

## BAB II

### PEMBAHASAN

#### A. Tinjauan Umum Kebijakan Pemda DIY dalam Pengelolaan Trotoar

##### 1. Tinjauan Mengenai Kebijakan

Dalam KBBI, istilah “kebijakan” berasal dari kata “bijak” yang diawali dengan awalan ke- dan diakhiri dengan akhiran –an (ke-bijak-an). Hal ini mengartikan bahwa suatu kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam suatu pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam suatu organisasi atau pemerintahan.<sup>6</sup>

Sedangkan dalam kamus hukum, pengertian kebijakan lebih condong diartikan sebagai Kebijakan Daerah sebagai bagian dari Hukum Administrasi Negara. Maka, kebijakan daerah adalah aturan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah, keputusan kepala daerah, keputusan dewan perwakilan rakyat daerah, dan keputusan pemimpin dewan perwakilan rakyat daerah.<sup>7</sup>

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *het beleid* (kebijaksanaan), *beleidsnota's* (nota kebijaksanaan), dan sebagainya. Peraturan kebijakan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 149.

<sup>7</sup> Charlie Rudyat, TT, *Kamus Hukum*, Pustaka Mahardika, TK, hlm.248.

(*beleidsregel*) ibarat "*speiegelrecht*": (hukum cermin), yakni hukum yang hadir dari pantulan cermin. Baginya, "*speiegelrecht*" bukan hukum melainkan sekedar mimpi hukum (*...niat als recht, maar als spegeling van recht-op recht galijked-beschou*).<sup>8</sup> Peraturan kebijaksanaan oleh Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR, pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schricftelijk bleid*," yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.<sup>9</sup>

Peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, J Van Der Hoeven lebih memandang peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah "*pseudowetgeving*" (perundang-undangan semu) karena dalam pembuatannya tidak didukung oleh kewenangan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Dalam perkembangannya peraturan kebijakan telah diterima sebagai suatu kebutuhan dalam mengisi praktek tata usaha negara dimana tindakannya tersebut tidak dituntun secara tuntas oleh suatu peraturan perundang-undangan yang ada.

---

<sup>8</sup>Abdul Razak, 2012, *Hakikat Peraturan kebijakan*, (<http://www.negarahukum.com/hukum/hakikat-peraturan-kebijakan.html>, diakses pada tanggal 11 Februari 2018.

<sup>9</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 183.

<sup>10</sup>Abdul Razak, *Hakikat Peraturan kebijakan*, diakses dari <http://www.negarahukum.com/hukum/hakikat-peraturan-kebijakan.html>, diakses 25\_November 2016.

Peraturan kebijaksanaan sebagai bentuk dari suatu kebijakan, menurut J.H. van Kreveld memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.
- b. Peraturan itu, tidak tertulis dan muncul melalui serangkain keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
- c. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa penyertaan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan yang bersangkutan.<sup>11</sup>

Keberadaan peraturan kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dari kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut *freies Ermessen*. Artinya, orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah inipun kemudian sering digunakan dalam bidang pemerintahan sehingga diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan

---

<sup>11</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 185-186.

administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>12</sup> *Freies Ermessen* sebenarnya berakar dari kewajiban pemerintah dalam *Welfare State*, yang menegaskan bahwa tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, disamping memberikan perlindungan bagi warga negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Berbicara tentang konsep *welfare state*, ciri-ciri pokok dari suatu *welfare state* yaitu:<sup>13</sup>

- a. Peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara juga secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*.
- b. *Welfare State* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil.
- c. Sebagai konsekuensi hal-hal tersebut di atas, maka dalam *welfare state* hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti adanya batas-batas dalam kebebasan penggunaannya.

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 177.

<sup>13</sup> Riawan Tjandra. W., 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

d. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

Dalam hal ini, fungsi pemerintah tidak hanya terbatas sebagai penguasa yang hanya bertugas melaksanakan undang-undang, akan tetapi dapat juga berperan aktif dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat yang mementingkan keadilan sosial. Atau dengan kata lain, pemerintah dapat menggunakan kebijakannya untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat banyak.

## **2. Tinjauan Mengenai Pemerintahan Daerah (DIY)**

Dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintahan Daerah yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam undang-undang tersebut juga diklasifikasikan urusan pemerintahan. Dimana urusan yang menjadi urusan daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah untuk menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota. Merujuk pada undang-

undang yang sama, lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 11 bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Urusan pemerintahan yang wajib sendiri terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar (sebagian substansinya) maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pelayanan dasar yang berkaitan dengan Urusan Pemerintahan Wajib meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Sedangkan Daerah Istimewa Yogyakarta atau biasa disingkat dengan DIY adalah salah satu daerah otonom setingkat provinsi yang ada di Indonesia. Propinsi ini beribukota di Yogyakarta. Daerah Otonom ini adalah Daerah yang dibentuk dengan Undang-undang No.3 tahun 1950, sesuai dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 tersebut.

Disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah meliputi bekas Daerah/Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman. Menurut

Babad Gianti, Yogyakarta atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa) adalah nama yang diberikan Paku Buwono II (Raja Mataram tahun 1719-1727) sebagai pengganti nama Pesanggrahan Gartitawati. Yogyakarta berarti Yogya yang kerta, Yogya yang makmur, sedangkan Ngayogyakarta Hadiningrat berarti Yogya yang makmur dan yang paling utama. Sumber lain mengatakan, nama Yogyakarta diambil dari nama (ibu) kota Sanskrit Ayodhya dalam epos Ramayana. Dalam penggunaannya sehari-hari, Yogyakarta lazim diucapkan Jogja(karta) atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa).

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta sudah mempunyai tradisi pemerintahan karena Yogyakarta adalah Kasultanan, termasuk di dalamnya terdapat juga Kadipaten Pakualaman. Daerah yang mempunyai asal-usul dengan pemerintahannya sendiri, di jaman penjajahan Hindia Belanda disebut *Zelfbesturende Landschappen*. Di jaman kemerdekaan disebut dengan nama Daerah Swapraja.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Daerah Istimewa Yogyakarta, “*Sejarah Singkat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*”, diakses dari [http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas\\_v4/?view=baca\\_isi\\_lengkap&id\\_p=1](http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=baca_isi_lengkap&id_p=1), pada tanggal 23 Oktober 2017 pukul 19.31.

### **3. Tinjauan Mengenai Pengelolaan Trotoar**

#### **a. Tinjauan Mengenai Pengelolaan Trotoar**

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.<sup>15</sup>

Dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Perda DIY) Nomor 5 Tahun 2004 (5/2004) Tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas Jalan Di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, trotoar adalah bagian jalan yang diperuntukkan khusus bagi pejalan kaki. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Umum, trotoar merupakan salah satu bagian dari fasilitas pendukung dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan. Adapun yang menjadi fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan meliputi: a. Trotoar, b. Lajur sepeda, c. Tempat penyeberangan pejalan kaki, d. Halte; dan/atau e. Fasilitas khusus bagi penyandang cacat dan manusia usia lanjut.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2011, trotoar tidak didefinisikan secara spesifik. Akan tetapi hanya menyatakan terkait fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan yang merupakan

---

<sup>15</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, 534.

bagian dari Perlengkapan Jalan yang berkaitan langsung dengan pengguna jalan. Hal ini telah dibahas di dalam Undang-Undang tentang Lalu Lintas dan Angkutan Umum bahwa fasilitas pendukung salah satunya adalah trotoar. Jadi dalam perlengkapan jalan juga dibahas terkait trotoar.

Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.03/PRT/M/2014, menjelaskan bahwa Trotoar adalah jalur pejalan kaki yang umumnya sejajar dengan sumbu jalan dan lebih tinggi dari permukaan perkerasan jalan untuk menjamin keselamatan pejalan kaki yang bersangkutan. Adapun trotoar lebih lanjut dijelaskan dalam pedoman Konstruksi dan Bagunan tentang Perencanaan Trotoar, yaitu jalur pejalan kaki yang sejajar dan bersebelahan dengan jalur lalu-lintas yang diperkeras dengan konstruksi perkerasan dari: 1) blok terkunci, atau 2) beton, atau 3) aspal. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), trotoar yaitu tepi jalan besar yang sedikit lebih tinggi daripada jalan tersebut, atau tempat orang berjalan kaki.<sup>16</sup>

Fungsi utama trotoar adalah memfasilitasi pejalan kaki berupa jalur yang diperkeras untuk melakukan perjalanannya dengan aman dan nyaman.

Fungsi lain yaitu:

- 1) Meningkatkan kelancaran lalu lintas, baik lalu lintas kendaraan maupun pejalan kaki;

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 1212.

- 2) Memberikan ruang di bawah trotoar untuk menempatkan utilitas kelengkapan jalan seperti saluran air buang muka jalan, penempatan rambu lalu-lintas dan lain-lain.

Maka dari itu, trotoar merupakan bagian yang langsung berguna untuk lalu lintas. Sedangkan suatu jalan memerlukan trotoar apabila:

- 1) Terdapat keperluan untuk menyalurkan pejalan kaki dengan lancar dan aman. Ketentuan untuk hal ini mengacu kepada Manual Kapasitas Jalan Indonesia;
- 2) Terdapat tempat-tempat dimana jumlah lalu-lintas pejalan kaki cukup banyak, atau diperkirakan akan tumbuh menjadi banyak, ketentuan untuk hal ini mengacu kepada MKJI. Tempat-tempat tersebut antara lain: Perumahan; Sekolah; pertokoan dan pusat-pusat perbelanjaan; terminal dan pemberhentian bis dan angkot; pusat-pusat perkantoran; pusat-pusat hiburan; pusat-pusat kegiatan sosial; daerah industri; jembatan/terowongan.

Sebagai salah satu jalur pejalan kaki, maka trotoar harus direncanakan sesuai ketentuan seperti jalur pejalan kaki lainnya. Adapun ketentuannya sebagai berikut:

- 1) Pada hakekatnya pejalan kaki untuk mencapai tujuannya ingin menggunakan lintasan sedekat mungkin, dengan nyaman, lancar dan aman dari gangguan.

- 2) Adanya kontinuitas jalur pejalan kaki, yang menghubungkan antara tempat asal ke tempat tujuan, dan begitu juga sebaliknya.
- 3) Jalur pejalan kaki harus dilengkapi dengan fasilitas-fasilitasnya seperti rambu-rambu, penerang, marka, dan perlengkapan jalan lainnya, sehingga pejalan kaki lebih mendapat kepastian dalam berjalan, terutama bagi pejalan kaki penyandang cacat.
- 4) Fasilitas jalan kaki tidak dikaitkan dengan fungsi jalan.

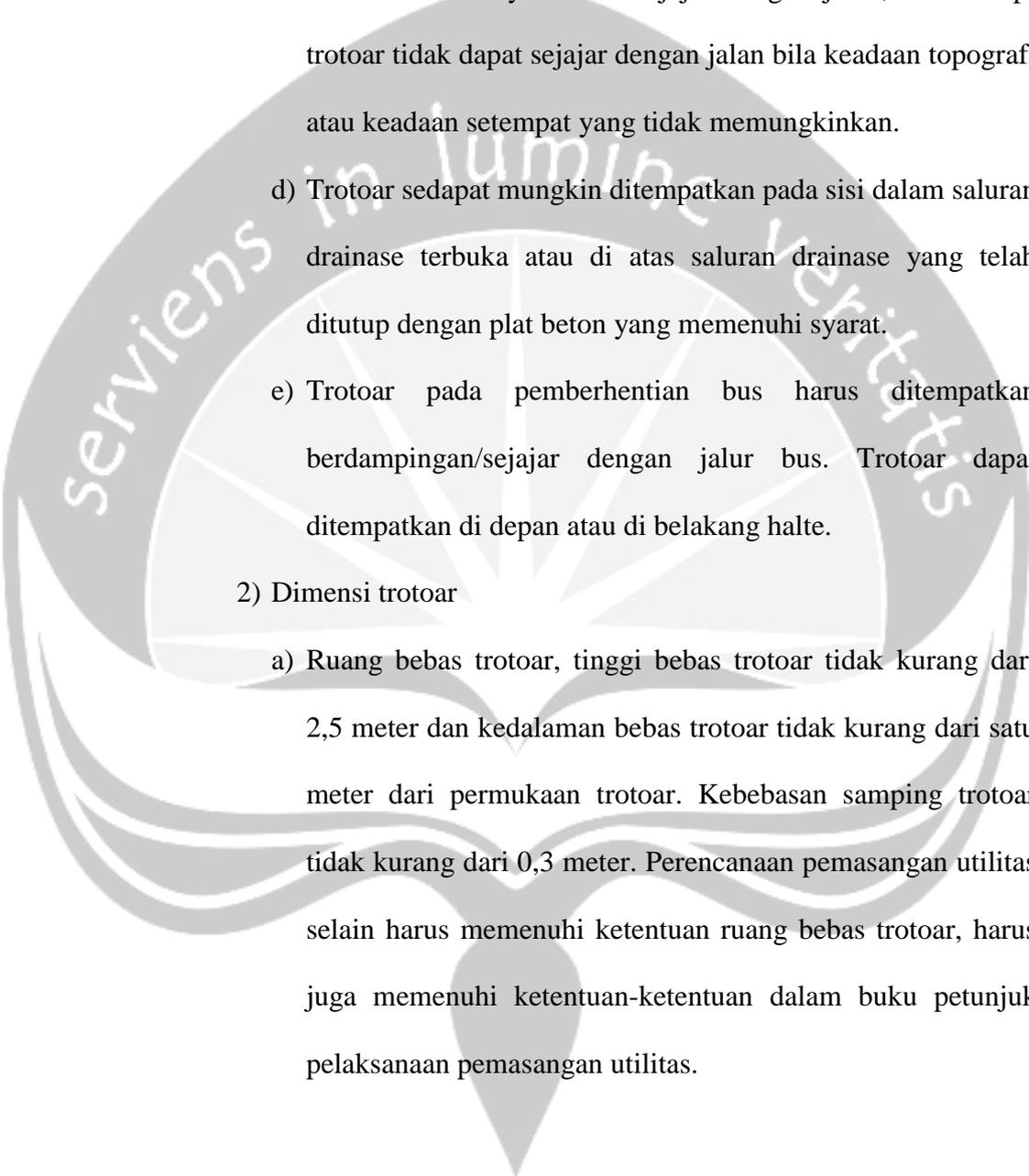
**b. Standar pengelolaan perencanaan *Public Goods* (Trotoar)**

Dalam Petunjuk Perencanaan Trotoar<sup>17</sup>, perencanaan trotoar meliputi:

- 1) Penempatan trotoar, suatu ruas jalan dianggap perlu dilengkapi dengan trotoar apabila.
  - a) Di sepanjang jalan tersebut terdapat penggunaan lahan yang mempunyai potensi menimbulkan pejalan kaki. Penggunaan lahan tersebut antara lain perumahan, sekolah, pusat perbelanjaan, pusat perkantoran, pusat hiburan, pusat kegiatan sosial, daerah industry, terminal bus dan lain-lain.
  - b) Secara umum trotoar dapat direncanakan pada ruas jalan yang terdapat volume pejalan kaki lebih besar dari 300 orang per 12 jam (6.00 - 18.00) dan volume lalu lintas lebih besar dari 1000 kendaraan per 12 jam (6.00 – 18.00).

