

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi. Mustahil pelayanan umum dapat terlaksana tanpa keberadaan birokrasi. Pada Hakikatnya Negara dalam hal ini birokrasi haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat. Namun, telah pula dibahas bahwa birokrasi dapat menjadi sumber kekecewaan masyarakat oleh banyaknya kemungkinan penyalahgunaan wewenang. Jika dikelola oleh orang-orang yang kurang mempuni dan orang-orang yang tidak bertanggung jawab maka birokrasi dapat menindas hak-hak asasi persoalan dan proporsi yang sebenarnya adalah sikap yang paling arif. Sikap apriori tidak saja akan memperluas ketidakpercayaan masyarakat akan pentingnya birokrasi, tetapi juga akan mengaburkan masalah yang sesungguhnya harus dibenahi dalam tubuh birokrasi.¹

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Daerah Otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan republik indonesia.

¹Sutedi, Adrian, SH.MH, *Penyalahgunaan Tindakan Administrasi (Hukum Perizinadalam Sektor Pelayanan Publik)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm37.

Iijan Poltak Sinambela mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan. Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat pada penyelenggaraan Negara. Negara didirikan oleh publik atau masyarakat tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²

Kualitas pelayanan publik adalah sesuatu yang sangat penting dalam banyak hal, masih minimnya pelayanan publik disebabkan oleh kurangnya perhatian dari Pemerintah/Pemerintah Daerah. Saat ini perencanaan yang berdasarkan pada self-monitoring dipandang sebagai bentuk yang paling efektif dalam hal pemeliharaan kualitas pelayanan publik. Metodenya mencakup lingkaran-lingkaran yang melibatkan kelompok dalam pertemuan rutin untuk membahas bagaimana meningkatkan pelayanan publik.

Tetapi ditinjau dari kenyataan pada saat ini tidak bisa dipungkiri bahwa faktor-faktor permasalahan di birokrasi terdapat kelemahan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan masih ada kecenderungan dalam ruang lingkup politik. Sehingga mudah-mudahan timbul adanya penyelewengan-penyelewengan terhadap penyalahgunaan wewenang sehingga berakibat buruk dalam sistem pelayanan bagi masyarakat.³

²Sinambela, Lijan Poltak dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik. (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm 5.

³ Ibid, hlm 7

Jalan merupakan prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, kecuali jalan kereta api, jalan lori dan jalan kabel.

Adanya kendaraan bermotor sebagai sarana transportasi membutuhkan jalan raya sebagai alur jalannya kendaraan, baik itu motor ataupun mobil. Namun seringkali kita jumpai jalan-jalan yang berada di sekitar lingkungan kita, baik di jalan raya maupun di jalan perkampungan kita dalam kondisi yang rusak. Seperti kondisi jalan yang ditambal, berlubang, berpasir, dan berikil, serta tergenang air hujan. Kondisi yang seperti ini menyebabkan banyaknya kecelakaan dan sangat merugikan pengguna jalan. Bagi pemerintah jalan merupakan prasarana transportasi penting untuk untuk menjalankan roda ekonomi dan pelayanan. Jika kondisi jalan baik, maka transportasi dan aktivitas perekonomian pun menjadi lancar.⁴

Pada akhir ini sering dijumpai dalam penyelenggaraan jalan umum masih saja banyak masalah salah satunya tentang standarisasi pembuatannya yang kurang maksimal, jalan yang seharusnya bertahan lama kenyataannya mengalami kerusakan yang sangat cepat, Lambatnya proses perbaikan jalan yang rusak walaupun sudah memenuhi syarat perbaikan terutama di tingkat Desa/Perkampungan. Salah satu contoh di Kecamatan Bangkalan, Kelurahan Pejagan ada beberapa lokasi jalan yang rusak parah dan harus ada penanganan khusus perbaikan jalan.

⁴Silvia Sukirman,*Pengertian Jalan*,http://id.m.wikipedia.org/wiki/Pengertian_Jalan,(Diakses Pada Tanggal 25 September 2018,Rabu,14.30).

Dilihat dari pemenuhan syarat untuk pengajuan perbaikan jalan sudah terlaksana, yaitu dengan mengajukan proposal perbaikan jalan yang menjadi syarat utama agar dapat terlaksananya perbaikan jalan, namun hingga saat ini masih belum terlaksana. Dan keanehan lainnya terlihat pada ketahanan fasilitas jalan umum di perkampungan/desa sangat berbeda dengan kualitas jalan pantura atau jalan raya. Seharusnya sama-sama mempunyai kekuatan maksimal, Namun tidak sampai 1 tahun sudah banyak terlihat fasilitas jalan yang rusak parah di lokasi perkampungan/desa, bahkan sampai tidak layak dilewati karena tidak maksimal dalam tingkat standarisasinya. Sering dijumpai juga di sebagian Desa di Kecamatan Tragah, dan juga tanah merah yang pernah saya lewati.

