

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
TENTANG
PENYELENGGARAAN MENARA TELEKOMUNIKASI BERSAMA

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam melakukan aktivitas sehari-hari, perlu didukung sarana komunikasi yang memadai, karena telekomunikasi merupakan sarana publik yang dalam penyelenggaraannya membutuhkan infrastruktur berupa menara telekomunikasi dan kelengkapan lainnya. Menara Telekomunikasi adalah bangunan yang berfungsi sebagai penunjang jaringan telekomunikasi yang desain/bentuk konstruksinya disesuaikan dengan keperluan jaringan komunikasi. Pembangunan dan penggunaan menara telekomunikasi sebagai salah satu infrastruktur pendukung dalam penyelenggaraan telekomunikasi harus memperhatikan efisiensi, keamanan lingkungan dan estetika lingkungan.

Dalam rangka keamanan dan keselamatan masyarakat serta menjaga keselamatan lingkungan, maka dalam mendorong peningkatan pembangunan menara telekomunikasi perlu dilakukan penataan oleh Pemerintah Daerah. Penataan menara telekomunikasi bertujuan untuk mengendalikan dan mensinergikan antara ketersediaan ruang kota kebutuhan menara telekomunikasi, keamanan serta meningkatkan kehandalan cakupan frekuensi telekomunikasi. Dengan tujuan tersebut, maka dalam melakukan penataan menara telekomunikasi perlu menyeimbangkan jumlah dan prioritas penggunaan menara sehingga dapat dicapai efisiensi dalam pemanfaatan ruang.

Mendirikan menara telekomunikasi merupakan salah satu dari kegiatan mendirikan bangunan, khususnya bangunan non gedung, oleh karena itu mendirikan menara telekomunikasi perlu mendapat pengaturan yang berorientasi pada keamanan, keindahan dan kebutuhan tata ruang kota guna kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan non gedung yang fungsional, andal, berjati diri, serta seimbang, serasi dan selaras dengan lingkungannya.

Mendirikan Menara telekomunikasi merupakan bagian dari ketentuan Bangunan Gedung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Berdasarkan peraturan tersebut setiap pendirian bangunan, baik gedung maupun non gedung wajib memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis. Persyaratan ini berlaku juga

dalam kegiatan pendirian menara telekomunikasi, dimanip pendirian menara telekomunikasi wajib memenuhi persyaratan teknis dan persyaratan administrasi.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan teori tentang keabsahan tindak pemerintah dalam melakukan tindakan, khususnya pengaturan dan pengendalian menara telekomunikasi berdasarkan jajak pendapat Satuan Kerja Perangkat Daerah yang berwenang melakukan pengendalian menara telekomunikasi Pemerintah Kota Surabaya serta jajak pendapat dari pengusaha di bidang jaringan telekomunikasi, maka terhadap pengaturan dan pengendalian menara telekomunikasi di Kota Surabaya terdapat beberapa permasalahan, yaitu :

1. Pendirian menara telekomunikasi merupakan suatu sarana yang menunjang kebutuhan masyarakat akan telekomunikasi, namun di sisi lain berdasarkan kondisi eksisting di lapangan bahwa di wilayah Kota Surabaya sudah banyak berdiri menara telekomunikasi yang dibangun dan dipakai hanya untuk 1 provider. Hal ini dapat memberikan gangguan terhadap penataan tata ruang kota, keindahan, dan keamanan masyarakat, sehingga pendirian menara telekomunikasi yang tidak ditata dengan baik akan mengurangi hak rakyat untuk dapat menikmati lingkungan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pengaturan dan pengendalian menara telekomunikasi yang berfungsi sebagai instrumen/sarana dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan sarana telekomunikasi, maka dalam rangka mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, khususnya Kota Surabaya harus diatur pemanfaatannya dan pengendaliannya.
2. Tindak pemerintah daerah dalam mengatur dan mengendalikan menara telekomunikasi di Pemerintah Kota Surabaya agar sesuai dengan peruntukannya dan mencapai tujuan untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, maka pengaturan menara telekomunikasi yang dilakukan oleh Satuan Perangkat Kerja Daerah harus diatur dalam produk hukum yang memuat keabsahan tindak pemerintahan berupa: wewenang, prosedur dan substansi pengaturan dan pengendalian menara telekomunikasi. Di Surabaya saat ini pengaturan menara telekomunikasi diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2009 tentang 2008 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi. Berdasarkan teori hukum pengaturan hukum yang memuat pengurangan hak dan pembebanan kepada masyarakat (izin) harus diatur dalam produk hukum yang mendapat persetujuan dari wakil rakyat, sehingga timbul pertanyaan apakah eksistensi Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi sudah cukup legal digunakan sebagai dasar

hukum bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan pengaturan dan pengendalian terhadap pendirian dan penataan menara telekomunikasi di Kota Surabaya?

3. Dalam rangka untuk menciptakan keseimbangan antara pembangunan menara telekomunikasi dan kebutuhan masyarakat akan lingkungan yang baik dan sehat, maka Pemerintah telah menetapkan Peraturan Menteri Bersama Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pembangunan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi juga digunakan sebagai pedoman atau acuan dalam Penataan Menara/Tower Telekomunikasi dinyatakan bahwa dalam penataan Menara / Tower diharapkan 1 tower minimal 3 provider dengan tujuan estetika ruang Kota. Dalam peraturan menteri tersebut dinyatakan bahwa pendirian menara telekomunikasi yang telah berdiri dan diberikan Izin Mendirikan Bangunan Menara Telekomunikasi sebelum Peraturan Menteri tersebut, jangka waktunya berakhir sampai 30 Maret 2011. Dalam mencegah kekosongan hukum sebagai dasar atas pengaturan menara telekomunikasi, maka perlu dibentuk suatu produk hukum yang menjadi dasar pengaturan menara telekomunikasi. Dengan didasarkan pada substansi pengaturan dan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka bentuk hukum apa yang sesuai dengan dalam mengatur menara telekomunikasi?
4. Berdasarkan permasalahan nomor 1, 2, dan 3, maka perlu yang dibentuk peraturan daerah Kota Surabaya yang mengatur tentang penyelenggaraan menara telekomunikasi bersama di kota Surabaya yang mengatur hubungan hukum bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan menara telekomunikasi agar dapat terwujud hubungan sinergis antar pemerintah daerah dan masyarakat, serta terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan telekomunikasi, lingkungan yang sehat dan berestetika asas keterbukaan dan kecermatan. Sasaran dan jangkauan pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan menara telekomunikasi bersama adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi SKPD dan masyarakat dalam penyelenggaraan menara telekomunikasi bersama dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat khususnya bagi pemohon izin maupun bagi masyarakat kota Surabaya pada umumnya.

