

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara sebagai penyelenggara pemerintahan bertanggung jawab dalam upaya pemenuhan hak-hak rakyat. Semua kebutuhan dasar masyarakat yang meliputi pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kebutuhan administrasi dasar yang berhubungan dengan identitas diri, infrastruktur seperti jalan, irigasi maupun penyediaan sarana transportasi menjadi tanggung jawab negara.¹ Masyarakat dalam hal ini berhak atas pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya. Salah satu upaya pemerintah untuk memenuhi hak-hak rakyatnya dilakukan dengan melakukan pembangunan di segala aspek kehidupan. Pembangunan merupakan cara yang dilakukan pemerintah secara berkesinambungan pada seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk mewujudkan tujuan Nasional.

Infrastruktur berupa jalan memiliki peranan penting dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan, keamanan dan hukum serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jalan merupakan suatu kesatuan sistem jaringan yang mengikat dan menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah yang berada dalam pengaruh pelayanannya dalam satu hubungan hierarki. Penyediaan infrastruktur berupa jalan dan jembatan merupakan salah satu tugas Pemerintah Provinsi sebagai regulator dan pemegang monopoli layanan

¹ Hesti Puspitosari, *et.al.*, **Filosofi Pelayanan Publik Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik**, (Malang: Setara Press, 2012), Cetakan Kedua, hlm. 22.

tingkat Provinsi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.² Hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) Pada Pasal 34 ayat (3) yang berbunyi: “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut UU Pelayanan Publik) pada pasal 6 menyebutkan bahwa pada tingkat provinsi, Gubernur berperan sebagai pembina pelayanan publik yang berkewajiban untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab pelayanan publik.

Dalam menjalankan perannya untuk melaksanakan pelayanan publik berupa penyediaan infrastruktur berupa jalan dan jembatan Pemerintah Provinsi dibantu oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga (selanjutnya disebut dengan Dinas PU Bina Marga) sebagai instansi yang menerima tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia. Pendelegasian wewenang tersebut bertujuan untuk menjaga kualitas pelayanan publik agar tetap optimal.

Dinas PU Bina Marga memiliki visi dan misi dalam pendiriannya. Visi dari Dinas PU Bina Marga adalah mengupayakan untuk tersedianya infrastruktur jalan provinsi yang aman, nyaman dan lancar dalam mendukung tercapainya

² Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*, (Yogyakarta : Gava Media, 2011), Cetakan Pertama, hlm. 13.

kesejahteraan masyarakat Jawa Timur.³ Sedangkan misi dari Dinas PU Bina Marga adalah meningkatkan kondisi pelayanan jalan provinsi di Jawa Timur, meningkatkan aksesibilitas menuju kawasan potensial Jawa Timur serta meningkatkan keseimbangan pembangunan wilayah utara dan selatan Jawa Timur.⁴ Pada pelaksanaan kewajibannya Dinas PU Bina Marga Jawa Timur memiliki Unit Pelaksana Teknis di tiap wilayahnya untuk pemeratakan pelayanan terkait fasilitas jalan dan jembatan di tiap daerah Jawa Timur yaitu, di wilayah Surabaya, Mojokerto, Bojonegoro, Madiun, Pacitan, Kediri, Malang, Probolinggo, Jember, Banyuwangi, dan Pamekasan, Madura.

Pulau Madura dikenal sebagai pulau garam karena merupakan salah satu daerah penghasil garam terbesar di Indonesia. Salah satu wilayah penghasil garam di Pulau Madura adalah Kabupaten Pamekasan. Disamping dikenal dengan penghasil garam, Kabupaten Pamekasan juga dikenal sebagai wilayah yang memiliki banyak tempat wisata seperti wisata religi, wisata pantai yang indah serta sentra batik. Potensi pamekasan yang demikian membuat banyak orang dari luar pulau tertarik untuk mendatangi pulau Madura khususnya Kabupaten Pamekasan.

