

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
TENTANG
PENYELENGGARAAN JARINGAN UTILITAS**

**PEMERINTAH KOTA SURABAYA
TAHUN 2016**

DAFTAR ISI

	HAL
DAFTAR ISI	li
BAB I. PENDAHULUAN	1
A : Latar Belakang	1
B : Identifikasi Masalah	3
C : Maksud dan Tujuan	4
D : Metode Pendekatan	5
BAB II. TELAAH AKADEMIK.....	7
A : Keabsahan Tindakan Pemerintah Daerah dalam melakukan penyelenggaraan Jaringan Utilitas	7
B : Pemanfaatan Box Culvert sebagai Media Penempatan Jaringan Utilitas Terpadu.....	9
C : Kajian Praktik penyelenggaraan Jaringan Utilitas selama ini	13
D : Kajian Implementasi Penyelenggaraan Jaringan Utilitas	16
BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	19
BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	26
A : Landasan Filosofis	26
B : Landasan Sosiologis	29
C : Landasan Yuridis	48
BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	51
BAB VI : PENUTUP	54
A. KESIMPULAN	
B. SARAN	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	: Pembongkaran jalan di Jalan Arief Rachman Hakim, Surabaya.....	HAL 2
Gambar 2	: <i>Ducting System</i>	10
Gambar 3	: <i>Walkway Integrated Common Utility</i> di Singapura	11

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1	: Piramida Penduduk Surabaya tahun 2010	HAL 30
----------	---	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Jarak Kabel Tanah Dengan Utilitas Lain	HAL 11
Tabel 2	: Perusahaan yang telah memasang jaringan utilitas	13
Tabel 3	: Persebaran Penduduk Surabaya di setiap Kecamatan	31
Tabel 4	: Rekapitulasi panjang jalan di Kota Surabaya tahun 2016.....	32
Tabel 5	: Panjang Jalan Tahun 2010 – 2012 dan 2016	32
Tabel 6	: Panjang Jalan di Surabaya dan Kondisinya	33
Tabel 7	: Panjang Jalan di Surabaya per Kecamatan	33
Tabel 8	: Program Rehabilitasi Jalan dan Rehabilitasi Saluran tahun 2013.....	39
Tabel 9	: Panjang Jaringan Jalan berdasarkan Kondisi Tahun 2010, 2011, 2016	40
Tabel 10	: Panjang Jalan Dalam Kondisi Baik dibandingkan dengan keseluruhan panjang jalan	41
Tabel 11	: Program Rehabilitasi Jalan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota.....	41
Tabel 12	: Pembangunan Jalan Baru di Surabaya kurun waktu 2011-2013	43
Tabel 13	: Pembangunan Pedestrian di Surabaya kurun waktu 2010-2015.....	44
Tabel 14	: Pembangunan Box Culvert di Surabaya tahun 2009-2016....	46

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia dengan luas wilayah 333,063 km² dan dengan kepadatan penduduk saat ini mencapai 9.435 jiwa per km²¹. Angka ini mengalami peningkatan dari kepadatan penduduk tahun 2009 yang sebesar 8.304 jiwa per km². Data ini menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun kepadatan penduduk Kota Surabaya selalu mengalami peningkatan. Kondisi ini mendorong pentingnya perencanaan tata ruang yang prima oleh Pemerintah kota, sehingga dapat diwujudkan tata wilayah kota yang baik dalam pembangunan infrastruktur mulai dari pembangunan gedung, sarana transportasi termasuk jalan, saluran drainase, penempatan jaringan utilitas serta fasilitas-fasilitas umum lainnya. Disisi lain keberadaan infrastruktur terutama infrastuktur jalan memegang peranan penting bagi perkembangan kota Surabaya. Infrastruktur jalan yang baik dan kondisi tata ruang wilayah yang baik menjadi salah satu daya tarik bagi penanaman modal di Kota Surabaya yang akan berimbas positif pada perkembangan perekonomian di kota Surabaya. Hal ini sejalan dengan visi Surabaya sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kota Surabaya tahun 2010-2015 sebagai “Kota Perdagangan dan Jasa Internasional, berkarakter Lokal yang Cerdas, Bersih dan Manusiawi dan Berbasis Ekologi”.² Lebih lanjut dengan tingkat perkembangan mobilitas masyarakat, maka penyediaan infrastuktur jalan yang memadai memegang posisi utama kebutuhan masyarakat.

Sehubungan dengan kehendak pemerintah kota untuk melakukan penataan kota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kota Surabaya tahun 2010-2015, terdapat beberapa permasalahan yang harus mendapatkan prioritas penanganan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk dilakukan penyelesaiannya, yaitu terkait dengan pengendalian pembangunan jaringan utilitas serta upaya untuk menempatkan jaringan utilitas pada box culvert yang nantinya digunakan sebagai sarana jaringan utilitas terpadu, tidak hanya sekedar untuk sarana drainase.

Terkait dengan pengendalian pembangunan jaringan utilitas di Surabaya, terdapat juga permasalahan yang ditimbulkan dari pembangunan/pemulihan jaringan utilitas dengan cara merusak jalan. Banyak dijumpai jalan yang baru dilapisi ulang (*overlay*) harus dibongkar lagi karena ada pembangunan/pemulihan jaringan utilitas. Dalam pemulihan kondisi jalan akibat pekerjaan jaringan utilitas

¹ Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, 2013

² RMJMD Kota Surabaya 2010-2015, Bapekko Surabaya

tersebut, selain membutuhkan biaya yang tak sedikit, juga sangat mengganggu kenyamanan estetika kota Surabaya. Dapat diilustrasikan sebagai contoh Jalan Arief Rachman Hakim, salah satu jalan protokol di kota Surabaya yang mengalami pembongkaran jalan dikarenakan adanya pemasangan kabel.



Gambar 1. Pembongkaran jalan di Jalan Arief Rachman Hakim, Surabaya

Pemasangan utilitas dengan menggunakan galian, selain merusak infrastruktur jalan, membutuhkan waktu lama untuk melakukan pemulihan kondisi jalan, juga berakibat pada berkurangnya kapasitas jalan untuk menampung laju kendaraan bermotor yang akhirnya berimbas pada menambah parah nya permasalahan macetnya jalan di Kota Surabaya.

Seiring dengan peningkatan kebutuhan pemasangan jaringan utilitas untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kecenderungan untuk pembangunan atau pemulihan jaringan utilitas dengan membongkar jalan atau merusak sarana/prasarana kota, hal ini mendasari kehendak Pemerintah Kota Surabaya perlu menerapkan kebijakan pengendalian pembangunan jaringan utilitas dan penerapan kebijakan untuk menyediakan box culvert untuk bisa menempatkan jaringan utilitas agar ditempatkan secara terpadu. Saat ini Pemerintah Kota telah membangun box culvert di berbagai titik jalan di wilayah Kota Surabaya. Diharapkan mendatang box culvert ini tidak hanya dimanfaatkan sebagai saluran air saja namun dioptimalkan sebagai sarana penempatan jaringan utilitas.

Kehendak pemerintah kota ini perlu didukung dengan adanya kebijakan pengendalian bagi instansi utilitas dalam membangun jaringan utilitas nya yang baru dan dalam melakukan pemeliharaan dalam jaringan utilitasnya yang eksisting agar tidak merusak sarana prasarana kota. Sehingga pekerjaan pemeliharaan jaringan utilitas harus segera disertai dengan pekerjaan perbaikan jalan, atau sarana prasarana kota yang terkena dampak pekerjaan tersebut. Mendatang diharapkan pemasangan jaringan utilitas akan dilakukan dibawah permukaan tanah dan apabila memungkinkan dilakukan secara terpadu di dalam box culvert. Kebijakan perapian jaringan saran utilitas ini sangat penting untuk menunjang peningkatan kenyamanan dan estetika kota Surabaya.

Beranjak dari pemikiran diatas, diperlukan adanya pengaturan tentang pengendalian pembangunan jaringan utilitas, baik yang diatas permukaan tanah maupun yang dibawah permukaan tanah, termasuk pengaturan tentang ketentuan Izin Pelaksanaan kegiatan dan penempatan jaringan utilitas. Dengan adanya pengaturan ini diharapkan pembangunan jaringan utilitas dapat dilakukan dengan tertata dan menunjang peningkatan kenyamanan, keamanan dan estetika kota Surabaya.

B. Identifikasi Masalah

Dalam melakukan pengendalian pembangunan jaringan utilitas di Kota Surabaya, terdapat beberapa permasalahan mengenai perencanaan, perizinan, pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan pembangunan jaringan utilitas dan pemanfaatan box culvert sebagai tempat pemasangan jaringan utilitas terpadu. Isu-isu tersebut meliputi, masalah koordinasi kewenangan, infrastruktur, kebutuhan finansial kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat, serta masalah teknis pemasangan box culvert.

Berkaitan dengan isu koordinasi kelembagaan, permasalahan utama adalah mengenai kepastian hukum dan kebijakan daerah dalam melakukan penataan pemanfaatan jaringan utilitas terpadu, yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di bidang jaringan utilitas. Permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pembangunan jaringan utilitas adalah sebagai berikut:

1. Pemasangan dan/atau perbaikan jaringan utilitas yang ada saat ini dilakukan dengan metode penggalian jalan, sehingga merusak sarana/prasarana kota Surabaya yang telah ada.
2. Kondisi eksisting banyaknya jaringan utilitas yang berada diatas permukaan tanah dan jaringan tersebut belum berizin.
3. Keinginan pemerintah kota Surabaya dalam menambah pembangunan box culvert seringkali mengenai jaringan utilitas yang telah ada, sehingga perlu dilakukan pemindahan jaringan utilitas eksisting. Pemindahan jaringan utilitas eksisting ini membutuhkan biaya yang sangat besar, dan seluruh keperluan pendaan tersebut dibebankan pada anggaran pemerintah kota Surabaya. Hal ini menimbulkan beban pada APBD.
4. Pemanfaatan jaringan utilitas secara terpadu merupakan suatu kebijakan yang bersifat mencegah dan menata keberadaan jaringan utilitas di kota Surabaya, termasuk untuk pengendalian terhadap proses pengawasan dan pemeliharaan jaringan utilitas. jaringan utilitas terpadu tersebut direncanakan dipasang di dalam box culvert. Mengingat keterbatasan sarana prasarana saat ini, ketentuan

pemasangan jaringan utilitas di sarana jaringan utilitas terpadu hanya berlaku bagi titik utilitas yang dimungkinkan untuk itu.

5. Diperlukan sarana yang bertujuan untuk mencapai kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan sehingga diperlukan pengaturan penegakan hukum yang dapat ditaati dan dilaksanakan oleh semua pihak. Sarana hukum tersebut berupa pengaturan dalam bentuk hukum Peraturan Daerah sehingga terdapat legalitas dari kewajiban instansi utilitas untuk memenuhi seluruh ketentuan yang melekat pada izin. Melaksanakan pembangunan jaringan utilitas dengan wajib melakukan perbaikan/pemulihan sarana/prasarana kota serta kewajiban bagi instansi utilitas untuk meletakkan jaringan utilitasnya secara terpadu pada box culvert (apabila dimungkinkan). Upaya penegakan hukum memegang peranan penting dalam mendorong kepatuhan pemasang jaringan utilitas untuk memenuhi kewajibannya.

C. Maksud dan Tujuan

Tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah untuk mengkaji dan meneliti secara akademik pokok-pokok materi yang ada dan harus ada dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas. Keterkaitan pokok-pokok pikiran dengan peraturan perundang-undangan yang lain juga diperlukan dalam kerangka pengelolaan barang daerah, fungsi pelayanan pemerintah kota terhadap masyarakat atas keutuhan infrastruktur dan pemenuhan hak manusia untuk mendapatkan infrastruktur yang memadai guna menunjang mobilitasnya setiap hari.

Pengaturan ini juga bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas prosedur pelaksanaan pembangunan jaringan utilitas di Kota Surabaya. Sasaran yang hendak dicapai dengan tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas adalah memberikan kewajiban bagi instansi utilitas agar melakukan perbaikan/pemulihan terhadap sarana/prasarana kota yang rusak sebagai akibat pembangunan/pemeliharaan jaringan utilitas serta berusaha untuk memanfaatkan box culvert yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya yang diperuntukkan untuk meletakkan jaringan utilitas secara terpadu (bila dimungkinkan). Ketentuan pembangunan dan penempatan jaringan utilitas ini wajib dilakukan oleh seluruh perusahaan yang melaksanakan pelayanannya dengan menggunakan media jaringan utilitas, seperti PDAM, PGN, perusahaan seluler, dan perusahaan-perusahaan lain yang memiliki jaringan utilitas di kota Surabaya. Penyelenggaraan jaringan utilitas wajib tetap memperhatikan estetika kota dan kebutuhan masyarakat, menghargai dan memenuhi hak setiap orang untuk

menikmati pelayanan dari Pemerintah Kota Surabaya, khususnya dalam hal penyediaan infrastruktur.

D. Metode Pendekatan

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 dan kemungkinan permasalahan yang timbul dalam kegiatan penataan jaringan utilitas secara terpadu dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan daerah (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. inventarisasi bahan hukum;
- b. identifikasi bahan hukum;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pemerintah daerah dalam melakukan penataan penyelenggaraan jaringan utilitas di Kota Surabaya, serta kewenangan pemerintah dalam hal “memaksa” instansi utilitas (BUMN/BUMD/Swasta) untuk melakukan perbaikan/pemulihan terhadap sarana/prasarana kota yang rusak sebagai akibat pembangunan/pemeliharaan jaringan utilitas serta berusaha untuk memanfaatkan box culvert sebagai media pemasangan jaringan utilitas secara terpadu (apabila di titik tersebut sudah tersedia box culvert). 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 pemanfaatan jaringan utilitas terpadu.

Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan penataan penyelenggaraan jaringan utilitas di Kota Surabaya, instrument yang dilakukan dalam melakukan

penataan dan pengendalian serta prosedur atau tahapan yang dilakukan agar penyelenggaraan jaringan utilitas dapat dilakukan secara optimal.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu:

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 Jaringan Utilitas dengan *stakeholder* untuk melakukan identifikasi masalah dan alternatif solusi yang dapat digunakan dalam menyelesaikan masalah. Kegiatan konseptualisasi juga dilakukan dengan adanya rapat-rapat koordinasi tim. *Stakeholder* yang terlibat dalam inventarisasi dan identifikasi permasalahan adalah Pengusaha, PDAM, PGN, SKPD terkait di lingkungan pemerintah daerah melalui Forum Group diskusi.

2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusunan melakukan Sosialisasi dan Konsultasi publik mengenai Peraturan Daerah Tentang pemanfaatan jaringan utilitas terpadu di Kota Surabaya melalui diskusi yang dihadiri oleh *Stakeholder*. Target output kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas 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 Jaringan Utilitas. 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

A. KEABSAHAN TINDAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKUKAN PENYELENGGARAAN JARINGAN UTILITAS

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Kewenangan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri atas kewenangan urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan konkuren yang telah ditetapkan dalam Undang-undang *a quo*. Kewenangan urusan konkuren tersebut meliputi kewenangan wajib (yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) maupun kewenangan pilihan sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

(1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
- f. sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Penataan kota merupakan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, oleh karenanya Pemerintah Kota WAJIB menerapkan kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu untuk dapat mewujudkan penataan kota yang nyaman, aman dan berestetika. Keinginan pemerintah kota untuk melakukan pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan utilitas merupakan salah satu bentuk dari pengendalian terhadap penataan kota.

Kewenangan pemerintah kota Surabaya dalam melakukan penataan ruang di wilayah kota Surabaya juga tertuang dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 11 ayat (2) bahwa Pemerintah Daerah Kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kota berwenang, meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah;
- b. pemanfaatan ruang wilayah; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah.

Pemanfaatan ruang wilayah tersebut dapat dibedakan antara *pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi*.³ Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang untuk

³ Pasal 32 ayat 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

jaringan utilitas termasuk dalam kategori pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi yang digunakan antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah.

Sehingga berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, mencantumkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya memiliki dasar hukum dan kewenangan dalam melakukan pengendalian jaringan utilitas sebagai bentuk untuk mewujudkan penataan ruang di Kota Surabaya.

B. PEMANFAATAN BOX CULVERT SEBAGAI MEDIA PENEMPATAN JARINGAN UTILITAS TERPADU

Keinginan Pemerintah Kota untuk merapikan sistem jaringan di Kota Surabaya merupakan kebijakan yang berkelanjutan, sehingga perlu dimulai dengan langkah-langkah pengaturan kebijakan, diantaranya dengan menerbitkan peraturan daerah tentang penyelenggaraan jaringan utilitas. Sejalan dengan pengaturan jaringan utilitas tersebut, Pemerintah Kota juga berkehendak untuk menata keseluruhan jaringan utilitas tersebut ke dalam sebuah sistem jaringan utilitas terpadu dengan memanfaatkan keberadaan box culvert. Namun untuk penyediaan box culvert di seluruh wilayah kota Surabaya membutuhkan investasi yang tidak sedikit, sehingga perlu dilakukan secara bertahap. Oleh karenanya pemanfaatan box culvert sebagai media jaringan utilitas terpadu baru dapat dilakukan bila telah tersedia di wilayah titik pemasangan jaringan utilitas tersebut.

Pasal 1 angka 11 Peraturan Walikota Nomor 38 Tahun 2013 tentang Pembangunan Jaringan Utilitas, memberikan definisi **jaringan utilitas** adalah sistem jaringan instalasi antara lain :

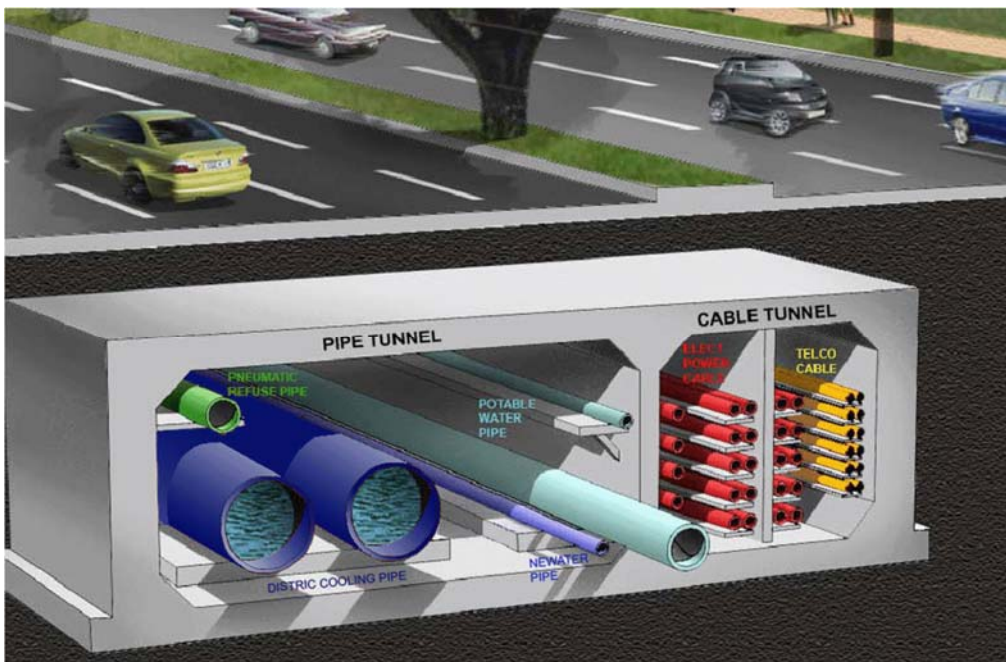
- a. Jaringan beserta kelengkapan untuk instalasi air minum/bersih, telekomunikasi (*fiber optic*), gas dan bahan bakar lainnya, listrik, sanitasi, alat pemberi isyarat lalu lintas, televisi kabel, alat pemantau kelayakan udara dan jaringan lainnya;
- b. Jaringan kabel tanah / udara, kabel duct, tiang telepon, gardu-gardu dan sarana telekomunikasi lainnya;
- c. Jaringan pipa di dalam tanah dan jaringan utilitas lain.
- d. Jaringan utilitas dibangun pada prinsipnya pada prasarana kota (jalan) yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah daerah.

Sedangkan Menurut Petunjuk Desain Drainase Permukaan Jalan No.008/T/BNKT (1990), Utilitas adalah fasilitas umum yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak yang mempunyai sifat pelayanan lokal maupun

wilayah diluar bangunan pelengkap dan perlengkapan jalan. Termasuk dalam pengertian ini antara lain :

- a. Jaringan Listrik
- b. Jaringan Telkom
- c. Jaringan air bersih
- d. Jaringan distribusi gas dan bahan bakar lainnya
- e. Jaringan sanitasi
- f. Dan lain-lain

Pemanfaatan box culvert sebagai media integrasi jaringan utilitas sudah banyak diterapkan di Negara-negara di luar negeri, misalnya Singapura dan China. Penerapan ruang penanaman pipa maupun kabel sepanjang koridor jalan disebut sebagai *ducting system*. Berikut merupakan contoh desain *ducting system* yang diterapkan pada *infrastructure in place at Marina Bay, Singapura*.



Gambar 2. *Ducting System*

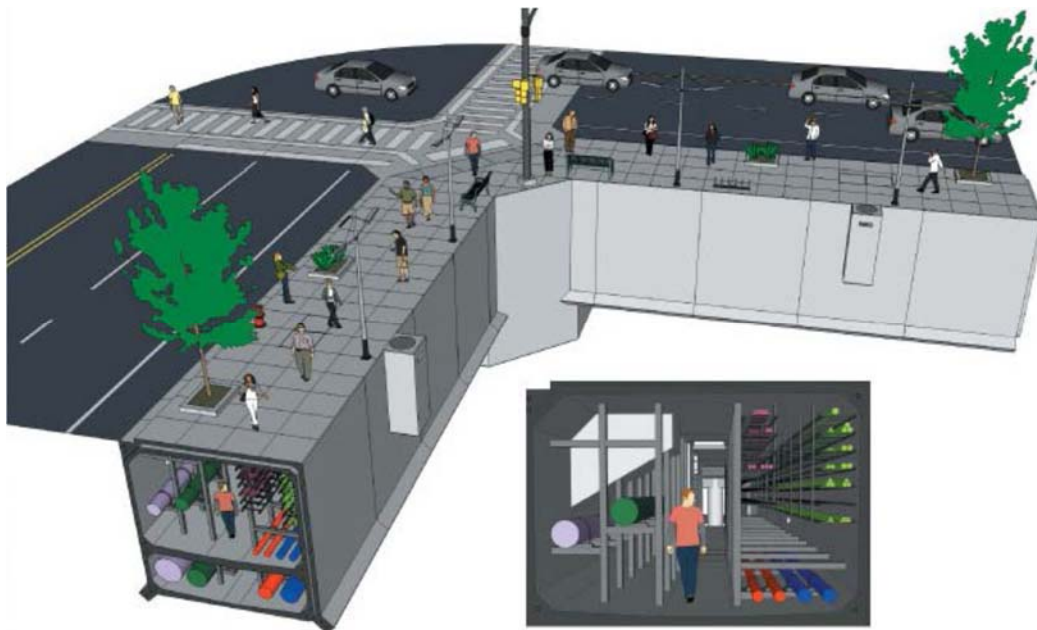
Dalam konsep integrasi tersebut, perlu diperhatikan mengenai dimensi box culvert yang digunakan, dimensi jaringan utilitas yang akan dipasang didalam box culvert, kebutuhan (jumlah) jaringan utilitas yang akan dipasang, serta jarak aman yang diijinkan sesuai peraturan yang berlaku. Jarak aman kabel tanah dengan utilitas lain perlu diperhatikan guna menjamin keamanan box culvert yang digunakan sebagai media pemasangan jaringan utilitas terpadu. Berikut ini merupakan jarak aman kabel tanah dengan jaringan utilitas yang lain.

Tabel 1.
Jarak Kabel Tanah Dengan Utilitas Lain

Persilangan Dengan			Jarak Tidak Kurang Dari
Kabel Tegangan Rendah (TR)			>30cm
Kabel Telkom			>50cm
Pipa Gas Negara			>50cm
Pipa Air			>10cm

Sumber : PT.PLN (Persero), 2010

China juga sudah menerapkan *Walkway Integrated Common Utility*. *Walkway Integrated Common Utility* merupakan sebuah terowongan utilitas yang mengintegrasikan antara fungsi penempatan utilitas dan jalan.⁴ Istilah ini sama dengan *ducting system* yang digunakan di negara Singapura. *Walkway Integrated Common Utility* memberikan manfaat baru karena bisa digunakan sebagai trotoar, persimpangan jalan, dan lintasan jalan. *Walkway Integrated Common Utility* terdiri dari dua ukuran, ukuran yang lebih pendek mencakup semua lini utilitas lokal dan ukuran yang lebih tinggi untuk utilitas utama. Berikut merupakan *Walkway Integrated Common Utility* di Singapura.



Gambar 3 : *Walkway Integrated Common Utility* di Singapura

Secara teknis, rencana pembangunan box culvert sebagai media penempatan jaringan utilitas secara terpadu berpijak pada analisa tentang

⁴ Bushman, sebagaimana dikutip dalam Feasibility Study Pemasangan Jaringan Utilitas secara terpadu, Dinas PU Bina Marga dan Pematusan, 2013

keamanan (jarak aman antar utilitas dan keamanan penempatan jaringan) dan kelayakan (Feasibility study) dari segi manfaat, ekonomi dan kondisi teknis.

Dalam hal penempatan jaringan utilitas secara terpadu dalam media box culvert, Pemerintah perlu memperhatikan pelayanan yang akan diberikan atas kewajiban yang diberikan kepada perusahaan yang memasang jaringan untuk meletakkan jaringannya di tempat yang telah disediakan oleh Pemerintah Kota.

Perlu mendapatkan perhatian bahwa kewajiban penempatan jaringan utilitas secara terpadu baru bisa diberlakukan dalam hal di titik tempat penempatan jaringan utilitas tersebut telah terpasang sarana box culvert sebagai media jaringan utilitas terpadu. Persebaran pemasangan box culvert telah banyak dilakukan oleh Pemerintah Kota di seluruh wilayah Surabaya, namun jumlah ini masih jauh dari cukup, mengingat luas wilayah Surabaya dan tingginya tingkat kebutuhan masyarakat atas jaringan utilitas, keberadaan box culvert perlu terus ditambah pada setiap tahunnya.

Dalam upaya untuk mewujudkan penataan pemanfaatan jaringan utilitas terpadu yang sesuai dengan tata ruang dan mendorong pertumbuhan kota serta memperhatikan aspek keamanan, pemeliharaan jaringan utilitas dan pengelolaan lingkungan sekitar box culvert, maka penataan pemanfaatan box culvert sebagai jaringan utilitas terpadu harus memperhatikan:

- a. aspek keamanan box culvert;
- b. kemampuan pemeliharaan jaringan;
- c. kewajiban para pemilik jaringan utilitas untuk menempatkan jaringan utilitasnya di dalam box culvert yang ditentukan;
- d. kewajiban dari para pemilik jaringan untuk membayar retribusi dari pemanfaatan box culvert jaringan utilitas tersebut; dan
- e. pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kota kepada para pemilik jaringan atas penempatan tersebut.

