



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG PENYELENGGARAAN JALAN

Disusun oleh Tim Ahli
disampaikan pada Rapat Badan Pembentukan Perda DPRD
Kota Surabaya

2016

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN	1
Latar Belakang	1
Identifikasi Permasalahan	3
Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	4
Metode Penyusunan Naskah Akademik	5

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	7
Kedaulatan Rakyat dan Hak Asasi Manusia	7
Negara Hukum	10
Kewenangan Pemerintahan Kota Surabaya Dalam Penyelenggaraan Jalan	12
Praktik Penyelenggaraan Jalan di Kota Lainnya di Indonesia	16

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT JALAN	21
Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444)	21
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025)	23
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	24
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	25
Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan	25

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	26
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 78/ PRT/M/2005 tentang Leger Jalan	28
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan	29
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 19/ PRT/M/2011 tentang Persyaratan Teknis Jalan dan Kriteria Perencanaan Teknis Jalan	30
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03/ PRT/M/2012 tentang Pedoman Penetapan Fungsi Jalan dan Status Jalan	30
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	31
Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Jalan Berkeselamatan	32
Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034	33

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	35
Landasan Filosofis	35
Landasan Sosiologis	38
Landasan Yuridis	43

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA	46
Jangkauan dan Arah Pengaturan	46
Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	46

BAB VI

PENUTUP

49

Kesimpulan

49

Saran

49

Daftar Pustaka

50

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Jalan merupakan hal yang tak terpisahkan dari sejarah umat manusia. Bahkan, keberadaan jalan bisa ditelusuri sejauh terdapat makhluk yang berjalan maupun merangkak.¹ Jalan menyebabkan manusia di dunia bisa berkelana di muka bumi. Bukan hanya manusia, jalan juga menjadi perantara bagi hewan-hewan untuk memenuhi kebutuhan mereka akan makanan dan air.² Peter Kendrick (et.al) dalam bukunya *Roadwork: Theory and practice* menggambarkan perkembangan sejarah jalan yang bisa dilacak keberadaannya secara historis pada zaman bangsa Samaria sekitar 3000an tahun SM.³ Lebih lanjut, ditunjukkan juga tentang perkembangan jalan pada beberapa peradaban besar dunia termasuk China dengan jalan sutera, kekaisaran Persia, India dan peradaban besar lainnya.⁴ Dari latar historis tersebut, bisa ditarik suatu kesimpulan bahwa jalan memiliki peranan yang sangat signifikan bagi keberlangsungan makhluk hidup.

Seiring dengan ditemukannya roda, peran jalan menjadi semakin signifikan. Segala bentuk kegiatan manusia hampir pasti akan berkaitan dengan dua hal ini. Mulai dari kegiatan perekonomian, kegiatan pendidikan, serta kegiatan sosial lainnya menggunakan prasarana jalan untuk pengembangannya. Perpaduan jalan dan roda telah mengantarkan manusia menuju peradaban yang lebih tinggi.⁵ Dus, jalan tidak sekedar memiliki makna dan fungsi sebagai prasarana transportasi belaka. Melainkan, jalan juga berfungsi sebagai prasarana dalam menunjang ekspresi kultural, sosial, kebebasan berekspresi dan politik. Hal ini seyogyanya menjadikan pengaturan jalan juga harus ditunjang dengan perspektif lain tentang jalan.

Dalam konteks negara, jalan merupakan alat bagi negara untuk mewujudkan tujuan negara yang beragam. Sekaligus, jalan merupakan mekanisme penegakan atas beberapa hak yang dimiliki oleh warga negara. Sebagai negara kesejahteraan, Indonesia juga memiliki tanggung jawab konstitusional untuk mewujudkan kesejahteraan warga negaranya. Setidaknya, hal ini

¹ Herbert Reinhold Jacobson, *A History of Roads From Ancient Times to The Motor Age*, Master Thesis, Georgia School of Technology Atlanta, Georgia: 1940, Hal. 1.

² *Ibid.*

³ Peter Kendrick, Malcolm Copson, Steve Beresford, Paul McCormick, *Roadwork: Theory and Practice*, Edisi ke-lima, Elsevier, UK, 2004, Hal. 1.