Sedangkan dalam dokumen di Kantor Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kabupaten Bangkalan terdapat data dasar prasarana dalam pembangunan jalan khususnya di Kabupaten/Kota Bangkalan yaitu terdiri 115 Lokasi pembangunan jalan yang termasuk pembangunan jalan Desa dan 50 Lokasi pembangunan jalan termasuk jalan kota. Dalam Lokasi tersebut terdapat 18 Kecamatan yaitu : Arosbaya, Bangkalan, Blega, Burneh, Galis, Geger, Kamal, Klampis, Kokop, Konang, Kwayar, Labang, Modung, Sepulu, Socah, Tanah merah, Tanjung bumi, Tragah. Dalam data tersebut tiap kondisi jalan dijelaskan akan tetapi setelah di bandingkan dengan kenyataan masih ada beberapa yang tidak sama dengan Dokumen tersebut.

Hal demikian seharusnya tidak terjadi, karena dapat mengganggu sistem pelayanan masyarakat terhadap penggunaan fasilitas jalan umum yang kurang efisien. Dan sesuai dengan ketentuan UUDNRI 1945 Alenia ke 4 Menyatakan bahwa “Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.⁵ Oleh karna itu pemerintah wajib memberikan pelayanan yang layak demi kesejahteraan masyarakat.

Dari Uraian diatas saya tertarik mengangkat judul tentang Keterlibatan Masyarakat Dalam Kebijakan Pemerintah Daerah Bangkalan terhadap Pengawasan Penyelenggaraan Jalan Umum. Bertujuan untuk memecahkan isu hukum yang saya temukan saat ini. Dalam memecahkan isu hukum yang saya temukan saat ini, yaitu mengacu pada ketentuan Kebijakan yang diterapkan di Kabupaten Bangkalan yaitu :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Jalan Kabupaten dan Jalan Desa.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Yang nantinya akan dianalisa apakah aturan kebijakan di Kabupaten Bangkalan sudah relevan atau tidak dengan keadaan saat ini sehingga dapat menemukan solusi untuk menindak lanjuti permasalahan yang terjadi saat ini dan tidak semakin melebar serta dapat segera diantisipasi. Sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

⁵Jimly Asshiddiqie *”Konsolidasi naskah UUDNRI 1945,Alenia ke 4*,Penerbit:Yarsif Watampone,Jakarta,Indonesia.2003.

Oleh karna itu perlu adanya penelitian untuk memecahkan isu hukum atau permasalahan yang terjadi saat ini. Agar mendapatkan solusi yang tepat dan bisa diantisipasi oleh pihak yang berwenang. Berikut Rumusan masalah yang saya angkat :

1.2 Rumusan masalah :

1. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan yang diterapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan terhadap Pengawasan Penyelenggaraan Jalan Umum ?
2. Apakah Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan sudah memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam Pengawasan Penyelenggaraan Jalan ?

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan yang diterapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan terhadap Pengawasan Penyelenggaraan Jalan umum.
2. Untuk Mengetahui Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan sudah memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam Pengawasan Penyelenggaraan Jalan atau tidak.

1.4 Kegunaan

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis kegunaan dari penelitian ini adalah untuk menambah referensi dalam ilmu pengetahuan dan penemuan baru pikiran dan wawasan tentang penelitian penanggulangan permasalahan dalam pembuatan Kebijakan Pemerintah

Daerah Bangkalan dalam Pengawasan Penyelenggaraan Jalan yang awalnya masih belum relevan pada saat ini menjadi relevan dan bisa memecahkan permasalahan yang terjadi khususnya di Kabupaten Bangkalan.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber acuan bagi masyarakat terutama dibidang akademisi dan praktisi untuk mencegah atau menanggulangi permasalahan khususnya dalam praktek Pembuatan Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dalam Pengawasan Penyelenggaraan Jalan. Dan mengharapkan pemikiran ilmiah ini dapat diterima dan di terapkan, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dalam sistem pelayanan khususnya dalam fasilitas jalan di Kabupaten Bangkalan.

1.5 Keaslian

Untuk keaslian penelitian telah dilakukan penelusuran dari berbagai pustaka dan refrensi dan menemukan dua penelitian yang memiliki korelasi yang sesuai dengan penelitian ini :

No	Diajukan Oleh	Judul Skripsi	Kesimpulan dari penelitiannya
1.	Muh Gian Nastiar Mahasiswa fakultas sains dan teknologi UIN Alauddin Makassar.	Sistem Pelaporan Kerusakan Jalan Pada BINA MARGA Makassar Berbasis Web dan Mobile. Skripsi 2017.	Bisa merancang dan membangun sistem pelaporan kerusakan jalan pada BINA MARGA Makassar agar mempermudah

			masyarakat melakukan pengaduan dan segera ditindak lanjuti petugas.
2.	Muhammad Afif Suadi, Mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo Madura.	Analisis Penerapan E- Procurement Pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Sumenep. Skripsi Tahun 2016.	E-Procurement dalam pengadaan barang dan jasa pada dinas Pekerjaan Umum Bina marga di Kabupaten Sumenep ini dapat di katakan akuntabel dan pelaksanaannya sudah sesui dengan Perpres yang berlaku Nomor 54 Tahun 2010.