C. Tujuan dan Kegunaan

Maksud pembentukan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Menara Telekomunikasi bersama adalah menentukan kebijakan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang baru, yaitu Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Bangunan Gedung dan pembangunan di

Kota Surabaya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan berwawasan lingkungan perlu dilakukan penertiban dan penataan bangunan dalam wilayah Kota Surabaya. Tujuan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi bersama adalah :

- Mewujudkan penataan dan pendirian menara telekomunikasi yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan gedung yang serasi dan selaras dengan lingkungannya;
- Mewujudkan tertib pendirian bangunan yang menjamin keandalan teknis bangunan dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan;
- Mewujudkan kepastian hukum dalam pendirian menara telekomunikasi;
- memberikan kebijakan dan arah penataan dan pendirian menara telekomunikasi sesuai pertumbuhan dan perkembangan kebutuhan masyarakat, baik segi teknologi, sosial, budaya dan ekonomi sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Surabaya.
- Mewujudkan kebijakan untuk mengatur penggunaan menara telekomunikasi bersama guna mencapai efisiensi, keamanan lingkungan dan estetika lingkungan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicantumkan bahwa setiap pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten Kota disertai dengan adanya keterangan atau penjelasan atau yang biasa disebut dengan naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi , Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Sesuai dengan definisi tersebut naskah akademik bertujuan untuk melakukan penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah yang solusi atas permasalahan tersebut perlu dibentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian naskah akademik berguna sebagai alasan, pedoman dan arahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

D. Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode sosiolegal. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan penataan dan pembangunan menara telekomunikasi dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan

pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan (Raperda). Metode ini dilandasi oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja.

Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. Identifikasi permasalahan terhadap penyelenggaraan menara telekomunikasi;
- b. inventarisasi bahan hukum yang berkait dengan penyelenggaraan menara telekomunikasi;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap permasalahan penataan dan pembangunan menara telekomunikasi, baik yang ada di Pemerintah Kota Surabaya atau dalam kegiatan masyarakat. Selanjutnya dilakukan inventarisasi sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pengaturan penyelenggaraan menara telekomunikasi. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan penataan menara telekomunikasi. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap sistem penataan menara telekomunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya guna menjawab permasalahan yang telah diidentifikasi.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). tahap konseptualisasi, 2) tahap sosialisasi dan konsultasi publik, dan 3) tahap proses politik dan penetapan

1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan konseptualisasi naskah akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Surabaya dilakukan dengan konsultasi dengan team ahli, forum group diskusi.

2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusun melakukan sosialisasi dan konsultasi publik mengenai Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Surabaya melalui diskusi yang dihadiri oleh *stakeholder*. Target output

kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan *technical assistance*. Proses politik merupakan pembahasan Raperda tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama Kota Surabaya. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui oleh DPRD Kota Surabaya bersama dengan Walikota Surabaya untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

BAB II TELAAH AKADEMIK

Kajian Teoritis

Penataan Menara Telekomunikasi

Menara Telekomunikasi adalah bangunan untuk kepentingan umum yang didirikan di atas tanah, atau bangunan yang merupakan satu kesatuan konstruksi dengan bangunan gedung yang dipergunakan untuk kepentingan umum yang struktur fisiknya dapat berupa rangka baja yang diikat oleh berbagai simpul atau berupa bentuk tunggal tanpa simpul, dimana fungsi, desain dan konstruksinya disesuaikan sebagai sarana penunjang menempatkan perangkat telekomunikasi. Dengan demikian menara telekomunikasi sangat dibutuhkan dalam upaya pemenuhan atas hak masyarakat atas fasilitas telekomunikasi.

Dengan dibangunnya menara telekomunikasi sebagai perangkat penunjang telekomunikasi, maka diperlukan penataan pembangunan menara telekomunikasi. Salah satu cara untuk menata pembangunan menara telekomunikasi dengan ditetapkannya Zona Penempatan Lokasi Menara. Zona Penempatan Lokasi Menara adalah zona penempatan titik-titik lokasi menara yang telah ditentukan untuk pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama yang berada dalam radius maksimum 300 meter dari titik koordinat yang telah ditentukan dengan memperhatikan aspek-aspek kaidah perencanaan jaringan selular yaitu ketersediaan coverage area pada area potensi *generated traffic* dan ketersediaan kapasitas traffic telekomunikasi selular.

Zona Penempatan Lokasi Menara berfungsi untuk mengarahkan, menjaga, dan menjamin agar pembangunan dan pengoperasian menara telekomunikasi dapat terlaksana secara tertata dengan baik, berorientasi masa depan, terintegrasi dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua pihak. Dengan demikian tujuan penataan menara telekomunikasi adalah :

- a. Menjaga estetika kawasan daerah dan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- b. Mendukung kehidupan sosial, budaya, politik dan ekonomi serta kegiatan pemerintahan;
- c. Menghindari pembangunan menara telekomunikasi yang tidak terkendali;
- d. Menentukan lokasi-lokasi menara telekomunikasi yang tertata;
- e. Standarisasi bentuk, kualitas, dan keamanan menara telekomunikasi;
- f. Kepastian peruntukan dan efisiensi lahan;
- g. Meminimalisir gejolak sosial;
- h. Meningkatkan citra wilayah;
- i. Keselarasan dengan RTRW;
- j. Memudahkan pengawasan dan pengendalian;

- k. Mengantisipasi menara telekomunikasi ilegal sehingga menjamin legalitas setiap menara telekomunikasi atau yang berizin;
- l. Memenuhi kebutuhan lalu lintas telekomunikasi selular secara optimal;
- m. Menghindari wilayah yang tidak terjangkau (*blank spot area*);
- n. Acuan konsep yang dapat digunakan oleh seluruh penyelenggara telekomunikasi, baik GSM (*Global System for Mobile Communications*) maupun CDMA (*Code Division Multiple Acces*) serta dapat digunakan untuk layanan nir kabel, LAN, dan lain-lain;
- o. Mendorong efisiensi dan efektivitas biaya telekomunikasi dan biaya investasi akibat adanya kerjasama antara penyelenggara telekomunikasi; atau
- p. Mendorong persaingan yang lebih sehat antar penyelenggara telekomunikasi.