Penataan box culvert sebagai jaringan utilitas terpadu juga harus menyesuaikan dengan zonasi tata ruang, serta penanganan atas keberadaan jaringan utilitas eksisting yang telah diletakkan di bawah badan jalan. Dalam hal di titik tempat pemasangan tersebut belum tersedia jaringan box culvert, maka instansi utilitas wajib memasang dan menempatkan jaringan utilitasnya dengan rapi di bawah permukaan tanah. Apabila terjadi kerusakan sarana/prasarana kota akibat pekerjaannya tersebut, maka instansi utilitas wajib segera memperbaiki kondisi tersebut.

Sampai saat ini terdapat beberapa perusahaan yang telah memasang jaringan utilitas (termasuk jaringan *fiber optic*) saat ini di Kota Surabaya, sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 2.
Perusahaan yang telah memasang jaringan utilitas

No.	Nama Perusahaan	Jaringan
1	PT. PLN (Persero)	
2	Perusahaan Gas Negara (PGN)	
3	Dinas PDAM	
4	PT. Telkom	Jaringan fiber optik
5	PT. XL	Jaringan fiber optik
6	PT. Telkomsel	Jaringan fiber optik
7	PT. Indosat	Jaringan fiber optik

Sumber : Dinas PU Bina Marga dan Pematusan, Surabaya (2013)

Perusahaan-perusahaan tersebut ada yang memasang jaringan utilitas diatas permukaan tanah (PT. PLN) dan ada yang memasangnya di dalam permukaan tanah. Dengan keberadaan peraturan ini akan memberikan kepastian hukum tentang penyelenggaraan jaringan utilitas di Kota Surabaya, termasuk hak dan kewajiban dari para pemilik jaringan utilitas.

C. KAJIAN PRAKTIK PENYELENGGARAAN JARINGAN UTILITAS SELAMA INI

Pemasangan dan/atau perbaikan jaringan utilitas dilakukan di daerah Ruang Milik Jalan (RUMIJA) dan dilakukan dengan metode melakukan galian jalan. Hal ini menimbulkan permasalahan karena seringkali terhalang akibat pembangunan atau pemulihan jaringan utilitas ini, banyak sarana/prasarana kota yang rusak. Di sisi lain kegiatan galian jalan untuk pembangunan atau pemulihan jaringan utilitas tersebut mengakibatkan jalan yang semula berkondisi baik menjadi berpotensi rusak karena adanya galian tersebut. Selain hal tersebut, terkadang terdapat beberapa instansi utilitas yang tidak melaksanakan perbaikan/ pemeliharaan terhadap kerusakan yang ada pada aset daerah yang telah menjadi pembangunan atau pemulihan jaringan utilitas.

Keberadaan jaringan utilitas yang ditanam dalam tanah tanpa standarisasi pengaturan, juga menimbulkan kesulitan bagi pemerintah Kota untuk melakukan pembangunan infrastruktur lain demi kepentingan umum. Hal ini dikarenakan

pembangunan seringkali mengenai jaringan utilitas yang telah ada, dan oleh karenanya pemerintah kota harus memindahkan jaringan tersebut atas beban biaya pemerintah. Selain membutuhkan biaya mahal juga menimbulkan in-efisiensi tenaga dan waktu yang diperlukan untuk kegiatan pemindahan jaringan tersebut. Kondisi ini membebani anggaran daerah, dimana alokasi anggaran tersebut seharusnya dapat dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur lain yang lebih bermanfaat bagi masyarakat.

Oleh karenanya penataan atas penyelenggaraan jaringan utilitas sangatlah mendesak untuk segera dilakukan, sehingga atas kondisi tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 38 Tahun 2013 tentang Pembangunan Jaringan Utilitas di Kota Surabaya yang telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas di Kota Surabaya. Peraturan Walikota ini diubah dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 49 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas di Kota Surabaya (Perwali 8/ 2016).

Di dalam Pasal 2 Perwali 8/2016, menegaskan bahwa penyelenggaraan jaringan utilitas bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan aparatur Pemerintah Daerah dalam mengatur perencanaan, perizinan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan dan pelaporan atas penyelenggaraan jaringan utilitas. Lebih lanjut, Pasal 3 Perwali 8/2016 mengatur tentang prinsip-prinsip yang harus dilaksanakan dalam penyelenggaraan jaringan utilitas, yaitu:

- a. berorientasi terhadap pelayanan masyarakat;
- b. mengutamakan kepentingan umum;
- c. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah daerah;
- d. keamanan, ketertiban dan keselamatan umum; dan
- e. estetika.

Dalam rangka pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan jaringan utilitas, maka saat ini dibentuk Tim Koordinasi Pembangunan Jaringan Utilitas (KPJU) untuk memastikan kebijakan penataan penyelenggaraan jaringan utilitas. Tim KPJU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Perwali 8/2016, yaitu:

- a. Tim Monitoring dan Evaluasi KPJU, terdiri dari:
 1. Walikota selaku Pembina I;
 2. Wakil Walikota selaku Pembina II;
 3. Sekretaris Daerah selaku Pengarah;
 4. Asisten Perekonomian dan Pembangunan selaku Koordinator;
 5. Kepala Bagian Bina Program selaku sekretaris merangkap anggota;
 6. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan selaku anggota.

b. Tim Teknis KPJU, terdiri dari:

1. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan selaku Ketua;
2. Kepala Bidang Perancangan dan Pemanfaatan pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan selaku Sekretaris;
3. Unsur Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan selaku Anggota;
4. Unsur Badan Perencanaan Pembangunan selaku Anggota;
5. Unsur Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang selaku Anggota;
6. Unsur Dinas Kebersihan dan Pertamanan selaku Anggota;
7. Unsur Dinas Perhubungan selaku Anggota;
8. Unsur Dinas Komunikasi dan Informatika selaku Anggota;
9. Unsur Bagian Bina Program selaku Anggota.

Peraturan Walikota *a quo* mewajibkan setiap pemilik jaringan utilitas (instansi utilitas) dalam hal melaksanakan Pembangunan Jaringan Utilitas, wajib memiliki Surat Izin Pelaksanaan Kegiatan dan Izin Penempatan. Pengaturan ini masih menyisakan kesulitan bagi pemerintah kota untuk melakukan pengendalian penyelenggaraan jaringan utilitas, khususnya pada penerapan sanksi bagi instansi utilitas yang melanggar. Oleh karenanya di dalam hal pengaturan mengenai pengendalian penyelenggaraan jaringan utilitas seharusnya dalam bentuk hukum Peraturan Daerah, karena memuat hak dan kewajiban masyarakat. Di dalam peraturan daerah tersebut mengatur mengenai ketentuan perizinan, hak dan kewajiban atas izin yang diterbitkan serta penerapan sanksi dalam hal instansi utilitas tidak mengindahkan ketentuan yang melekat pada izin.

Berdasarkan kondisi eksisting tentang penyelenggaraan jaringan utilitas, bentuk hukum yang digunakan sebagai payung hukum saat ini masih berupa Peraturan walikota, sehingga diperlukan pengaturan dalam bentuk hukum Peraturan Daerah yang substansinya member kepastian hukum tentang hak dan kewajiban baik bagi pemerintah kota maupun instansi utilitas. Keberadaan pengaturan ini merupakan tindak pemerintahan (*bestuur handelilngen*) sebagai upaya penyelesaian permasalahan terkait dengan penyelenggaraan jaringan utilitas agar pembangunan jaringan utilitas dapat dilakukan secara terencana, sistematis, sesuai dengan tata ruang dan meningkatkan estetika kota, serta dapat mendorong perkembangan perekonomian dan kenyamanan masyarakat.

D. KAJIAN IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN JARINGAN UTILITAS

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas merupakan salah satu upaya hukum yang memberikan dasar hukum dan prosedur bagi pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan pengendalian atas penyelenggaraan jaringan utilitas. Termasuk di dalamnya adalah kewajiban setiap instansi utilitas untuk memiliki Izin Pelaksanaan Kegiatan sebelum memulai kegiatan pembangunan jaringan utilitas dan izin penempatan sebelum jaringan utilitas tersebut ditempatkan, sekaligus menegaskan kewajiban instansi utilitas untuk memenuhi semua ketentuan yang melekat pada izin, diantaranya adalah pemulihan kondisi sarana prasarna kota yang terkena pekerjaan pemasangan/pemeliharaan jaringan utilitas, serta meletakkan jaringan utilitasnya pada box culvert sebagai media jaringan utilitas terpadu apabila telah tersedia di titik pemasangan tersebut. Kewajiban memenuhi ketentuan yang melekat pada izin tersebut, disertai dengan rumusan sanksi yang diterapkan apabila si pegang izin melanggar ketentuan tersebut.

Dengan adanya pengaturan penyelenggaraan jaringan utilitas, maka Pemerintah kota mempunyai dasar hukum dalam melakukan tindakan-tindakan pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan utilitas di kota Surabaya, baik atas jaringan yang berada di atas permukaan tanah (sebagaimana yang sudah ada eksisting) dan jaringan utilitas yang berada di bawah permukaan tanah.

Pengendalian terhadap pembangunan jaringan utilitas diatas permukaan tanah dapat dilakukan dengan memberikan parameter yang ketat dalam memberikan perizinan pembangunan jaringan utilitas baru yang akan dipasang di atas permukaan tanah. parameter yang dapat digunakan yaitu keamanan dan estetika serta prinsip-prinsip Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan penerapan parameter yang jelas, maka segala kegiatan pembangunan jaringan utilitas baru yang berada di atas permukaan tanah diharapkan dapat dikendalikan dengan baik.

Terkait dengan jaringan utilitas di atas tanah eksisting yang belum memiliki izin, maka pemerintah kota berkewajiban untuk melakukan upaya-upaya fasilitasi dan mendorong agar pihak instansi utilitas segera mengurus perizinan yang diperlukan. Dalam rangka mendukung keinginan pemerintah kota dalam mewujudkan penataan jaringan utilitas yang berestetika, maka khusus untuk jaringan utilitas yang berada di atas permukaan tanah diperlukan aturan peralihan bahwa instansi utilitas diharapkan memindahkan jaringannya ke dalam permukaan tanah dalam waktu 15-20 tahun mendatang. Jangka waktu ini diperlukan agar instansi utilitas sudah dapat merencanakan pembangunan utilitas yang akan

mereka lakukan. Pembangunan jaringan utilitas sangat terkait dengan jumlah investasi yang besar, oleh karenanya kepastian hukum dari pemerintah kota yang dituangkan dalam Raperda ini sangat diperlukan bagi mereka untuk mengatur rencana kerja masing-masing.

Sedangkan dalam hal pengendalian terhadap pembangunan jaringan utilitas baru di dalam permukaan tanah atau terhadap kegiatan pemeliharaan jaringan utilitas eksisting di dalam permukaan tanah, maka diperlukan ketentuan tegas, bahwa instansi utilitas wajib memenuhi seluruh ketentuan yang melekat pada izin, termasuk di dalamnya melakukan perbaikan dan pemulihan kondisi sarana prasarana kota yang terkena dampak pembangunan. Dalam hal instansi utilitas tidak mau/tidak bersedia/ belum melakukannya, maka Pemerintah daerah dapat melakukan kegiatan perbaikan/pemulihan tersebut, dengan pembiayaan yang bersumber dari pencairan jaminan pelaksanaan/ jaminan pemeliharaan yang telah disampaikan oleh instansi utilitas sebagai prasyarat penerbitan izin.

Terkait dengan kebijakan pengendalian pembangunan jaringan utilitas di dalam permukaan tanah, dalam hal pada titik penempatan jaringan tersebut terlah tersedia box culvert yang merupakan media jaringan utilitas terpadu, maka instansi utilitas berkewajiban untuk memindahkan jaringan mereka masuk ke dalam jaringan utilitas. Kebijakan ini akan diterapkan bertahap, sesuai dengan kemampuan pemerintah kota dalam menyediakan infrastruktur.

Tujuan pembentukan peraturan daerah ini adalah untuk menjawab permasalahan tentang penyelenggaraan jaringan utilitas selama ini sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Pengaturan tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas diharapkan dapat “memaksa” para instansi utilitas dan memberikan kepastian hukum atas prosedur penyelenggaraan jaringan utilitas, ketentuan perizinan (bagi jaringan utilitas yang berada di atas dan dibawah permukaan tanah) dan sanksi yang dapat diterapkan, ketentuan jaminan pelaksanaan dan jaminan pemeliharaan serta secara tidak langsung mengajak kepada para instansi utilitas untuk mulai merencanakan kegiatan pembangunan jaringan utilitasnya.

Untuk mencapai tujuannya, maka di dalam pengaturan tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas perlu mengatur hal-hal, diantaranya:

- a. Perencanaan pembangunan jaringan utilitas.
- b. Perizinan bagi instansi utilitas dalam melaksanakan pembangunan/pemulihan jaringan utilitas.
- c. Hak dan Kewajiban yang melekat pada izin bagi instansi utilitas ketika melaksanakan pembangunan/pemulihan jaringan utilitas, baik dalam hal perbaikan/pemeliharaan sarana/prasarana kota yang rusak.

- d. Ketentuan Jaminan pelaksanaan dan jaminan pemeliharaan.
- e. Ketentuan mengenai sewa.
- f. Penyediaan sarana box culvert oleh Pemerintah Daerah sebagai tempat untuk menempatkan jaringan utilitas secara terpadu.
- g. Pengendalian dan pengawasan.
- h. Penegakan Hukum.
- i. Ketentuan peralihan (untuk mengakomodasi kondisi eksisting yang ada).

