peluang dan tuntutan global, bidang transportasi yang merupakan salah satu dari enam prioritas pembangunan kota Surabaya tahun 2011 – 2015, maka VISI Dinas

³⁵ Diakses dari <http://www.surabaya.go.id>, Surabaya, 19 Desember 2013.

Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan adalah : “Jalan Mantap dan Sistem Pematusan Terpadu”.

Menjadikan kinerja jaringan jalan dan jembatan yang memiliki kemampuan aksesibilitas dan mobilitas barang dan jasa secara cepat dan memadai dalam rangka keterpaduan wilayah ” Greater Surabaya ” serta sistem drainase pematusan yang terpadu yang mampu mengakomodasi dinamika kota dengan tersedianya prasarana jalan dan pematusan sebagai infrastruktur kota.

b. Misi Dinas PU Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya

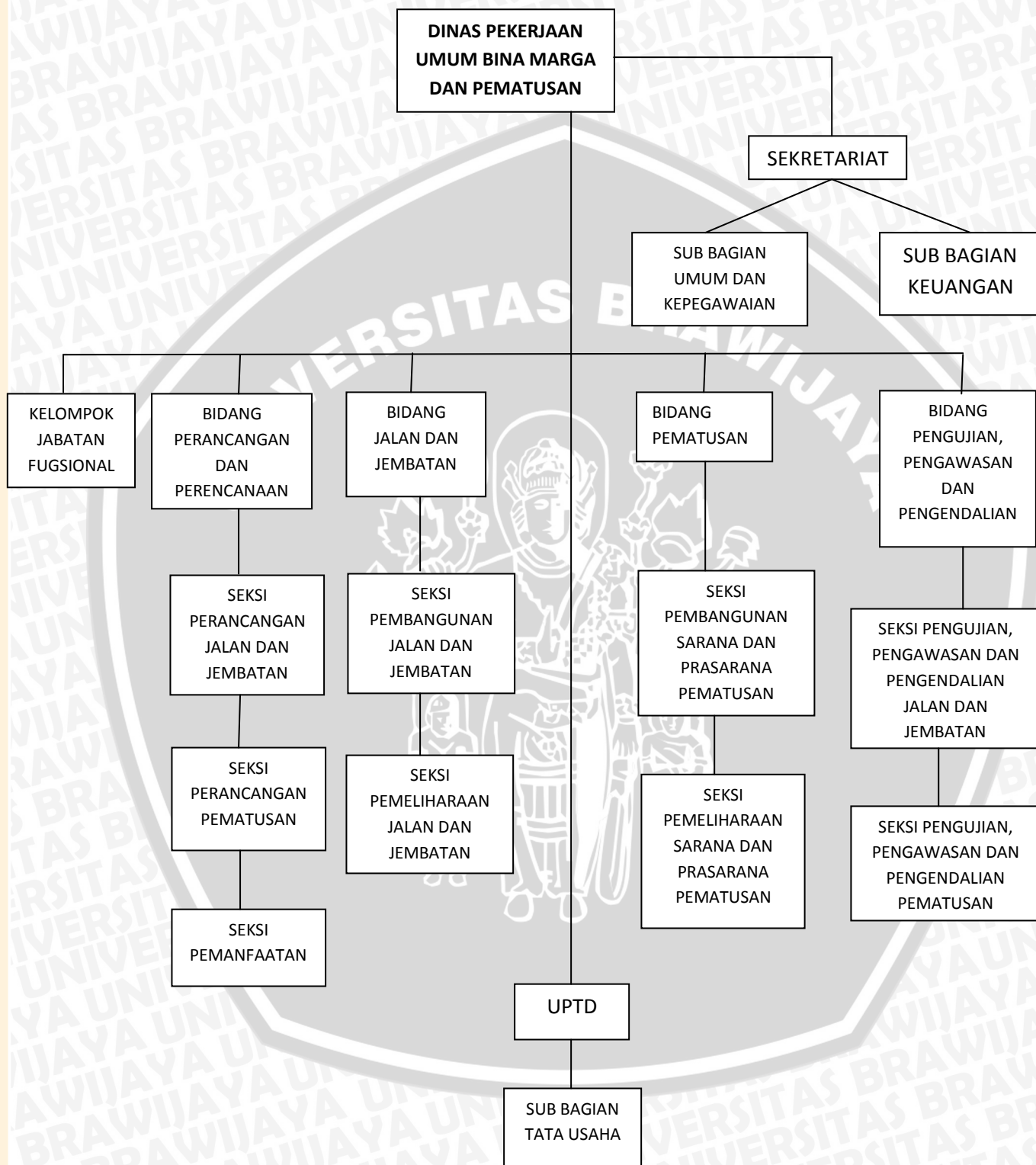
- 1) Mewujudkan prasarana jalan dalam kondisi mantap, efektif dan efisien serta perluasan jaringan utilitas.
- 2) Meningkatkan kualitas penyelenggara jalan dan peran serta masyarakat dan antar daerah dalam pembangunan, pemeliharaan jalan, jembatan dan jaringan utilitas.
- 3) Mewujudkan penataan ulang sistem pematusan Kota Surabaya.
- 4) Meningkatkan optimalisasi saluran pematusan, bozem dan sarana prasarana pematusan kota.
- 5) Tersedianya prasarana penunjang pengendalian banjir.

3. Struktur Organisasi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya

Organisasi merupakan instrumen kelembagaan yang melaksanakan fungsi-fungsi manajemen untuk mencapai tujuan, secara organisasi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan termasuk di dalam Lembaga Teknis yang secara langsung bertanggung jawab kepada Walikota Surabaya setingkat eselon II.

Struktur Organisasi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota

Surabaya, adalah sebagai berikut :



B. Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kota Surabaya

1) Pelaksanaan dan Mekanisme Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam melaksanakan penyelenggaraan jalan. Sistem jaringan jalan primer berupa jalan nasional dan jalan provinsi menjadi kewenangan dari pemerintah pusat, sedangkan sistem jaringan jalan sekunder berupa jalan kabupaten/kota menjadi kewenangan dari pemerintah daerah. Penyelenggaraan jalan dikelompokkan berdasarkan kewenangannya sebagaimana diatur menurut Pasal 14, Pasal 15 dan Pasal 16 UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yaitu :

1. Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional [Pasal 14 ayat (1)];
2. Wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan provinsi [Pasal 15 ayat (1)];
3. Wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa [Pasal 16 ayat (1)];
4. Wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota [Pasal 16 ayat (2)].

