

Al-Balad: Journal of Constitutional Law

Volume 3 Nomor 1 2021

ISSN Online: 2775-6467

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang Terhadap Pembangunan Jalan dan Jembatan di Kabupaten Malang

Titik Diniyah

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

diniyah.dheens@gmail.com

Abstrak:

Artikel ini mengkaji terkait efektivitas fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Malang terhadap Perda No.6 Tahun 2016 tentang RPJMD di dalam mengawasi perencanaan, penganggaran, pembangun jalan dan jembatan di Kabupaten Malang. Tujuan dari artikel ini untuk mengetahui bagaimana efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Perda No.6 Tahun 2016 tentang RPJMD pada pembangunan jalan dan jembatan di Kabupaten Malang dan bagaimana upaya yang dilakukan DPRD Kabupaten Malang untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan pada perencanaan hingga tahap evaluasi pembangunan jalan dan jembatan. Metode Penelitian dalam artikel ini menggunakan penelitian yuridis empiris atau dengan *socio legal research*. Metode pengumpulan data dengan melakukan wawancara dengan narasumber ditambahkan dokumentasi terkait data yang diambil. Hasil yang dapat dimuat dalam artikel ini adalah kasus yang terjadi banyak jalan dan jembatan yang memiliki kategori rusak parah di beberapa ruas jalan kabupaten Malang di tahun 2016-2018, dan pemeliharaan yang dilakukan tidak menuai hasil yang memuaskan bagi masyarakat justru menguak adanya pengurangan *volume* atas paket pengerjaan yang dilakukan Dinas PU Bina Marga. Lemahnya sistem koordinasi dan pengawasan antara DPRD kepada Dinas PU Bina Marga dalam hal perencanaan hingga pembangunan menimbulkan penyelewengan hukum, seperti pengurangan *volume* atas paket pengerjaan, fasilitas jalan yang kurang memadai, masih banyak masyarakat yang mengeluhkan adanya jalan berlubang dan jembatan penghubung yang belum diperbaiki. Upaya untuk mengoptimalkan pengawasan tersebut masih minim dilaksanakan. DPRD hanya mendorong dan memperingatkan secara administrative kepada Dinas PU Bina Marga.

Kata Kunci: dewan perwakilan rakyat; pengawasan; pembangunan.

Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah unsur dari Pemerintahan Daerah yang tatanannya merupakan cerminan dari perwakilan seluruh rakyat di negara Indonesia. Kewenangan pemerintah daerah di bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat. DPRD sebagai unsur dari pemerintahan daerah dan kedudukannya

adalah setingkat dengan Kepala Daerah. Tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai motor penggerak pembangunan di daerah. Hal ini terdapat didalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (1) menegaskan bahwa dalam menjalankan fungsi legislatif dan pengawasan, maka dalam hal ini DPRD yang berwenang untuk membentuk aturan/perundang-undangan”.¹ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki beberapa tugas dan fungsi yaitu fungsi *legislation/legislasi* yang memiliki tugas untuk membentuk aturan daerah yang dirancang bersama kepala pemerintahan di daerah yaitu seorang Bupati atau Walikota. Kedua, fungsi anggaran, yaitu menyusun dan menyetujui sekaligus menetapkan Anggaran Pendapatan atau Anggaran Pendapataan Belanja Daerah (APBD) setiap tahunnya bersama kepala daerah. Fungsi pengawasan yang harus dilakukan DPRD terhadap perencanaan hingga tercapainya perencanaan pembangunan sesuai dengan Peraturan Daerah serta Perkada.²

Sesuai dengan kewenangan yang harus dijalankan pemerintahan daerah, dan tugas DPRD serta hak yang dimiliki menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD), maka seyogyanya lembaga lembaga yang ada di Indonesia dan wilayah pembagiannya melaksanakan sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing. Dalam hal ini, yang perlu dikaji lebih dalam adalah mengenai fungsi pengawasan yang terdapat pada kewenangan DPRD. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD haruslah secara massive, poin (i) Pasal 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD dan DPRD) menjelaskan dengan detail bahwa DPRD memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Perlu dilakukann kajian terlebih dahulu sebelum memberikan persetujuan atas kerjasama yang dibangun antara dinas dengan pihak ketiga. Termasuk dalam membangun jalan dan jembatan yang dikerjakan oleh Dinas PU BM (Bina Marga) bersama dengan pihak ketiga. Hal ini berkaitan pula dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 6 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Malang pada Tahun 2016-2021 dengan misi No.6 yang didalamnya berbunyi “*Meningkatkan ketersediaan infrastruktur jalan, transportasi, telematika, sumber daya air, pemukiman dan prasarana lingkungan yang menunjang aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan*”³ terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut terdapat pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan dengan melibatkan masyarakat. Masyarakat dalam hal ini ikut serta terlibat dalam mengawasi, sekaligus masyarakat pula yang nantinya merasakan dampaknya dari adanya sarana dan fasilitas umum yang disediakan oleh Negara.