Dalam upaya untuk mencapai tujuan penataan menara telekomunikasi telah diterbitkan Surat Keputusan Bersama Antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika Dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 07 Tahun 2009, Nomor 19/PER/M.Kominfo/03/2009, Nomor 3/P/2009 Tentang Pedoman Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi. Menara Telekomunikasi Bersama adalah menara yang digunakan secara bersama-sama oleh penyedia layanan telekomunikasi dan/atau penyelenggara telekomunikasi untuk menempatkan dan mengoperasikan peralatan telekomunikasi berbasis radio (Base Transceiver Station) berdasarkan Zona Penempatan Lokasi Menara. Surat Keputusan Bersama Menteri ini merupakan suatu kebijakan yang bertujuan untuk menata pendirian menara telekomunikasi dengan tetap mempertimbangkan kebutuhan perangkat telekomunikasi sebagai sarana komunikasi bagi warga masyarakat.

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sejarah timbulnya konsep negara hukum diawali oleh kehendak rakyat untuk mendapatkan perlindungan dari penguasa yang pada saat itu berperilaku secara otoriter. Ketika kekuasaan yang otoriter telah runtuh, maka seluruh rakyat membuat suatu pedoman dimana penguasa yang akan datang harus dikendalikan oleh rakyat melalui hukum yang dibentuk oleh rakyat. Jumlah rakyat sangatlah besar tidak memungkinkan seluruh rakyat dapat diikuti dalam proses pembentukan hukum. Dalam perkembangan kemudian, keikutsertaan rakyat dalam pembentukan hukum itu dipercayakan kepada para wakil-wakilnya yang ada di parlemen. Para wakil rakyat yang ada di Parlemen itu ternyata dipilih melalui proses politik, sehingga hukum yang dibentuk oleh wakil rakyat belumlah tentu sesuai dengan kehendak dan kebutuhan rakyat.

Dalam rangka memantapkan dasar demokrasi dalam pembentukan Peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama, disamping memantapkan sistem perwakilan juga perlu dibangun sistem partisipasi rakyat. Sistem perwakilan akan terwujud dalam sebuah institusi profesi di bidang perekonomian, dan SKPD terkait dengan komunikasi. Sistem partisipasi rakyat pada dasarnya adalah sebuah sistem partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, *in casu* penyelenggaraan menara telekomunikasi yang terkait dengan pengurangan hak rakyat dalam melakukan kegiatan pengembangan telekomunikasi harus didahului oleh adanya keterbukaan pemerintah. Dalam pemikiran M.C. Burkens yang dituangkan dalam bukunya "*Beginselen van de democratische rechtstaat*" dinyatakan bahwa keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum demokrasi. Secara lengkap tentang syarat minimum demokrasi adalah :

- a. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. badan perwakilan rakyat berpengaruh dalam pengambilan keputusan melalui sarana (*mede*) *beslissingsrecht* (hak untuk memutus) dan/atau melalui wewenang pengawasan;
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f. Dihormatinya hak-hak minoritas. (Philipus M. Hadjon, 1996 : 1)

Berdasar pada pemikiran Burkens, maka keterbukaan adalah sebuah *conditio sine qua non* bagi penyelenggaraan pendidikan yang demokratis. Tidak adanya pemerintahan yang terbuka, maka tidak ada pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Ibrahim F.I. Shihata (saat menjabat sebagai General Counsel dari Bank Dunia) mengemukakan empat unsur pemerintahan yang dalam proses pembuatan keputusan tidak sewenang-wenang, yaitu :

- a. *Governance by rule* (pemerintahan berdasar hukum);
- b. *Accountability* (pertanggungjawaban);
- c. *Transparency* (transparan);
- d. *Participation* (partisipasi) (Ann Seidman, 2000 : 8)

Partisipasi rakyat dalam hal ini sangat diperlukan, yaitu rakyat diberikan peluang untuk ikut mengawasi serta melaporkan kepada Pemerintah sekiranya ia mengetahui adanya pembangunan di daerahnya yang diketahui tanpa adanya perizinan yang sah dan atau pelaksanaannya tidak sesuai dengan persyaratan perizinannya. Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa keterbukaan pemerintah dan partisipasi adalah syarat mutlak terjadinya sistem pemerintahan yang demokratis. Dan hal itu sudah seharusnya juga menjadi pola dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika Dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 07 Tahun 2009, Nomor 19/PER/M.Kominfo/03/2009, Nomor 3/P/2009 Tentang Pedoman Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi, maka Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan penyelenggaraan dan penataan pendirian menara telekomunikasi yang ada di daerah. Kewenangan tersebut haruslah dituangkan dalam suatu bentuk Peraturan Daerah. Peraturan daerah tersebut haruslah responsif terhadap perkembangan masyarakat dan permasalahan yang timbul berkaitan dengan penyelenggaraan menara telekomunikasi.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa setiap pembentukan Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus disertai Naskah Akademik yang merupakan hasil penelitian terhadap peraturan perundang-undangan dan permasalahan konkrit yang terjadi dalam penyelenggaraan menara telekomunikasi bersama. Naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah berfungsi sebagai latar belakang dan arahan dalam penyusunan norma-norma hukum, baik norma kewenangan maupun norma perilaku.

Dalam pembentukan aturan hukum (undang-undang sampai peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) pada dasarnya adalah merancang sebuah norma (pedoman tingkah laku) dalam perundang-undangan. Ajaran umum tentang bagaimana merumuskan norma dalam aturan hukum dikemukakan oleh Bruggink sebagai berikut:

Penggolongan umum norma/kaidah perilaku adalah sebagai berikut:

- a. Perintah (*gebond*), ini adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
- b. Larangan (*verbond*), ini adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
- c. Pembebasan (*vrijstelling, dispensasi*), ini adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diperintahkan;
- d. Izin (*toestemming, permissi*), ini adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.¹

Sesuai dengan ajaran umum tentang perumusan norma/kaidah hukum, maka dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama harus memuat hal-hal yang meliputi :

- a. norma kewenangan, yaitu norma yang memuat tentang keabsahan pemerintah untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi

¹ Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, h. 100.