Permasalahan transportasi darat di kota Surabaya dipengaruhi oleh terbatasnya jaringan jalan dan kondisi kemantapan jalan dibandingkan dengan pertumbuhan kendaraan bermotor. Sistem jaringan jalan saat ini terkonsentrasi pada koridor Utara-Selatan, sementara koridor Timur-Barat belum tersedia aksesibilitas yang seimbang. Sehingga untuk mencapai bagian Timur kota

Surabaya harus menempuh jalan yang memutar, ketidakseimbangan koridor Timur-Barat dengan Utara-Selatan mengakibatkan volume lalu lintas menjadi tinggi di kawasan pusat kota yang menimbulkan inefisiensi transportasi kota, disamping itu masih banyaknya penyempitan jalan dan penumpukan beban daripada fungsi jalan.³⁶

Adapun panjang jalan kota Surabaya sebagai prasarana transportasi darat / prasarana jalan yang menjadi kewenangan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan terdiri dari 3.763 ruas jalan dengan panjang jalan 1.487.879 km (belum termasuk inventarisasi jalan permukiman \pm 1366 Km), dengan komposisi sebagai berikut :

Tabel 1
Rekapitulasi Jalan
Kota Surabaya

NO.	LOKASI	BANYAK RUAS JALAN	PANJANG JALAN
1	KAWASAN PUSAT	804	301.852
2	KAWASAN UTARA	301	153.114
3	KAWASAN SELATAN	804	301.852
4	KAWASAN TIMUR	1499	517.914
5	KAWASAN BARAT	355	213.147
	TOTAL	3763	1.487.879

Sumber Data Primer, 2013, tidak diolah.

Dari tabel 1 di atas kita dapat mengetahui panjang jalan yang pembangunannya menjadi kewenangan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan yang berada di Kota Surabaya dengan rincian sebagai berikut: (1) Kawasan Pusat memiliki total panjang jalan keseluruhan 301.852 km dengan rincian ruas jalan sepanjang 804 km. (2) Kawasan Utara memiliki total panjang jalan keseluruhan 153.114 km dengan rincian ruas jalan sepanjang 301 km. (3)

³⁶ Hasil wawancara dengan Kepala seksi pembangunan jalan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya, tanggal 25 Desember 2013.

Kawasan Selatan memiliki total panjang jalan keseluruhan 301.852 km dengan rincian ruas jalan sepanjang 804 km. (4) Kawasan Timur memiliki total panjang keseluruhan 517.914 km dengan rincian ruas jalan sepanjang 1499 km. (5) Kawasan Barat memiliki total panjang keseluruhan 213.147 km dengan rincian ruas jalan sepanjang 355 km.

Berkaitan dengan kebijakan pembangunan jalan di Kota Surabaya selama ini tidak luput dari peran pemerintah Kota Surabaya dan seluruh masyarakat. Pemerintah Kota serta Walikota memiliki peran untuk mengusulkan pembangunan maupun pemeliharaan jalan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) agar terwujudnya peningkatan atau perbaikan jalan di kota Surabaya lebih baik lagi dan bisa mengatasi kemacetan yang ada. Sebagai operasional penyelenggara jalan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan bidang jalan dan jembatan mempunyai kewenangan sebagai pelaksana kebijakan pembangunan jalan tersebut, hal ini berdasarkan pada Pasal 13 Jo Pasal 14 Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya bahwa bidang jalan dan jembatan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan mengenai pembangunan jalan.

Dalam pasal 13 Jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 diatas merupakan urusan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan jalan kota serta wajib memprioritaskan pemeliharaan, perawatan dan pemeriksaan jalan secara berkala untuk mempertahankan tingkat pelayanan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga memiliki peranan cukup penting dalam melaksanakan tugas pemerintah daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang Jalan dan Jembatan, tugas pemerintah yang dilakukan oleh dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Bidang Jalan dan Jembatan berdasarkan Pasal 13 Jo Pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 mengenai pembangunan jalan, dimana pembangunan jalan yang dimaksud meliputi kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi jalan, serta pengadaan lahan.

Pada dasarnya permasalahan jalan yang ada dipengaruhi oleh beberapa faktor yang terkait dengan pengelolaan jalan serta sistem drainase pematuan yang terpadu. Terpenuhinya kebutuhan infrastruktur jalan diharapkan dapat mengatasi permasalahan kemacetan kota dan mempercepat aksesibilitas serta mobilitas baik orang maupun barang. Di samping itu dengan terpenuhinya prasarana dan sarana jalan dan jembatan akan meningkatkan daya tarik bagi investor sehingga mempercepat proses terwujudnya pertumbuhan ekonomi. Adapun pelaksanaan yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan yang ingin dicapai berkaitan dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan adalah :

1. Tersedianya kondisi jalan dan jembatan yang mantap
2. Tersedianya jalan dengan bangunan pelengkap jalan antara lain :
 - a. Saluran Tepi jalan
 - b. Pedestrian
 - c. Trotoar
3. Terwujudnya aksesibilitas jalan
4. Peningkatan kapasitas jalan yang seimbang dengan pertumbuhan kendaraan bermotor, antara lain dengan cara :

- a. Pembangunan Frontage Road
 - b. Pembangunan Fly Over
 - c. Melebarkan / membebaskan jalan yang Bottle Neck
 - d. Penambahan jaringan jalan
 - e. Pelebaran jalan
5. Pembangunan sistim pematusan yang terpadu dan terkoneksi.
 6. Terwujudnya pengadaan alat-alat berat untuk mendukung pelaksanaan perbaikan jalan.
 7. Meningkatnya kepedulian masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan prasarana jalan maupun pematusan.³⁷

Terkait dengan volume kendaraan yang semakin bertambah dan melebihi kapasitas jalan yang menyebabkan kemacetan maka perlu dilaksanakannya peningkatan pembangunan jalan baru. Sebab, bisa jadi bila tidak dilaksanakan peningkatan pembangunan jalan akan menimbulkan kemacetan yang semakin parah.

Adapun implementasi/pelaksanaan mekanisme dalam peningkatan pembangunan jalan tersebut meliputi perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan,³⁸ yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Perencanaan Teknis

Dalam perencanaan teknis pembangunan jalan, maka penyelenggara harus memperhatikan UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, PP No. 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi, PP No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan, dan

³⁷ Hasil wawancara dengan Kepala bidang jalan dan jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya, tanggal 25 Desember 2013.

³⁸ Hasil wawancara dengan Kepala seksi pembangunan jalan dan jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya, tanggal 25 Desember 2013.

Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan barang/Jasa Pemerintah, dan peraturan teknis lainnya yang terkait langsung dalam penyelenggaraan pembangunan jalan.