---

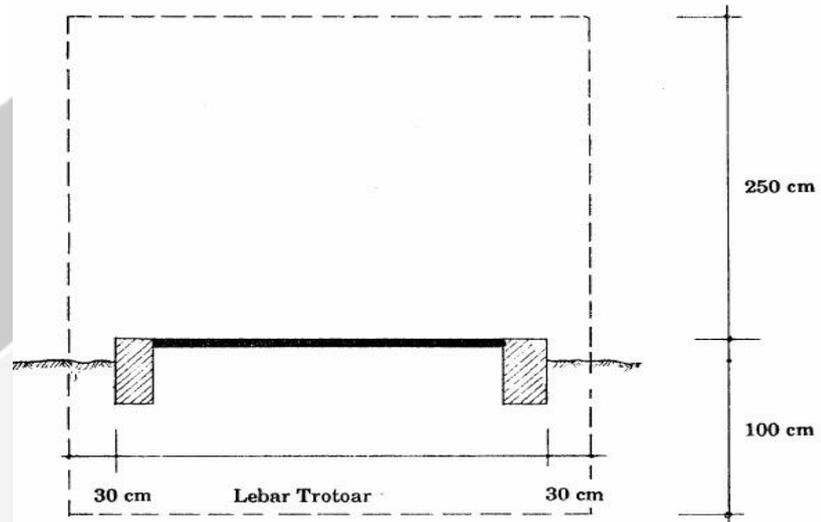
<sup>17</sup> Direktorat Jenderal Bina Marga Direktorat Pembinaan Jalan Kota, “ *Petunjuk Perencanaan Trotoar*”, diakses dari <https://www.scribd.com/document/144587899/8-Perencanaan-Trotoar>, pada tanggal 14 Maret 2018 pukul 01.35.

- 
- c) Trotoar hendaknya ditempatkan pada sisi luar bahu jalan atau sisi luar jalur lalu lintas (bila telah tersedia jalur parkir). Trotoar hendaknya dibuat sejajar dengan jalan, akan tetapi trotoar tidak dapat sejajar dengan jalan bila keadaan topografi atau keadaan setempat yang tidak memungkinkan.
  - d) Trotoar sedapat mungkin ditempatkan pada sisi dalam saluran drainase terbuka atau di atas saluran drainase yang telah ditutup dengan plat beton yang memenuhi syarat.
  - e) Trotoar pada pemberhentian bus harus ditempatkan berdampingan/sejajar dengan jalur bus. Trotoar dapat ditempatkan di depan atau di belakang halte.

## 2) Dimensi trotoar

- a) Ruang bebas trotoar, tinggi bebas trotoar tidak kurang dari 2,5 meter dan kedalaman bebas trotoar tidak kurang dari satu meter dari permukaan trotoar. Kebebasan samping trotoar tidak kurang dari 0,3 meter. Perencanaan pemasangan utilitas selain harus memenuhi ketentuan ruang bebas trotoar, harus juga memenuhi ketentuan-ketentuan dalam buku petunjuk pelaksanaan pemasangan utilitas.

Gambar I  
Ruang bebas Trotoar



Gambar 1. Ruang bebas trotoar

(sumber dari Petunjuk Perencanaan Trotoar <https://www.scribd.com/document/144587899/8-Perencanaan-Trotoar>, berdasarkan pada Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.03/PRT/M/2014)

- b) Lebar trotoar harus dapat melayani volume pejalan kaki yang ada. Trotoar yang sudah ada perlu ditinjau kapasitas (lebar), keadaan dan penggunaannya apabila terdapat pejalan kaki yang menggunakan jalur lalu lintas kendaraan. Trotoar disarankan untuk direncanakan dengan tingkat pelayanan serendah-rendahnya C. Pada keadaan tertentu yang tidak memungkinkan trotoar dapat direncanakan sampai dengan tingkat pelayanan E.

Tabel I  
Tingkat Pelayanan Trotoar

Tingkat pelayanan	Modul (m <sup>2</sup> /orang)	Volume (orang/meter/menit)
A	≥ 3,25	≤ 23
B	2,30 - 3,25	23 - 33
C	1,40 - 2,30	33 - 50
D	0,90 - 1,40	50 - 66
E	0,45 - 0,90	66 - 82
F	≤ 0,45	≥ 82

(sumber dari Petunjuk Perencanaan Trotoar  
<https://www.scribd.com/document/144587899/8-Perencanaan-Trotoar>, berdasarkan pada Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.03/PRT/M/2014)

Kebutuhan lebar trotoar dihitung berdasarkan volume pejalan kaki rencana (V). Volume pejalan kaki rencana (V) adalah volume rata-rata per menit pada interval puncak. V dihitung berdasarkan survey perhitungan pejalan kaki yang dilakukan setiap interval 15 menit selama jam sibuk dalam satu hari untuk 2 (dua) arah.

Lebar trotoar dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$W = \frac{V}{35} + N$$

Dimana:

W = Lebar trotoar (m)

V = Volume pejalan kaki rencana/dua arah  
(orang/meter/menit)

N = Lebar tambahan sesuai dengan keadaan setempat (m)

N (meter)	Keadaan
1,5	Jalan di daerah pasar
1,0	Jalan di daerah perbelanjaan bukan pasar
0,5	Jalan di daerah lain

(sumber dari Petunjuk Perencanaan Trotoar <https://www.scribd.com/document/144587899/8-Perencanaan-Trotoar>, berdasarkan pada Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.03/PRT/M/2014)

Lebar trotoar disarankan tidak kurang dari 2 meter. Pada keadaan tertentu lebar trotoar dapat direncanakan sesuai dengan batasan lebar minimum pada tabel 2.