Berdirinya jembatan Suramadu membuat perjalanan dari Madura ke Surabaya atau sebaliknya menjadi semakin praktis dan efisien sehingga semakin banyak orang dari luar pulau yang mengunjungi Madura untuk kebutuhan bisnis, pariwisata dan sebagainya. Keadaan tersebut membuat Pulau Madura khususnya

³ “**Profil, Visi dan Misi Dinas Pekerjaan Umum Binamarga Provinsi Jawa Timur**”, (<http://binamarga.jatimprov.go.id/portal/index.php/profile/visi-dan-misi>, diakses pada tanggal 27 Maret, 2019)

⁴ *Ibid.*

di Kabupaten Pamekasan memerlukan infrastruktur yang memadai untuk menunjang sarana transportasi pengangkut hasil pertanian, hasil tambak garam serta untuk kebutuhan transportasi bagi masyarakat madura dan masyarakat pendatang yang mengunjungi Madura.

Infrastruktur yang dimaksud adalah infrastruktur jalan dan jembatan. Adanya infrastruktur berupa jalan dan jembatan tidak hanya dipergunakan oleh transportasi pengangkut hasil pertanian, tetapi juga dipergunakan oleh masyarakat setempat dan para pendatang dalam kegiatan mereka sehari-hari. Namun, dalam pelaksanaan pelayanan publik terkait penyelenggaraan jalan provinsi di wilayah Madura khususnya di daerah Pamekasan masih ditemui beberapa masalah. Misalnya masih banyak didapati jalan yang mengalami kerusakan baik kerusakan ringan sampai kerusakan parah. Kerusakan jalan ini dapat berupa retak-retak (*cracking*), jalan bergelombang (*corrugation*), genangan aspal dipermukaan jalan (*bleeding*), serta jalan berlubang (*pothole*). Kerusakan jalan tidak hanya terdapat pada pinggir jalan, kerusakan jalan yang dijumpai juga terdapat pada bagian tengah jalan. Bahkan masih ada juga jalan lintas antar desa yang dianggap belum layak untuk digunakan dan luput dari perhatian pemerintah. Jalan antar desa tersebut masih berupa tanah merah dan kondisi jalan akan menjadi sangat licin apabila terguyur hujan.

Hal ini jelas membahayakan para pengendara yang menggunakan jalan tersebut, tapi masyarakat tidak memiliki pilihan lain melainkan untuk menggunakan jalan tersebut karena jalan tersebut merupakan satu-satunya akses jalan yang dapat digunakan.

Kerusakan jalan biasanya disebabkan oleh berbagai faktor misalnya, akibat roda kendaraan berat yang melintas, kondisi muka air tanah yang tinggi, kesalahan pada waktu pengaspalan (mutu pelaksanaan konstruksi yang tidak sesuai dengan spesifikasi dan teknik), meningkatnya jumlah penduduk, umur jalan yang sudah tua dan juga akibat kesalahan perencanaan penghitungan pada saat pembuatan jalan. Pembuatan jalan yang tidak memperhitungkan daya tahan akan tekanan air hujan dan tekanan beban yang melintasi jalan tersebut merupakan sumber utama dari timbulnya kerusakan jalan. Kerusakan jalan di banyak tempat akan menyebabkan semakin tingginya angka kecelakaan.

Disaat musim penghujan tiba jumlah jalan rusak kian bertambah, kondisi jalan yang rusak sering menyebabkan kecelakaan, bahkan mengakibatkan jatuhnya korban luka atau korban yang kehilangan nyawa. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (yang selanjutnya disebut UU LLAJ) Pasal 24 ayat (1), disebutkan bahwa penyelenggara jalan memiliki kewajiban untuk segera dan patut untuk memperbaiki jalan yang rusak yang dapat mengakibatkan kecelakaan lalu lintas.