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Penataan pemanfaatan jaringan utilitas merupakan salah satu upaya pemerintah untuk melakukan penataan ruang di wilayah kota. Dengan demikian pengaturan pemanfaatan jaringan utilitas di Kota Surabaya harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan jaringan utilitas dan penataan ruang wilayah. Hal ini merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mencantumkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi baik wewenang maupun substansinya.

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas perlu melakukan kajian terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun secara horisontal. Analisis peraturan perundang-undangan juga dilakukan terhadap peraturan daerah, khususnya yang berlaku sebagai dasar hukum terhadap penataan pemanfaatan jaringan utilitas terpadu. Dengan demikian dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas, peraturan perundang-undangan yang dievaluasi dan dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah,

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain hal tersebut dapat kita pahami bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 terbagi atas Urusan Absolut, Urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk menyelenggarakannya. Termasuk dalam kategori urusan absolut ini yaitu Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Sedangkan urusan konkuren merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota). Urusan konkuren tersebut dapat dibedakan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dapat dibedakan lagi menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dari ketentuan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tersebut ada beberapa urusan pemerintahan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagaimana telah diatur dalam Pasal 12, yang mengatur sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan
 - f. masyarakat; dan
 - g. sosial.
2. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;

- e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
3. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Terkait dengan ketentuan pasal 12 Jo. Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dapat dipahami bahwa urusan penataan ruang merupakan salah satu urusan wajib terkait dengan pelayanan dasar yang wajib dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Oleh karenanya dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi otonomi daerah Pemerintah Kota Surabaya perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas sebagai dasar legalitas bagi pemerintah kota Surabaya untuk melakukan penataan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan utilitas di wilayah kota Surabaya.

2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Dalam hal penataan ruang, Pasal 11 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No 26 Tahun 2007 mengatur tentang kewenangan Pemerintah Daerah Kota, yang meliputi:

- (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
 - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
 - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota;
 - b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:
 - a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
 - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Selain itu dapat dipahami bahwa Pemanfaatan ruang wilayah tersebut dapat dibedakan menjadi :

1. *pemanfaatan ruang secara vertikal*
2. *pemanfaatan ruang di dalam bumi.*⁵

Penjelasan Pasal 32 *a quo* menyatakan bahwa tujuan Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi adalah untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif.

Pemanfaatan ruang secara vertikal, semisal berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sedangkan, pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi, antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah.

⁵ Pasal 32 ayat 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang tersebut, Pemerintah Daerah dapat menggunakan beberapa instrumen sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 35 diantaranya melalui:

- a. penetapan peraturan zonasi;
- b. ketentuan perizinan;
- c. pemberian insentif dan disinsentif; serta
- d. pengenaan sanksi.

Instrumen tersebut haruslah bersifat mengikat masyarakat, dengan demikian figur hukum yang tepat dalam mengatur norma-norma yang mengikat masyarakat dalam pengendalian Penyelenggaraan Jaringan Utilitas adalah Peraturan Daerah.

3. Peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas di Kota Surabaya, sebagaimana diubah dengan Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan atas peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas di Kota Surabaya

Peraturan Walikota Nomor 49 Tahun 2015 (Perwali 49/2015) tersebut merubah dan mencabut Peraturan Walikota Nomor 38 Tahun 2013 tentang Pembangunan Jaringan Utilitas di Kota Surabaya. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Perwali 49/2015 yang dimaksud dengan Jaringan Utilitas adalah sistem jaringan instalasi antara lain :

- a. Jaringan beserta kelengkapan untuk instalasi air minum/bersih, telekomunikasi, gas dan bahan bakar lainnya, listrik, sanitasi, alat pemberi isyarat lalu lintas, televisi kabel, alat pemantau kelayakan udara dan jaringan lainnya;
- b. Jaringan kabel tanah / udara, kabel duct, tiang telepon, gardu-gardu dan sarana telekomunikasi lainnya;
- c. Jaringan pipa di dalam tanah dan jaringan utilitas lain.

Lebih lanjut, Pasal 3 menegaskan prinsip-prinsip yang harus melandasi penyelenggaraan jaringan utilitas, diantaranya:

- a. berorientasi terhadap pelayanan masyarakat;
- b. mengutamakan kepentingan umum;
- c. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah daerah;
- d. keamanan, ketertiban dan keselamatan umum; dan
- e. estetika.

Dari ketentuan tersebut, jelas bahwa setiap penyelenggaraan jaringan utilitas haruslah sesuai dengan tata ruang kota yang telah ditetapkan serta memenuhi prinsip estetika. Untuk memastikan penyelenggaraan jaringan utilitas telah sesuai

dengan prinsip-prinsip tersebut, maka dibentuklah Tim Koordinasi Penyelenggaraan Utilitas (KJPU), yang terdiri dari Tim Monitoring dan Evaluasi; dan Tim Teknis. Ketentuan mengenai tim monitoring dan evaluasi dan tim teknis tersebut diatur dalam Pasal 4-6 Perwali *a quo*. Setiap unsur dalam Tim KPJU wajib melaksanakan tugas sebagaimana yang ditentukan dalam perwali 49/2015.

Dalam penyelenggaraan jaringan utilitas, terdapat beberapa tahapan, yaitu:

a. Perencanaan (Pasal 7)

dalam tahap perencanaan ini, setiap instansi utilitas wajib menyampaikan rencana induk pemasangan jaringan utilitas kepada Walikota melalui Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan, disertai dengan penyampaian program tahunan pemasangan jaringan utilitas kepada Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan paling lambat pada akhir bulan November tahun sebelumnya.

Rencana induk ini akan dibahas oleh Tim Teknis KPJU dengan melibatkan instansi utilitas. Hasilnya disampaikan kepada Tim Monev KPJU.

b. Pelaksanaan (Pasal 9)

Pembangunan jaringan utilitas dilaksanakan di dalam tanah dan/atau di dalam tanah. Keseluruhan kegiatan pembangunan jaringan utilitas tersebut perlu mendapatkan izin dengan parameter yang jelas.

Dalam hal di lokasi pemasangan jaringan utilitas telah terdapat jaringan box culvert sebagai media jaringan utilitas terpadu, maka instansi utilitas wajib memasang jaringan utilitasnya pada jaringan utilitas terpadu tersebut.

c. Kewajiban Instansi Utilitas (Pasal 11)

Sebelum melaksanakan kegiatan penyelenggaraan jaringan utilitas, instansi utilitas wajib memiliki Izin Pelaksanaan Kegiatan dan Izin Penempatan (Pasal 14). Instansi utilitas sebagai pemegang izin wajib melaksanakan:

- pengaturan lalu lintas selama pelaksanaan pekerjaan pembangunan atau pemeliharaan jaringan utilitas dengan berkoordinasi kepada instansi yang berwenang;
- menjaga, memelihara jaringan utilitas dan bertanggungjawab atas segala kerusakan yang ditimbulkan.

- d. Sewa untuk penempatan jaringan utilitas pada sarana jaringan utilitas terpadu dan/atau ruang manfaat jalan milik/dikuasi oleh pemerintah daerah (Pasal 12)

Pengaturan ini dilakukan sesuai dengan prosedur sewa barang milik daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan dalam Peraturan Walikota ini cukup lengkap, namun perlu dipahami bahwa terdapat beberapa hal yang tidak bisa diatur dalam Peraturan Walikota tersebut, khususnya berkaitan dengan bagaimana penindakan terhadap instansi utilitas yang telah melakukan pelanggaran dalam pembangunan/pemeliharaan jaringan utilitas. Oleh karenanya dan merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, substansi dasar legalitas pengaturan penyelenggaraan jaringan utilitas harus dalam bentuk **peraturan daerah**, yang didalamnya selain memuat ketentuan perizinan juga mekanisme sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan yang melekat pada izin.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

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 papan.

Dalam memenuhi kebutuhan tersebut, perlu didukung dengan infrastuktur yang memadai sehingga tercipta kenyamanan masyarakat dalam beraktivitas sehari-hari demi menunjang hak masyarakat untuk berusaha guna mendapatkan penghidupan yang layak sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) UUD Negara Republik Tahun 1945. Dengan ketersediaan infrastuktur yang memadai dan peningkatan estetika kota melalui penataan jaringan utilitas di dalam kota akan meningkatkan kenyamanan masyarakat dan mendorong kreativitas masyarakat dalam berusaha.

Disisi lain, kepentingan para instansi utilitas harus tetap terjaga, guna menjaga keberlangsungan usahanya serta guna menjamin ketersediaan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, mengingat bahwa jaringan utilitas terkait dengan kebutuhan dasar masyarakat, contoh: air (PDAM), gas (Perusahaan Gas Negara), listrik (PLN), Telekomunikasi (PT. Telkom) serta kabel *fiber optic* yang terkait dengan telekomunikasi (PT. Telkomsel, PT.XL, PT. Indosat).

Dalam menyeimbangkan hak manusia untuk berusaha, memperoleh kenyamanan dalam berkegiatan sehari-hari dan memperoleh pelayanan dasar dari adanya jaringan utilitas serta hak para pelaku usaha pemilik jaringan utilitas untuk tetap menempatkan jaringan utilitasnya dalam rangka melakukan usahanya dan pelayanan bagi masyarakat, maka Pemerintah Kota Surabaya berkehendak untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas, agar pembangunan/pemeliharaan jaringan utilitas yang tersedia di Kota Surabaya dapat memberikan kewajiban pada instansi utilitas untuk tetap memperbaiki/memelihara sarana/prasarana kota yang mungkin bisa rusak. Ruang lingkup pengaturan ini

pada pembangunan dan/atau pemeliharaan jaringan utilitas yang berada di atas dan bawah permukaan tanah.

Di dalam Rancangan Peraturan Daerah ini juga memberikan kepastian bahwa setiap kegiatan terkait dengan penyelenggaraan jaringan utilitas wajib memiliki izin (izin pelaksanaan kegiatan dan izin penempatan), setiap pemegang izin wajib memenuhi seluruh ketentuan yang melekat pada izin dan terdapat sanksi bila melanggar ketentuan tersebut. Apabila pada titik lokasi penempatan jaringan utilitas baru tersebut sudah tersedia fasilitas jaringan utilitas terpadu, maka instansi utilitas wajib meletakkan jaringannya kedalam instalasi tersebut.

Secara filosofis, tujuan utama yang diharapkan dari pengaturan ini adalah terciptanya tata ruang kota Surabaya yang aman, nyaman dan berestetika. Hal ini sebagai implementasi pemenuhan hak masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen). Pemanfaatan jaringan utilitas diharapkan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat Kota Surabaya secara berkelanjutan untuk generasi sekarang dan generasi mendatang.

Kehendak Pemerintah Kota Surabaya untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas merupakan implementasi dari peranan negara sebagaimana dijabarkan yang dipertegas oleh pendapat W. Friedmann⁶ yang membagi fungsi negara ke dalam, diantaranya :

1. Fungsi negara sebagai penyedia (*provider*).

fungsi Provider dikaitkan dengan konsep kesejahteraan sosial (*welfare state*), bahwa negara bertanggung jawab menyediakan sarana dan prasarana untuk layanan sosial dalam rangka menjamin standar kehidupan bagi masyarakat. Dalam hal ini pemerintah kota Surabaya berfungsi sebagai penyedia layanan publik bagi masyarakat yaitu sarana infrastruktur terkait dengan optimalisasi pemanfaatan jalan bagi masyarakat serta penataan keberadaan jaringan utilitas;

2. Fungsi Negara sebagai wasit (*Umpire*),

pemerintah kota berfungsi sebagai penjaga keseimbangan yang mengakomodasi segala kepentingan baik para pemilik jaringan utilitas (pelaku usaha), kepentingan masyarakat umum, dan kepentingan pemerintah sendiri (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) dalam melakukan kebijakan penataan kota. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kota Surabaya selain harus mengakomodir kepentingan para stakeholder juga kepentingan terkait dengan kelestarian lingkungan hidup, kepentingan ekonomi dan kepentingan terkait lainnya.

⁶ Secara teoritis menurut W. Friedmann, Negara memegang beberapa fungsi yaitu: (a) Negara sebagai *regulator*; (b) Negara sebagai *provider* (penyedia layanan publik); (c) Negara sebagai *entrepreneur*; dan (d) Negara sebagai wasit. Friedman Wolfgang, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Stevens, Sons, London, 1971

3. Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*),

Sebagai regulator, pemerintah kota Surabaya berwenang untuk membuat kebijakan hukum terkait dengan fungsi kontrolnya terhadap kegiatan Pemanfaatan jaringan utilitas terpadu. Fungsi ini merupakan kekuatan untuk mengatur penataan terhadap pemanfaatan jaringan utilitas terpadu agar dapat dimanfaatkan secara adil dan memberikan manfaat kepada masyarakat baik saat ini maupun bagi generasi mendatang. Pengaturan ini juga sebagai dasar legalitas tindakan pemerintah dalam melakukan penataan jaringan utilitas di Kota Surabaya;

Secara spesifik kebijakan pemerintah kota Surabaya dalam hal pembangunan dan penataan ruang (dalam hal ini penyelenggaraan jaringan utilitas) merupakan implementasi dari visi Kota Surabaya sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kota Surabaya 2010-2015 yaitu sebagai “Surabaya kota Perdagangan dan Jasa Internasional, berkarakter Lokal yang Cerdas, Bersih dan Manusiawi dan Berbasis Ekologi”. Visi kota Surabaya tersebut ditransformasikan menjadi empat misi besar kota Surabaya, yaitu⁷:

1. Misi membangun kehidupan kota yang lebih CERDAS melalui peningkatan sumber daya manusia yang didukung oleh peningkatan kualitas intelektual, mental-spiritual, ketrampilan, serta kesehatan warga secara terpadu dan berkelanjutan.
2. Misi menghadirkan suasana kota yang MANUSIAWI melalui peningkatan aksesibilitas, kapasitas, dan kualitas pelayanan publik, reformasi birokrasi, serta pemanfaatan sumber daya kota untuk sebesar-besarnya kesejahteraan warga.
3. Misi mewujudkan peri kehidupan warga yang BERMARTABAT melalui pembangunan ekonomi berbasis komunitas yang mengutamakan perluasan akses ekonomi demi mendukung peningkatan daya cipta serta kreatifitas segenap warga Kota Surabaya dalam upaya penguatan struktur ekonomi lokal yang mampu bersaing di kawasan regional dan internasional.
4. Misi menjadikan Kota Surabaya semakin layak-huni melalui pembangunan infrastruktur fisik dan sosial secara merata yang BERWAWASAN LINGKUNGAN.