Tabel 2  
Lebar Minimum Trotoar Menurut Penggunaan Lahan Sekitarnya

Penggunaan Lahan di sekitarnya	Lebar minimum (m)
Perumahan	1,5
Sekolah	2,00
Pertokoan dan pusat-pusat perbelanjaan	2,00
Terminal dan perhentian bis/angkot	2,00
Pusat-pusat perkantoran	2,00
Pusat-pusat hiburan	2,00
Pusat-pusat kegiatan sosial	2,00
Daerah industry	2,00
Jembatan dan terowongan	1.0

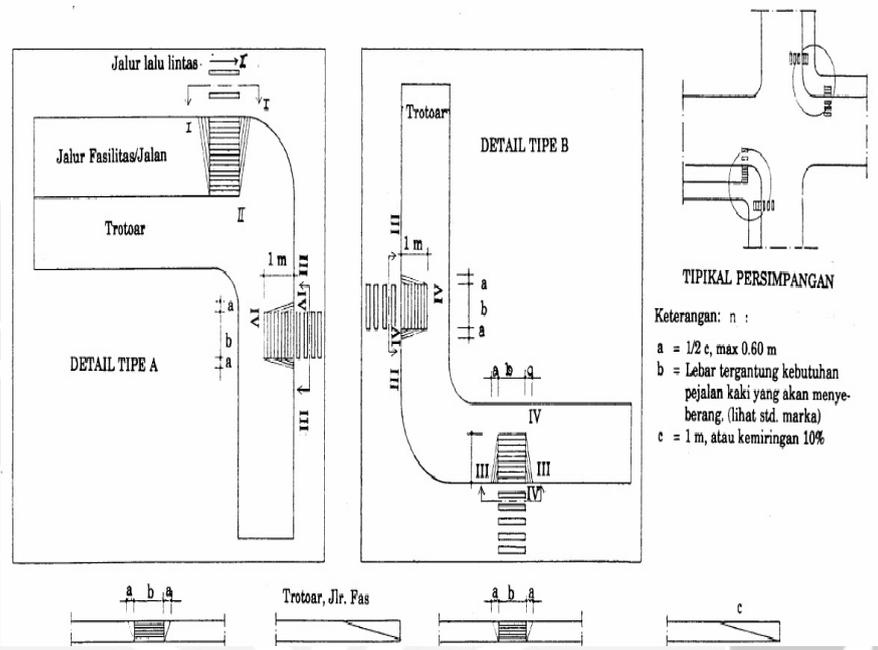
(sumber dari Petunjuk Perencanaan Trotoar <https://www.scribd.com/document/144587899/8-Perencanaan-Trotoar>, berdasarkan pada Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.03/PRT/M/2014)

3) Struktur dan kemiringan, untuk dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada pejalan kaki maka trotoar harus diperkeras, diberi pembatas (dapat berupa kereb atau batas penghalang/barrier) dan diberi elevasi lebih tinggi dari permukaan perkerasan jalan.

Perkerasan trotoar dapat dibuat dengan blok beton, beton, perkerasan aspal, atau plesteran. Permukaan trotoar harus rata dan mempunyai kemiringan melintang 2-4 % supaya tidak terjadi genangan air. Kemiringan memanjang trotoar harus disesuaikan dengan kemiringan memanjang jalan dan disarankan kemiringan memanjang maksimum 10%.

4) Tangga digunakan pada jembatan penyeberangan jalan, terowongan penyeberangan jalan dan trotoar yang mempunyai kemiringan memanjang lebih besar dari 10%. Ketinggian jembatan penyeberangan dan kedalaman terowongan penyeberangan jalan harus memenuhi batasan ruang bebas jalan, yaitu 5 meter ke atas dan 1,5 meter ke bawah dihitung dari permukaan perkerasan jalan.

Gambar II  
 Tipikal Persimpangan



(sumber dari Petunjuk Perencanaan Trottoar  
<https://www.scribd.com/document/144587899/8-Perencanaan-Trottoar>, berdasarkan pada Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.03/PRT/M/2014)

Tabel 3  
 Dimensi Tangga yang disarankan

Uraian	Minimum	Maksimum
Kemiringan memanjang (grade)	20%	50%
Ketinggian anak tangga	-	15 cm
Panjang anak tangga	30 cm	-
Jumlah anak tangga menerus	-	12
Panjang tempat istirahat	150 cm	-
Lebar tempat istirahat	200 cm	-
Kemiringan memanjang jalur pendekat	-	10%

(sumber dari Petunjuk Perencanaan Trottoar  
<https://www.scribd.com/document/144587899/8-Perencanaan-Trottoar>, berdasarkan pada Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.03/PRT/M/2014)

## **B. Tinjauan Umum Memberikan Pelayanan bagi Masyarakat**

### **1. Tinjauan mengenai Pengertian Kata Memberikan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), memberikan adalah menyerahkan sesuatu kepada; pada dasarnya berasal dari kata “*beri*” yang ditambahkan dengan awalan *mem-* dan akhiran *-an*. Kata *beri* sendiri diartikan menyerahkan (membagikan, menyerahkan) sesuatu.

### **2. Tinjauan mengenai pelayanan bagi masyarakat**

#### **a. Tinjauan mengenai pelayanan dan masyarakat**

Dalam hidup bermasyarakat, setiap manusia tentunya membutuhkan suatu pelayanan. Dengan kata lain, pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), memberikan penjelasan bahwa pelayanan yaitu perihal atau cara melayani; usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.<sup>18</sup> Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>19</sup> Maka, tidaklah mengherankan ketika masyarakat setiap waktu menuntut pelayanan yang berkualitas.

---

<sup>18</sup> *Ibid.* 646.

<sup>19</sup> Juniarso Ridwan. H dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, hlm. 18.

Sedangkan masyarakat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diartikan sebagai sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.<sup>20</sup> Dalam bukunya, Sudikno Mertokusumo juga angkat bicara tentang masyarakat. Ia mengatakan bahwa masyarakat merupakan suatu kehidupan bersama yang terorganisir untuk mencapai dan merealisasikan tujuan bersama. Masyarakat merupakan kelompok atau kumpulan manusia.

Berapa jumlah manusia diperlukan untuk dapat disebut masyarakat tidaklah berapa penting. Kalau di sebuah pulau hanya terdapat seorang manusia saja belumlah dapat dikatakan ada masyarakat, tetapi kalau kemudian datang manusia lain di pulau itu akan terjadilah hubungan dan pengaturan-pengaturan. Kehidupan bersama dalam masyarakat tidaklah didasarkan pada adanya beberapa manusia yang secara kebetulan bersama, tetapi didasarkan pada adanya kebersamaan tujuan.<sup>21</sup> Masyarakat itu berasal dari pengertian *public* (Bahasa Inggris). Tak hanya masyarakat, tapi juga umum atau negara. Sehingga dalam penulisan ini dapat dikatakan bahwa pelayanan masyarakat adalah pelayanan publik juga.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* 721.

<sup>21</sup> Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum, edisi revisi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 2.

## **b. Tinjauan Mengenai Pelayanan Publik dan Penyelenggara Pelayanan Publik**

Berbicara tentang pelayanan publik, pelayanan publik berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik adalah semua kegiatan yang pemenuhannya harus dijamin, diatur, dan diawasi oleh pemerintah, karena diperlukan untuk perwujudan dan perkembangan kesaling-tergantung sosial, dan pada hakikatnya, perwujudannya sulit terlaksana tanpa campur tangan kekuatan pemerintah.<sup>22</sup> Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dari definisi ini, ada hal yang mau disampaikan, yaitu meningkatkan solidaritas sosial, memerangi egoisme yang tidak rasional untuk menjamin pemenuhan kebutuhan sosial dalam rangka pencapaian kebutuhan bersama, bukan pribadi per pribadi.