Berkaitan dengan kewajiban penyelenggara jalan tersebut, maka timbul beberapa pertanyaan mengenai bagaimana prosedur penyelenggaraan pembenahan jalan atau penyediaan fasilitas jalan oleh Dinas PU Binamarga Unit Pelaksana Teknis Pamekasan sebagai penyelenggara jalan di wilayah Madura? Apakah Dinas PU Binamarga Unit Pelaksana Teknis Pamekasan selaku instansi yang menerima tugas pembantuan dari Pemerintah Provinsi sudah menjalankan penyelenggaraan pembenahan dan penyediaan jalan provinsi sesuai dengan

standar pelayanan yang ditentukan? Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dalam hal ini penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan tersebut pada proposal skripsi penulis dengan judul **“Keberadaan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Dalam Pelayanan Publik Terkait Fasilitas Jalan Raya Provinsi Di Kabupaten Pamekasan”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana tugas dan fungsi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Provinsi Jawa Timur dalam hal pelayanan terkait pengelolaan fasilitas jalan raya di wilayah Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana kewajiban Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Provinsi Jawa Timur terkait dengan pemberian tanda kerusakan jalan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis tugas dan fungsi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Provinsi Jawa Timur di wilayah Pamekasan terkait pengelolaan fasilitas jalan raya.
2. Mengetahui dan menganalisis kinerja Dinas Pekerjaan Umum Binamarga Provinsi Jawa Timur di wilayah Pamekasan dalam menjalankan kewajibannya terkait dengan pemberian tanda kerusakan jalan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat meningkatkan wawasan dan dapat membantu bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan dan kinerja Dinas Pekerjaan Umum Binamarga Provinsi Jawa Timur di wilayah Madura dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan memberi manfaat kepada para pembaca, penegak hukum, akademisi serta pada masyarakat pada umumnya.

1.5 Keaslian Penelitian

Ketika penelitian ini dilakukan pada proses pengerjaan terdapat beberapa karya tulis skripsi terdahulu yang pembahasannya memiliki kemiripan, yakni sama membahas mengenai kinerja Dinas PU Binamarga, namun terdapat perbedaan dari karya tulis skripsi yang sudah ada dengan tulisan penulis yang akan penulis teliti. Berikut uraian karya tulis skripsi terdahulu yang pembahasannya memiliki kemiripan mengenai kinerja Dinas PU Binamarga.

No	Nama Peneliti	Judul	Fokus Pembahasan	Pembeda dengan Karya Penulis
1.	Tiarna Wijayanti. S	Analisis ketersediaan sarana prasarana jalan serta pengairan oleh Dinas Bina Marga dan Pengiran Kabupaten Kendal	Ketersediaan sarana prasarana jalan serta pengairan oleh Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Kendal	Penelitian yang dilakukan oleh penulis membahas mengenai bagaimana peran Dinas Binamarga dalam menjalankan tugasnya untuk menyelenggarakan pembangunan jalan, melakukan perbaikan jalan dan melakukan perawatan pada jalan sesuai dengan perundang-undangan.
2.	Dhita Flafiya Indriyani	Analisis Kinerja Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kabupaten Tulang Bawang Dalam Pelayanan Publik Terkait Penyelenggaraan Jalan Daerah (Studi Kasus Kerusakan Jalan)	Prosedur penyelenggaraan jalan daerah yang dilakukan oleh Dinas PUPR Kabupaten Tulang Bawang dan Standar pelayanan publik terkait penyelenggaraan jalan daerah yang dilakukan oleh Dinas PUPR Kabupaten Tulang Bawang t	Penelitian yang dilakukan penulis membahas mengenai bagaimana kinerja Dinas Pekerjaan Umum Binamarga Provinsi diwilayah Madura melakukan tugasnya sesuai dengan perundang-undangan untuk melakukan penyelenggaraan jalan, perbaikan jalan ataupun perawatan jalan provinsi di wilayah Madura.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu jenis penelitian yang berfokus pada norma hukum positif dan bersifat deskriptif analitis dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan pada penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵ Penulis dalam hal ini menelaah materi muatan perundang-undangan, yang ditelaah dalam penelitian ini adalah ratio legis dari ketentuan perundang-undangan.

Pendekatan studi kasus (Case Study) merupakan studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum, dalam pendekatan kasus beberapa kasus ditelaah untuk menjadi referensi bagi masalah hukum.⁶

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 133.

⁶ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2007), hlm. 59.