Visi dan misi kota Surabaya sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kota Surabaya 2010-2015 tersebut dijabarkan dalam berbagai kebijakan umum kota Surabaya. Perlunya pengendalian pembangunan/pemeliharaan jaringan utilitas serta pembangunan box culvert sebagai media peletakan jaringan utilitas

⁷ RPJMD Kota Surabaya tahun 2010-2015, Bapekko Surabaya

merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah Kota Surabaya dalam pemanfaatan ruang wilayah dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah khususnya bagi penempatan jaringan utilitas di wilayah Kota Surabaya. Mendatang, diharapkan dengan kebijakan ini dapat mendorong pemanfaatan ruang kota yang lebih efisien, efektif, dan meningkatkan estetika kota.

B. Landasan Sosiologis

Secara geografis Kota Surabaya terletak 112° 36' sampai dengan 112° 54' Bujur Timur, dan 7° 12' sampai 7° 21' Lintang Selatan, dengan batas-batas administrasi sebagai berikut :

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

Topografi regional Kota Surabaya merupakan dataran rendah sekitar 80% (25.919,04 Ha), dengan ketinggian 3-6 meter di atas permukaan laut, pada kemiringan < 3 %. Sebagian lagi pada sebelah barat (12.77%) dan sebelah selatan (6.52%) merupakan daerah perbukitan landai dengan ketinggian 25-50 m di atas permukaan laut dan kemiringan 5 – 15%an. Ketinggian tanah sekitar 0 – 30 m di atas permukaan laut dan di bagian daerah pantai memiliki ketinggian 1 – 3 m di atas permukaan laut dan sebagian lagi lebih rendah dari permukaan laut. Secara keseluruhan ketinggian daerah Kota Surabaya terbagi dalam 2 , yaitu :

- Ketinggian lebih dari 20 meter sekitar 12,76 % di wilayah Karang Pilang
- Ketinggian 0 – 10 sekitar 80,7% di wilayah Timur, Utara, Selatan dan Pusat;
- Ketinggian 10 – 20 m sekitar 12,53% di wilayah Barat dan Selatan.

Kota Surabaya memiliki luas wilayah kurang lebih 326,36 Km² yang terbagi atas 5 wilayah pembantuan Walikota, yaitu : Surabaya Selatan, Surabaya Utara, Surabaya Timur, Surabaya Barat dan Surabaya Pusat yang terdiri 31 Kecamatan dengan 163 Kelurahan.

Secara demografis, berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil per bulan April 2016, Kota Surabaya memiliki penduduk sebanyak 2.966.545.⁸ Angka tersebut mengalami penurunan dari data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada tahun 2011 yang mencapai angka 3.001.043 jiwa dengan perincian 1.442.698 jiwa laki-laki dan 1.578.345 jiwa perempuan⁹ dengan komposisi yang relatif seimbang antara laki-laki dengan perempuan yaitu terdiri dari 50,18 persen

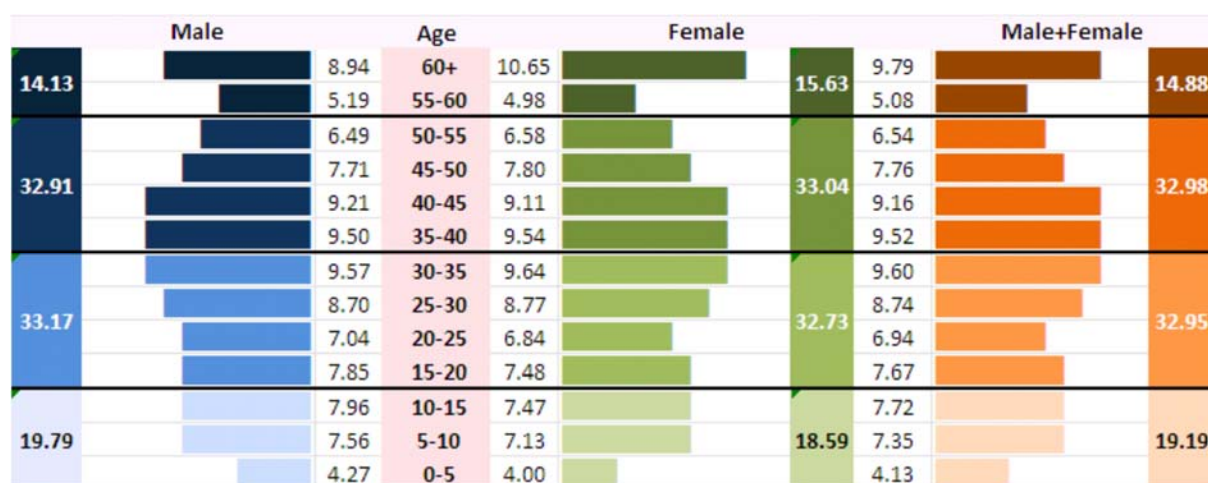
⁸ <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/> diakses pada tanggal 29 April 2016

⁹ www.dispenduk_capil.surabaya.go.id diakses pada tanggal 20 Maret 2011

Laki-laki dan 49,82 persen perempuan. Penurunan tersebut disebabkan masih banyaknya penduduk Surabaya yang belum melakukan rekam e-KTP.

Dengan luas wilayah yang seluas 33.048 Ha maka tingkat kepadatan Kota Surabaya sebesar 8.864 jiwa/km². Jika dilihat berdasarkan struktur usianya, penduduk Kota Surabaya lebih banyak berusia produktif yaitu 35 tahun sampai 54 tahun atau sebesar 32,98 persen dari total penduduk, selanjutnya pada usia 15 tahun sampai 34 tahun atau sebesar 32,95 persen. Sedangkan pada proporsi penduduk usia tua hanya 14,89 persen dan sisanya proporsi penduduk usia muda atau anak-anak yaitu usia kurang dari 14 tahun yaitu 19,19 persen¹⁰. Piramida penduduk Surabaya pada tahun 2010 berdasarkan jenis kelamin dan usia, sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kota Surabaya 2010-2015 menunjukkan grafik berikut:

Grafik 1.
Piramida Penduduk Surabaya tahun 2010



Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, RPJMD Surabaya 2010-2015

Persebaran penduduk di Surabaya tersebar dalam 31 Kecamatan, Tambaksari tercatat sebagai kecamatan yang terpadat penduduknya pada tahun 2010 dengan 204.805 penduduk. Selengkapnya persebaran penduduk di Kota Surabaya dapat dilihat dari Tabel berikut:

¹⁰ Kondisi Demografis Kota Surabaya di dalam RPJMD Kota Surabaya 2010-2015

Tabel 3
Persebaran Penduduk Surabaya di setiap Kecamatan

NO	KECAMATAN	JUMLAH PENDUDUK (JIWA)							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	SURABAYA PUSAT								
1	BUBUTAN	110.455	110.431	111.704	112.781	114.034	115.878	114.160	84.465
2	SIMOKERTO	98.173	99.582	100.948	102.549	104.172	106.530	102.182	79.319
3	TEGALSARI	112.709	113.777	114.867	115.998	117.613	119.471	114.354	85.606
4	GENTENG	64.819	65.282	65.904	67.015	68.152	69.691	67.565	46.548
	SURABAYA UTARA								
5	SEMAMPIR	179.489	180.158	183.134	185.650	188.779	193.186	194.139	151.429
6	PABEAN CANTIKAN	86.913	87.984	89.065	90.397	91.837	93.855	91.332	69.423
7	KREMBANGAN	116.818	118.256	120.098	121.443	123.013	125.159	122.561	106.664
8	KENJERAN	100.249	102.563	105.967	108.771	112.083	116.747	130.609	163.438
9	BULAK	30.964	31.479	32.276	33.017	33.681	35.115	36.588	37.214
	SURABAYA TIMUR								
10	GUBENG	147.267	149.095	151.365	152.827	154.608	157.254	153.067	128.127
11	TAMBAKSARI	205.330	208.935	213.195	216.481	219.100	223.149	226.814	204.805
12	SUKOLOLO	89.353	91.115	93.041	94.826	96.485	99.362	102.772	119.873
13	MULYOOREJO	70.447	71.961	73.846	75.440	76.915	79.379	81.403	94.728
14	RUNGKUT	80.993	82.497	84.455	86.426	88.343	91.502	97.730	121.084
15	TENGGILIS MEJOYO	49.741	50.607	51.662	52.653	53.720	55.480	55.837	72.467
16	GUNUNG ANYAR	40.590	41.471	42.337	43.403	44.577	46.627	49.216	62.120

NO	KECAMATAN	JUMLAH PENDUDUK (JIWA)							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	SURABAYA SELATAN								
17	WONOKROMO	177.934	179.412	181.381	182.683	184.207	186.813	181.684	133.211
18	SAWAHAN	211.686	211.753	214.062	216.636	219.356	223.257	223.218	170.605
19	WONOCOLO	74.402	75.577	76.927	78.053	78.838	80.627	80.825	80.276
20	JAMBANGAN	38.100	38.772	39.773	40.645	41.344	42.961	45.257	46.430
21	GAYUNGAN	41.244	41.736	42.407	43.159	43.775	45.149	46.139	42.717
22	KARANGPILANG	63.009	63.937	65.070	66.081	67.285	69.409	72.055	72.469
23	WIYUNG	53.579	54.215	55.327	56.573	57.665	59.790	63.833	67.987
24	DUKUH PAKIS	53.892	54.905	56.023	56.972	58.068	59.930	60.668	64.249
	SURABAYA BARAT								
25	TANDES	87.141	87.484	88.927	90.310	91.866	94.247	94.200	103.084
26	ASEMROWO	32.761	33.581	34.687	35.602	36.623	38.487	38.778	42.704
27	SUKOMANUNGGAL	89.344	90.686	92.457	93.688	95.077	97.363	97.620	100.612
28	BENOWO	35.657	36.725	38.000	39.215	40.261	42.583	47.223	54.133
29	PAKAL	31.364	32.090	32.984	33.906	34.868	36.717	41.411	47.404
30	LAKARSANTRI	40.947	41.316	42.372	43.523	44.595	46.289	50.527	51.195
31	SAMBIKEREP	44.196	45.079	46.229	47.473	48.612	50.500	54.458	61.101
	JUMLAH	2.659.566	2.692.461	2.740.490	2.784.196	2.829.552	2.902.507	2.938.225	2.765.487

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya 2010, Tahun 2010 hasil sensus Penduduk tahun 2010

Jumlah angka penduduk pada 2016 tersebut, belum termasuk penduduk musiman atau penduduk yang tidak terdata sebagai penduduk Surabaya, penduduk dengan KTP daerah lainnya yang bermukim di Surabaya. Melihat dari jumlah penduduk Surabaya yang tinggi tersebut, maka tingkat kebutuhan masyarakat atas jalan sebagai infrastruktur utama penunjang mobilitas sangatlah tinggi. Berdasarkan data dari Dinas PU Bina Marga dan Pematuan, tahun 2016 jalan di Kota Surabaya adalah sepanjang 1,421,519.95 m, yang terbagi dalam 5

wilayah yaitu Surabaya Timur, Barat, Utara, Selatan dan Pusat, dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4
Rekapitulasi panjang jalan di Kota Surabaya tahun 2016

WILAYAH	PANJANG JALAN	
1. SURABAYA TIMUR	508,822.00	m
2. SURABAYA BARAT	284,103.00	m
3. SURABAYA UTARA	153,366.00	m
4. SURABAYA SELATAN	300,406.00	m
5. SURABAYA PUSAT	174,822.95	m
TOTAL PANJANG JALAN	1,421,519.95	M

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya, 2016

Pertumbuhan ini tidak terlalu signifikan (hanya 68,862.95 m/ 5.09%), jika dibandingkan dengan panjang jalan di Kota Surabaya pada tahun 2013 yang mencapai 1.352.657 m. Sehingga Pemerintah Kota Surabaya perlu melakukan kebijakan-kebijakan strategis yang untuk memenuhi kebutuhan jalan masyarakat sekaligus untuk menyediakan infrastruktur jaringan utilitas. Diperlukan penataan agar jaringan utilitas yang terpasang telah sesuai dengan standar/kriteria dan proses penempatannya ataupun perbaikan jaringan utilitas existing tidak mengganggu kenyamanan masyarakat dalam menggunakan infrastruktur jalan.

Tingkat kebutuhan masyarakat atas jalan dapat dilihat dari komparasi antara panjang jalan yang tersedia dengan jumlah penduduk, sebagaimana tampak pada tabel berikut:

Tabel 5
Panjang Jalan Tahun kurun waktu 2010 dan 2016

No.	Uraian	2010	2011	2013	2016 (s/d Mei 2016)
1	Jumlah Panjang Jalan (Km)	1,426.15	1,352.66	1,352.657	1,421,519.95
2	Jumlah Penduduk	2,929,528	3,024,321	3,092,110	2,966,545*
	%	0.049%	0.045%	0.044%	2.89%

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya, 2016

*Jumlah penduduk yang tercatat pada tahun 2016 tersebut belum termasuk penduduk Surabaya yang belum rekam e-KTP dan penduduk musiman, ataupun penduduk luar Surabaya yang tinggal di Surabaya. Sehingga kondisi eksisting jumlah penduduk yang tinggal di Surabaya lebih besar dari angka tersebut.