Atas temuan di lapangan dan laporan BPK⁴ bahwa pengerjaan jalan dan jembatan di Kabupaten malang yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga menyebabkan banyak konflik hukum diantaranya banyaknya kasus dan isu pengurangan

¹ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016). 96.

² Praptomo, *Jurnal Fungsi Pengawasan DPRD*, (Malang: Jurnal Hukum Program PascaSarjana Universitas Brawijaya, 2016). 9.

³ Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016-2021, Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016 Nomor 4 Seri D, I-13

⁴ Undang-Undang No. 15 Tahun 2006, Badan Pemeriksa Keuangan selanjutnya disingkat BPK adalah Lembaga Negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85

volume pembangunan jalan dan jembatan, akibatnya beberapa temuan jalan-jalan di kabupaten berlubang, dan sering terjadi banjir karena *drainase* di daerah-daerah tersebut tidak berfungsi secara maksimal. Ada sebanyak 289 km jalan yang kondisinya tidak baik di Kabupaten Malang pada tahun 2014, di tahun 2016 terdapat sekitar 10 jalan kabupaten yang menyebar disetiap desa, 2017 terdapat 16 desa dengan jalan rusak, dan di tahun 2018 terdapat sebanyak 1 jalan Talangagung hingga Kepanjen mengalami kerusakan. Jalan yang rusak tersebut kini mencapai sekitar 35% dari setiap jumlah seluruh jalan yang ada, dan telah menyebar ke 50 desa di Kabupaten Malang, jika dilihat pada tahun 2014 penganggaran jalan di Kabupaten Malang yang di alokasikan ialah sebesar Rp. 200M. Kemudian, pada tahun 2015 - 2016 jumlah anggaran meningkat dari tahun 2014 sebelumnya, peningkatan yang di alokasikan lebih tinggi dua kali lipat dari anggaran sebelumnya. Bahkan, dari anggaran tersebut Pemkab Malang telah memiliki Tim Sapu Lobang yang khusus bertugas menutup jalan berlubang. Disisi lain, temuan di Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK menjadi bahan analisis mendalam yang di hubungkan dengan reaksi dan penanggulangan tindak pidana korupsi dari Aparat Penegak Hukum. Fungsi pengawasan oleh DPRD semakin ditekankan apabila tren temuan dari LHP BPK ini terus ada hingga tahun 2018. Berdasarkan telaah dan kerugian yang dicatat melalui audit Badan Pemeriksa Keuangan kekurangan *Volume* pekerjaan hingga mencapai Rp. 1.064.168.859,42 yang terdapat pada sebelas paket pengerjaan di Dinas PU Bina Marga Kabupaten Malang.⁵

Tahun 2017, terdapat 29,10% dari total seluruh jalan ruas jalan yang menyebar di 16 desa jalan rusak yang dicatat oleh Dinas PU BM (Pekerja Umum Bina Marga). Sebanyak 53% rusaknya jalan dikarenakan oleh muatan berlebih dan kelebihan beban, disebabkan pula karena banjir. Hal tersebut yang sering diungkapkan oleh pemerintah Kabupaten Malang. Hal ini disampaikan melalui riset Organisasi Non Pemerintah yang bergerak dalam masalah advokasi dan riset mengenai pengadaan barang dan jasa. Telaah dan temuan dari Malang Corruption Watch terhadap keadaan jalan yang rusak di Kabupaten Malang pada tahun 2014-2017 adalah adanya penyebab lain dari rusaknya jalan salah satunya adalah pengurangan volume yang terdapat pada sejumlah paket pengerjaan, dan berulang, pengadaan megaprojek pada pengadaan jalan.⁶

Atas temuan tersebut, Soerjono Soekanto menawarkan teori efektivitas hukum dimana dasarnya efektivitas adalah sebuah tingkat keberhasilan dari mencapai sebuah tujuan. Dalam perspektif sosiologi hukum, hukum itu sendiri mempunyai fungsi "*a tool of social control*" yakni kondisi yang seimbang di dalam masyarakat yang diwujudkan dengan berbagai upaya agar terwujudnya suatu keadaan yang pas antara perubahan di dalam masyarakat dan stabilitas. Fungsi lain dari hukum adalah sebagai *a tool of social engineering* atau bisa dimaksudkan sebagai sarana pembaharuan yang diterapkan di dalam masyarakat.⁷

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa suatu sikap atau tindakan perilaku hukum itu dianggap efektif, jika sikap, perilaku atau tindakan lainnya tertuju pada tujuan yang dikehendaki, bermakna apabila pihak tersebut mematuhi hukum.⁸ Suatu Undang-

⁵ Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK 2016-2018

⁶ Malang Corruption Watch, *Riset Pengadaan Barang dan Jasa 2014-2017 Kabupaten Malang*. 2018. (<https://mcw-malang.org/berlubangnya-jalan-dan-jembatan-di-kabupaten-malang/>) Diakses pada 22 Februari 2020, 14.36 WIB

⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2009), 375

⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1982), 115.