Mulyono (2008) menyimpulkan ada lima aspek teknis yang memengaruhi mutu pelaksanaan, yaitu: Pertama, ketepatan pemilihan material; Kedua, ketepatan kualitas peralatan lapangan; Ketiga, ketepatan pengujian mutu; Keempat, ketepatan desain; Kelima, kompetensi pelaksana di lapangan. Fakta lapangan menunjukkan ketidaktepatan pelaksanaan yang terjadi karena lemahnya pengendalian aspek mikro oleh kontraktor dan pengawas.³⁹

2. Pemrograman dan Penganggaran

Penyelenggaraan jalan menjadi tanggung jawab Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah, oleh karenanya mempunyai kewajiban untuk mengatur, membina, membangun, dan mengawasi jalan dan jembatan. Dalam upaya untuk membangun jalan dan jembatan secara umum, Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan (termasuk jembatan).

Anggaran pembangunan jalan dan jembatan bersumber dari APBN/APBD sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta Peraturan Pemerintah tentang Dana Perimbangan. Dana pembangunan tersebut diperoleh dari penerimaan negara/daerah maupun dari pinjaman atau hibah luar negeri.

³⁹ **Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Jembatan**

, hlm 4, diakses 12 Januari 2014.

Pemerintah Pusat mengalokasikan APBN di bidang infrastruktur khususnya jalan dan jembatan, baik untuk pembangunan, peningkatan maupun pemeliharaan ke dalam anggaran Departemen Pekerjaan Umum. Untuk Pemerintah Daerah, dana untuk pembangunan jalan dan jembatan dialokasikan dalam APBD masing-masing daerah, hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan yaitu bahwa:

“Penggangan dalam rangka pelaksanaan program penanganan jaringan jalan merupakan kegiatan pengalokasian dana yang diperlukan untuk mewujudkan sasaran program”.

Namun jika Pemerintah Daerah tidak mampu membiayai pembangunan jalan secara keseluruhan maka Pemerintah Pusat akan membantu, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 yang menyebutkan :

(2) *“Dalam hal pemerintah daerah belum mampu membiayai pembangunan jalan yang menjadi tanggung jawabnya secara keseluruhan, Pemerintah dapat membantu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

(3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian bantuan pembiayaan kepada pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri”.*

Untuk membantu Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan, peningkatan dan pemeliharaan jalan dan jembatan, maka Pemerintah Pusat memberikan bantuan pembiayaan yang diberikan melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang Infrastruktur ataupun Dana Alokasi Khusus Non Dana

Reboisasi Bidang Infrastruktur. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan jenis transfer dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada daerah yang bersifat specific grant (bantuan spesifik). DAK bidang Infrastruktur ataupun DAK Non Reboisasi bidang Infrastruktur ini, penetapan alokasi dan pedoman umumnya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan (misal : PMK No. 128/PMK.07/2006 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan Dana Alokasi Khusus TA 2007 dan PMK No. 142/PMK.07/2007 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan Dana Alokasi Khusus TA 2008) Dari sisi teknis, penggunaan/pemanfaatannya DAK diatur dalam Peraturan/Keputusan Menteri Pekerjaan Umum (misal : Peraturan Menteri PU No. 39/PRT/M/2006 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Infrastruktur Tahun 2007 dan Peraturan Menteri PU No. 42/PRT/M/2007 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Infrastruktur Tahun 2008). DAK dialokasikan untuk pemeliharaan berkala jalan sebesar minimal 70% dan peningkatan jalan sebesar maksimal 30%.

Kegiatan pemeliharaan rutin jalan dan pembangunan jalan tidak dapat dibiayai dengan DAK. DAK infrastruktur jalan terutama dialokasikan untuk kegiatan pemeliharaan berkala jalan dan peningkatan prasarana jalan dan jembatan pada ruas-ruas jalan yang secara resmi berstatus jalan kabupaten/kota. Untuk pemanfaatan DAK, Menteri Pekerjaan umum membentuk Tim Koordinasi dan Tim Teknis tingkat departemen, dan departemen menyediakan biaya khusus untuk kegiatan operasional tim-tim tersebut. Di tingkat provinsi, gubernur juga membentuk tim penyelenggara

yang terdiri dari unsur Bappeda, dinas teknis terkait, dan satuan kerja pusat di daerah (Perencanaan dan Pengawasan Jalan dan Jembatan–P2JJ).

Untuk melaksanakan kegiatan di tingkat kabupaten/kota yang didanai oleh DAK, bupati/walikota membentuk tim penyelenggara yang terdiri dari unsur Bappeda dan dinas terkait. Kepala SKPD yang membidangi urusan jalan bertanggung jawab secara fisik dan keuangan atas pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dengan DAK. Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan umum di atas, terdapat pasal tentang sanksi bagi penyelenggara DAK yang tidak melaksanakan tugasnya sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan umum ini dalam bentuk penilaian kinerja yang akan dituangkan dalam laporan menteri kepada Menkeu, Meneg PPN, Mendagri, dan DPR. Untuk memberikan penilaian yang dimaksud menteri memerlukan laporan pelaksanaan kegiatan DAK setiap daerah penerima. Pelaporan pelaksanaan kegiatan DAK dilakukan secara berjenjang oleh kepala SKPD, kepala daerah, dan menteri.

Dalam Pasal 102 Undang-undang No. 33 Tahun 2004, memberi kewenangan kepada Menkeu untuk memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran dana perimbangan, termasuk DAK, kepada daerah yang tidak menyampaikan informasi. Hal ini kemungkinan akan berakibat bahwa setiap penundaan penyaluran dana ke daerah berdampak pada terhambatnya perekonomian rakyat di daerah.⁴⁰

3. Pengadaan Lahan

Dalam pengadaan tanah pasal 16 UUPA mewajibkan pemerintah untuk menyusun rancangan umum mengenai presediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan. UUPA

⁴⁰ *Ibid*,

sendiri tidak ada penegasan arti dari ketiga istilah tersebut. Namun, nampak tujuan dari setiap rencana ini tidak lain adalah untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, yakni untuk kemakmuran rakyat.⁴¹

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pengadaan tanah dalam konteks ini adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.⁴²

Dalam kaitan antara pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan rencana tata ruang disebutkan, bahwa pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasarkan kepada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dan dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut:

- a. Jalan dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minuman/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;

⁴¹ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, *op.cit*, hlm 41.

⁴² *Ibid*, hlm 43.

- b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan bencana alam lainnya;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi dan distribusi tenaga listrik⁴³

Dalam pelaksanaan pembangunan tentunya memerlukan suatu lahan yang memadai, sehingga kegiatan pembangunan akan berjalan dengan lancar. Namun yang menjadi persoalan adalah lahan-lahan yang tersedia yang telah ditentukan untuk peruntukan tertentu, atau lahan yang sudah terkena garis rencana kota, tidak semuanya dimiliki oleh pemerintah, oleh karena ada sebagian lahan-lahan tersebut dikuasai oleh pribadi atau badan hukum.

Dengan adanya hal tersebut, maka pemerintah yang dalam hal ini sebagai pelaksana kegiatan pembangunan, hendaknya selalu memperhatikan hak-hak dari masyarakat itu sendiri, dengan kata lain, adanya suatu perlindungan hukum terhadap masyarakat, khususnya terhadap masyarakat yang lahan atau tanahnya telah terkena garis rencana kota.