Keseluruhan panjang jalan tersebut (1,421,519.95 m) terdiri dari 1.180.379 m jalan dengan kondisi baik, 103,304.95 jalan dengan kondisi sedang dan 137,836 m (0.09%) jalan dengan kondisi rusak (rusak ringan dan rusak berat). Angka kerusakan jalan tersebut dapat terus mengalami peningkatan bila kondisi pemasangan jaringan utilitas dengan menggunakan metode galian terus dilakukan dengan tanpa memperhatikan perbaikan jalan ke kondisi semula. Metode ini akan merusak kondisi sarana/prasarana (dalam hal ini berupa jalan) kota yang semula baik dapat turun menjadi kondisi sedang, rusak ringan atau bahkan rusak berat. Total keseluruhan panjang jalan tersebut dibagi dalam 5 wilayah di kota Surabaya (Surabaya Timur, Barat, Utara, Selatan dan Pusat), dan lebih detail dibagi dalam 31 Kecamatan. Selengkapnya rekap kondisi jalan di Kota Surabaya dan rincian panjang jalan per Kecamatan dan Kelurahan di wilayah kota Surabaya pada tahun 2016, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 6
Panjang Jalan di Surabaya dan Kondisinya

No.	LOKASI	RUAS JALAN	PANJANG JALAN	KONDISI				JUMLAH
				BAIK	SEDANG	RUSAK RINGAN	RUSAK BERAT	
1	SURABAYA PUSAT	374	174,822.95	168,523	4,114	2,186	0	174,822.95
2	SURABAYA UTARA	301	153,366.00	138,281	5,145	9,940	0	153,366.00
3	SURABAYA SELATAN	805	300,406.00	269,985	11,796	18,625	0	300,406.00
4	SURABAYA TIMUR	1,499	508,822.00	396,078	42,785	57,317	12,642	508,822.00
5	SURABAYA BARAT	355	284,103.00	207,512	39,465	17,151	19,975	284,103.00
	JUMLAH	3,334	1,421,519.95	1,180,379.00	103,304.95	105,219.00	32,617.00	1,421,519.95

Ket. : Semua angka di atas dalam satuan meter

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Tabel 7
Panjang Jalan di Surabaya per Kecamatan

WILAYAH SURABAYA TIMUR

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
KECAMATAN GUBENG	KELURAHAN AIRLANGGA	12,427.00 m	
	KELURAHAN BARATA JAYA	17,224.00 m	
	KELURAHAN GUBENG	7,139.00 m	
	KELURAHAN KERTA JAYA	7,660.00 m	
	KELURAHAN MOJO	19,144.00 m	
	KELURAHAN PUCANG SEWU	16,400.00 m	79,994.00 m

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
KECAMATAN GUNUNGANYAR	KELURAHAN GUNUNGANYAR	6,813.00 m	
	KELURAHAN GUNUNGANYAR TAMBAK	11,825.00 m	
	KELURAHAN RUNGKUT MENANGGAL	12,944.00 m	
	KELURAHAN RUNGKUT TENGAH	15,234.00 m	46,816.00
KECAMATAN MULYOOREJO	KELURAHAN MULYOOREJO	27,456.00 m	
	KELURAHAN MANYAR SABRANGAN	10,453.00 m	
	KELURAHAN KALIJUDAN	9,696.00 m	
	KELURAHAN KALISARI	13,021.00 m	
	KELURAHAN KEJAWEN PUTIH TAMBAK	1,426.00 m	
	KELURAHAN SUTOREJO	12,114.00 m	74,166.00 m
KECAMATAN RUNGKUT	KELURAHAN KALIRUNGKUT	18,242.00 m	
	KELURAHAN KEDUNGBARUK	11,213.00 m	
	KELURAHAN MEDOKAN AYU	27,279.00 m	
	KELURAHAN PENJARINGAN SARI	19,813.00 m	
	KELURAHAN RUNGKUT KIDUL	22,120.00 m	
	KELURAHAN WONOREJO	6,092.00 m	104,759.00 m
KECAMATAN SUKOLILO	KELURAHAN GEBANG PUTIH	15,780.00 m	
	KELURAHAN KEPUTIH	4,430.00 m	
	KELURAHAN KLAMPIS NGASEM	8,505.00 m	
	KELURAHAN MEDOKAN SEMAMPIR	9,209.00 m	
	KELURAHAN MENUR PUMPUNGAN	17,239.00 m	
	KELURAHAN NGINDEN JANGKUNGAN	14,226.00 m	
	KELURAHAN SEMOLOWARU	19,405.00 m	88,794.00 m
KECAMATAN TAMBAKSARI	KELURAHAN GADING	21,507.00 m	
	KELURAHAN PACARKELING	7,085.00 m	
	KELURAHAN PACAR KEMBANG	5,065.00 m	
	KELURAHAN PLOSO	15,900.00 m	
	KELURAHAN RANGKAH	4,700.00 m	
	KELURAHAN TAMBAKSARI	3,042.00 m	57,299.00 m
KECAMATAN TENGGILIS MEJOYO	KELURAHAN KENDANGSARI	9,154.00 m	
	KELURAHAN KUTISARI	19,293.00 m	

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
	KELURAHAN PANJANG JIWO	5,404.00 m	
	KELURAHAN PRAPEN	4,656.00 m	
	KELURAHAN KUTISARI	15,824.00 m	
	KELURAHAN TENGGILIS MEJOYO	2,663.00 m	56,994.00 m
	Panjang jalan total Wilayah Surabaya Timur		508,822.00 m

Wilayah Surabaya Barat

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
KECAMATAN BENOWO	KELURAHAN SEMEMI	3,196.00 m	
	KELURAHAN KLAKAREJO	2,363.00 m	
	KELURAHAN ROMO KALISARI	6,460.00 m	
	KELURAHAN TAMBAKLANGON	3,950.00 m	15,969.00 m
KECAMATAN DUKUH PAKIS	KELURAHAN DUKUH PAKIS	14,409.00 m	
	KELURAHAN DUKUH PAKIS	3,731.00 m	
	KELURAHAN GUNUNGSARI	5,582.00 m	
	KELURAHAN PRADA KALI KENDAL	6,662.00 m	30,384.00 m
KECAMATAN LAKARSANTRI	KELURAHAN LIDAHKULON	4,228.00 m	
	KELURAHAN LIDAHWETAN	9,801.00 m	
	KELURAHAN BANGKINGAN	1,730.00 m	
	KELURAHAN SUMURWELUT	1,580.00 m	
	KELURAHAN JERUK	2,855.00 m	
	KELURAHAN LAKARSANTRI	2,000.00 m	22,194.00 m
KECAMATAN SAMBIKEREK	KELURAHAN SAMBIKEREK	13,106.00 m	
	KELURAHAN LONTAR	7,925.00 m	
	KELURAHAN MADE	4,650.00 m	
	KELURAHAN BERINGIN	3,415.00 m	29,096.00 m
KECAMATAN SUKOMANUGGAL	KELURAHAN PUTAT GEDE	4,984.00 m	
	KELURAHAN SIMOMULYO	9,379.00 m	
	KELURAHAN SONO KAWIJENAN	18,268.00 m	
	KELURAHAN TANJUNG SARI	11,231.00 m	

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
	KELURAHAN SUKOMANUNGGAL	2,550.00 m	46,412.00 m
KECAMATAN TANDES	KELURAHAN BANJAR SUGIHAN	3,179.00 m	
	KELURAHAN BLIBIS	2,602.00 m	
	KELURAHAN GADEL	2,919.00 m	
	KELURAHAN KARANGPOH	3,872.00 m	
	KELURAHAN MANUKAN KULON	83,091.00 m	
	KELURAHAN MANUKAN WETAN	5,690.00 m	
	KELURAHAN TANDES KIDUL	2,316.00 m	
	KELURAHAN BALONGSARI	1,023.00 m	
	KELURAHAN TANDES LOR	493.00 m	
	KELURAHAN TUBANAN	6,320.00 m	111,505.00 m
KECAMATAN PAKAL	KELURAHAN BABAT JERAWAT	1,897.00 m	
	KELURAHAN BENOWO	1,604.00 m	
	KELURAHAN PAKAL	4,513.00 m	8,014.00
KECAMATAN ASEMROWO	KELURAHAN GREGES	5,084.00 m	
	KELURAHAN KALIANAK	1,460.00 m	
	KELURAHAN TAMBAKLANGON	1,650.00 m	
	KELURAHAN ASEMROWO	4,570.00 m	12,764.00
	Panjang jalan total Wilayah Surabaya Barat		276,338.00 m

Wilayah Surabaya Utara

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
KECAMATAN KENJERAN	KELURAHAN SIDOTOPO WETAN	12,615.00 m	
	KELURAHAN KALI KEDINDING	4,476.00 m	
	KELURAHAN TANAH KALI KEDINDING	11,840.00 m	
	KELURAHAN TAMBAKWEDI	1,786.00 m	30,717.00 m
KECAMATAN PABEAN CANTIKAN	KELURAHAN KREMBANGAN UTARA	5,242.00 m	
	KELURAHAN PERAK TIMUR	6,062.00 m	
	KELURAHAN PERAK UTARA	10,335.00 m	
	KELURAHAN BONGKARAN	m	

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
		5,830.00	
	KELURAHAN NYAMPLUNGAN	4,486.00 m	31,955.00 m
KECAMATAN KREMBANGAN	KELURAHAN KEMAYORAN	6,852.00 m	
	KELURAHAN KREMBANGAN SELATAN	10,348.00 m	
	KELURAHAN MORO KREMBANGAN	780.00 m	
	KELURAHAN PERAK BARAT	23,146.00 m	
	KELURAHAN DUPAK	5,717.00 m	46,843.00 m
KECAMATAN SEMAMPIR	KELURAHAN WONOKUSUMO	11,791.00 m	
	KELURAHAN AMPEL	1,870.00 m	
	KELURAHAN UJUNG	6,969.00 m	
	KELURAHAN SIDOTOPO	4,865.00 m	
	KELURAHAN PEGIRIAN	1,789.00 m	27,284.00 m
KECAMATAN BULAK	KELURAHAN KOMPLEK KENJERAN	8,415.00 m	
	KELURAHAN BULAK	3,326.00 m	
	KELURAHAN KEDUNG COEK	882.00 m	
	KELURAHAN SUKOLILO	1,900.00 m	
	KELURAHAN KENJERAN	2,044.00 m	16,567.00 m
	Panjang jalan total Wilayah Surabaya Utara		153,366.00 m

Wilayah Surabaya Selatan

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
KECAMATAN GAYUNGAN	KELURAHAN GAYUNGAN	18,419.00 m	
	KELURAHAN MENANGGAL	7,997.00 m	
	KELURAHAN DUKUH MENANGGAL	6,193.00 m	
	KELURAHAN KETINTANG	19,645.00 m	52,254.00 m
KECAMATAN JAMBANGAN	KELURAHAN JAMBANGAN	2,871.00 m	
	KELURAHAN KARAH	9,433.00 m	
	KELURAHAN KEBONSARI	5,613.00 m	
	KELURAHAN PAGESANGAN	6,123.00 m	24,040.00
KECAMATAN KARANGPILANG	KELURAHAN KARANGPILANG	4,030.00 m	

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
	KELURAHAN KEBRAON	21,755.00 m	
	KELURAHAN KEDURUS	6,203.00 m	31,988.00 m
KECAMATAN SAWAHAN	KELURAHAN BANYU URIP	4,064.00 m	
	KELURAHAN KUPANG KRAJAN	2,950.00 m	
	KELURAHAN PAKIS	19,689.00 m	
	KELURAHAN PETEMON	13,648.00 m	
	KELURAHAN PUTAT JAYA	4,384.00 m	
	KELURAHAN SAWAHAN	12,008.00 m	56,743.00 m
KECAMATAN WIYUNG	KELURAHAN BABATAN	6,939.00 m	
	KELURAHAN BALASKLUMPRIK	3,375.00 m	
	KELURAHAN JAJARTUNGGAL	8,482.00 m	18,796.00 m
KECAMATAN WONOCOLO	KELURAHAN BENDUL MERISI	11,727.00 m	
	KELURAHAN JEMUR WONOSARI	19,214.00 m	
	KELURAHAN MARGOREJO	10,281.00 m	
	KELURAHAN SIDOSERMO	7,109.00 m	
	KELURAHAN SIWALANKERTO	9,133.00 m	57,464.00 m
KECAMATAN WONOKROMO	KELURAHAN DARMO	7,141.00 m	
	KELURAHAN JAGIR	12,644.00 m	
	KELURAHAN NGAGEL	14,415.00 m	
	KELURAHAN NGAGEL REJO	8,414.00 m	
	KELURAHAN SAWUNGGALING	6,594.00 m	
	KELURAHAN WONOKROMO	8,950.00 m	58,158.00 m
	Panjang jalan total Wilayah Surabaya Selatan		299,443.00 m

Wilayah Surabaya Pusat

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
KECAMATAN BUBUTAN	KELURAHAN BUBUTAN	8,761.00 m	
	KELURAHAN ALUN-ALUN CONTONG	5,181.00 m	
	KELURAHAN JEPARA	16,255.00 m	
	KELURAHAN GUNDIH	15,241.00 m	
	KELURAHAN TEMBOK DUKUH	m	54,966.00 m