Undang bisa menjadi efektif apabila peranan yang dimainkan pejabat penegak hukum semakin mendekati sesuai dengan harapan undang-undang dan sebaliknya jadi tidak efektif apabila peranan yang dimainkan oleh pejabat penegak hukum jauh dari harapan yang diharapkan oleh undang-undang.⁹

Di lain sisi, teknik pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap perda juga perlu dilihat bagaimana upaya DPRD dalam meningkatkan pengawasan yang dilakukan, Mc. Farland dalam menyampaikan pandangannya mengenai pengertian pengawasan. Mc Farland mendefinisikan mengawasi (*control*) adalah “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders objective, or policies*”. (*Controlling* adalah proses seorang pimpinan yang ingin mengetahui pekerjaan dari bawahannya apakah sudah sesuai dengan rencana, tujuan, dan dari kebijakan yang telah dibuat). Secara jelasnya pengawasan harus berpedoman pada beberapa hal yaitu adanya rencana (*planning*) yang telah ditentukan, adanya perintah (*orders*) terhadap pelaksanaan pengerjaan (*performance*), memiliki tujuan, dan telah ada kebijakan yang ditentukan diawal.¹⁰ Menanggapi sengkabut persoalan yang terjadi diatas, maka artikel ini akan menganalisis bagaimana efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Malang terhadap Perda No. 6 Tahun 2016 tentang RPJMD Kabupaten Malang pada pembangunan jalan dan jembatan sesuai dengan efektivitas hukum yang berlaku.

Salah satu contoh penelitian terdahulu yang diangkat sesuai dengan artikel ini, sebagai tujuan untuk mengetahui persamaa dan perbedaan pada penelitian. Penelitian terdahulu yang dilakukan Benny Abidin dengan judul “Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Batang”,¹¹ dengan hasil penelitiannya menyebutkan bahwa pengawasan oleh DPRD Kabupaten Batang belum maksimal karena pengawasan yang dilakukan di dominasi oleh pengawasan yang bersifat ke teknis fungsional daripada pengawasan yang bersifat politik. Beberapa catatan yang didapat dari hasil penelitian ini diantaranya adalah pola pengawasan yang telah dilakukan DPRD belum terciptanya tujuan dari visi misi pembangunan di Kabupaten Batang pada tahun 2012-2017. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan perda juga dipengaruhi oleh faktor hukum, APH, faktor budaya (masyarakat), fasilitas sarana dan prasarana pada penegakan hukum itu sendiri. Faktor diatas masih menjadi penghambat atas pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Batang di tahun 2016. Belum adanya koordinasi yang bersinergi antara pengawasan fungsional dan pihak DPRD Kabupaten Batang menjadi hambatan yang utama, penerapan pola penganggaran belum dilakukan dengan optimal, dan mekanisme penganggaran belum tersedia, seperti ikutserta masyarakat dalam proses perencanaan belum optimal. Sementara itu dalam artikel ini, memfokuskan untuk mengukur seberapa efektivitas nya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Perda tentang RPJMD Kabupaten

⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), 9.

¹⁰ Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), 61.

¹¹ Benny Abidin dan Ratna Herawati, Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Batang, *Jurnal Law Reform, Volume 14, Nomor 2 Tahun 2018, 248. (2018)*

Malang pada pembangunan jalan dan jembatan dalam hal ini Dinas PU Bina Marga selaku instansi yang memiliki kewenangan dalam pembangunan jalan dan jembatan.

Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku di masyarakat serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.¹² Pendekatan penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan nyata, dan bertujuan untuk melihat penerapan hukum secara nyata yang terjadi di lingkungan masyarakat.¹³ Lokasi penelitian bertempat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang sebagai lembaga legislatif daerah tersebut, yang beralamat di Jl. Panji No.119, Panarukan, Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang, Jawa Timur dan di Dinas PU Bina Marga Kabupaten Malang yang beralamat di Jalan Trunojoyo No. 6, Kedungpedaringan, Kec. Kepanjen, Kabupaten Malang Jawa Timur. Jenis dan sumber data yang diambil ada dua, Sumber data primer dan sekunder. Data primer didapat dari hasil wawancara, sedangkan untuk data sekunder didapat dari dokumen resmi seperti LHP BPK, jurnal hukum, dan dokumen pendukung. Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan observasi meninjau ke lapangan di daerah Kabupaten Malang dan melakukan wawancara dengan Anggotaa Komisi D DPRD Kabupaten Malang, Dinas PU Bina Marga, Inspektorat, dan kepada warga di Kabupaten Malang, kemudian di dokumentasikan dengan adanya potret dari beberapa jalan berlubang. Dan diolah dengan teknik deskriptif kualitatif agar dapat menganalisa data yang didapat melalui wawancara untuk memperoleh suatu jawaban dari masalah tersebut.

Hasil dan Pembahasan

Efektifitas Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Perencanaan, Perumusan Hingga Pembangunan Jalan dan Jembatan di Kabupaten Malang.

DPRD merupakan instansi yang anggota didalamnya terdapat perwakilan dari rakyat yang berada di daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan daerah. Lembaga legislatif ini mempunyai fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan, dimana fungsi mengawasi diwujudkan dalam mengawasi PERDA dan APBD.¹⁴ Dalam melakukan pengawasannya, DPRD Kabupaten Malang mengawasi beberapa tahapan sesuai dengan tata cara yang berlaku.