Perbedaan penelitian ini dari penelitian yang telah ada diatas yaitu, Penelitian ini lebih fokus pada Pembuatan Kebijakan Pemerintah Daerah Bangkalan dalam Pengawasan Penyelenggaraan Jalan. Secara lebih khusus (*Specialis*) yang dijelaskan dalam asas peraturan perundang-undangan yaitu *lex specialis derogat legi generali* yang nantinya akan dituangkan dalam kebijakan yang baru berupa peraturan daerah yang lebih efisien dan efektif.

Karena di Kabupaten Bangkalan masih belum maksimal dalam penyelenggaraan pengawasan khususnya dalam penyelenggaraan jalan sehingga prosedur tidak berjalan dengan baik dan lancar dengan alasan tidak ada kebijakan yang lebih khusus yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan mengenai Pengawasan Penyelenggaraan jalan di Kabupaten Bangkalan.

Agar menemukan solusi yang cepat penelitian ini mengacu pada kebijakan yang diterapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan yang nantinya akan dianalisa apakah aturan kebijakan di kabupaten bangkalan sudah relevan atau tidak dengan keadaan saat ini, sehingga dapat menemukan solusi untuk menindak lanjuti permasalahan yang terjadi saat ini dan tidak semakin melebar serta dapat segera diantisipasi. Sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar agar mendapatkan jalan keluar dan solusi yang tepat bagi pihak yang berwenang.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam metode penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif (normatif law research) menggunakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji kebijakan, pokok kajian adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang, sehingga penelitian hukum berfokus pada inventarisasi hukum positif sebagai solusi terhadap pemecahan adanya permasalahan atau isu

hukum yang terjadi saat ini, agar timbul sistematis hukum, taraf sinkronisasi hukum, dan perlindungan hukum yang tepat dan efisien dalam masyarakat.⁶

1.6.2 Metode Pendekatan

Berdasarkan objek penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undang (statue approach), Pendekatan undang-undang (statute approach) dilakukan dengan menelaah beberapa undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang di tangani saat ini.⁷

1.6.3 Sumber dan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif sehingga dalam teknik analisa data langsung menggunakan bahan hukum kebijakan dan perundang-undangan yang terkait.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi , atau risalah, dalam pembuatan perundang-undang bahan yang digunakan yaitu :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Jalan Kabupaten dan Jalan Desa. (Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2016 Nomor B/1).
2. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik. (Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2017 Nomor 4/E).

⁶Peter Mahmud Marzuki,*Penelitian Hukum*,Kencana Prenada Media Group,Jakarta,2005,hlm 23-35.

⁷*Ibid*.hlm.133.

3. Peraturan Mentri Pekerjaan Umum Nomor 04/PRT/M/2012 Tentang Tata Cara Pengawasan Jalan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2006 Noor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655).
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).
6. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan(Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444).
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan baku sekunder yaitu berupa semua publikasi hukum yang berupa dokumen seperti dokumen resmi, jurnal hukum, komentar-komentar narasumber dan keterangannya.

1.6.4 Teknik pengumpulan bahan hukum

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan mengambil dari ketentuan beberapa undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum, serta bahan hukum sekunder yang dilakukan dengan proses wawancara dan telaah arsip Dokumen agar mendapatkan informasi ketidak relevan yang diperlukan sesuai dengan isu hukum dalam penelitian ini.

1.6.5 Metode Analisa bahan Hukum

Dalam penelitian ini menggunakan analisi kualitatif maka instrumen penelitian menggunakan wawancara dan dengan analisis kuantatif yaitu tehknik penelitian yang diambil menggunakan sistematiaka terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Data yang di peroleh kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya di analisa sesuai dengan disiplin ilmu hukum yang relevan.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan di susun sampai dengan empat bab dan setiap bab akan memuat sub bab yang saling berkaitan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

1.1 Latar belakang Masalah

1.2 Rumusan Masalah

1.3 Tujuan Penulisan

1.4 Kegunaan

1.5 Keaslian

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

1.6.2 Metode Pendekatan

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

1.6.5 Metode Analisa Data

1.7 Sistematika Penulisan

BAB II Tinjauan Pustaka

2.1 Teori Pengawasan

2.2 Teori Kewenangan

2.3 Teori Norma Hukum

2.4 Pengertian Pemerintahan Daerah

2.5 Pengertian Peraturan Daerah

2.6 Konsep ROCCPI

BAB III Pembahasan

3.1 Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan

Jalan yang diterapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan.

3.2 Analisa Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan sesuai

dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam

Pengawasan Penyelenggaraan Jalan.