Ada tiga level pembahasan dalam kerangka meningkatkan pelayanan publik; *Pertama*, kebijakan (peraturan perundang-undangan), apakah kebijakan dalam pemberian pelayanan publik sudah benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat; *Kedua*, kelembagaan, apakah lembaga-

---

<sup>22</sup> Haryatmoko, 2011, *Etika Publik Untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Jakarta, Gramedia, hlm. 13.

lembaga yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah sesuai dengan kebutuhan eksistensi lembaga-lembaga di daerah agar tidak dilakukan likuidasi lembaganya termasuk juga kepentingan-kepentingan politis yang sangat kental terutama ketika masuk dalam pembahasan di tingkat legislative; *Ketiga*, sumber daya manusia, apakah sumber daya manusia yang memberikan pelayanan juga memerlukan kecakapan-kecakapan tertentu, karena saat ini telah terjadi perubahan-perubahan dimana masyarakat juga memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, maka administrasi negara tidak hanya bertindak karena berdasarkan pada perintah atasan, namun tuntutan masyarakat juga menjadi bagian penting.

Ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam pelayanan publik. Berikut aspek-aspek yang berkaitan dengan pelayanan publik:<sup>23</sup>

- a. Aspek Ekonomi, dalam perspektif ekonomi menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah semua bentuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah.
- b. Aspek Politik, dari kacamata politik menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara. Peran negara sendiri dalam pelayanan publik dilaksanakan oleh suatu pemerintahan yang dijalankan oleh kekuatan politik yang berkuasa.

---

<sup>23</sup> Sirajuddin, dkk., 2012, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, hlm. 4.

c. Aspek Sosial Budaya, dari sisi sosial budaya menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang di dalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsur religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kearifan lokal yang berlaku.

d. Aspek Hukum, aspek ini menjelaskan bahwa pelayanan publik dapat dilihat sebagai kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undang kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atas suatu pelayanan.

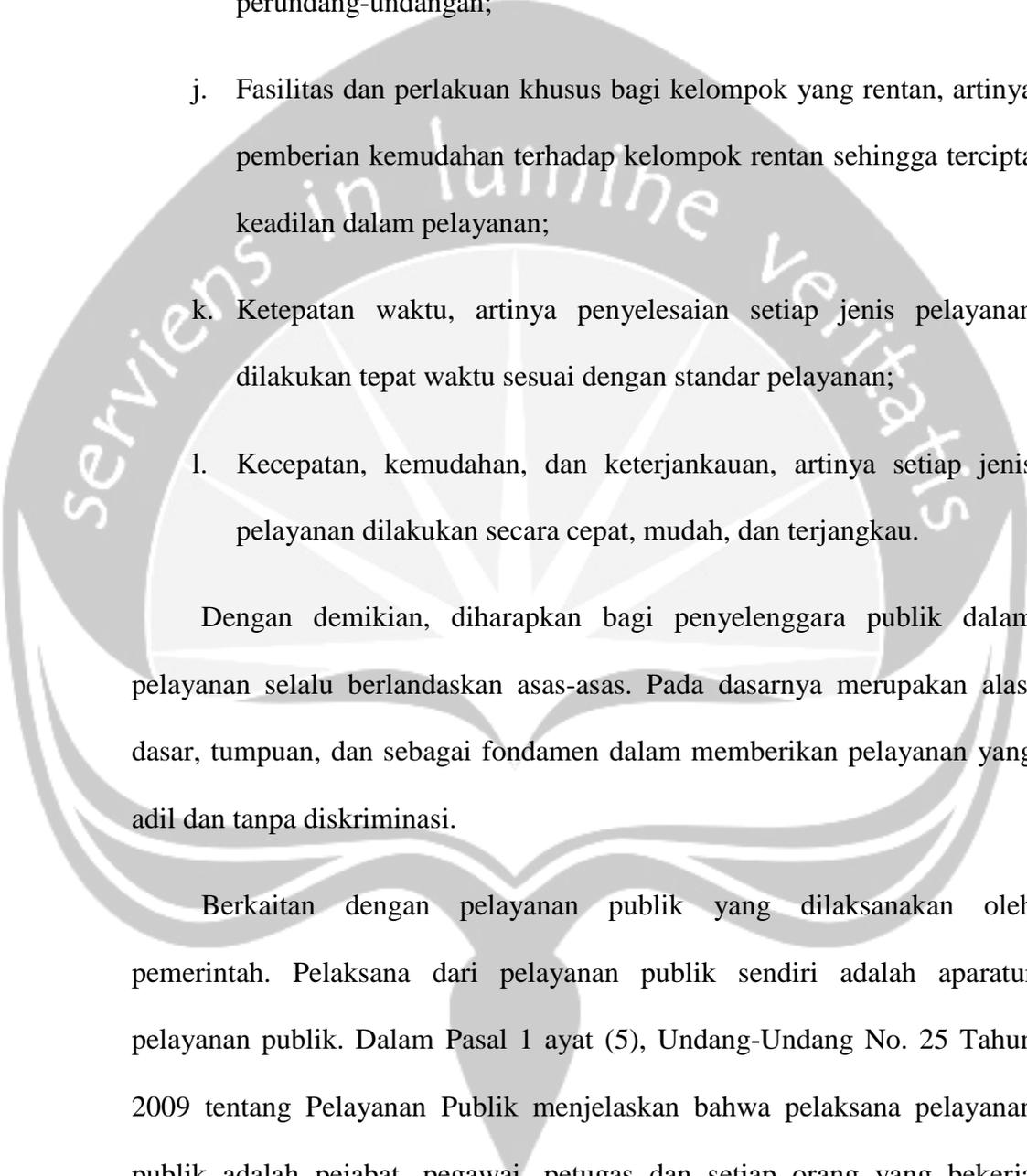
Berdasarkan aspek tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik berkaitan erat dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat (barang dan jasa) yang diselenggarakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menyelenggarakan pelayanan publik, selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dalam konteks pelayanan publik, penyelenggara pelayanan publik harus berlandaskan asas-asas. Pasal 4 Undang-Undang Pelayanan Publik

memaparkan asas-asas yang menjadi landasan agar tercipta pelayanan publik yang baik.

- a. Kepentingan umum, artinya pemberian pelayanan publik tidak boleh mengutamakan pribadi dan/atau kelompok;
- b. Kepastian hukum, jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
- c. Kesamaan hak, artinya pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, artinya pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan, artinya pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi sesuai dengan bidang tugas;
- f. Partisipatif, artinya peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif artinya setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. Keterbukaan, artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang pelayanan yang diinginkan;

- 
- i. Akuntabilitas, artinya proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok yang rentan, artinya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
  - k. Ketepatan waktu, artinya penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;
  - l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, artinya setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Dengan demikian, diharapkan bagi penyelenggara publik dalam pelayanan selalu berlandaskan asas-asas. Pada dasarnya merupakan alas, dasar, tumpuan, dan sebagai fondamen dalam memberikan pelayanan yang adil dan tanpa diskriminasi.