- Bersama dan menetapkan izin bagi masyarakat yang dapat memanfaatkan menara telekomunikasi tersebut. Norma kewenangan yang diatur dalam peraturan meliputi :
- Instansi/lembaga yang berwenang melakukan penataan dan penyelenggaraan menara telekomunikasi berwenang menetapkan izin dan pengendalian terhadap pembangunan menara telekomunikasi;
 - Prosedur penyelenggaraan menara telekomunikasi;
 - Substansi penataan dan penyelenggaraan menara telekomunikasi di Kota Surabaya.
- b. Norma perilaku, yaitu kaidah hukum yang dilakukan oleh pemegang peran atau oran/masyarakat yang wajib menjalankan peraturan. Norma perilaku yang dimuat dalam peraturan meliputi:
- perintah yang berisi kewajiban bagi badan usaha masyarakat yang mendirikan menara telekomunikasi dan memanfaatkan bersama menara telekomunikasi yang ada, dimana kewajiban ini diatur dalam ketentuan, persyaratan dan pembatasan yang melekat pada izin (misal kewajiban bagi pemegang izin);
 - larangan yang berisi kewajiban bagi pemegang peran untuk tidak melakukan sesuatu yang dilarang;
 - dispensasi yang berisi pembolehan khusus bagi badan usaha atau masyarakat dalam penyelenggaraan menara telekomunikasi;
 - izin yang berisi perbolehan khusus bagi pemegang peran (orang/masyarakat) untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.
- c. Pengaturan penegakan hukum bagi pelanggaran norma larangan dan norma perintah yang diatur dalam peraturan tentang penyelenggaraan menara telekomunikasi bersama.

C. Kajian Praktik Penyelenggaraan Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama

Di Pemerintah Kota Surabaya selama ini penyelenggara Menara Telekomunikasi diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi. Berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 62 Tahun 2010 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya, penataan dan penyelenggaraan Menara Telekomunikasi merupakan tugas pokok dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang berkaitan dengan komunikasi, yaitu Dinas Informasi dan Komunikasi.

Berdasarkan Laporan penyusunan Cell Plan Menara Bersama Telekomunikasi yang dilakukan tahun 2010 oleh Pemerintah Kota Surabaya diketahui bahwa jumlah Menara Telekomunikasi di Kota Surabaya sebanyak 857 dengan jumlah BTS sebanyak 1207. Sesuai dengan data tersebut, di Kota Surabaya belum banyak menara telekomunikasi yang dimanfaatkan secara bersama, hal ini belum melaksanakan kebijakan pemerintah pusat yang tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Kominfo dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal RI, Nomor 18 Tahun

Dengan banyaknya jumlah menara telekomunikasi yang berjamur di Kota Surabaya, perlu dilakukan penataan dan penyelenggaraan menara telekomunikasi diarahkan pada penggunaan menara bersama. Tujuan penggunaan menara telekomunikasi bersama adalah untuk menata penataan dan pengendalian menara telekomunikasi yang berpedoman pada RTRW dan RDTRK, sehingga sesuai dengan penataan dan keindahan kota Surabaya sebagai tempat pariwisata dan keamanan menara telekomunikasi bagi masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Salah satu upaya pemerintah untuk melakukan penataan dan pengendalian menara telekomunikasi adalah dengan kebijakan penggunaan menara bersama berdasarkan cell plan yang menjadi dasar bagi SKPD dalam melakukan tugas penataan dan pengendalian menara telekomunikasi di kota Surabaya.

D. Kajian terhadap Implikasi Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi bersama merupakan salah satu upaya hukum yang memberikan dasar hukum dan prosedur bagi pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan penataan dan penyelenggaraan menara telekomunikasi secara bersama. Tujuan pembentukan peraturan daerah ini adalah untuk menjawab permasalahan tentang penataan dan penyelenggaraan menara telekomunikasi agar sinergi dengan ruang kota serta meningkatkan kehandalan cakupan frekuensi telekomunikasi dan kebutuhan menara telekomunikasi. Dalam melakukan penataan dan pembangunan menara telekomunikasi diperlukan suatu dasar hukum yang memberikan kepastian hukum atas wewenang pemerintah daerah dalam melakukan penataan dan pengaturan menara telekomunikasi di kota Surabaya, sehingga rancangan peraturan daerah ini memuat ketentuan tentang :

1. Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan pengaturan penyelenggaraan Menara Telekomunikasi adalah

- a. Memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan aparat pemerintah kota dalam merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, dan mengawasi pembangunan dan penggunaan bersama menara telekomunikasi;
- b. Mewujudkan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap layanan jasa telekomunikasi dengan memperhatikan prinsip-prinsip penataan ruang, keamanan dan estetika lingkungan, kesehatan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum.

2. Penataan Lokasi Pembangunan Menara

Penataan lokasi pembangunan dan pengoperasian menara telekomunikasi harus mengacu pada Zona Penempatan Lokasi Menara, dimana Zona Penempatan Lokasi Menara berfungsi untuk mengarahkan, menjaga, dan menjamin agar pembangunan dan

pengoperasian menara telekomunikasi dapat terlaksana secara tertata dengan baik, berorientasi masa depan, terintegrasi dan memberikan manfaat. Penataan Lokasi Pembangunan Menara meliputi :

- a. Penataan Lokasi;
- b. Penempatan Lokasi.

3. Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama

Demi efisiensi dan efektivitas penggunaan ruang, maka menara telekomunikasi harus digunakan secara bersama dalam bentuk Menara Telekomunikasi Bersama dengan tetap memperhatikan kesinambungan pertumbuhan industri telekomunikasi. Kebijakan pembangunan dan penggunaan menara bersama yang meliputi:

- a. Penyediaan dan Pengoperasian Menara
- b. Penggunaan Menara Bersama
- c. Prinsip-prinsip Penggunaan Menara Bersama
- d. Biaya

4. Ketentuan Perizinan

Perizinan merupakan instrumen yang digunakan untuk mengendalikan aktivitas manusia. Dalam pembangunan dan pengoperasian menara telekomunikasi agar mencapai tujuan yang ditetapkan dalam peraturan daerah harus dikendalikan melalui instrumen perizinan, misalnya Izin Mendirikan Bangunan. Dengan demikian dalam peraturan daerah ini harus memuat ketentuan tentang perizinan yang digunakan sebagai sarana pengendalian dan kepastian hukum bagi pemilik dan/atau pengguna menara telekomunikasi. Perizinan ini meliputi :

- a. Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama
- b. Pengoperasian Menara Telekomunikasi Bersama

Ketentuan perizinan untuk membangun menara telekomunikasi yang meliputi ketentuan antara lain :

1. Jenis Izin
2. Prosedur Izin
3. Kewajiban dan larangan bagi pemegang Izin.

5. Pengawasan dan pengendalian

Pengawasan pengendalian merupakan penegakan hukum yang bersifat preventif, yaitu merupakan tindak pemerintahan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap kebijakan yang telah ditentukan dalam peraturan daerah agar tercapai penataan menara telekomunikasi yang dapat mengakomodir semua kepentingan. Pengawasan dan pengendalian terhadap pembangunan menara telekomunikasi dilakukan dengan memeriksa kondisi menara telekomunikasi agar tetap bermanfaat dan tidak memberi gangguan kepada masyarakat.

6. Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi merupakan upaya penegakan hukum dengan menerapkan sanksi administrasi berupa :

a. Paksaan pemerintahan yang meliputi :

Penghentian pembangunan, pembongkaran menara, dan lain-lain.

b. Denda administrasi;

c. Pencabutan izin

7. Ketentuan Pidana

Ketentuan pidana merupakan penegakan hukum dengan menerapkan sanksi pidana. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sanksi pidana yang dapat dituangkan dalam Peraturan daerah adalah pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda paling banyak sebesar Rp.50.000.000. Sanksi pidana ini merupakan alternatif yang penerapannya dilakukan setelah penerapan sanksi administrasi yang tidak ditaati oleh pelanggar.

8. Ketentuan penutup

Ketentuan penutup merupakan pengaturan tentang kepastian hukum akan keberlakuan rancangan peraturan daerah dan bagaimana konsekwensinya terhadap kegiatan Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama sebelum berlakunya peraturan daerah ini.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Penataan dan pembangunan menara telekomunikasi di Kota Surabaya selama ini didasarkan pada Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi Bersama di Kota Surabaya. Namun terjadi potensi adanya kekosongan hukum, karena di Kota Surabaya belum terbentuk adanya Peraturan Daerah. Dengan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan substansi peraturan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, maka Pemerintahan Kota Surabaya berkehendak untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama.

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama perlu melakukan evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun secara horinsontal. Analisis peraturan perundang-undangan juga dilakukan terhadap peraturan daerah dan peraturan walikota, khususnya yang berlaku sebagai dasar hukum terhadap penataan dan pembangunan menara telekomunikasi di Pemerintah Kota Surabaya. Dengan demikian dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi, peraturan perundang-undangan yang dievaluasi dan dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah, dimana pengaturannya menyatakan bahwa “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi pemerintah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri-ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian berkaitan dengan penataan dan pembangunan menara telekomunikasi yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dengan disesuaikan kondisi daerah masing-masing, maka penataan dan pembangunan menara telekomunikasi harus diatur dalam Peraturan Daerah.

2. **Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung**
Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, Pengertian bangunan gedung dalam Undang-Undang ini adalah bangunan berupa gedung dan bangunan non gedung, dimana menara telekomunikasi merupakan salah satu bentuk dari bangunan non gedung. Berdasarkan Undang-Undang Bangunan Gedung setiap bangunan baik gedung maupun non gedung harus memenuhi persyaratan teknis dan persyaratan administratif. Salah satu sarana yang digunakan oleh pemerintah dalam memeriksa bangunan tersebut telah memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis melalui Izin Mendirikan Bangunan. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk memberikan IMB yang pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah.
3. **Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.**
Dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 telah menetapkan salah satu kewenangan Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk memberikan Izin Mendirikan Bangunan bagi pendirian Menara Telekomunikasi. Dengan demikian penataan dan pembangunan menara telekomunikasi dapat dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota melalui pemberian IMB.
4. **Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Bangunan Gedung**
Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 merupakan peraturan di Kota Surabaya yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah kota Surabaya dalam memberikan IMB, sehingga menara telekomunikasi sebagai salah satu bentuk dari bangunan gedung (non gedung) wajib memiliki IMB.
5. **Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembangunan dan Penataan Telekomunikasi Bersama di Kota Surabaya**
Peraturan Walikota merupakan peraturan yang menjadi dasar dan petunjuk bagi SKPD di Kota Surabaya dalam mengatur dan menata pembangunan menara telekomunikasi agar dikembangkan kebijakan untuk menggunakan menara telekomunikasi secara bersama

A. Landasan Filosofis

Berbicara tentang dasar/landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya terdapat dua pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Sedangkan pandangan yang kedua menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan.

Menurut Pembukaan UUD 1945 alinea IV, tujuan terbentuknya Negara Indonesia antara lain adalah dalam rangka mensejahterakan rakyat. Ukuran kesejahteraan antara lain dapat diukur dari kecukupan kebutuhan manusia, yang meliputi antara lain: sandang, pangan, dan salah satunya adalah komunikasi. Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan telekomunikasi tersebut diperlukan adanya sarana dan prasarana yang mendukung dan memperlancar komunikasi. Sesuai dengan visi misi Kota Surabaya yang menjadikan Kota Surabaya pusat perdagangan menunjukkan adanya peningkatan yang luar biasa di bidang usaha perdagangan, maka kebutuhan akan lancarnya komunikasi sangat dibutuhkan. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk terpenuhinya kebutuhan komunikasi guna memperlancar kegiatan masyarakat, maka ditempuh melalui kebijakan hukum dan kebijakan materiil. Kebijakan materiil dapat ditempuh melalui pembangunan fisik yang diwujudkan dengan cara membangun menara telekomunikasi sebagai sarana dan perlengkapan frekuensi jaringan komunikasi dan sebagainya. Sedangkan kebijakan hukum dapat dilakukan dengan menetapkan peraturan dan keputusan yang menunjang penataan dan pembangunan menara telekomunikasi.

Pembangunan menara telekomunikasi dalam satu sisi bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan sarana komunikasi, tetapi di satu sisi pembangunan menara telekomunikasi yang cukup banyak juga dapat memberikan gangguan kepada masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Dalam menyeimbangan semua kebutuhan dan kepentingan yang dalam masyarakat, maka pemerintah wajib melakukan kebijakan hukum yang dapat memberikan legitimasi terhadap pendirian menara telekomunikasi dengan tetap memberikan perlindungan kepada masyarakat dan lingkungan melalui penataan dan penggunaan menara telekomunikasi secara bersama.