KECAMATAN	KELURAHAN	PANJANG JALAN	PANJANG JALAN TOTAL PER KECAMATAN
		9,528.00	
KECAMATAN GENTENG	KELURAHAN KAPASARI	3,687.00 m	
	KELURAHAN KETABANG	13,380.25 m	
	KELURAHAN EMBONG KALIASIN	12,972.70 m	
	KELURAHAN PENELEH	6,462.00 m	
	KELURAHAN GENTENG	4,933.00 m	41,434.95 m
KECAMATAN TEGALSARI	KELURAHAN KEDUNGORO	4,395.00 m	
	KELURAHAN TEGALSARI	4,176.50 m	
	KELURAHAN WONOREJO	6,776.00 m	
	KELURAHAN Dr. SOETOMO	19,429.50 m	
	KELURAHAN KEPUTRAN	9,083.00 m	43,860.00 m
KECAMATAN SIMOKERTO	KELURAHAN KAPASAN	5,887.00 m	
	KELURAHAN SIDODADI	8,594.00 m	
	KELURAHAN SIMOKERTO	7,583.00 m	
	KELURAHAN SIMOLAWANG	9,758.00 m	31,822.00 m
	Panjang jalan total Wilayah Surabaya Pusat		172,082.95 m

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Setiap tahun Pemerintah Kota selalu menganggarkan untuk melakukan program Rehabilitasi Jalan dan rehabilitasi salura, contohnya pada tahun 2013 Pemerintah Kota telah melakukan program rehabilitasi jalan berupa overlay, pavingisasi dan jembatan di berbagai lokasi. Selengkapnya program Rehabilitasi Jalan dan Rehabilitasi Saluran pada tahun 2013 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 8
Program Rehabilitasi Jalan dan Rehabilitasi Saluran tahun 2013

REHABILITASI JALAN	REHABILITASI SALURAN
○ Overlay : 66 Lokasi	- Saluran Batu Kali / Precast
○ Pavingisasi : 409 Lokasi	: 412 Lokasi
○ Jembatan : 36 Lokasi	

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Program rehabilitasi jalan yang dilakukan setiap tahunnya oleh Pemerintah Surabaya bertujuan untuk menjaga dan memperbaiki kualitas jalan di kota Surabaya. Terkait dengan kondisi Jalan di Kota Surabaya, data mencatat perkembangan kondisi jalan pada tahun 2010, 2011 dan 2016, sebagaimana pada tabel berikut:

Tabel 9
Panjang Jaringan Jalan berdasarkan Kondisi Tahun 2010, 2011, 2016

No.	Uraian	2010	2011	2012	2016
1	Jalan Kondisi Baik	1,185.01	1,121.83	1,397.184	1,180,379.00
2	Jalan Kondisi Sedang	103.30	92.99	4.415	103,304.95
3	Jalan Kondisi Rusak ringan	105.22	105.22	25.147	105,219.00
4	Jalan Kondisi Rusak Berat	32.617	32.617	1.008	32,617.00

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Jika dibandingkan dengan keseluruhan panjang jalan, maka perbandingan antara jalan yang berkondisi baik di tahun 2016 mengalami penurunan dikomparasikan dengan tahun 2010 dan tahun 2011. Angka peningkatan yang signifikan terjadi untuk jalan yang berkondisi rusak ringan dan rusak berat. Salah satu penyebab jalan bisa mengalami penurunan dari kondisi baik ke kondisi sedang atau rusak ringan adalah kegiatan penempatan jaringan utilitas di dalam permukaan tanah ataupun kegiatan pemeliharaan jaringan utilitas di dalam permukaan tanah, yang seringkali meninggalkan galian jalan dan tidak mengembalikan kondisi jalan ke kondisi semula. Tolak ukur jalan berkondisi baik, apabila pengendara dapat mengendarai kendaraannya dengan kecepatan <40 Km/jam. Oleh karenanya sangat dipandang perlu mengambil kebijakan pembuatan peraturan mengenai penyelenggaraan jaringan utilitas agar pelaksanaan jaringannya utilitas di kota Surabaya memiliki standar aturan pelaksanaan. Lebih lanjut, tabel berikut akan memberikan gambaran perkembangan komparasi antara panjang jalan dalam kondisi baik dengan keseluruhan panjang jalan dari tahun 2011 ke 2016.

Tabel 10
Panjang Jalan dalam Kondisi Baik berbanding dengan keseluruhan panjang jalan

Uraian	2010	2011	s/d juni 2012	2016
Panjang Jalan Dalam Kondisi Baik (Km)	1,185.01	1,121.83	1,285.57	1,180,379.00
Panjang Seluruh Jalan (Km)	1,426.15	1,352.66	1,352.66	1,421,519.95
%	83.09%	82.94%	95.04%	83.03%

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Berikut disampaikan data mengenai program rehabilitasi jalan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota pada tahun 2012

Tabel 11
Program Rehabilitasi Jalan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota

No	PAKET PEKERJAAN	JENIS	PANJANG	LEBAR	PJG (TERPASANG)	LBR (TERPASANG)	SEDANG (KM)	RUSAK RINGAN (KM)	RUSAK BERAT (KM)
PEKERJAAN OVERLAY									
1	Wonokusumo	Aspal	913,00	4,70	908.50	4,30-5,60			0.909
2	Kebraon Gg. V Blok F	Aspal	192,50	4,00	197.90	5,50 - 6,00	0.198		
3	Rejosari Depan SMP 14	Aspal	631,00	4,40	651.00	3,80-4,30	0.651		
4	Kaliasin Pompa)	Aspal	490,00	4,00	482.50	3,00 - 3,70	0.483		
5	Pragoto S/d Sidotopo Kidul RW.04)	Aspal	340,00	5,00	394.00	4,50-5,80	0.394		
6	Ngagel Dadi Gg. III RW.X)	Aspal	327,80	4,15	338.00	3,50-9,55	0.338		
7	Kupang Panjaan Gg IV)	Aspal	267,00	3,00	272.00	3,00-4,00	0.272		
8	Karangrejo Gg. VI RW. II)	Aspal	523,00	3,00	561.00	3,00 - 3,20	0.561		
9	Grudo I, Jl. Grudo VII)	Aspal	195,00	3,50	223.18	0,83 - 4,10	0.223		
10	Simo Kalangan II	Aspal	110,00	5,00	127.00	1,05-3,10			0.127
11	Asem Raya	Aspal	204,00	5,00	221.00	4,00 - 6,00	0.221		

No	PAKET PEKERJAAN	JENIS	PANJANG	LEBAR	PJG (TERPASANG)	LBR (TERPASANG)	SEDANG (KM)	RUSAK RINGAN (KM)	RUSAK BERAT (KM)
12	DUKUH KUPANG BARAT I (BADAN ARSIP)	Aspal	484,00	12,00	479.00	3,10 - 5,00	0.479		
13	Tambak Wedi Baru	Aspal	880,00	3,50	470.00	3,00		0.470	
14	Semolowaru Bahari	Aspal	478,50	5,20	350.00	4,07-7,20	0.350		
15	Ngagel Tirto Gg. V RT.8 RW. III)	Aspal	457,00	4,50 - 6,60	462.00	5,00 - 6,35	0.462		
16	Ketintang Baru IV	Jalan	383,00	5,00	372.90	3,60 - 8,25	0.373		
17	Margorejo)	Aspal	628,00	4,00	650.00	3,10-5,00	0.650		
18	Darmo Baru Timur-I S/d JL.darmo.baru Timur-V	Aspal	685,00	4,60 - 5,80	944.00	4,40-5,50	0.944		
19	Johor)	Aspal	364,00	7,00	425.00	7,00	0.425		
20	Kedung Anyar VII)	Aspal	353,00	3,50 - 4,50	345.60	3,40 - 4,80	0.346		
21	Rungkut Asri Barat (sebelah Pasar Pahing)	Aspal	633,00	4,00 - 6,00	337.50	3,90-5,80	0.338		
22	Rungkut Mapan Utara RT.02)	Aspal	378,50	6,50	387.00	6,00	0.387		
23	Rungkut Asri Timur I, II, III, IV	Aspal	823,50	5,00 - 5,30	1,630.30	5,00-16,00	1.630		
24	Ngagel Jaya Selatan.)	Aspal	685,00	8,10 - 10,40	657.50	8,50 - 10,60	0.658		
25	Raya Dupak.	Aspal	250,00	13,80 - 17,00	375.50	12,10 - 21,90	0.376		
26	Dupak Rukun Barat (bawah Tol)	Aspal	167,95	6,00	187.00	3,50 - 6,00			0.187
27	Made Depan Gor RT.01 RW.IV)	Aspal	288,00	5,00	272.00	5,20-6,00		0.272	
28	Jemursari Selatan III)	Aspal	240,00	4,20	232.50	4,00		0.233	
29	KETINTANG MADYA)	Aspal	633,00	4,80 - 5,20	190.00	5,10-5,90	0.190		
30	Simo Hilir Timur Raya)	Aspal	350,00	5,50	337.50	3,85-4,50		0.338	
31	Bendul Merisi Besar)	Aspal	268,00	4,30	268.00	4.50	0.268		
32	Simomulyo I	Aspal	333,00	4,70	331.00	2,00-5,00		0.331	
						TOTAL (KM) :	11.215	1.643	1.223
	PEKERJAAN JALAN BARU								
1	Wiyung	Jalan	206,00	9,00	495.00	13,00			
2	Raya Wiyung (segmen BBWS Kearah Barat)	Aspal	160,00	5,80	186.50	7,50			
3	Ahmad Yani (Frontage A.Yani ruas Jemur Sari)	Aspal	307,50	8,00	427.50	15.00			

No	PAKET PEKERJAAN	JENIS	PANJANG	LEBAR	PJG (TERPASANG)	LBR (TERPASANG)	SEDANG (KM)	RUSAK RINGAN (KM)	RUSAK BERAT (KM)
			TOTAL (KM) :		1.109				
PEKERJAAN PELEBARAN JALAN									
1	Akses Menuju LPA Benowo)	Aspal	850,00	8,50	775.00	8.50			
2	Dukuh Bulak Banteng (Kali Tebu)	Aspal	1.450,00	6,00	1,070.00	6.00			
3	HR Mohammad	Jalan	684,00	7,50	672.00	7.50			
4	Akses Menuju Masjid Agung)	Aspal	155,50	1,00 - 9,00	291.00	9,50-11,40			

Dari tabel diatas nampak, bahwa dalam satu tahun, Pemerintah Kota melakukan berbagai kegiatan dalam rangka meingkatkan dan/atau memperbaiki kualitas infrastruktur jalan. Kegiatan tersebut dilakukan dalam bentuk pekerjaan overlay, pekerjaan jalan baru dan pekerjaan pelebaran jalan. Kegiatan-kegiatan tersebut secara simultan dilakukan oleh Pemerintah Kota setiap tahunnya dengan anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam rangka guna meningkatkan panjang jalan di kota Surabaya, dalam kurun waktu 2011-2013 terdapat 18 titik pembangunan jalan baru di kota Surabaya yang selengkapnya tampak pada tabel berikut:

Tabel 12
Pembangunan Jalan Baru di Surabaya kurun waktu 2011-2013

TAHUN	PEMBANGUNAN JALAN
2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Ahmad Yani 2. Pembuatan Jalan Baru Lokal Jl. Lingkar Luar Barat 3. Pembuatan Jalan Baru Lokal Jl. Rungkut Zamhuri 4. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Ahmad Yani 5. Pembuatan Jalan Baru Lokal Jl. Lingkar Luar Barat 6. Pembuatan Jalan Baru Lokal Jl. Rungkut Zamhuri 7. Pembuatan Jalan Baru Lokal Jl. Tembus Balas Klumprik 8. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Wiyung 9. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Kunti Sencaki 10. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Akses Nginden-MERR II C 11. Pembuatan Jalan Baru Lokal Jl. Tambang Boyo

	12. Pembuatan Jalan Baru Lokal Jl. AKSES RUSUN BANDAREJO
2012	1. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Ahmad Yani (Frontage A.Yani Ruas Jemursari) 2. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Akses Menuju LPA Benowo
2013	1. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Ahmad Yani (Frontage A.Yani Ruas Jemursari) 2. Pembuatan Jalan Baru Kolektor Jl. Akses Menuju LPA Benowo

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Demi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Kota tidak hanya membangun jalan-jalan yang digunakan untuk transportasi, melainkan juga membangun pedestrian bagi masyarakat agar tercipta kenyamanan masyarakat selama beraktivitas di jalan. Berikut adalah pedestrian-pedestrian yang dibangun pemerintah kota selama 2009-2015.