Tahap Perencanaan, Tahapan awal dalam perencanaan disini dikaitkan dengan adanya besaran anggaran yang akan digunakan dalam rencana pembangunan. Peran dan fungsi pengawasan DPRD dalam pembangunan mulai dari mengawasi perencanaan pembangunan sampai dengan evaluasi. Perencanaan pembangunan yang diawasi oleh DPRD adalah dari persiapan perencanaan pembahasan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) dan rapat komisi dengan penekanan pada skala prioritas termasuk lokasi yang akan dikerjakan, dan dilanjutkan dengan pembahasan

¹² Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002). 126.

¹³ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1989). 51.

¹⁴ Anton Styo Wibowo dkk, Peran DPRD Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Terhadap Pembangunan Infrastruktur di Pedesaan Kabupaten Jepara. *UJEC 2 (2) Unnes Civic Education Journal*, (2013), 46.

penganggaran yang diajukan melalui RAPBD. Proses perancangan dan perencanaan didasarkan pada hasil musrenbang, forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), kemudian dari usulan-usulan tersebut disesuaikan dengan kebutuhan anggaran dan sesuai dengan keterbatasan anggaran DPRD.¹⁵ Dalam catatan artikel ini sesuai efektivitas, warga atau masyarakat harus dilibatkan dalam hal mengawasi. Di tahap ini masyarakat berperan ketika ikut serta merencanakan ditingkat desa atau bisa disebut dengan musrenbangdes. Berdasarkan hasil observasi di lapangan, perencanaan yang dibuat masyarakat hanya terhenti di musrenbangdes¹⁶, dan pada akhirnya pembangunan yang diharapkan masyarakat masih belum terealisasi sesuai rencana.

Tahap Pembangunan, penganggaran yang diajukan oleh Dinas memanglah cukup besar, dengan rencana dialokasikan untuk meningkatkan daya dukung jalan meliputi kegiatan pembangunan dan peningkatan jalan ataupun jembatan, rehabilitasi dan pemeliharaan jalan, jembatan dan bangunan pelengkap jalan (Drainase, trotoar, Penerangan jalan umum, Pohon tepi jalan). Sehingga jumlah anggaran yang tersedia masih dirasa belum mencukupi seluruh kebutuhan sesuai dengan prioritas dan bertahap.¹⁷ Penganggaran pengadaan jalan pada tahun 2014 senilai Rp. 200 Miliar, kemudian di tahun 2015-2016 Dinas Bina Marga menganggarkan Rp. 400 Miliar, jumlah anggaran meningkat dari tahun sebelumnya dan peningkatannya dua kali lipat. Pemerintah Kabupaten Malang juga membentuk Tim sapu lobang. Sementara dari hasil temuan BPK selama tahun 2016, terjadi kenaikan nilai Jalan/Jembatan, jaringan dan Instalasi sebesar Rp. 438.801.772.743,00, diantaranya dari Dinas Bina Marga atas pemeliharaan jalan sebesar Rp. 23.908.639.000,00 dan Rp. 6.871.416.000,00.¹⁸ Berdasarkan observasi yang dilakukan oleh peneliti telah melihat adanya jalan di beberapa desa di kabupaten malang yang telah rusak dan perlu perawatan. Pada tahun 2017 Dinas PU Bina Marga Kabupaten Malang mencatat 29,10% jalan rusak. Penyebab kerusakan 53% adalah banjir, kelebihan muatan dan beban. Hal tersebut yang paling sering diungkapkan oleh Pemerintah Kabupaten Malang. Berdasarkan temuan Malang Corruption Watch, terdapat penyebab lain atas kerusakan jalan dan jembatan antara lain: 1) kekurangan volume pada sejumlah paket pengerjaan, dan 2) korelasi pemenang kontraktor yang berulang dan paket megaproyek pengadaan jalan.¹⁹ Kondisi jalan rusak dan rusak berat di kabupaten malang di tahun 2017 mencapai 562,10 km. Sedangkan di tahun 2018, kondisi jalan rusak dan rusak berat di Kabupaten Malang mengalami penurunan hingga menjadi 547,85.²⁰ Berdasarkan temuan tersebut klarifikasi dari Dinas PU Bina Marga adalah pelaksanaan pekerjaan konstruksi yang dilakukan oleh pihak ketiga. Dinas telah mengarahkan dan mendampingi proses pelaksanaan konstruksi sesuai dengan RAB (Rencana Anggaran Biaya) yang tercantum dalam dokumen kontrak kerja apabila kemudian ditemukan kekurangan volume oleh BPK (Badan Pengawas Keuangan) telah disesuaikan dengan mekanisme yang berlaku yaitu berupa pemenuhan

¹⁵ Darmadi, wawancara komisi IV DPRD Kab. Malang, (Malang, 27 Mei 2020)

¹⁶ Arifin, Warga Pakisaji Kabupaten Malang, (Malang, 18 Agustus 2020)

¹⁷ RM. Dinas PU Bina Marga, wawancara, (Malang, 20 September 2020)

¹⁸ LHP BPK, *Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Jawa Timur TA Kabupaten Malang*, 2016.