⁴ *Ibid.*

⁵ Herbert Reinhold Jacobson, *Op. Cit.* Hal. 3.

bisa dilihat pada pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa salah dua dari tujuan bernegara adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain itu, rangkaian rumusan hak asasi juga menyiratkan adanya tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Pengaturan tentang jalan merupakan bagian dari ikhtiar negara untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut.

Pemerintah Kota Surabaya sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kewajiban untuk melakukan pengaturan jalan sesuai dengan proporsi kewenangan yang dimilikinya. Sebagai turunan atas prinsip negara hukum, maka kewenangan tersebut diwujudkan dalam pengaturan pada peraturan daerah. Hal ini setidaknya dilandaskan pada dua hal. Pertama, memberikan pembatasan supaya kewenangan pengaturan jalan tidak digunakan secara sewenang-wenang. Kedua, hal ini memberikan perlindungan kepada warga negara serta menjamin perlindungan tersebut. Perlindungan dan pemenuhan hak warga negara atas jalan akan membuka peluang bagi terpenuhinya hak hak warga negara yang lainnya.

Jalan Kota memiliki karakteristik tersendiri yang membedakannya dengan jalan perdesaan misalnya. Kelas jalan haruslah disesuaikan dengan fungsi jalan, desain serta dinamika masyarakat perkotaan.⁶ Jalan di kota memiliki karakteristik interkoneksi yang menghubungkan antara satu zona dengan zona lain.⁷ Dengan kata lain, berbicara tentang jalan maka pengambil kebijakan juga perlu mempertimbangkan aspek kultural dan sosial dikaitkan dengan penataan ruang.

Saat ini, Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki peraturan daerah tentang pengaturan jalan melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2000 tentang Ketentuan Penggunaan Jalan. Pada bagian konsideran dinyatakan bahwa pengaturan perda tersebut ditujukan untuk peningkatan pelayanan bagi masyarakat supaya tercipta ketertiban, keamanan, keselamatan serta penegakan disiplin dalam berlalu lintas.⁸ Selain itu, pada bagian mengingat, terdapat sejumlah peraturan perundang undangan yang menjadi rujukan bagi perda tersebut.

Pada tataran undang undang, setidaknya terdapat empat undang undang yang dijadikan acuan. Dua diantaranya, secara spesifik berkait langsung dengan pengaturan jalan yaitu

⁶ Leyland, Jo and van Esch, Wilma *Improving Access to Urban Roads*. Bisa diakses melalui <http://www.unhabitat.org/HD/hdv4n2/forum.htm#>

⁷ *Ibid.*

⁸ Konsideran menimbang huruf a Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Penggunaan Jalan.

Undang Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan dan Undang Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Di tingkatan peraturan pemerintah, terdapat dua peraturan pemerintah yang juga merupakan turunan atau peraturan pelaksana dari dua undang undang sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1993 tentang Prasarana dan lalu Lintas Jalan.

Jika dilihat dari sisi waktu pembuatan, maka Perda tentang ketentuan jalan dibuat kurang lebih 16 tahunan dihitung sejak tahun 2000. Sedangkan, peraturan perundangan yang dijadikan rujukan perda memiliki usia yang jauh melampaui waktu pembuatannya yaitu sekitar 36 tahunan dan 24 tahunan.

Perubahan peraturan perundang undangan tentang jalan pada level undang undang terjadi pada tahun 2004 dengan dikeluarkannya Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan sebagai pengganti UU 13/1980. Pada bagian konsideran menimbang huruf e disebutkan bahwa UU 13/1980 sudah tidak sesuai lagi dengan tantangan global.

Selain itu, pada tahun 2009, ditetapkan Undang Undang Nomor 22 yang mengatur tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai pengganti dari UU 14/1992. Senada dengan UU tentang Jalan, maka perubahan yang terjadi lebih disebabkan karena adanya tuntutan perubahan akibat perkembangan lingkungan baik yang sifatnya nasional maupun internasional. Disamping itu, pada poin d dinyatakan bahwa UU 14/1992 sudah tidak mampu lagi mengakomodir perubahan kondisi yang terjadi.