Konsep perlindungan hukum yang dapat diterapkan oleh pemerintah daerah terhadap masyarakat yang lahannya terkena garis rencana kota adalah dengan adanya keterbukaan pihak pemerintah terhadap masyarakat mengenai rencana tata ruang wilayah yang akan dilaksanakn oleh pihak pemerintah sendiri sehingga masyarakat, khususnya masyarakat yang lahannya terkena

⁴³ *Ibid*, hlm 44.

garis rencana kota, akan mengetahui sedini mungkin. Konsep yang lain mengenai perlindungan hukum terhadap masyarakat yang lahannya terkena garis rencana kota adalah adanya konsep ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap lahan yang dimiliki oleh masyarakat.

Penggantian yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat yang dirugikan selaku pemegang hak atas tanah hendaknya dilakukan dengan selayak mungkin dan disesuaikan dengan nilai perkembangan lahan sebagai akibat dari penataan ruang yang dilakukan oleh pemerintah daerah itu sendiri. Untuk lebih mengoptimalkan ganti rugi dan tidak adanya pihak yang masih dirugikan, maka ganti rugi hendaknya dilakukan pada saat lahan tersebut sudah ditetapkan terkena garis rencana kota. Dengan konsep tersebut di atas berarti hak-hak dari masyarakat akan terlindungi.⁴⁴

2) Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota No. 42 Tahun 2011 Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya

Di dalam meningkatkan efektifitas pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 mengenai pembangunan jalan, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Bidang Jalan dan jembatan melaksanakan program-program kerja yang terkait dengan pembangunan jalan di kota Surabaya yang berupa :

1. Pembangunan Jalan Wiyung-Lakarsantri
2. Pembangunan Frontage Road Ahmad Yani (Sisi Timur dan Sisi Barat)
3. Pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat
4. Peningkatan Jalan Tambang Boyo

⁴⁴ *Idib*, hlm 46.

5. Pembangunan Underpass Pandegiling
6. Peningkatan Jalan Mulyorejo-Suterejo-Kalisari
7. Peningkatan Jalan Sukolilo Lor
8. Pembangunan Underpass Bundaran Satelit
9. Pembangunan Jembatan Gajah Mada
10. Pembangunan Jembatan Medokan Keputih
11. Pembangunan Jalan Lingkar Tengah Barat
12. Peningkatan Jalan Kedung Sroko
13. Peningkatan Jalan Medokan Ayu
14. Peningkatan Jalan Dukuh Kupang Barat-Simo Gunung

Untuk mengetahui seperti apa efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 yang terkait pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya, peneliti menggunakan teori yang ditulis dalam buku Prof. Soerjono Soekanto. Efektifitas hukum akan tercapai apabila faktor-faktor yang mempengaruhi berdampak positif atau mendukung hukum yang telah diberlakukan. Besarnya efektifitas hukum ditinjau dari indikator-indikator yang akan dideskripsikan sesuai hasil penelitian.

Bagaimana Efektifitas pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya terkait dengan Pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya yang diterapkan dalam lingkungan masyarakat dengan memperhatikan faktor-faktor yang pembahasannya sebagai berikut:

a) Faktor Substansi Hukum atau Kaidah Hukum

Faktor yang pertama mengenai kaidah hukum atau peraturan mengenai pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya, peraturan yang dimaksud adalah pasal 13 jo 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya dalam hal Pembangunan Infrastruktur Jalan kota Surabaya ini dibuat dan dimaksudkan sebagai acuan untuk Pemerintah Kota Surabaya dan pihak-pihak yang berwenang dalam mengelola dan melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya sesuai dengan apa yang diinginkan serta mengembangkan prasarana jalan yang ada di kota Surabaya.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Bidang jalan dan jembatan dalam mengembangkan prasarana infrastruktur jalan semata-mata hanya untuk kepentingan publik. Sehingga adanya pembangunan jalan tersebut diharapkan dapat mengurangi kemacetan dan masyarakat mendapatkan prasarana jalan yang baik.

Sesuai dengan apa yang dijelaskan dalam kajian pustaka bahwa peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah haruslah dapat berlaku atau dilaksanakan di lingkungan masyarakat secara yuridis, sosiologis dan filosofis agar dapat berfungsi dalam pelaksanaannya. Dilihat dari sisi yuridis, pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 yang terkait dengan pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya diterapkan di kaidah yang lebih tinggi tingkatannya yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Jalan dalam pasal

16 ayat 2 yang berbunyi “Wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota”. Kewenangan tersebut diberikan kepada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga kota Surabaya sebagai penyelenggara jalan yang merupakan pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya. Dalam melaksanakan penyelenggaraan jalan dapat dilihat berdasarkan pada asas-asas sebagai berikut:⁴⁵

1. *Asas kemanfaatan* berkenaan dengan semua kegiatan penyelenggaraan jalan yang dapat memberikan nilai tambah yang sebesar-besarnya, baik bagi pemangku kepentingan (stakeholders) maupun bagi kepentingan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
2. *Asas keamanan* berkenaan dengan semua kegiatan penyelenggaraan jalan yang harus memenuhi persyaratan keteknikan jalan, sedangkan asas keselamatan berkenaan dengan kondisi permukaan jalan dan kondisi geometrik jalan.
3. *Asas keserasian* penyelenggaraan jalan berkenaan dengan keharmonisan lingkungan sekitarnya; asas keselarasan penyelenggaraan jalan berkenaan dengan keterpaduan sektor lain; dan asas keseimbangan penyelenggaraan jalan berkenaan dengan keseimbangan antarwilayah dan pengurangan kesenjangan sosial.
4. *Asas keadilan* berkenaan dengan penyelenggaraan jalan termasuk jalan tol yang harus memberikan perlakuan yang sama terhadap semua pihak dan tidak mengarah kepada pemberian keuntungan terhadap pihak-pihak tertentu dengan cara atau alasan apapun.

⁴⁵ Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Jalan.

5. *Asas transparansi* berkenaan dengan penyelenggaraan jalan yang prosesnya dapat diketahui masyarakat dan asas akuntabilitas berkenaan dengan hasil penyelenggaraan jalan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
6. *Asas keberdayagunaan* berkenaan dengan penyelenggaraan jalan yang harus dilaksanakan berlandaskan pemanfaatan sumberdaya dan ruang yang optimal dan asas keberhasilgunaan berkenaan dengan pencapaian hasil sesuai dengan sasaran.
7. *Asas kebersamaan* dan *kemitraan* berkenaan dengan penyelenggaraan jalan yang melibatkan peran serta pemangku kepentingan melalui suatu hubungan kerja yang harmonis, setara, timbal balik, dan sinergis.