Penulis pada penelitian ini menelaah kasus yang berkaitan dengan kerusakan jalan provinsi di daerah Pamekasan.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan pada penulisan skripsi ini terdapat dua macam, yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum utama yang berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi dan putusan-putusan hakim.⁷ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1. Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444).
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025).
4. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009

⁷ *Ibid*, hlm. 181.

Nomor 112 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
6. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 75 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas PU Bina Marga Provinsi Jawa Timur (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2016 Nomor 75, Seri E).
7. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 57 Tahun 2018 Tentang Nomenklatur, Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas PU Bina Marga Provinsi Jawa Timur (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2018 Nomor 57 Seri E).
8. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2016 Nomor 1 Seri C, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 63).
9. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum pendukung berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen- dokumen resmi.⁸ Bahan hukum sekunder digunakan sebagai pendukung dari bahan hukum primer yang telah dikumpulkan sebelumnya. Bahan hukum sekunder terdiri atas jurnal hukum, literatur hukum, kamus hukum, makalah, seminar, simposium dan lain sebagainya. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah buku-buku hukum, literatur-literatur hukum, pendapat para sarjana, jurnal ilmiah, artikel media massa cetak maupun internet yang substansinya berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dalam penelitian ini dilakukan melalui metode *library research* (studi kepustakaan), yakni mengumpulkan semua peraturan perundang-undangan atau literatur hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Setelah menemukan bahan hukum baik primer maupun sekunder pada penulisan skripsi ini, kemudian bahan hukum tersebut dibaca,

⁸ *Ibid.*

dimengerti dan dianalisis. Setelah proses tersebut selesai dan bahan hukum tersebut telah dapat dipahami, maka tahap selanjutnya bahan hukum tersebut dipilah atau diklasifikasikan sesuai dengan rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu berkaitan dengan kewenangan dan kinerja Dinas PU Binamarga dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitis. Metode deskriptif analitis merupakan metode yang menjelaskan suatu data dengan memaparkan dan menguraikan permasalahan yang disusun sedemikian rupa, selanjutnya dianalisa setiap data yang telah dihimpun kemudian dikaitkan dengan teori atau bahan hukum yang sudah ada serta dengan peraturan yang berlaku dengan memberikan alasan-alasan atau bukti-bukti, sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dan saran yang terkait dengan permasalahan skripsi ini.

1.7 Sistematika Penulisan

Sub bab pertanggungjawaban sistematika pada penulisan skripsi ini disusun dengan tujuan untuk memudahkan para pembaca dalam memahami dan mengerti isi dari pembahasan yang ada. Penulis membagi pembahasan skripsi ini dalam empat bab. Setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang menjelaskan komponen komponen dari permasalahan. Bab I adalah

Pendahuluan yang berisi gambaran umum dari permasalahan dalam skripsi ini, yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum dan analisis bahan hukum, serta yang terakhir adalah pertanggungjawaban sistematis.

Bab II merupakan bab yang membahas mengenai tinjauan pustaka yang berisi kajian teoritis mengenai Dinas PU Binamarga sebagai instansi yang mengemban tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pelayanan publik, penyelenggaraan jalan daerah, dan ketentuan hukum lainnya yang berhubungan dengan pokok pembahasan.

Bab III merupakan bab yang membahas mengenai hasil penelitian yang ditulis dalam bentuk uraian mengenai gambaran keadaan lapangan yang tentunya berkaitan dengan upaya Dinas PU Binamarga untuk mewujudkan pemberlakuan pelayanan publik yang baik melalui pelaksanaan penyelenggaraan jalan daerah. Profil Dinas PU Binamarga juga akan diuraikan dan kemudian akan dilanjutkan dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan yang timbul dalam latar belakang penulisan skripsi ini, yaitu mengetahui bagaimana prosedur penyelenggaraan jalan daerah Kabupaten Tulang Bawang dan apakah kegiatan serta program yang dijalankan oleh Dinas PU Binamarga Tulang Bawang sudah sesuai dengan tugas dan fungsinya sesuai dengan undang-undang.