Perubahan pengaturan tentang jalan melalui dua UU tersebut menyiratkan adanya perubahan perubahan yang harus diakomodasi pembuat undang undang. Perubahan ini tentu saja akan berpengaruh pada peraturan perundangan yang lainnya, terlebih yang secara hirarkis berada dibawahnya. Hal inilah yang menjadikan kajian dan evaluasi terhadap keberadaan perda Kota Surabaya tentang Ketentuan Penggunaan Jalan menjadi relevan. Demi paripurnanya kajian, maka berbagai pendekatan kajian juga dilakukan.

Identifikasi Permasalahan

Jalan, menurut UU 38/2004, adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan

kabel.⁹ Mengingat peran vital dari jalan, maka negara berusaha untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan yang terkait dengan jalan. Salah satu kewajiban negara terkait hal ini adalah membuat pengaturan sesuai dengan proporsi kewenangannya.

Kewenangan pemerintahan kota terkait dengan jalan adalah dalam hal penyelenggaraan jalan. Penyelenggaraan jalan merupakan kegiatan pemerintah yang melingkupi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan.¹⁰ Kewenangan ini didapat secara atributif melalui beberapa pasal yang ada dalam UU 38/2004. Secara spesifik, UU 38/2004 menyebut kewenangan Pemerintah Kota dalam hal penyelenggaraan jalan terbatas pada jalan kota.¹¹ Dalam pasal 9 ayat (5) UU 38/2004 disebutkan bahwa yang dimaksud jalan kota adalah jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder yang menghubungkan antar pusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antar persil, serta menghubungkan antarpusat permukiman yang berada di dalam kota. Selain itu, dalam penjelasan dinyatakan bahwa jalan kota adalah jalan yang berada di dalam daerah kota yang bersifat otonom sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.¹² Dengan demikian, kajian ini akan membatasi diri pada kewenangan pemerintah kota dalam kaitannya dengan penyelenggaraan jalan kota.

Beberapa masalah yang akan dielaborasi pada kajian ini meliputi:

- a. Apa kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam penyelenggaraan jalan?
- b. Apakah Pemerintah Kota Surabaya sudah memiliki peraturan daerah tentang jalan?
- c. Sejauh mana ruang lingkup Peraturan daerah Kota Surabaya tentang jalan kota?
- d. Apa saja hal yang seharusnya diatur dalam perda Kota Surabaya tentang jalan kota?

B. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Dalam proses perancangan legislasi (*legislative plan*) dimana naskah akademik termasuk didalamnya, terdapat uraian tentang permasalahan permasalahan yang menjadi perhatian dan kebutuhan masyarakat yang nanti akan dikaji secara lebih spesifik.¹³ Selain itu, terdapat juga potensi potensi solusi yang relevan dengan permasalahan disertai dengan tawaran solusi yang

⁹ Lihat pasal 1 angka 4 UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

¹⁰ Lihat pasal 1 angka 8 UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

¹¹ Lihat pasal 16 ayat 2 UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

¹² Lihat Penjelasan pasal 9 ayat (5) Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

¹³ Helen Xanthaki, *Legislative Drafting. A new sub-discipline of law is born*, dalam IALS Student Law Review, Volume 1, Issue 1, Autumn 2013, Hal. 59.

paling relevan.¹⁴ Tawaran solusi tersebut juga disertai dengan analisa manfaat dan mudharat dari pelaksanaan peraturan perundangan yang akan dibuat.¹⁵

Secara normatif, naskah akademik merupakan hal yang tak terpisahkan dalam pembuatan peraturan daerah.¹⁶ Naskah akademik menjadi prasyarat dalam pembentukan peraturan daerah. Naskah akademik ini menjadi otorisasi lintas keilmuan atas kebijakan pemerintahan daerah yang dikemas dalam peraturan daerah. Tak terkecuali dalam hal pengaturan jalan di Kota Surabaya. Hal ini menjadi dasar ilmiah dan kewajiban normatif bagi perencanaan peraturan daerah tentang jalan sekaligus sebagai indikator objektivitas terhadap kebijakan yang diambil. Dengan demikian, terdapat ukuran normatif yang bisa dijadikan acuan bagi siapapun yang *concern* terhadap permasalahan spesifik ini.