¹⁹ Malang Corruption Watch, *Riset Pengadaan Barang dan Jasa 2014-2017 Kabupaten Malang*. 2018. (<https://mcw-malang.org/berlubangnya-jalan-dan-jembatan-di-kabupaten-malang/>)

²⁰ Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang, *Panjang Jalan Kabupaten Menurut Kondisi Jalan di Kabupaten Malang (km), 2014-2018*, <https://malangkab.bps.go.id/statictable/2019/11/18/775/panjang-jalan-kabupaten-menurut-kondisi-jalan-di-kabupaten-malang-km-2014---2018.html> diakses pada 10 Juli 2020, 18.49 WIB

kekurangan volume sebagaimana dimaksud atau dengan pengembalian kas daerah sesuai dengan nominal yang ditentukan oleh BPK.²¹ Temuan ini telah membuktikan bahwa perencanaan dan pembangunan haruslah dilakukan dengan cara yang baik. Secara administratif pembangunan jalan dan jembatan di Kabupaten Malang telah memenuhi aturan yang sesuai, akan tetapi secara moral demokrasi Indonesia hal ini telah menciderasi asas demokrasi dan ideologi Pancasila, karena maksud dari pengurangan *volume* atas sebelas paket pekerjaan yang dilakukan oleh Dinas PU belum dapat tergambar secara jelas. Sehingga mengarah kepada isu terjadinya korupsi di Kabupaten Malang. Keterbukaan informasi publik juga perlu didorong agar pelaksanaan Pemerintah daerah dapat dikawal bersama-sama oleh masyarakat, dan dapat mempermudah pengawasan yang dilakukan oleh legislatif yaitu DPRD dalam mengawasi kinerja Dinas PU Bina Marga. Hal ini juga yang mengakibatkan hukum berjalan tidak efektif menurut Soerjono Soekanto, karena ada salah satu pihak tidak menjalankan fungsinya dengan baik sehingga tujuan hukum dalam mencapai keadilan tidak tercapai.

Tahap Evaluasi, Pengawasan DPRD esensinya adalah dari adanya laporan pertanggungjawaban yang diberikan dari dinas PU kepada kepala daerah adalah melaporkan hasil kinerja atas pencapaian apa saja dalam waktu satu tahun, dan kemudian terdapat koreksi atas apa yang dihasilkan agar menjadi perbaikan bagi program di tahun-tahun berikutnya. Sebagai tanggungjawab yang diemban oleh Dinas PU Bina Marga, PU selalu melakukan evaluasi secara berkala baik dari sisi teknis maupun dari sisi SDM untuk perbaikan kualitas pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan kedepannya.²²

Upaya DPRD Kabupaten Malang di dalam mengoptimalkan fungsi pengawasan pada perencanaan, perumusan hingga pembangunan jalan dan jembatan di Kabupaten Malang

Perencanaan pembangunan yang dilakukan Pemerintah Daerah terbilang sulit, dikarenakan harus mempertimbangan anggaran yang harus dikeluarkan. Keterbatasan SDM untuk mengawasi jalannya pembangunan di 33 kecamatan, 390 desa dan kelurahan di Kabupaten Malang juga menjadi faktor. Jalan-jalan yang terdapat di Kabupaten Malang terdiri dari jalan negara dengan Panjang 115.63 km, jalan provinsi dengan Panjang jalan 110.12 km, jalan kabupaten sepanjang 4.500 km. Sedangkan jalan desa/kelurahan mencapai 4.000 km serta jalan lingkungan sepanjang 5.479,9 sehingga total panjang jalan di wilayah itu mencapai 14.277,33 km.²³ Sehingga pembangunan di jalan-jalan tersebut belum semuanya ditangani secara serentak. Terdapat perubahan-perubahan pada status jalan yang seharusnya menjadi kewenangan provinsi namun justru dilimpahkan perawatannya ke Pemerintah Daerah. Status dari klasifikasi sejumlah jalan di Kabupaten Malang belum berubah, ada beberapa ruas jalan yang rusak yang disebutkan diatas adalah jalan provinsi dan jalan nasional, sedangkan saat ini ada beberapa jalan kabupaten atau desa tapi sudah berfungsi seperti jalan provinsi atau jalan nasional sehingga standart mutu pembangunan jalan jadi cepat rusak karena volume kendaraan yang lewat melebihi kapasitas. Status jalan-jalan yang terdapat di Kabupaten Malang bisa berubah sesuai usulan pemerintah daerah Kabupaten kepada Pemerintah Provinsi

²¹ RM. Dinas PU Bina Marga (Malang, 20 September 2020)

²² RM. Dinas PU Bina Marga (Malang, 20 September 2020)

²³ LHP BPK, *Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Jawa Timur TA Kabupaten Malang*, 2016.

untuk jalan Kabupaten menjadi Jalan Provinsi, Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Pusat dan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Nasional. Sudah 2 tahun belakangan Pemerintah Kabupaten Malang mengajukan penggantian status jalan di Kabupaten Malang, namun belum adanya tindak lanjut dari provinsi terkait perubahan status jalan tersebut. Terdapat beberapa daerah yang status jalannya berubah, contoh Pakisaji sampai kepanjen dirubah menjadi jalan nasional.²⁴ Jalan Jalibar (Kepanjen Talangagung) jalan kabupaten tetapi sudah berfungsi sebagai jalan nasional. Jalan-jalan tersebut karena perubahan status jadi cepat rusak karena kapasitas kendaraan yang melalui jalan tersebut sudah lebih besar seperti mobil dan truk pengangkut barang berat.