Pemerintah Kota Surabaya dalam membentuk Raperda tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi bertujuan memastikan bahwa masyarakat atau badan hukum dapat mendirikan menara telekomunikasi dengan tetap mensinergikan antara ketersediaan ruang kota serta meningkatkan kehandalan bangunan dan cakupan frekuensi telekomunikasi.

Dengan demikian untuk menciptakan keseimbangan hak diantara masyarakat, Pemerintah Kota perlu menerapkan kebijakan penggunaan menara telekomunikasi secara bersama.

Kehendak Pemerintah Kota Surabaya untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi merupakan implementasi dari peranan negara sebagaimana dijabarkan tersebut dipertegas oleh pendapat W. Friedmann yang membagi fungsi negara ke dalam dua tipe, yakni :

1. Fungsi negara sebagai penyedia (*provider*), fungsi ini dikaitkan dengan konsep kesejahteraan social (*welfare state*). Negara bertanggung jawab menyediakan sarana dan prasarana untuk layanan sosial dalam rangka menjamin standar kehidupan bagi semua orang, dalam hal ini menyediakan sarana untuk terpenuhinya kebutuhan komunikasi;
2. Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), fungsi negara sebagai pembuat peraturan menggunakan berbagai tingkat kontrol, terutama kekuatan untuk mengatur penataan dan pembangunan menara bersama agar dapat digunakan sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan komunikasi dengan tetap disesuaikan dengan ruang kota serta tetap menjaga keamanan, kesehatan dan keindahan lingkungan Kota Surabaya.

B. Landasan Sosiologis

Secara geografis Surabaya terletak pada 112° 36' sampai dengan 112° 54' Bujur Timur, dan 7° 12' sampai 7° 21' Lintang Selatan, dengan ketinggian 3 – 6 meter di atas permukaan laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah dan Gayungan dengan ketinggian 25 – 50 meter di atas permukaan laut. Topografi Surabaya 80% dataran rendah, dengan kemiringan < 3 - 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5 – 15%. Wilayah Kota Surabaya secara administratif dibatasi oleh:

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

Kota Surabaya memiliki luas wilayah kurang lebih 326.37 Km² yang terbagi atas 31 Kecamatan dengan 160 Kelurahan. Jumlah penduduk pada Tahun 2008 berdasarkan data BPS setempat tercatat sebanyak 2.902.507 jiwa dengan perincian laki-laki = 1.453.135 jiwa dan perempuan 1.449.372 jiwa. Surabaya merupakan kota multi etnis yang kaya budaya. Beragam etnis ada di Surabaya, seperti etnis Melayu, Cina, India, Arab dan Eropa. Etnis Nusantara pun dapat dijumpai, seperti Madura, Sunda, Batak, Kalimantan, Bali, Sulawesi yang membaaur dengan penduduk asli Surabaya membentuk pluralisme budaya yang selanjutnya menjadi ciri khas kota Surabaya. Mata pencaharian penduduk Surabaya adalah pengusaha, pegawai dan pedagang.

Dengan banyaknya jumlah penduduk di Kota Surabaya, maka dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat perlu didukung sarana dan prasarana yang menunjang komunikasi antar masyarakat. Salah satu bentuk sarana yang diperlukan dalam mendukung kebutuhan komunikasi adalah adanya menara telekomunikasi. Berdasarkan data yang telah diselenggarakan oleh Pemerintah Kota dalam melakukan penyusunan cell plan pada tahun 2010, menara telekomunikasi telah tercatat jumlah menara telekomunikasi di 31 Kecamatan di Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

Tabel 1

Data Menara Telekomunikasi di Surabaya

No	Type Menara	Jumlah
1.	Menara Green Field	455
2.	Menara Roof Top	398
3.	Menara Combat	4
	TOTAL	857

Sedangkan jumlah BTS di seluruh wilayah Surabaya yang telah dimiliki oleh beberapa Telco Opeator adalah sebagai berikut:

Tabel 2

Jumlah BTS yang Dimiliki Telco Operator

No.	Operator Telekomunikasi	Nama Singkat	Jumlah
1.	PT. Telekomunikasi Selular	Tsel	171
2.	PT. Indonesia Satelit Corporation	Isat	148
3.	PT. XL Axiata	XL	143
4.	PT. Hutchinson C.P Telecommunication	HCPT	136
5.	PT. Mobile-8 Telecom	Mob-8	34
6.	PT. Bakrie Telecom	Esia	141
7.	PT. Natrindo telepon Selular	NTS	161
8.	PT. Smart Telecom	Smart	68
9.	PT. Sampoerna Telekomunikasi Indonesia	STI	5
10.	PT. Telekomunikasi Indonesia	Flexi	189
11.	Noname		11
	TOTAL		1207

Dengan mengetahui jumlah menara telekomunikasi sebanyak 857 dan jumlah BTS yang dimiliki oleh Telco Operator sejumlah 1207, maka di Kota Surabaya penggunaan menara telekomunikasi secara bersama belum banyak dilakukan, sehingga perlu dilakukan penataan terhadap jumlah menara telekomunikasi.

C. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan, yaitu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama, Pemerintahan Kota Surabaya menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);
2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 154 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3881);
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 134 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4247);
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844);
5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 68 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4275);
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 1 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4956);
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5059);
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 107 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3980);

10. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2000 tentang Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 108 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3981);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 128 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4146);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 48 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5285);
13. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 5 Tahun 2004 tentang Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan di Sekitar Bandar Udara Juanda-Surabaya;
14. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 07 Tahun 2009, Nomor 19/PER/M.Kominfo/03/2009, Nomor 3/P/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi;
15. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 01/PER/M.KOMINFO/01/2010 tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi;
16. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2010 tentang Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup dan Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (Berita Negara Tahun 2010 Nomor 231);
17. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2011 tentang Jenis Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011 Nomor 30/E1);
18. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 Nomor 3 Tambahan Lembaran Daerah Nomor 3);
19. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 7 Tambahan Lembaran Daerah Nomor 7).