Menurut Ann Seidman et.al., pembuatan naskah akademik memiliki tiga tujuan.¹⁷ Pertama, naskah akademik akan memberikan (semacam) garansi bagi proses pengambilan keputusan dalam pembuatan rancangan peraturan perundang undangan. Kedua, naskah akademik menyediakan semacam peta yang akan menjadi petunjuk bagi para perumus peraturan perundang undangan untuk menyusun bukti bukti dan menyusun struktur aturannya. Ketiga, penyusunan naskah akademik akan membantu untuk memastikan bahwa penyusunan pasal pasal dalam suatu peraturan perundang undangan telah dilakukan secara logis.

Terakhir, penyusunan naskah akademik ini merupakan *conditio sine qua non* bagi penyusunan rancangan peraturan daerah Kota Surabaya tentang jalan.

C. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Naskah akademik ini disusun menurut kaidah-kaidah ilmiah yang berlaku dalam studi hukum. Tahapan pertama adalah melakukan identifikasi permasalahan. Dalam usaha mengidentifikasi permasalahan, tim peneliti menggunakan kajian pustaka serta melakukan temu diskusi dengan para Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) serta Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya untuk membuat daftar permasalahan apa saja yang dihadapi oleh mereka. Hasil hasil dari rangkaian pertemuan dan kajian pustaka tersebut untuk selanjutnya akan diinventarisasi.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Lihat Pasal 63 jo Pasal 56-62 UU nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

¹⁷ Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abayeskere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A manual for Drafter*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, Hal. 86.

Setelah itu akan dilakukan upaya inventarisasi aturan hukum yang terkait dengan permasalahan ini. Aturan hukum ini diinventarisasi mulai dari hirarki tertinggi sampai dengan hirarki yang terendah. *Treatment* selanjutnya terhadap aturan ini adalah mengkajinya secara mendalam untuk melihat apakah terlihat konsistensi ataupun inkonsistensi antar aturan tersebut. Selain itu, dilakukan kajian secara horisontal antar peraturan perundang undangan untuk melihat apakah terdapat pertentangan atau keharmonisan diantara peraturan perundangan yang ada tersebut.

Selanjutnya, hasil kajian akan didiskusikan lagi untuk mendapatkan masukan dari pihak pihak lain yang terkait dan berkompeten terhadap peraturan daerah yang akan dibuat. Masukan dan kritik sangat diperlukan bagi penyempurnaan draft akhir dari penelitian yang dibuat.

Terakhir, dilakukan sentuhan akhir terhadap penelitian yang dibuat sekaligus dibuat rancangan peraturan daerahnya. Pembuatan rancangan peraturan daerah nantinya disesuaikan dengan kaidah normatif sebagaimana sudah digariskan dalam peraturan perundang undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang undangan yang berlaku.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini akan menguraikan beberapa konsep kunci dalam naskah akademik ini yang terkait dengan dan digunakan dalam rancangan peraturan daerah tentang jalan. Konsep kunci yang akan digunakan terdiri dari tiga konsep “besar” yaitu “hak asasi manusia”, “kedaulatan rakyat” dan “negara hukum”. Selain itu terdapat konsep lain yang lebih spesifik yaitu kewenangan Kota Surabaya dalam pembuatan perda tentang jalan.

Terkait dengan praktik empirik, bab ini akan mengelaborasi perihal praktik penerapan peraturan daerah tentang jalan di Kota Surabaya dan di beberapa Kota lainnya.

A. Kedaulatan Rakyat dan Hak Asasi Manusia;

Dalam perspektif sejarah, ide tentang kedaulatan rakyat seringkali dinisbatkan pada masa Yunani kuno. Yunani kunolah yang dianggap sebagai peletak dasar bagi kehidupan negara yang demokratis. Setidaknya, mula dari kata “*demos*” dan “*kratos*” memang berasal dari era tersebut.¹⁸ Namun faktanya, pola pemerintahan yang serupa dengan apa yang berlaku di Athena (Yunani kuno) yaitu pemerintahan berbentuk majelis (*assembly-based governments*) sudah dipraktikkan pada milineum ketiga sebelum masehi dalam peradaban Mesopotamia.¹⁹ Demikian pula tentang anggapan bahwa pola demokrasi yang diterapkan pada era tersebut sama dengan praktik demokrasi yang ideal hari ini, belum bisa dikatakan sepenuhnya benar. Setidaknya, beberapa penulis memberikan catatan atas praktik demokrasi di Athena yang bisa jadi jauh dari kondisi ideal.