Berkaitan dengan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pelaksana dari pelayanan publik sendiri adalah aparatur pelayanan publik. Dalam Pasal 1 ayat (5), Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

## **C. Analisis Mengenai Kebijakan Pemda DIY dalam Pengelolaan Trotoar Guna Memberikan Pelayanan Bagi Masyarakat.**

### **1. Kebijakan Pemda DIY dalam Pengelolaan Trotoar guna Memberikan Pelayanan bagi Masyarakat.**

Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, disamping memberikan perlindungan bagi warga negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Bahkan dengan melihat ciri-ciri pokok *welfare state* yang kini telah dianut oleh negara kita, dapat disimpulkan bahwa negara tidak hanya melakukan tugasnya sebagai penguasa “penjaga malam”. Menurut Utrech dalam Riawan Tjandra, negara yang terkenal sebagai tipe negara liberal, umumnya merupakan suatu “*nachtwakkerstaat*”. Ditinjau dari segi politik, tugas utamanya yaitu menjamin dan melindungi kedudukan ekonomis dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintahan (dalam arti luas) “*nachtwakkerstaat*” itu, yakni “*rulling class*” yang merupakan suatu golongan eksklusif. Selain mereka yang bukan “*rulling class*” tidak dihiraukan oleh alat-alat pemerintah dalam suatu “*nachtwakkerstaat*”.

Hal demikian yang kini telah mengalami modifikasi menjadi *welfare state*, di mana lapangan pekerjaan pemerintah sangat luas, tidak terbatas sebagai penjaga malam. Fungsi pemerintah sebagai penguasa (*overheid*)

dalam hukum modern (*welfare state*) telah meninggalkan fungsi klasik pemerintah dalam arti sempit, yang hanya melaksanakan undang-undang.

Fungsi pemerintah sebagai penguasa dalam konsep *welfare state* meliputi:<sup>24</sup>

1. Fungsi pengaturan;
2. Fungsi penyelesaian sengketa, menyelesaikan pertentangan kepentingan antara kelompok-kelompok masyarakat;
3. Fungsi pembangunan dan pengaturan, pengaturan perekonomian melalui stimulasi untuk berinvestasi;
4. Fungsi penyediaan, menyediakan barang-barang publik yang diperlukan.

Hal ini sudah selaras dengan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengamanatkan negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Pengurusan barang publik dinilai amat penting mengingat banyak dari barang-barang itu pemakaiannya ditujukan bagi kepentingan umum.

Dalam hal mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan penyediaan pelayanan, maka dibentuklah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, disinggung mengenai pembagian urusan pemerintahan. Ada yang menjadi urusan pusat

---

<sup>24</sup> Riawan Tjandra, *Op. Cit.*, hlm. 10.

sepenuhnya, ada pula yang kemudian menjadi urusan daerah. Seperti yang telah dipaparkan di atas, yang menjadi urusan daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah untuk menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal yang dimaksud dengan urusan pemerintahan konkuren dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

Merujuk pada undang-undang yang sama, lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 11 bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan pemerintahan yang wajib sendiri terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar (sebagian substansinya) maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pelayanan dasar yang berkaitan dengan Urusan Pemerintahan Wajib meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan

f. Sosial.

Oleh karena lokasi penelitian penulis dilakukan di Kota Yogyakarta, maka dalam penulisan ini penulis membahas mengenai Kebijakan Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan wajib. Dalam hal ini yang berkaitan dengan Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Ketentraman, Ketertiban Umum, Perlindungan Masyarakat, dan Sosial. Yang pada khususnya menyangkut masalah kebijakan dalam mengelolah trotoar sebagai *Public Goods*.

Dalam Peraturan Pemerintah No 32 Tahun 2011 tentang Manajemen Dan Rekayasa, Analisis Dampak, Serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas, mengatur sebagai berikut. Pasal 31 mengenai pengadaan dan pemasangan perlengkapan jalan yang berkaitan langsung dengan pengguna jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b meliputi:

- a. inventarisasi kebutuhan perlengkapan jalan sesuai kebijakan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas yang telah ditetapkan;
- b. penetapan jumlah kebutuhan dan lokasi pemasangan perlengkapan jalan;
- c. penetapan lokasi rinci pemasangan perlengkapan jalan;
- d. penyusunan spesifikasi teknis yang dilengkapi dengan gambar teknis perlengkapan jalan; dan

e. kegiatan pemasangan perlengkapan jalan sesuai kebijakan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas yang telah ditetapkan.

Pembangunan trotoar harus sesuai dengan standar pengelolaan perencanaan trotoar. Akan tetapi dengan melihat kondisi trotoar yang ada di Kota Yogyakarta, kita dapat menyimpulkan bahwa pembangunan tidak sesuai dengan standar yang ada.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan pada tanggal 1 Maret 2018 dengan Umi Akhsanti,<sup>25</sup> beliau mengatakan bahwa “Seharusnya pembangunan trotoar sesuai dengan pedoman pembuatannya”. Tapi mengenai keadaan yang ada, narasumber mengatakan lebih lanjut bahwa “Itu kemungkinan dikarenakan trotoar banyak melintas di depan pekarangan masyarakat. Dalam hal ini, pekarangan tersebut statusnya adalah hak milik dari warga yang bersangkutan. Jadi, otomatis setiap warga bisa memintakan ijin untuk dibuatkan akses masuk ke halaman rumahnya. Hal ini yang menjadikan trotoar tidak sesuai dengan pedoman konstruksi yang seharusnya. Dan pada akhirnya pejalan kaki kurang merasa nyaman untuk menggunakan trotoar.

Lebih lanjut, penulis menanyakan terkait trotoar yang tidak memiliki kemiringan atau tangga sesuai dengan standar yang ada, Umi Akhsanti mengatakan bahwa “Itu tidak dimungkinkan lagi, hal itu disebabkan

---

<sup>25</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Umi Akhsanti, S.T., M.T. selaku Kepala Bidang Bina Marga Kota Yogyakarta pada Tanggal 1 Maret 2018, beliau adalah narasumber dalam penulisan ini.

permintaan akses jalan ke tiap rumah warga. Bisa di bayangkan ketika tiap 5 – 10 meter ada warga yang meminta dibuatkan akses jalan, maka bentuk trotoar jadinya akan seperti diagram fluktuasi. Ketika hal itu dipaksakan, maka geometrik trotoar tidak mengikuti pedoman teknik yang lainnya. Narasumber menambahkan bahwa “Sulit untuk menjadikan trotoar seperti pada idealnya. Hal ini karena berbagai faktor yang kurang mendukung, berbeda dengan fasilitas publik (trotoar) di luar negeri. Di luar negeri, pembangunan fasilitas publik tak banyak mendapat hambatan. Masalah anggaran tercukupi, tanah tempat membangun fasilitas adalah milik negara, bahkan dukungan dari masyarakat (menjaga fasilitas) juga tidak ada hambatan. Maka dari itu, tidak heran ketika fasilitas mereka memang bagus”. Berbeda dengan negara kita, masih banyak masyarakat belum bisa mendukung pembangunan dalam hal menjaga fasilitas yang telah dibangun. Tak banyak yang kemudian dirusak ataupun dicuri.