Selanjutnya ditinjau secara sosiologis pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 terkait dengan pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya sudah memenuhi unsur tersebut. Pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tersebut dapat dipaksakan dalam pelaksanaannya oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Bidang jalan dan jembatan serta masyarakat terutama para pengguna jalan telah mengetahui akan adanya peraturan tersebut dan banyak masyarakat khususnya pengguna jalan merasa senang atas dilaksanakannya peraturan mengenai pembangunan jalan karena diharapkan peraturan tersebut dapat mengurangi kemacetan yang ada di kota Surabaya.

Sedangkan ditinjau secara filosofis pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 mengenai hal yang terkait dalam pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi yaitu sebagai usaha pemerintah dan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan di kota Surabaya, Upaya pemerintah dan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya tersebut pada akhirnya akan berdampak pada arus lalu lintas yang ada di kota Surabaya dapat menjadi lebih lancar dan tersedianya prasarana jalan yang memadai bagi masyarakat serta mengurangi kemacetan.

b) Faktor Pelaksana Hukum

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan merupakan pelaksana hukum yang menangani salah satunya tentang prasarana jalan dan peraturan yang ada menjadi pedoman dalam menjalankan tugas pembangunan jalan agar dapat dilaksanakan dengan baik. Pada kenyataannya juga banyak warga masyarakat terutama para pengguna jalan begitu sangat antusias dan mempedulikan peraturan mengenai pembangunan infrastruktur jalan di kota Surabaya, hal tersebut dikarenakan semakin bertambahnya volume kendaraan sehingga masyarakat menginginkan adanya peningkatan jalan.

Petugas dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam melaksanakan tugasnya secara langsung untuk terjun ke lapangan untuk mengatasi permasalahan yang terkait dengan pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya.. Dinas mempunyai

bagian yang mengurus untuk memberikan wawasan, sosialisasi dan pengawasan terhadap penerapan pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 mengenai hal pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya. Tujuan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga memberikan wawasan dan sosialisasi agar masyarakat mengetahui adanya peraturan tersebut yang sifatnya untuk kepentingan umum serta memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Untuk meningkatkan efektifitas pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 terkait mengenai pembangunan infrsatruktur jalan kota Surabaya, aparat dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga melakukan pengawasan terhadap pembangunan jalan yang bertujuan untuk:⁴⁶

1. Mewujudkan kesamaan persepsi para penyelenggara proyek tentang spesifikasi teknis pekerjaan;
2. Mengawal proses pelaksanaan sesuai rencana dalam hal biaya, mutu, dan waktu pelaksanaan;
3. Memberikan kepuasan pelanggan Atas Produk Jasa Konstruksi;
4. Evaluasi kinerja pelaksanaan proyek.

Adapun metode pelaksanaan pengawasan tersebut dilakukan dengan tiga tahap yaitu :

- 1) Tahap Persiapan, yang meliputi kegiatan sebagai berikut:
 - a. Rapat Pra Pelaksanaan
 - b. Mobilisasi Konsultan

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Kepala seksi pembangunan jalan dan jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya, tanggal 25 Desember 2013

- c. Mobilisasi Kontraktor
 - d. Sumber Material dan Pengujian Awal
 - e. Program Kerja
- 2) Tahap Kontruksi, yang meliputi kegiatan sebagai berikut:
- a. Pemeriksaan gambar kerja
 - b. Pengecekan data survey
 - c. Pengujian Alat
 - d. Pengujian Bahan
 - e. Material di lapangan
 - f. Pemeriksaan Metode Pelaksanaan Pekerjaan
 - g. Pemeriksaan Peralatan yang dipakai
 - h. Kesiapan dalam pelaksanaan pekerjaan
 - i. Pemeriksaan mutu pelaksanaan
- 3) Tahap Serah Terima, yang meliputi kegiatan sebagai berikut:
- a. Serah terima awal
 - b. Masa jaminan terhadap kerusakan
 - c. Serah terima akhir

Berdasarkan pasal 1 ayat (13) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan menjelaskan bahwa Pengawasan jalan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan jalan. Pengawasan mempunyai peran penting dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan jalan, hal ini agar kegiatan tersebut dapat terlaksana dengan transparan serta terwujudnya aksesibilitas infrastruktur jalan.

Selain pengawasan, untuk meningkatkan efektifitas terkait pembangunan jalan, aparaturnya Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan juga melaksanakan pemeliharaan jalan yang merupakan penanganan jalan yang meliputi perawatan, rehabilitasi, penunjang, dan peningkatan. Dalam melaksanakan pemeliharaan jalan dilakukan dengan pemeliharaan rutin dan pemeliharaan berkala, pemeliharaan rutin adalah penanganan yang diberikan hanya terhadap lapis permukaan yang sifatnya untuk meningkatkan kualitas berkendara (Riding Quality), tanpa meningkatkan kekuatan struktural, dan dilakukan sepanjang tahun. Sedangkan pemeliharaan berkala adalah pemeliharaan yang dilakukan terhadap jalan pada waktu waktu tertentu (tidak menerus sepanjang tahun) dan sifatnya meningkatkan kemampuan struktural.

c) Faktor Sarana dan Fasilitas

Sarana atau fasilitas merupakan faktor pendukung untuk mencapai suatu tujuan yang terkait dalam pelaksanaan efektifitas hukum. Jika sarana atau fasilitas terpenuhi maka sangat membantu dalam menjalankan suatu peraturan dengan lancar, sehingga tanpa adanya sarana atau fasilitas yang memadai suatu peraturan tidak dapat dijalankan.

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Bidang jalan dan jembatan dalam Melaksanakan tugas mengenai hal pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya, perlu adanya suatu hal yang mendukung untuk melaksanakan kegiatan tersebut guna dalam pelaksanaan yang terkait pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya dapat berjalan dengan maskimal.

Sarana dan fasilitas yang dimiliki oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan kota Surabaya berupa kendaraan bermotor, ATK, Peralatan Berat, Tanah, Gedung dan Pendukung lainnya, dikelola dengan manajemen asset. Seluruh pengelolaan Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan dikoordinir oleh Sekretaris Dinas dan khusus alat berat dikelola tersendiri oleh UPTD yang berada di Jl. Tambaksari. Alat berat yang dimiliki Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan antara lain:

1. Dump Truck
2. Excavator
3. Excavator Amvibi
4. Truk Trailer
5. Dozzer
6. Aspal Finisher
7. Genzet⁴⁷

Sehingga dengan adanya sarana dan fasilitas yang terpenuhi maka Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Bidang jalan dan Jembatan, dapat melaksanakan pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 mengenai pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya dengan efektif.