Upaya-upaya DPRD dalam hal pengawasan dapat dijabarkan dalam beberapa yaitu : *Pengawasan Langsung*, Pengawasan langsung juga dilakukan oleh sebagian unit anggota komisi IV Kabupaten Malang, karena rumah-rumah dari anggota DPRD di Kabupaten Malang tersebar di beberapa titik di Kabupaten, jadi untuk melaksanakan proses pengawasan jadi lebih mudah.²⁵ Dalam hal itu, metode ini dilakukan bertujuan untuk segera mendapat tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan. Pengawasan ini berguna jika ada fakta (temuan) di lapangan agar langsung disesuaikan dengan standar yang telah ditetapkan, bahwa ditemukan ketidaksamaan antara fakta dan standar yang telah di tetapkan seperti jalan yang baru diperbaiki dan jalan yang sudah rusak kembali, jembatan yang tidak ada jalannya, jembatan yang dalam pembangunan rubuh, dan temuan-temuan lain yang memungkinkan untuk segera ditindaklanjuti.²⁶

Pengawasan Formal, Pengawasan formal yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Malang adalah dilakukannya rapat ketika penyusunan anggaran, dimulai dari tahap perencanaan, pembangunan, hingga tahap evaluasi.²⁷ Serangkaian penganggaran ditahap awal menjadi tugas dan wewenang DPRD dalam ikut memonitoring kebijakan yang diambil dari tingkat kecamatan hingga sampai pada rapat pengesahan anggaran untuk pembangunan jalan dan jembatan. *Pengawasan Administratif*, Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Malang bisa dikatakan dengan model pengawasan administrative. Karena menyangkut dengan pelaksanaan anggaran yang meliputi kepengurusan administratif dan kebendaharaan. Jika dilihat dari teori efektivitas hukum, ada beberapa pandangan dan catatan dari beberapa narasumber untuk dijadikan pijakan dalam melakukan upaya pengoptimalan pengawasan DPRD pada sektor pembangunan jalan dan jembatan. Sesuai dengan efektivitas hukum oleh Soerjono Soekanto, ia membagikan faktor untuk hukum yang berlaku itu efektif diterapkan.

Hukum itu harus bersifat adil, Isi dari perda ataupun produk hukum yang dihasilkan oleh DPRD Kabupaten Malang yaitu Perda Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016-2021²⁸, harus memiliki asas keadilan, yang penegakannya juga tepat sasaran, apalagi terkait dengan pembangunan sarana dan prasarana yang terdapat di Kabupaten Malang seperti Jalan dan Jembatan. Diperkuat oleh Soerjono Soekanto, hukum bersifat adil dan berkepastian hukum adalah ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan

²⁴ Pemkab Kabupaten Malang, (Malang, 22 Juli 2020)

²⁵ Darmadi, wawancara komisi IV DPRD Kab. Malang, (Malang, 27 Mei 2020)

²⁶ Anton Styo Wibowo, Sunarto, Puji Lestari, *Peran DPRD dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Terhadap Pembangunan Infrastruktur di Pedesaan Kabupaten Jepara*, UNNES Civic Education Journal, 2013

²⁷ Darmadi, wawancara komisi IV DPRD Kab. Malang, (Malang, 27 Mei 2020)

²⁸ Aturan Perda Kabupaten Malang, Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016-2021

menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang di masyarakat.

Faktor Penegak Hukum, Dalam hal pembangunan di daerah Kabupaten Malang aparat penegakan hukum di daerah Kabupaten Malang terdiri dari kepolisian dan kejaksaan. Namun, jika dirujuk pada proses pembangunan dan proses pelelangan proyek pembangunan, maka pengawasan dan penindakan sanksi dialihkan ke APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah). Meskipun dalam hal ini kepolisian, kejaksaan, termasuk Kepala kantor, kepala daerah, KPK bukanlah APIP. Berdasar kenyataan dalam prakteknya pokja ULP (Unit Layanan Pengadaan) sering diberikan surat pengaduan. Pokja ULP dapat mengabaikan karena pengaduan adalah wewenang APIP. Namun banyak pihak yang tidak tahu, begitu tidak dijawab oleh ULP, ULP nya dilabrak. Untuk profesionalisme, ULP dapat menjawab hal yang dapat dijawab dan jawaban ditembuskan ke APIP. Hal-hal yang menyangkut integritas ULP, misalnya tuduhan ke ULP, diteruskan saja surat pengaduan tersebut oleh pokja ULP ke APIP, agar ditindaklanjuti sehingga integritas ULP terjaga. Jadi ketika kejadiannya dilingkup pemerintahan Kabupaten maka pengaduan, cukup disampaikan ke Inspektorat Kabupaten/Kota.²⁹ Berdasarkan data yang diperoleh, kekurangan volume yang terjadi pada sebelas paket pengerjaan pada Dinas PU Bina Marga Kabupaten Malang³⁰ :