Dalam Peraturan Pemerintah No 32 Tahun 2011 tentang Manajemen Dan Rekayasa, Analisis Dampak, Serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas, Pasal 31 ayat 2 mengenai: Perbaikan dan pemeliharaan perlengkapan jalan yang berkaitan langsung dengan pengguna jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b meliputi:

- a. memantau keberadaan dan kinerja perlengkapan jalan;
- b. menghilangkan atau menyingkirkan benda-benda yang dapat mengurangi atau menghilangkan fungsi/kinerja perlengkapan jalan;

- c. memperbaiki atau mengembalikan pada posisi sebenarnya apabila terjadi perubahan atau pergeseran posisi perlengkapan jalan; dan
- d. mengganti perlengkapan jalan yang rusak, cacat atau hilang.

Dengan demikian dinas yang terkait, (Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kota Yogyakarta) diharapkan untuk melakukan peninjauan serta perbaikan jika terjadi perubahan atau pergeseran posisi perlengkapan jalan. Hal ini secara tidak langsung mengatakan bahwa pembangunan trotoar yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat, harus mendapatkan perbaikan untuk meningkatkan kenyamanan pejalan kaki.

Dari wawancara yang dilakukan pada tanggal 1 Maret 2018 dengan Umi Akhsanti<sup>26</sup>, beliau mengatakan bahwa pihaknya telah melakukan peninjauan dan akan melakukan perbaikan sebagaimana trotoar yang ideal pada umumnya. Akan tetapi, rencana itu belum terealisasi dikarenakan beberapa kendala yang jalan keluarnya sampai saat ini masih dalam tahap pemikiran.

Terkait kenyamanan bagi pejalan kaki, Umi Akhsanti<sup>27</sup> mengatakan bahwa “Hal demikian selalu diusahakan. Hal ini dilakukan bukan karena semata-mata aturan yang ada, akan tetapi untuk memberikan pelayanan bagi publik. Selain itu, dengan trotoar yang nyaman, Umi Akhsanti berharap agar masyarakat lebih aman dalam menggunakan fasilitas publik. Oleh karena itu, pihaknya dalam melihat keadaan yang ada selalu mengusahakan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

kenyamanan dengan kebijakan merancang desain trotoar yang baru (ideal), yaitu dengan melihat perkembangan masyarakat dan kota.

Contoh kecil dari kebijakan yang diambil Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kota Yogyakarta yaitu ketika pembangunan trotoar harus melintasi tiang listrik yang berdampingan dengan pagar rumah (luas tanah tidak mencukupi untuk pembangunan menghindari tiang listrik), maka pembangunan tetap dilakukan. Akan tetapi, untuk akses trotoar bagi kaum difabel/disabilitas dialihkan yaitu dengan menyeberangkan ke trotoar lain yang tidak mendapat hambatan yang sama atau menyesuaikan dengan kondisi yang ada sehingga tidak membahayakan diri mereka.

## **2. Kendala-Kendala Pemda DIY dalam Mengambil Kebijakan Terkait Pengelolaan Trotoar guna Memberikan Pelayanan bagi Masyarakat.**

Kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemda DIY dalam mengambil kebijakan terkait pengelolaan trotoar guna memberikan pelayanan bagi masyarakat adalah sebagai berikut:

### **a. Kendala dari segi anggaran.**

Berbicara tentang anggaran, hal ini tidak lepas dari anggaran kinerja. Anggaran kinerja adalah suatu pendekatan sistematis untuk membantu Pemerintah menjadi lebih tanggap kepada masyarakat pembayar pajak,

dengan mengaitkan penanggaranan program pada kinerja dan produksi.<sup>28</sup>

Syarat anggaran berbasis kinerja adalah:

- 1) Kejelasan sasaran strategis;
- 2) Pengembangan dan ketersediaan indikator kinerja;
- 3) Keterkaitan yang jelas: sasaran strategis – indikator kinerja;
- 4) Kejelasan akuntabilitas kinerja dan laporan akuntabilitas kinerja yang lebih menekankan pada *outcome*;
- 5) Perlu perencanaan lebih awal guna mencapai konsensus;
- 6) *Leadership* untuk mempromosikan perubahan;
- 7) Kehati-hatian dalam implementasi.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis, informasi yang diperoleh bahwa pemerintah (Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kota Yogyakarta) telah melakukan perencanaan anggaran dalam pengelolaan trotoar sebelum mengajukan berapa jumlah anggaran yang dibutuhkan. Hal ini telah selaras dengan prinsip penganggaran berbasis kinerja. Adapun tiga prinsip itu, sebagai berikut: a. Prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*); b. Prinsip alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output dan outcome oriented*); c. Prinsip

---

<sup>28</sup> Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiarsana Indonesia, Jakarta. hlm. 62.

fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Akan tetapi kendala yang dialami yakni terbatasnya anggaran yang dimiliki Pemda DIY. Anggaran yang ada tidak mencukupi untuk menyelesaikan masalah trotoar. Data yang penulis peroleh dari Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2017, menggambarkan bahwa anggaran yang disediakan untuk Belanja Pemeliharaan Trotoar Tersebar sebelum perubahan dengan rincian perhitungan Volume (1,192.52 m<sup>2</sup>) x Harga Satuan (325,000.00) = Jumlah (Rp) 387.570.000,00. Setelah perubahan, rincian perhitungan menjadi Volume (1,807.91 m<sup>2</sup>) x Harga Satuan (325,000.00) = Jumlah (Rp) 587.570.000,00. Dari data ini, dapat dilihat bahwa ada kekurangan senilai Rp. 200.000.000,00 atau 51,604%. Hal ini dikarenakan pendapatan daerah Pemda DIY Kota Yogyakarta tidak terlalu besar. Pendapatan daerah hanya diperoleh dari beberapa objek wisata dan hotel-hotel. Hal demikian tidak mencukupi, karena anggaran pendapatan daerah harus dibagi lagi ke beberapa instansi dan dinas lain.

Rekapitulasi Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Belanja Langsung Menurut Program dan Kegiatan Tahun 2017 melaporkan bahwa alokasi anggaran Dinas Pekerjaan Umum adalah sebagai berikut.

- a) Program pelayanan administrasi perkantoran;
- b) Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur;

- c) Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan;
- d) Program pembangunan gedung pemerintah;
- e) Program peningkatan dan pemeliharaan jalan dan jembatan;
- f) Program peningkatan dan pemeliharaan saluran pengairan dan drainase;
- g) Program penataan rumah, pemukiman dan tata bangunan.

**b. Kendala dari segi kepemilikan tanah.**

Sebagaimana kita ketahui bahwa hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.<sup>29</sup>

Hak Milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA. *Turun-temurun* artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. *Terkuat* artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah

---

<sup>29</sup> Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta. hlm. 83.

dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. *Terpenuhi* artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.<sup>30</sup>

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan pejabat yang mewakili Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kota Yogyakarta, diperoleh data-data yang berkaitan dengan penulisan hukum ini. Narasumber Umi Akhsanti<sup>31</sup> mengatakan bahwa “Kendala yang dihadapi pemerintah dalam melakukan pengelolaan trotoar adalah karena kebanyakan trotoar melintas di depan pekarangan warga, di mana pekarangan (tanah) tersebut adalah pekarangan (tanah) dengan status hak milik. Oleh karena itu, jika pihak pemerintah ingin melakukan perluasan/pengadaan tanah bagi pembangunan trotoar dengan mengambil sebagian pekarangan (tanah) warga, maka pemerintah harus menyiapkan anggaran yang tidak sedikit untuk melakukan ganti rugi. Lain halnya ketika tanah tersebut milik negara, maka secara otomatis pengadaan tanahnya tidak akan mengalami hambatan”. Lebih lanjut, Umi Akhsanti membandingkan dengan kondisi tanah yang ada di luar negeri, umumnya tanah adalah milik negara sehingga pengaturannya sesuai keinginan negara. Masyarakat hanya memiliki hak pakai dan lain sebagainya.