⁴⁷ Hasil wawancara dengan Kepala seksi pembangunan jalan dan jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya, tanggal 10 Januari 2014.

d) Faktor Masyarakat

Dalam mengimplementasikan suatu peraturan, peraturan tersebut akan berjalan secara efektif jika suatu peraturan tersebut dapat dimengerti oleh masyarakat dengan baik. Warga masyarakat merupakan faktor yang berpengaruh terhadap efektifitas suatu peraturan, dalam pelaksanaannya kesadaran hukum adalah kesadaran yang harus dilaksanakan dan ditaati oleh warga masyarakat. Pada dasarnya adanya penerapan pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya yang terkait dengan pembangunan jalan merupakan semata-mata sebagai kepentingan umum serta untuk memberikan prasarana jalan bagi warga masyarakat.

Warga Masyarakat kota Surabaya perlu lebih mengetahui mengenai peraturan tugas Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan di Bidang Jalan dan Jembatan yang terkait pelaksanaan pembangunan jalan. Hal ini agar warga masyarakat dapat mengerti dengan adanya pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 yang pada dasarnya peraturan ini dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk memberikam sarana dan fasilitas berupa jalan kepada masyarakat. Saat ini tingkat volume kendaraan yang ada di jalan kota Surabaya semakin meningkat, hal ini menjadi permasalahan penyebab kemacetan. Sehingga adanya pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 mengenai pembangunan jalan, maka Dinas Pekerjaan Umum Bina

Marga dan Pematuan khususnya di Bidang Jalan dan Jembatan diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan tersebut.

Dari hasil wawancara dilapangan membuktikan bahwa sebagian masyarakat kota Surabaya mengetahui adanya peraturan mengenai pelaksanaan pembangunan jalan, masyarakat kota Surabaya sendiri setuju dan mendukung dengan adanya pembangunan jalan dikota Surabaya, karena bagi masyarakat kota Surabaya pembangunan jalan memiliki dampak positif tersendiri yaitu dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi kota Surabaya dan masyarakat menilai bahwa pembangunan jalan yang telah dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya ini sudah efektif pelaksanaannya, karena dirasa memiliki manfaat yaitu dapat mengurangi kemacetan yang berkepanjangan serta menambah akses jalan di Kota Surabaya dengan adanya tambahan akses jalan ini arus lalu lintas semakin lancar dan dapat menefisiensi waktu bagi masyarakat.

Namun pada kenyataannya warga pemilik tanah yang tanahnya terkena dampak pembebasan lahan untuk pembangunan jalan ada juga yang tidak sepakat dengan adanya kegiatan pembangunan jalan tersebut dikarenakan ketidakcocokan harga ganti rugi tanah yang telah ditetapkan oleh pemerintah kota, sehingga pembangunan jalan menjadi lambat.⁴⁸

Padahal yang harus menjadi perhatian masyarakat adalah bahwa lahan-lahan yang telah dikuasainya atau yang telah menjadi hak milik tidak semerta-merta dikuasai secara mutlak, oleh karena menurut

⁴⁸ Hasil wawancara dengan kepala seksi pembangunan jalan dan jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya tanggal 15 Januari 2014.

UUPA, khususnya Pasal 6 menerangkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dan Pasal 14 UUPA yang menerangkan tentang pemanfaatan lahan atau peruntukan tanah, sehingga memungkinkan apabila lahan tersebut terkena garis rencana kata, yaitu untuk pembangunan, maka masyarakat pun harus rela melepaskan kepemilikan tersebut, dapat melalui proses hibah atau ganti rugi. Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak mungkin dilaksanakan sendiri, oleh karena dalam melaksanakan kegiatannya tersebut perlu dukungan, kerjasama serta peran serta masyarakat, oleh karena kegiatan pembangunan tidak mungkin terlepas dari masyarakat itu sendiri.⁴⁹

Pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 merupakan dasar hukum Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam melaksanakan pembangunan jalan. Berdasarkan data yang telah dideskripsikan di atas, pelaksanaan pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 yang berlaku di Kota Surabaya pada dasarnya sudah efektif. Dibuktikan dengan terlaksananya kegiatan pembangunan infrastruktur jalan yang telah dilaksanakan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan khususnya bidang jalan dan jembatan sesuai dengan program kerja yang diinginkan. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator faktor-faktor kaidah hukum, pelaksana hukum, serta faktor sarana dan fasilitas.

⁴⁹ Juniarto Ridwan, Achmad Sodik, **Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2007 hlm 45.

Gambar 1

Kondisi sekitar Jalan Frontage Ahmad Yani (sisi timur)



Gambar 2

Kondisi sekitar Jalan Wiyung-Lakarsantri



Gambar 1 diatas merupakan jalan frontage Ahmad Yani sisi timur yang telah dikerjakan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya, meskipun di sekitar jalan masih ada kemacetan namun dengan adanya jalan frontage tersebut tingkat kemacetan sudah berkurang daripada yang sebelumnya. Sedangkan gambar 2 merupakan jalan Wiyung-Lakarsantri yang juga dibangun oleh

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya, meskipun kondisi jalan belum selesai semua namun jalan tersebut sudah dapat dipakai pengguna jalan guna mengurangi kemacetan.

Sedangkan dilihat dari faktor masyarakat dapat dikatakan masih kurang efektif. Hal tersebut dikarenakan masih kurangnya kesadaran dan kepedulian warga masyarakat terhadap kegiatan pembangunan jalan, yaitu warga yang tanahnya terkena pembebasan lahan untuk rencana pembangunan. Dan warga tersebut tidak sepakat dengan ketidakcocokan harga ganti rugi tanah sehingga pembangunan jalan menjadi lambat.

Gambar 3

Kondisi sekitar jalan Frontange Ahmad Yani sisi barat



Gambar 4

Kondisi jalan Wiyung-Lakrsantri (Belum adanya pembebasan lahan)



Gambar 3 dan gambar 4 diatas merupakan jalan proyek pembangunan jalan yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya, namun pembangunannya terhenti dikarenakan masih terhambat dengan pembebasan lahan milik warga, sehingga pembangunan jalan tersebut tidak dapat diselesaikan dengan cepat. Apabila adanya pembebasan lahan untuk pembangunan jalan masyarakat cenderung akan menaikkan harga tanahnya lebih tinggi dari harga yang telah ditentukan oleh pemerintah.⁵⁰

Dampak yang akan timbul apabila kebiasaan masyarakat seperti itu masih sering terjadi maka kegiatan pembangunan infrastruktur jalan menjadi lambat serta akan kurang efektif dalam mewujudkan aksesibilitas jalan yang diinginkan. Sehingga dapat dilihat bahwa peran masyarakat sangat penting untuk mewujudkan nilai-nilai yang menjadi faktor pendukung pelaksanaan suatu peraturan.