Tabel 1. Kekurangan volume pada sejumlah paket pekerjaan

Paket Pekerjaan	Penyedia Jasa	Nilai Kontrak	Kekurangan Volume
Peningkatan Jalan Tumpang Tumpang/Tulusbesar – Ngadas Kec. Tumpang (DAK-IPD)	CV AKA	2.454.550.000	41.404.355,24
Peningkatan Jalan Sengkaling – Junrejo Kec. Dau (DAK-IPD)	PT WP	2.905.700.000	37.566.499,02
Peningkatan Jalan – Kepuharjo – Tegalgondo, Kec. Karangploso	PT TAV	2.576.890.000	119.694.444
Peningkatan Jalan Kepanjen – Pagak Kec.	PT TBMS	3.199.804.400	144.504.036

²⁹ Mudjiasantosa, *Catatan Aspek Hukum Pengadaan dan Kerugian Negara*, Hasil tindak lanjut pengaduan yang dilakukan oleh APIP dilaporkan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Pimpinan Institusi, dan dapat dilaporkan kepada instansi yang berwenang dengan persetujuan Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Pimpinan Institusi, dalam hal diyakini terdapat indikasi KKN yang akan merugikan keuangan Negara, dengan tembusan kepada LKPP dan Badan Pengawasan Keuangan dan pembangunan. (Yogyakarta: CV Primaprint Yogyakarta, 2014), 25

³⁰ Malang Corruption Watch, *Riset Pengadaan Barang dan Jasa 2014-2017 Kabupaten Malang*. Data telah diolah oleh MCW diambil dari LHP BPK tahun 2016-2017. 2018. (<https://mcw-malang.org/berlubangnya-jalan-dan-jembatan-di-kabupaten-malang/>) Diakses pada 22 Februari 2020, 14.36 WIB

Pagak				
Pemeliharaan Jalan Wonokerto – Bantur (Bantur)	Jalan Bantur	PT TPA	3.932.571.000	135.698.047
Pemeliharaan Jalan Singosari Jabung Kec. Jabung	Jalan Jabung Kec. Jabung	PT BBA	3.24.837.000	75.659.074
Pemeliharaan Jalan Pakis – Kemiri (Jabung)	Jalan Pakis	PT SDP	2.896.000.000	83.449.780
Pemeliharaan Jalan Mangliawan Tumpang (Pakis)	Jalan Tumpang	PT IBP	3.139.639.000	50.617.253
Pemeliharaan Jalan Lingkar Barat Kepanjen	Jalan Kepanjen	PT KJAC	4.920.952.000	315.088.976
Pemeliharaan Jalan Kregbet – Wajak Kec. Wajak	Jalan Wajak	PT KJAC	3.624.996.000	51.780.794
Pemeliharaan Jalan Bululawang – Tlogowaru Kec. Bululawang	Jalan Tlogowaru	CV KA	1.969.600.000	8.704.796
TOTAL			35.045.593.000	1.064.168.054,26

Sumber : Malang Corruption Watch, Riset Pengadaan Barang dan Jasa 2014-2017

Inspektorat Kabupaten Malang menyatakan kekurangan sejumlah paket pekerjaan hasil temuan BPK sudah ditindaklanjuti dengan pengembalian kerugian ke kas daerah oleh Dinas PU Bina Marga Kabupaten Malang. Disisi lain inspektorat juga melakukan pemeriksaan atas pembangunan jalan dan jembatan apabila pembangunan tersebut sudah selesai. Agar pemeriksaan dan pengawasan yang dilakukan inspektorat berjalan dengan optimal maka inspektorat dapat memberikan rekomendasi berupa sanksi administrative termasuk melakukan teguran dan melengkapi dokumen pelaporan dan lain-lain ataupun sanksi pengembalian yaitu termasuk kekurangan volume, harga material yang terlalu mahal dan lain lain. Tindak lanjut atas rekomendasi yang diberikan oleh inspektorat akan terus dipantau sampai terpenuhinya semua tindak lanjut.³¹

Faktor Fasilitas Pendukung, Hal ini fasilitas pendukung seperti alat bantu kerja untuk proses pengerjaan jalan ataupun proses perawatan jalan harus memiliki spesifikasi khusus dan tidak sembarangan dalam memperbaiki jalan, agar pengguna jalan dan masyarakat yang tinggal berada di wilayah tersebut dapat menggunakan fasilitas publik dari pemerintah dengan layak. *Faktor Masyarakat*, Dari tahun 2016-2018 masyarakat menilai pembangunan jalan dan jembatan di beberapa daerah di kabupaten malang meningkat namun tidak signifikan menunjukkan peningkatan, cenderung sangat lambat dalam hal pemeliharaan. Sehingga masyarakat disini diperlukan untuk ikut serta menyampaikan aspirasinya sebagai subyek penerima infrastruktur dan fasilitas umum, agar SKPD terkait untuk terus memaksimalkan penggunaan anggaran perbaikan dan pemeliharaan jalan dan jembatan di Kabupaten Malang. Transparansi informasi terkait penggunaan anggaran pembangunan kepada masyarakat perlu dioptimalkan. Karena