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

A. Ketentuan Umum

Ketentuan umum merupakan satu ketentuan yang berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi;
2. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Daerah
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. Kepala Daerah adalah Walikota Surabaya.
4. Dinas Komunikasi dan Informatika adalah Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya.
5. Dinas Perhubungan adalah Dinas Perhubungan Kota Surabaya.
6. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang adalah Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya.
7. Badan Lingkungan Hidup adalah Badan Lingkungan Hidup Kota Surabaya.
8. Telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman dan/atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda-tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara dan bunyi melalui sistem kawat, optik, radio atau sistem elektromagnetik lainnya.
9. Jasa Telekomunikasi adalah layanan telekomunikasi untuk memenuhi kebutuhan bertelekomunikasi dengan menggunakan jaringan telekomunikasi.
10. Jaringan Telekomunikasi adalah rangkaian perangkat telekomunikasi dan kelengkapannya yang digunakan dalam rangka bertelekomunikasi.
11. Menara Telekomunikasi adalah bangunan-bangunan untuk kepentingan umum yang didirikan di atas tanah, atau bangunan yang merupakan satu kesatuan konstruksi dengan bangunan gedung yang dipergunakan untuk kepentingan umum yang struktur fisiknya dapat berupa rangka baja yang diikat oleh berbagai simpul atau berupa bentuk tunggal tanpa simpul, dimana fungsi, desain dan konstruksinya disesuaikan sebagai sarana penunjang menempatkan perangkat telekomunikasi seluler.

12. Menara Telekomunikasi Bersama adalah menara telekomunikasi yang digunakan secara bersama-sama oleh paling sedikit 3 (tiga) penyelenggara telekomunikasi seluler.
13. Penyelenggaraan Telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan pelayanan telekomunikasi sehingga memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi.
14. Penyelenggara Telekomunikasi adalah perseorangan, koperasi, badan usaha milik daerah, badan usaha milik negara, badan usaha swasta, instansi pemerintah dan instansi pertahanan keamanan negara.
15. Penyedia Menara Telekomunikasi yang selanjutnya disebut Penyedia Menara adalah perseorangan, koperasi, badan usaha milik daerah, badan usaha milik negara, badan usaha swasta yang memiliki dan mengelola menara telekomunikasi untuk digunakan bersama oleh penyelenggara telekomunikasi.
16. Pengelola Menara Telekomunikasi yang selanjutnya disebut Pengelola Menara adalah badan usaha yang mengelola atau mengoperasikan menara yang dimiliki pihak lain.
17. Penyedia Jasa Konstruksi adalah orang perseorangan atau badan yang kegiatan usahanya menyediakan layanan jasa konstruksi.
18. Badan Usaha Indonesia adalah orang perseorangan atau badan hukum yang didirikan dengan hukum Indonesia, mempunyai tempat kedudukan di Indonesia serta beroperasi di Indonesia.
19. Gambar Teknis adalah gambar konstruksi dari bangunan menara telekomunikasi meliputi pekerjaan pondasi sampai pekerjaan konstruksi bagian atas dalam bentuk gambar arsitektural dan gambar sipil/struktur konstruksi yang dapat menggambarkan teknis konstruksi maupun estetika arsitekturalnya secara jelas dan tepat.
20. Menara Telekomunikasi Khusus adalah menara telekomunikasi yang berfungsi sebagai penunjang jaringan telekomunikasi khusus.
21. Menara Telekomunikasi Kamufase adalah menara dengan desain tertentu dengan tidak menampakkan struktur besi dan perangkat antena *Base Transceiver Station (BTS)* untuk diselaraskan dengan lingkungan sekitarnya dan dibangun di dalam zona penempatan lokasi menara telekomunikasi.
22. Zona Penempatan Lokasi Menara adalah zona penempatan titik-titik lokasi menara yang telah ditentukan untuk pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama yang berada dalam radius maksimum 200 (dua ratus) meter dari titik koordinat yang telah ditentukan dengan memperhatikan aspek-aspek kaidah perencanaan jaringan selular yaitu ketersediaan coverage area pada area potensi generated traffic dan ketersediaan kapasitas traffic telekomunikasi selular.
23. Jaringan telekomunikasi utama (backbone) adalah bagian dari jaringan infrastruktur telekomunikasi yang menghubungkan berbagai elemen jaringan telekomunikasi yang berfungsi sebagai central trunk, Mobile Switching Center (MSC) dan Base Station Controller (BSC)/Radio Network Controller (NRC) atau jaringan primer

- telekomunikasi yang menghubungkan satu sentral telekomunikasi utama ke sentral telekomunikasi utama yang lain
24. Barang Milik Daerah adalah barang yang dibeli atau yang diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah.
 25. Izin Mendirikan Bangunan yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Kepala daerah kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.
 26. Pemberitahuan Penempatan Antena adalah pemberitahuan yang dilakukan oleh Penyelenggara Telekomunikasi atau Penyedia Menara atau Pengelola Menara untuk menempatkan setiap sistem antena pada menara bersama.
 27. Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, baik sebagian maupun keseluruhannya berada di atas atau di dalam tanah dan/atau air, yang terdiri dari bangunan gedung dan bangunan bukan gedung.
 28. *Base Transceiver Station*, yang selanjutnya disingkat BTS adalah perangkat stasiun pemancar dan penerima telepon seluler untuk melayani suatu wilayah cakupan (*cell coverage*).

B. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama berisi aturan atau norma, baik berupa norma kewenangan maupun norma perilaku. Norma kewenangan merupakan aturan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kota Surabaya (Kepala Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah) untuk melakukan penataan dan penyelenggaraan pembangunan menara telekomunikasi di Kota Surabaya. Sedangkan norma perilaku merupakan aturan yang berisi perintah, larangan, dispensasi dan izin dalam penyelenggaraan menara telekomunikasi. Sistematika muatan materi Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi adalah sebagai berikut :

BAB I : Ketentuan Umum

BAB II : Maksud dan Tujuan

BAB III : Penataan Pembangunan Menara Telekomunikasi, dengan materi muatan :

- a. Kewenangan Kepala Daerah dalam menetapkan Zona Penempatan Lokasi;
- b. Fungsi Penetapan Zona Penempatan Lokasi;
- c. Tujuan Penetapan Zona Penempatan Lokasi;
- d. Pembangunan Menara Telekomunikasi;

BAB IV : Penggunaan Menara Telekomunikasi Bersama, dengan materi muatan :

- a. Penggunaan Menara Telekomunikasi;
- b. Kewajiban dalam Penggunaan Menara Bersama;
- c. Biaya.