⁵⁰ Hasil wawancara dengan kepala seksi pembangunan jalan dan jembatan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya tanggal 15 Januari 2014

repository.ub.ac.id

C. Faktor – faktor yang menghambat dan Solusi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan di Kota Surabaya

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dalam melaksanakan pembangunan dan infrastruktur jalan di Kota Surabaya tidak selalu berjalan sebagai mana mestinya, ada beberapa hambatan yang harus dihadapi, diantaranya merupakan hambatan internal dan hambatan eksternal.

1) Adapun hambatan internal yang harus di hadapai menurut hasil wawancara yang diperoleh adalah sebagai berikut:

- a. **Sumber Daya Manusia**, sumber daya manusia bukan hanya sebagai alat dalam produksi suatu organisasi. Kedudukan Sumber Daya Manusia saat ini bukan hanya sebagai alat produksi juga sebagai penggerak dan penentu berlangsungnya proses produksi dan segala aktivitas organisasi pemerintahan. Sumber daya manusia ini memiliki andil besar dalam menentukan maju atau berkembangnya suatu organisasi pemerintahan. Oleh karena, kemajuan suatu organisasi ditentukan pula bagaimana kuliatas dan kapabilitas Sumber Daya Manusia di dalamnya.

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan, diperlukan Sumber Daya Manusia yang mampu memahami bagaimana menciptakan metode pelayanan yang maksimal sehingga dicapai pelayanan yang prima bagi masyarakat. Sehingga sumber daya manusia sangat dibutuhkan agar pekerjaan dapat berjalan sesuai dengan rencana, namun pada kenyataannya sumber daya manusia pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya masih kurang, hal ini dikarenakan dana APBD yang dikeluarkan untuk tenaga kerja pada Dinas Pekerjaan

Umum terbatas, sehingga badan kepegawaian nasional membatasi tenaga kerja yang masuk dalam Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga ini. Selain itu, masih banyaknya tenaga kerja yang masih minim pengalaman dalam bidangnya, sehingga dalam mengerjakan kebijakan pembangunan infrastruktur jalan kota Surabaya kurang maksimal.

b. **Peralatan dan perlengkapan**, merupakan faktor penting yang menunjang jalannya pengelolaan pembangunan infrastruktur jalan di Kota Surabaya, secara umum peralatan dan perlengkapan adalah alat penunjang keberhasilan suatu proses upaya yang dilakukan di dalam pelayanan publik, karena apabila kedua hal ini tidak tersedia maka semua yang dilakukan tidak akan mencapai hasil yang diharapkan sesuai dengan rencana. Namun, pada kenyataannya masih minimnya sarana dan prasarana yang tersedia pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya. Pada dasarnya fungsi utama sarana dan prasarana adalah mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu, meningkatkan produktivitas baik barang maupun jasa, hasil kerja lebih berkualitas serta terjamin, serta ketepatan susunan stabilitas pekerja lebih terjamin. Kurangnya sarana berupa alat-alat ini dikarenakan pembangunan dan peningkatan jalan yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga semakin banyak sedangkan daerah kota Surabaya sangat luas sehingga perlu adanya penambahan sarana.

c. **Anggaran Dana**, dalam proses pengelolaan dan pembangunan memerlukan pendanaan yang tidaklah sedikit. Permasalahan pendanaan yang dihadapi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan ini adalah dana pembebasan lahan lebih tinggi dibandingkan dengan dana

APBD yang telah dianggarkan. Masyarakat cenderung meminta ganti rugi dana pembebasan lahan lebih besar dibandingkan harga realnya sehingga hal ini menghambat jalannya pengerjaan pengelolaan dan pembangunan jalan. Selama ini pendanaan pemerintah dalam investasi sarana dan prasarana masih sangat dominan, padahal kemampuan pemerintah sangat terbatas mengenai pendanaan ini. Terbatas pendanaan yang dimaksud yaitu untuk mendukung aspek pengelolaan dan pembangunan jalan di Kota Surabaya, padahal seperti yang diketahui bahwa pendanaan dalam pengelolaan dan pembangunan jalan ini masih bertumpu pada anggaran pemerintah daerah.

- 2) Adapun hambatan eksternal yang harus dihadapi Dinas Pekerjaan Umum Kota Surabaya adalah:

Pengadaan Tanah, waktu yang dibutuhkan untuk pengadaan tanah ini cukup lama dan tidak pasti, faktor yang menghambat Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya dalam pengadaan lahan ini adalah adanya sengketa lahan atau lahan milik masyarakat pribadi surat-surat tanahnya digadaikan dan untuk pembebasan surat-surat tersebut proses administrasinya cukup lama, ganti rugi yang diminta masyarakat untuk penggantian lahan masih relatif tinggi tidak sesuai dengan dana yang telah dianggarkan pemerintah, aturan-aturan yang multitafsir sehingga peranan masyarakat dalam pengadaan lahan ini kurang, dimana proses pengadaan tanah melalui musyawarah, waktu konsesi berkurang (terbuang percuma) akibat dari lamanya proses pengadaan lahan (ketidakpastian waktu) sehingga dapat menurunkan tingkat kelayakan finansial.

Dari kendala-kendala yang dihadapi, solusi yang dikemukakan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya adalah sebagai berikut:

1. Solusi hambatan internal:

- a. *Sumber Daya Manusia*, Dinas Pekerjaan Umum Kota Surabaya mengadakan pelatihan rutin mengenai pembekalan untuk pegawai-pegawai Dinas Pekerjaan Umum dengan mengundang dosen-dosen jurusan Teknik Sipil Institut Teknologi Surabaya sebagai pembicara, mengusulkan kepada pemerintah untuk menambah dana APBD sehingga badan kepegawaian nasional dapat menambah kuota tenaga kerja bagi Dinas Pekerjaan Umum.
- b. *Peralatan dan perlengkapan*, untuk mengatasi permasalahan mengenai kurangnya sarana dan prasarana Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga mengajukan pengadaan alat-alat untuk mendukung pelaksanaan pembangunan jalan. Serta dengan sewa alat kepada pihak luar untuk menutupi kekurangan agar masih dapat melaksanakan pembangunan dengan maksimal.
- c. *Anggaran Dana*, solusi untuk mengatasi permasalahan anggaran dana APBD dan dana pemeliharaan rutin yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga adalah meminimalisir anggaran dana yang dikeluarkan untuk perbaikan serta pembangunan jalan dengan cara membeli material jalan yang lebih murah namun masih mempunyai kualitas baik.