Tabel 13
Pembangunan Pedestrian di Surabaya kurun waktu 2010-2015

No.	Nama Jalan	Tahun					
		2010 (m)	2011 (m)	2012 (m)	2013 (m)	2014 (m)	2015 (m)
1	Jl. Gubeng	422.00					
2	Jl. Gemblongan	416.00					
3	Jl. Sudirman	103.00					
4	Jl. Pemuda	423.00					
5	Jl. Rajawali	818.30					
6	Jl. Banyu Urip	472.00					
7	Jl. Raya Darmo sisi Barat	1,039.00					
8	Jl. Raya Darmo sisi Timur	706.00					
9	Jl. Raya Veteran	440.00					
10	Jl. Kapasari	344.00					
11	Jl. Praban	283.00					
12	Jl. Pahlawan	805.00	623.00				
13	Jl. Jagir Wonokromo	521.00					
14	Jl. Keputran	440.70	440.70				
15	Jl. Genteng Kali	396.80					

No.	Nama Jalan	Tahun					
		2010 (m)	2011 (m)	2012 (m)	2013 (m)	2014 (m)	2015 (m)
16	Jl. Taman Mundu	252.00					
17	Jl. Wijaya kusuma	1,210.00					
18	Frontage Road sisi Timur	850	240	307.5	663	303	
19	Jl. Margorejo		466.00				464.00
20	Jl. Kayoon		416.00			307.00	
21	Jl. Taman Surya			1,199.00			
22	Jl. Sedap Malam			847.60			
23	Jl. KBS Wonokromo			868.00			
24	Jl. Pacar			400.00	48.00		
25	Jl. Tembaan			478.40	571.00		
26	Jl. Kebun Rojo			528.60			
27	Jl. Terminal Bratang			194.40			
28	Jl. Mayjend Sungkono (Depan TVRI)			153.60			
29	Jl. Taman Jayengrono				202.00		
30	Jl. Yos Sudarso s/d Taman				347.00		
31	Jl. Raya Darmo				340.00	252.00	
32	Jl. Kapas Krampung				327.00		
33	Jl. Pasar Genteng Sisi selatan				462.00		
34	Jl. Sulawesi				326.00		701.00
35	Jl. Stadion Tambaksari				218.00		
36	Jl. Mayjend Sungkono				662.00	434.00	1,126.00
37	Jl. Raya Gubeng				460.00	405.00	
38	Jl. Walikota Mustajab				480.00		
39	Jl. TMP Kusuma Bangsa				115.00		
40	Frontage Road sisi Barat				950	454.3	1,732
41	Jl. Diponegoro					420.00	296.00
42	Jl. Dharmawangsa					448.00	
43	Jl. Genteng Besar Sisi Utara					550.00	
44	Jl. Raya Gubeng (Jl. Jawa - Jl. Kalimantan)					377.00	
45	Jl. HR. Muhammad					1,126.00	
46	Jl. Tembaan					370.00	
47	Jl. Stasiun Baru						408.00

No.	Nama Jalan	Tahun					
		2010 (m)	2011 (m)	2012 (m)	2013 (m)	2014 (m)	2015 (m)
48	Jl. Jemursari Sisi Timur						526.00
49	Jl. Dharmawangsa (Kec. Gubeng)						455.00
50	Jl. Dharmahusada Indah sisi Timur						670.00
51	Kertajaya indah (utara)						219.00
52	Kertajaya indah Selatan (Mleto)						245.00
53	Jl. Kedungsari						300.00
54	Jl. Mulyosari						120.00
55	Jl. Taman Apsari dsk						300.00
56	Jl. Margorejo						464.00
57	Jl Hr muhammad sisi selatan						395.00
58	Jl. Manyar Kertoarjo						320.00
59	Jl. Arjuna						473.00
60	Jl. Genteng -Tunjungan (siola)						112.00
61	Jll. Indrapura						120.00
		9,942	2185.7	4669.6	4,558.00	4,689	9,326.00
Total Panjang Pedestrian yang terbangun (m)							35,370

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Di bawah pedestrian tersebut, pemerintah kota Surabaya membangun box culvert yang difungsikan sebagai saluran drainase. Tentunya angka pembangunan box culvert tidak secepat angka pembangunan pedestrian, sehingga tidak semua pedestrian telah dibangun box culvert. Hal ini dikarenakan pembangunan box culvert membutuhkan dana yang besar. Sampai dengan tahun 2016 terdapat 12 titik pembangunan box culvert tersebut, yaitu:

Tabel 14
Pembangunan Box Culvert di Surabaya tahun 2009-2016

TAHUN	PEMBANGUNAN JALAN
Tahun 2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan Box Culvert Saluran Menur 2. Pembangunan Box Culvert Saluran Semolowaru 3. Pembangunan Box Culvert Saluran Banyu Urip (Tahap 1)

Tahun 2010	Pembangunan Box Culvert Saluran Banyu Urip (Tahap 2)
Tahun 2011	Pembangunan Box Culvert Saluran Kenjeran
Tahun 2012	Pembangunan Box Culvert Saluran Sidotopo Wetan (Tahap 1)
Tahun 2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan Box Culvert Saluran Jl. Sidotopo Wetan (Tahap 2) 2. Pembangunan Box Culvert Saluran Kebon Agung (Rungkut Pesantren) 3. Pembangunan Box Culvert Saluran Tegalsari 4. Pembangunan Box Culvert Saluran Kenjeran Lama 5. Pembangunan Box Culvert Saluran Pacar Keling 6. Pembangunan Box Culvert Saluran Pacuan Kuda 7. Pembangunan Box Culvert Saluran Wonokusumo 8. Pembangunan Box Culvert Jl. Tidar Bagian Timur 9. Saluran Batu Kali 100/80 + Peat (Bungkal) 10. Pembangunan Box Culvert Gayungsari Barat Sisi Timur 11. Pembangunan Box Culvert Jl. HR. Mohammad 12. Pembangunan Box Culvert Jl. Darmo Harapan 13. Saluran Batu kali 100/80 + Pelat (Jl. Raya Dharmahusada Indah (Depan BCA s/d Saluran Kalidami 14. Pembangunan Box Culvert Kenjeran Larangan
Tahun 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan Box Culvert Kupang Panjaan 2. Pembangunan Box Culvert Siwalankerto 3. Pembangunan Box Culvert Jl. Sidotopo Wetan 4. Pembangunan Box Culvert Saluran Kebon Agung (Rungkut Pesantren) 5. Pembangunan Box Culvert Sukolilo Larangan (lanjutan) 6. Pembangunan Box Culvert Pacuan Kuda 7. Saluran Batu Kali 100/80 + Pelat (Jl. Tanjungsari) 8. Pembangunan Box Culvert Jl. Kartini
Tahun 2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembuatan Saluran Batu Kali 100/80 + Pelat (Rungkut Zamruri)
Tahun 2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Saluran Tipe A (Jl. Sidotopo Wetan – Tenggumung Lanjutan) 2. Saluran Tipe A (Jl. Jemur Ngawinan) 3. Saluran Tipe B (Jl. Sukolilo Larangan – Ken Park)

Sumber : Dinas PU Bina Marga & Pematusan Kota Surabaya

Dari uraian landasan sosiologis tersebut diatas, tampak bahwa secara sosiologis tingkat kebutuhan masyarakat atas infrastruktur jalan sangatlah tinggi. Sehingga pemerintah kota berkewajiban untuk menyediakan pemenuhan atas kebutuhan tersebut dan mencari solusi permasalahan atas kondisi atas pembangunan/pemeliharaan jaringan utilitas yang bisa menimbulkan kerusakan pada sarana/prasarana, sehingga memberikan kerugian bagi Pemerintah Kota Surabaya atau masyarakat. Selain itu terkait dengan pemanfaatan jaringan utilitas yang menjadi infrastruktur jalan perlu diimbangi dengan optimalisasi pemanfaatan ruang tanah di bawah jalan tersebut. Optimalisasi ini dilakukan dalam bentuk pembangunan box culvert untuk menempatkan jaringan utilitas yang mungkin telah disediakan oleh Pemerintah Daerah.

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. Kajian dari segi yuridis ini dimaksudkan untuk melihat peraturan perundang-undangan yang menjadi instrumen hukum sebagai dasar dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas di Kota Surabaya. Dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan tersebut, diharapkan rancangan peraturan daerah ini:

1. tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang secara hierarkhis lebih tinggi;
2. adanya harmonisasi dengan peraturan perundangan lain yang sederajat;
3. dapat menjadi peraturan yang aplikatif dan solutif bagi permasalahan penataan dan pemanfaatan jaringan utilitas terpadu.

Dalam melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan, yaitu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. 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);
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 54 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3833);

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 132 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4444);
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara 5679);
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 63 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3955) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 157);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 64 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3956) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2010 (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 95);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pembinaan Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 65 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3957);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4578);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 86 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4655);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 92 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5533);
16. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas

- Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 5);
17. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199);
 18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Tahun 2011 Nomor 310);
 19. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
 20. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan Dan Penggunaan Bagian-Bagian Jalan (Berita Negara Tahun 2010 Nomor 713);
 21. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036);
 22. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2000 tentang Ketentuan Penggunaan Jalan (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2000 Nomor 10/B);
 23. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 20 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2014 Nomor 20 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 18);
 24. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Biaya Cetak Peta (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 5 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 4);
 25. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 14 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 13);
 26. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2014 Nomor 12 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 10).

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Ketentuan Umum

Secara umum dapat dipahami bahwa pada ketentuan umum pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan 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.

Adapun dalam Peraturan Daerah ini ada beberapa ketentuan umum, yang antara lain yang diatur sebagai berikut :

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. Walikota adalah Walikota Surabaya.
4. Jaringan Utilitas adalah sistem jaringan instalasi antara lain :
 - a. Jaringan beserta kelengkapan untuk instalasi air minum/bersih, telekomunikasi, gas dan bahan bakar lainnya, listrik, sanitasi, alat pemberi isyarat lalu lintas, televisi kabel, alat pemantau kelayakan udara dan jaringan lainnya;
 - b. Jaringan kabel tanah/udara, kabel duct, tiang telepon, gardu-gardu dan sarana telekomunikasi lainnya;
 - c. Jaringan pipa di dalam tanah dan jaringan utilitas lain.
5. Tim Koordinasi Pembangunan Jaringan Utilitas yang selanjutnya disingkat **Tim KPJU**, adalah pelaksana koordinasi pembangunan jaringan utilitas yang mempunyai pembagian tugas dan hubungan kerja antar masing-masing fungsi didalamnya.
6. Instansi utilitas adalah Instansi yang melaksanakan kegiatan pembangunan atau pemeliharaan jaringan utilitas.
7. Bank Umum adalah Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.
8. Sarana dan/atau prasarana kota adalah jalan, jembatan, saluran pematusan, pertamanan, prasarana kelalulintasan, dan/atau ornamen kota lainnya yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

9. Izin Pelaksanaan Kegiatan adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan kegiatan pembangunan atau pemeliharaan jaringan utilitas oleh Instansi Utilitas.
10. Izin Penempatan Jaringan Utilitas adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk yang menerangkan lokasi penempatan jaringan utilitas.
11. Gambar Akhir Tata Letak Jaringan Utilitas (As Built Drawing) adalah Gambar Akhir yang dibuat oleh Instansi Utilitas sesuai dengan keadaan lapangan pada saat akhir pekerjaan.
12. Sewa adalah pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai.

B. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas 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 kegiatan yang meliputi perencanaan, perizinan, pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan pembangunan jaringan utilitas di Kota Surabaya. Sedangkan norma perilaku merupakan aturan yang berisi perintah, larangan, dispensasi dan izin dalam pembangunan jaringan utilitas. Sistematika muatan materi Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas adalah sebagai berikut :

BAB I : Ketentuan Umum

BAB II : Maksud dan Tujuan

BAB III : Perencanaan Pembangunan Jaringan Utilitas

BAB IV : Perizinan

Bagian Kesatu : Izin Pelaksanaan Kegiatan

Bagian Kedua : Pelaksanaan Kegiatan Dalam Keadaan Darurat

Bagian Ketiga : Jaminan Pelaksanaan dan Jaminan Pemeliharaan

Bagian Keempat: Izin Penempatan Jaringan Utilitas

Bagian Kelima : Perpanjangan Izin

BAB V : Pelaksanaan Penyelenggaraan Jaringan Utilitas

BAB VI : Penyediaan Jaringan Utilitas terpadu

Bab VII : Pengendalian dan Pengawasan

BAB VIII : Sanksi Administratif

BAB IX : Ketentuan Pidana

BAB X : Penyidikan

BAB XI : Ketentuan Peralihan

BAB XII : Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan.

Ruang lingkup muatan materi yang akan diatur dalam peraturan daerah ini yang meliputi :

1. Ruang lingkup penyelenggaraan jaringan utilitas
2. Perencanaan pembangunan jaringan utilitas.
3. Perizinan bagi instansi utilitas dalam melaksanakan pembangunan/pemulihan jaringan utilitas.
4. Syarat dan kewajiban yang melekat pada instansi utilitas ketika melaksanakan pembangunan/pemulihan jaringan utilitas, baik dalam hal perbaikan/pemeliharaan sarana/prasarana kota yang rusak.
5. Penyediaan sarana box culvert oleh Pemerintah Daerah sebagai tempat untuk menempatkan jaringan utilitas secara terpadu.
6. Sewa barang milik daerah dalam hal Penempatan jaringan utilitas pada sarana jaringan utilitas terpadu dan/atau pada ruang manfaat jalan milik/dikuasai oleh Pemerintah Daerah
7. Pengendalian dan pengawasan.
8. Penegakan Hukum..

Kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan legitimasi kepada pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan kebijakan untuk melakukan Pengendalian terhadap Penyelenggaraan Jaringan Utilitas di kota Surabaya, serta memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat untuk menikmati pelayanan yang bersumber dari jaringan utilitas, serta hak para pemilik jaringan utilitas untuk berusaha di bidang jaringan utilitas.

B. Saran

Agar pelaksanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan serta dukungan pembiayaan yang cukup. Kebijakan Penyelenggaraan Jaringan Utilitas harus didukung oleh sarana dan prasarana serta kemauan dan kemampuan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang optimal, baik dari segi Sumber Daya Manusia dan sarana teknis yang memadai, sehingga kebijakan yang bertujuan untuk mengoptimalkan pemanfaatan dan penataan ruang terutama terkait dengan keberadaan jaringan utilitas dapat tercapai.

Dalam upaya mencapai terbentuknya Peraturan Daerah yang aplikatif dan dapat mengakomodir semua kepentingan, maka prosedur pembentukan Peraturan Daerah harus berdasarkan jadwal yang jelas dengan kegiatan yang rinci untuk setiap tahapannya.