---

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 92.

<sup>31</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Umi Akhsanti, S.T., M.T. *Op. Cit.*

### c. Kendala dari segi kepadatan kota.

Tak hanya masalah anggaran dan kepemilikan tanah yang menjadi kendala Pemerintahan Daerah dalam mengelolah trotoar. Kendala lain yaitu masalah kepadatan kota. Seorang mahasiswa Psikologi sekolah pascasarjana UGM Yogyakarta mengatakan: “Jika konsep kepadatan didefinisikan sebagai luas wilayah dibagi jumlah orang atau barang yang ada di dalamnya, maka jelas terlihat betapa kota jauh lebih padat dibanding dengan desa. Sebagai tempat berpijak dan bekerja, kota memiliki luas wilayah yang relatif tetap, bahkan berkurang. Artinya, tanah-tanah yang awalnya adalah pemukiman penduduk sekarang telah beralih fungsi menjadi pusat perkantoran dan perdagangan. Kecenderungan ruang yang semakin menyusut yang disertai dengan jumlah pertumbuhan manusia yang semakin banyak ini membuat kota tidak sepenuhnya mampu menyediakan tempat tinggal yang layak bagi para penghuninya.”<sup>32</sup>

Wawancara yang penulis lakukan dengan Kepala Bidang Bina Marga Kota Yogyakarta Umi Akhsanti<sup>33</sup> pada 1 Maret 2018, yang membahas mengenai suatu daerah dikatakan padat sehingga tidak bisa lagi dilakukan pembangunan trotoar yaitu ketika batas hasil dari jumlah penduduk dibagi dengan luas wilayahnya telah lebih. Dalam hal ini jumlah penduduk kota Yogyakarta dibagi dengan luas wilayahnya. Data yang penulis peroleh dari situs Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta tiga tahun berturut-

---

<sup>32</sup>Afthonul Afif, *Kota, Kepadatan, dan Adaptasi*, diakses dari <https://psikotikafif.wordpress.com/2008/06/25/19/> pada tanggal 11 Maret 2018 pukul 19.30.

<sup>33</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Umi Akhsanti, S.T., M.T. *Op. Cit.*

turut, jelas bahwa terjadi pertumbuhan tiap tahun yang pada akhirnya menjadikan Kota Yogyakarta semakin padat. Di bawah ini penulis telah mengkalkulasikan jumlah penduduk dari tahun 2013 – 2015.

Tabel IV  
Kalkulasi penduduk D.I. Yogyakarta

Tahun	Jumlah penduduk (jiwa)	:	Luas wilayah (km <sup>2</sup> )	Hasil (jiwa/km <sup>2</sup> )
2013	12241	:	32	383
2014	12322	:	32	385
2015	12699	:	32	397

(sumber. Diolah dari data Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta

<https://yogyakarta.bps.go.id/dynamictable/2017/08/02/31/kepadatan-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-d-i-yogyakarta.html>)

Dari tabel tersebut, Umi Akhsanti<sup>34</sup> mengatakan “Dengan kepadatan yang ada saat ini, sangat susah untuk melakukan pembangunan.”

Kepadatan tak hanya menyangkut kepadatan tempat tinggal, kepadatan juga menyangkut masalah jalan. Hal demikian yang disampaikan oleh Kepala Bidang Bina Marga Kota Yogyakarta Umi Akhsanti<sup>35</sup>, beliau mengatakan bahwa “Akan sangat susah untuk mengidealisasikan jalan atau trotoar yang ada di Kota Yogyakarta. Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa ketiga kendala yang dihadapi pemerintah saat ini saling berkaitan satu sama lain. Ketika suatu kota mengalami penambahan penduduk, otomatis kepadatan akan terlihat di setiap sudut kota. Hal ini akan menyebabkan jalan

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

macet. Perluasan jalan dan trotoar dilakukan, tapi apakah akan mengurangi/menampung jumlah kendaraan/masyarakat yang tiap tahun bertambah di kota ini?”

Tanah dengan status hak milik akan susah untuk diadakan proses pengadaan tanah bagi pembangunan. Masyarakat pasti menilai bahwa nilai jual dari tanah tersebut akan semakin mahal. Hal demikian juga membutuhkan anggaran yang tidak sedikit, jika pemerintah tetap melaksanakan pengadaan tanah. Sedangkan anggaran yang tersedia tiap tahun tidak mencukupi untuk menangani masalah ini.

### **3. Kebijakan Pemda DIY dalam Mengatasi Kendala-Kendala Terkait Pengelolaan Trotoar Guna Memberikan Pelayanan Bagi Masyarakat.**

Berkaitan dengan kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemda DIY, upaya yang dilakukan dalam mengatasi hal tersebut yaitu *Kendala dari segi anggaran*, pemerintah (Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kota Yogyakarta) berusaha untuk meminta anggaran dari Anggaran Keistimewaan Yogyakarta dan Anggaran APBN untuk menutupi kekurangan anggaran yang setiap tahun tidak mencukupi untuk kegiatan pembangunan fasilitas publik. Kepala Bidang Bina Marga Kota Yogyakarta Umi Akhsanti<sup>36</sup> mengatakan “Tidak ada jalan lain untuk mendapatkan anggaran saat ini selain dari Anggaran Keistimewaan Yogyakarta dan Anggaran APBN. Hal itu dilakukan untuk memenuhi kekurangan anggaran dalam melakukan perbaikan/perawatan jalan maupun trotoar. Karena jika

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

berharap pada anggaran pendapatan daerah, itu tidak mencukupi untuk melakukan perbaikan/perawatan jalan maupun trotoar secara keseluruhan”.

Sehubungan juga dengan kendala dari segi *Kepadatan Kota*, pemerintah (Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kota Yogyakarta) belum memiliki solusi untuk mengatasi kendala tersebut. Kepala Bidang Bina Marga Kota Yogyakarta Umi Akhsanti<sup>37</sup> mengatakan bahwa “Masalah kepadatan kota tidak bisa dihindari, apalagi kota Yogyakarta adalah Kota Pelajar. Tiap tahun anak-anak datang dari berbagai daerah. Hal ini akan mendorong penduduk asli untuk melakukan pembangunan untuk dijadikan tempat tinggal (kos/kontrakan), sehingga kota akan semakin padat. Belum lagi yang datang dari luar Yogyakarta, kemudian tinggal menetap di Yogyakarta. Tentu itu tidak hanya menambah kepadatan penduduk, tetapi juga kepadatan lalu lintas/jalan.”

Sedangkan kendala *Kepemilikan Tanah*, Kepala Bidang Bina Marga Kota Yogyakarta Umi Akhsanti<sup>38</sup> mengatakan bahwa “Kami belum memiliki solusi untuk menangani masalah ini. Hal ini dikarenakan masalah tanah sangat riskan.” Demikian yang disampaikan oleh Umi Akhsanti<sup>39</sup> dalam wawancara yang diadakan pada tanggal 1 Maret 2018.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*