BAB V : Perizinan Pembangunan dan Pengoperasian Menara Telekomunikasi Bersama, dengan materi muatan :

- a. Perizinan Pembangunan Menara Telekomunikasi Bersama;
- b. Perizinan Pengoperasian Menara Telekomunikasi Bersama;

BAB VI : Pembinaan dan Pengawasan

BAB VII : Sanksi Administratif, dengan materi muatan :

- a. Sanksi bagi pemegang izin yang melanggar ketentuan.

Jenis sanksi dapat berupa : penghentian kegiatan operasional menara telekomunikasi secara paksa, denda, pencabutan izin operasional menara telekomunikasi, pencabutan IMB dan/atau pembongkaran bangunan menara telekomunikasi.

- b. Sanksi bagi yang tidak memiliki izin.

Jenis sanksi untuk IMB Menara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang bangunan. Sedangkan untuk izin operasional, berupa penghentian kegiatan operasional menara telekomunikasi secara paksa dan denda.

BAB VIII : Ketentuan Penyidikan

BAB IX : Ketentuan Pidana

BAB X : Ketentuan Peralihan

BAB XI : Ketentuan Penutup

C. Ketentuan Sanksi

Pengaturan penegakan hukum merupakan suatu ketentuan yang berisi pengawasan dan penerapakan sanksi terhadap kegiatan yang melakukan pelanggaran terhadap norma larangan dan norma perintah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pengaturan sanksi, khususnya ketentuan pidana hanya dapat diatur dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian dalam Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi dapat memuat pengaturan sanksi sebagai pengaturan penegakan hukum memberikan wewenang kepada Kepala Daerah untuk melakukan pemantauan dan penertiban terhadap penataan dan pembangunan menara telekomunikasi.

Penataan dan pembangunan menara telekomunikasi dapat dilakukan dengan kebijakan penggunaan menara telekomunikasi secara bersama yaitu menara yang digunakan secara bersama-sama oleh penyedia layanan telekomunikasi dan/atau penyelenggara telekomunikasi untuk menempatkan dan mengoperasikan peralatan telekomunikasi berbasis radio (*Base Transceiver Station*) berdasarkan Zona Penempatan Lokasi Menara. Dengan penggunaan menara telekomunikasi bersama dapat menata jumlah dan letak menara

telekomunikasi tanpa mengurangi pemenuhan kebutuhan masyarakat akan sarana komunikasi yang baik.

Setiap orang atau badan yang mendirikan menara telekomunikasi wajib memiliki IMB dengan memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang dilekatkan dalam Izin, sehingga setiap orang atau badan yang mendirikan menara telekomunikasi memiliki kewajiban yang bertujuan untuk mengatur keseimbangan antara pendirian menara dengan kepentingan masyarakat. Dengan demikian setiap pembangunan menara telekomunikasi yang telah melanggar kewajiban bagi pemilik menara telekomunikasi dapat dikenakan sanksi, baik sanksi administrasi atau sanksi pidana. Sanksi administrasi bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan memulihkan pada kondisi semula sedangkan sanksi pidana bertujuan untuk memberikan hukuman atau nestapa kepada orang yang melanggar pelanggaran dalam peraturan daerah ini.

Selain penegakan hukum melalui penerapan sanksi, pembangunan menara telekomunikasi juga dapat memberikan kerugian kepada orang lain. Apabila terjadi kerugian akibat pembangunan menara telekomunikasi, maka pemilik menara wajib memberikan ganti rugi melalui mekanisme penyelesaian sengketa baik penyelesaian sengketa melalui peradilan maupun di luar peradilan (musyawarah, mediasi dan lain-lain).

D. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan merupakan ketentuan yang memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk :

- a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. Menjamin kepastian hukum;
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Simpulan

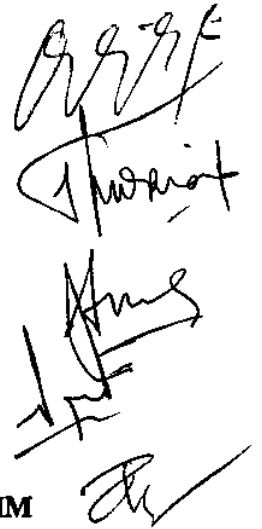
Luasnya lingkup muatan materi yang akan diatur dalam peraturan ini yang meliputi ketentuan penataan dan penyelenggaraan menara telekomunikasi bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang telekomunikasi dan bangunan gedung. Peraturan daerah ini bertujuan untuk melakukan kebijakan dalam penataan dan penyelenggaraan menara telekomunikasi agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan komunikasi dan menjaga keseimbangan pembangunan dan penataan lingkungan serta keamanan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Surabaya. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang Telekomunikasi dan Bangunan Gedung telah mengamanahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk segera melakukan kebijakan berupa pembentukan peraturan daerah yang mengatur tentang pemberian Izin Mendirikan Bangunan bagi pendirian bangunan gedung di daerah. Atas ketentuan tersebut, maka Pemerintah Kota Surabaya segera menetapkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi di Kota Surabaya.

Saran

Agar pelaksanaan penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan serta dukungan pembiayaan yang cukup. Untuk itu harus dilakukan berdasarkan jadwal yang jelas dengan kegiatan yang rinci untuk setiap tahapannya.

Tim Penyusun,

1. **Lilik Pudjiastuti, SH, M.H**
2. **Indria Wahyuni, S.H., LL.M**
3. **Anies Ambarwati, SH., Mkn**
4. **Drs. Adang Kurniawan, MM**
5. **Agus Ulum Mulyo, S.Kom, MM**



BAHAN BACAAN

Agus Dwiyanto, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Gajah Mada University Press, Cet Pertama, Yogyakarta, 2005.

Ann Seidman et.al., Legislative Drafting for Democratic Social Change, Kluwer Law International, London, 2000

Eddy Djunaedi Karnasudirdja, Penerapan Doktrin Superior Responsibility dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Jakarta, 2004

McCoubrey Hilaire and Nigel D. White, Textbook on Jurisprudence, Blackstone Press Liited, London, second ed. , 1996.

Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat, PT.Bina Ilmu, Surabaya, 1987

-----, Prospek Hukum dalam Era Globalisasi, Makalah, Surabaya, 20 April 1996

-----, Keterbukaan Pemerintahan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Surabaya, 25 Mei 1996