³¹ Ragil Agung Cahyono, Inspektorat Kabupaten Malang, (Malang, 28 Juli 2020)

kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah ataupun DPRD Kabupaten Malang terutama, agar selalu terjaga. Jika sampai saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Malang tidak terbuka bagaimana masyarakat mengetahui apa saja rencana prioritas pembangunan pemerintah dalam perbaikan jalan dan jembatan, karena korupsi dimulai dari tidak transparannya pemerintah dan anggaran pembangunan rentan adanya penyelewengan oleh pejabat publik.³²

Faktor Kebudayaan, Dalam hal ini lembaga lembaga hukum formal di dalam menerapkan aturan yang mengikat seperti halnya Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan perangkat daerah yang terkait, kewenangan dan kebijakan yang melekat pada Dinas PU berkaitan dengan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat, dan diawasi oleh DPRD di dalam perancangan penganggaran pembangunan. Rantai pengaturan seperti ini akan terus menjadi budaya selagi hukum yang mengatur hal ini ada. Pengawasan yang dilakukan DPRD dalam pembangunan diatur dalam UU No. 17 Tahun 2017³³ Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penyesuaian dengan pengaturan inilah yang bisa dikatakan lembaga hukum formal seperti DPRD terlaksana dan menjadi budaya hukum. Dan penerapannya pun juga diikuti oleh masyarakat Kabupaten Malang dalam mengawasi pembangunan, memberikan aspirasi.

Kesimpulan

Efektivitas pengawasan DPRD Kabupaten Malang terhadap Perda Nomor 6 Tahun 2016 tentang RPJMD Kabupaten Malang pada pembangunan jalan dan jembatan, dimulai dari tahap perumusan, pembangunan hingga tahap evaluasi, DPRD melakukan pengawasan secara administrative, namun jika diukur dari teori efektivitasnya Soerjono Soekanto dalam implementasinya tidak semua pengawasan yang dilakukan oleh DPRD berjalan efektif. Banyak perencanaan pembangunan yang terhenti pada musrenbangdes sehingga pembangunan yang diharapkan masyarakat tidak terlaksana pada tahun penganggaran. Pembangunan yang sudah direncanakan oleh Pemda terbilang sulit diwujudkan, dikarenakan harus mempertimbangkan anggaran yang harus dikeluarkan. Temuan LHP BPK atas pengurangan *volume* pada sebelas paket pengerjaan yang dilakukan oleh instansi Dinas PU Bina Marga menjadi catatan di dalam mengoptimalkan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam mengawal pelaksanaan Perda RPJMD Kabupaten Malang. Meskipun pengembalian kepada keuangan Negara telah dilakukan oleh Dinas PU, namun belum ada sanksi yang memberikan efek jera terhadap pengurangan *volume* yang cukup banyak. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat memberikan informasi kepada publik bahwa pentingnya menjaga pemerintahan yang bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, terlebih pada sektor pembangunan jalan dan jembatan. Peningkatan kualitas pemerintah dalam memerintah daerah Kabupaten Malang harus ditingkatkan dan ditekankan dengan cara *Good Governance* dengan menerapkan asas transparansi, akuntabel, dan partisipatif.

³² A. Nachil Iqbal, A. Nachil Iqbal, Warga Kasembon Kabupaten Malang, (Malang, 19 Agustus 2020)

³³ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 366 ayat (1)

Daftar Pustaka:

Buku

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Penerbit Kencana. 2009
- Arikunto Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta. 2002
- Budianto Kun, Yuswalina. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2016.
- Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK. *Badan Pemeriksa Keuangan Jawa Timur*. 2016-2018
- Masy Simbolon, Maringan. *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 2004
- Soekanto Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2005
- Soekanto Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. 1982
- Mudjiasantosa. *Catatan Aspek Hukum Pengadaan dan Kerugian Negara*. Yogyakarta: CV Primaprint Yogyakarta. 2014
- Soekanto Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 1989.

Internet

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang, *Panjang Jalan Kabupaten Menurut Kondisi Jalan di Kabupaten Malang (km), 2014-2018*, <https://malangkab.bps.go.id/statictable/2019/11/18/775/panjang-jalan-kabupaten-menurut-kondisi-jalan-di-kabupaten-malang-km-2014---2018.html> diakses pada 10 Juli 2020, 18.49 WIB
- Malang Corruption Watch, *Riset Pengadaan Barang dan Jasa 2014-2017 Kabupaten Malang*. 2018. (<https://mcw-malang.org/berlubangnya-jalan-dan-jembatan-di-kabupaten-malang/>) Diakses pada 14 November 2018, 14.36 WIB

Jurnal

- Abidin Benny, Ratna Herawati. "Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Batang". *Jurnal Law Reform, Universitas Diponegoro*. 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2016
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 366 ayat (1)