2. Solusi hambatan eksternal:

Pengadaan Tanah, pengadaan tanah merupakan permasalahan yang umum dihadapi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga, solusi dari hambatan yang telah diuraikan diatas atas adalah dengan cara memberikan penyuluhan kepada masyarakat untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat sehingga timbul kesadaran masyarakat dan mau mentaati peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah mengenai pembebasan dan pada akhirnya memperoleh kesediaan dari para pemilik. Pelaksanaan pembebasan lahan dapat juga dengan cara melalui pendekatan, yaitu dengan meningkatkan keberpihakan dan penghormatan terhadap pemilik hak atas tanah. Pendekatan ini dilakukan dengan mengedepankan sosialisasi, negosiasi, dan pemberian kompensasi yang lebih komprehensif. Diselesaikan secara musyawarah mufakat melalui jalur mediasi yang dijembatani oleh seorang mediator yang netral dan berkompeten dalam hal pengadaan tanah. Hal ini agar dapat memberikan dasar pertimbangan serta mempercepat penyelesaian kegiatan pembangunan infrastruktur jalan secara efisien dan efektif. Apabila jalan melalui musyawarah untuk memperoleh tanah demi kepentingan umum dengan persetujuan pemiliknya tidak membawakan hasil yang diharapkan, maka dapat ditempuh dengan melalui pencabutan hak secara paksa sebagaimana yang diatur dalam penjelasan umum angka (2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di atasnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian dan pembahasan, maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa:

1. Pembangunan jalan di Kota Surabaya selama ini tidak luput dari peran pemerintah Kota Surabaya dan seluruh masyarakat. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan khususnya Bidang Jalan dan Jembatan mempunyai kewenangan sebagai pelaksana pembangunan jalan, hal ini berdasarkan pada Pasal 13 Jo Pasal 14 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya bahwa bidang jalan dan jembatan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan yang mengenai pembangunan jalan. Dalam melaksanakan pembangunan jalan meliputi kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi jalan, serta pengadaan lahan.
2. Berdasarkan data yang telah dideskripsikan di atas, pelaksanaan pasal 13 jo pasal 14 huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 yang berlaku di Kota Surabaya pada dasarnya sudah efektif. Dibuktikan dengan terlaksananya kegiatan pembangunan infrastruktur jalan yang telah dilaksanakan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan khususnya bidang jalan dan jembatan sesuai dengan program kerja yang diinginkan. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator faktor-faktor kaidah hukum, pelaksana hukum, serta faktor sarana dan fasilitas. Sedangkan dilihat dari faktor masyarakat dapat dikatakan masih kurang efektif. Hal tersebut dikarenakan masih kurangnya kesadaran dan kepedulian warga masyarakat terhadap kegiatan pembangunan jalan, yaitu warga yang tanahnya terkena

pembebasan lahan untuk rencana pembangunan. Dan warga tersebut tidak sepakat dengan ketidakcocokan harga ganti rugi tanah sehingga pembangunan jalan menjadi lambat. Kebiasaan-kebiasaan seperti itu tidak hanya terjadi pada saat ini saja melainkan sudah lama kebiasaan tersebut dilakukan oleh masyarakat. Apabila adanya pembebasan lahan untuk pembangunan jalan masyarakat cenderung akan menaikkan harga tanahnya lebih tinggi dari harga yang telah ditentukan oleh pemerintah.

a. Faktor-faktor yang menghambat Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan kota

Surabaya adalah :

1. Sumber daya manusia yang ada;
2. Peralatan dan perlengkapan yang digunakan;
3. Anggaran dana yang masih minim;
4. Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan.

b. Dari faktor-faktor penghambat yang dihadapi maka solusi yang dikemukakan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

1. Sumber daya manusia, mengadakan pelatihan rutin mengenai pembekalan untuk tenaga kerja Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan kota Surabaya.
2. Peralatan dan perlengkapan, mengajukan pengadaan alat-alat serta menyewa alat kepada pihak luar untuk menutupi kekurangan agar masih dapat melaksanakan pembangunan dengan maksimal.

3. Anggaran dana, meminimalisir anggaran dana yang dikeluarkan untuk perbaikan serta pembangunan jalan dengan membeli material jalan yang lebih murah namun masih mempunyai kualitas baik.
4. Pengadaan tanah, memberikan penyuluhan atau sosialisasi kepada masyarakat untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan jalan.

B. Saran

Dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai Efektifitas Pasal 13 Jo Pasal 14 Huruf (d) Peraturan Walikota Surabaya No.42 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya Terkait Pembangunan Infrastruktur Jalan Kota Surabaya, penulis memberikan saran–saran sebagai berikut :

1. Sebaiknya Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan dalam melaksanakan pembangunan jalan di wilayah kota Surabaya perlu adanya kerjasama dengan masyarakat dan instansiinstansi terkait, sehingga dalam pelaksanaan pembangunan jalan tidak ada hambatan.
2. Sebaiknya Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan hendaknya selalu tepat dan tegas dalam menjalankan tugas mengawasi pembangunan infrastruktur jalan di Kota Surabaya.
3. Sebaiknya Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan lebih memperhatikan masalah pelatihan–pelatihan dalam pembangunan jalan, guna meningkatkan kualitas tenaga kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Kurniawan, **Transformasi Pelayanan Publik**, Yogyakarta, 2005.
- Ali Zainuddin, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Palu, 2005.
- Alik Ansyori Alamsyah, **Rekayasa Jalan Raya**, Malang, UMM Pres, 2003.
- C.S.T Kansil, **Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.
- C.S.T Kansil, **Pemerintah Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Mahmudi, **Manajemen Kinerja Sektor Publik** (Edisi 2), UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2007.
- M.R.Khairul Muluk, **Desentralisasi dan Pemerintah Daerah**, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.
- Sadu Wasistiono, **Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, Fokusmedia, Bandung, 2003.
- Soerjono Soekanto, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1983.
- Soerjono Soekanto, **Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia**, UI Press, Jakarta, 1983.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Ringkas**, Radjawali Pers, Jakarta, 1985.
- Soerjono Soekanto, **Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi**, Bandung, 1985.
- Soekanto Soerjono, **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo persada, Jakarta, 2004.
- Soewono Handayadiningrat, **Pengantar Studi Ilmu Hukum Administrasi dan Manajemen**, Alumni, Bandung, 1994.
- Suripin, **Sistem Drainase perkotaan yang Berkelanjutan**, Yogyakarta : Andi, 2004, hlm 2.
- Ridwan, Juniarso & Achmad Sodik, **Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah**, Bandung, Nuansa, 2008.
- Ronny Hanitijo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Y.W. Sunindhia, S.H. dan Dra. Ninik Widiyanti, **Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah**, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 Tentang Rincian dan Tugas Dinas Kota Surabaya

LAPORAN KKL

Nindra Sandria Ardhana, **Meningkatkan Efektivitas Pelaksanaan Kewenangan Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan Kota Surabaya**, Laporan Kuliah Kerja Lapangan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013.

INTERNET

Keadaan Umum Kota Surabaya (Online), <http://www.surabaya.go.id>, (19 Desember 2013)

Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Jembatan (Online), <http://www.>, diakses 12 Januari 2014