Dari sisi peristilahan, beberapa pengkaji demokrasi menyebutkan bahwa terma *demos* dan *kratos* tidaklah memiliki makna denotatif pemerintahan oleh rakyat dalam kondisi yang ideal dimana pemerintahan tersebut berlangsung dengan penuh pertimbangan nalar dan dilaksanakan dengan cara cara yang damai bermartabat.²⁰ Melainkan, makna pemerintahan disitu identik dengan “gerombolan” (*mob*) yang memiliki perilaku perilaku yang sangat kuat, egois, dan penuh ketidakkonsistenan.²¹

¹⁸ Bernard Crick, *Democracy a very short introduction*, (Oxford University Press), New York, 2002, hal. 1.

¹⁹ Luca Asmonti, *Athenian Democracy a Sourcebook*, (Bloomsbury Publishing), London, 2015, hal. 1.

²⁰ Bernard Crick, *Op. Cit.* hal. 1.

²¹ *Ibid.*

Selain itu, dalam praktiknya, pemerintahan yang ada pada zaman tersebut juga bersifat *exclusive*. Hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan hanya ada pada orang-orang tertentu tanpa melibatkan segolongan yang lain. Wanita, tidak pernah menjadi subjek dalam demokrasi di Athena.²² Demikian pula budak-budak yang jumlahnya sangat banyak, mereka tidak menjadi bagian kehidupan “demokratis” Athena.²³ Bahkan, kegiatan perdagangan budak menjadi salah satu sumber pundi utama bagi masyarakat Athena.²⁴ Disamping itu, Pemerintahan Athena juga absen dalam mempromosikan perdamaian sebagaimana yang dicitakan demokrasi hari ini.²⁵ Bahkan, pemerintahan Athena seringkali terlibat dalam peperangan melawan negara kota yang lainnya.²⁶ Dengan demikian, model demokrasi Athena belumlah merupakan *prototype* bagi kehidupan demokrasi hari ini. Namun sumbangan kesejarahan Athena tetaplah menjadi penting bagi perkembangan demokrasi. Dalam perkembangannya, demokrasi mengalami kritik dan mencoba memperbaiki secara internal problem inheren yang ada pada dirinya.

Joseph Schumpeter memberikan pengertian demokrasi dalam makna klasiknya yaitu “... *the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will*”.²⁷ Dengan demikian, kedaulatan rakyat itu terefleksikan pada dua hal yaitu proses dan tujuan. Terkait dengan proses, tersedia mekanisme untuk menjamin bahwa kedaulatan rakyat akan tercermin melalui wakil yang dipilih dalam merepresentasikan kepentingan pihak yang diwakili (rakyat). Jika dikaitkan dengan tujuan, maka demokrasi haruslah mampu mewujudkan *common good* (*bonum commune*) yaitu kebaikan dan kesejahteraan bagi semua.

Demokrasi mengandung nilai yang partisipatif. Proses yang partisipatif mengandaikan adanya keterlibatan secara substansial dari warga dalam perumusan kebijakan publik. Terkait dengan pengaturan jalan, warga juga harus mendapatkan akses seluas luasnya untuk dapat terlibat dalam tiap tahapan pengaturan jalan termasuk dalam hal evaluasi. Pelibatan tersebut, semata karena warga jugalah nantinya yang akan terimbas dari penerapan pengaturan itu.

²² Luca Asmonti, *Op. Cit.* hal.2

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, dalam Robert A. Dahl et.al., *The Democracy Sourcebook*, The MIT Press, Massachusetts, 2003. hal. 5.

Penyusunan naskah akademik terkait jalan ini juga membuka peluang tersebut dengan membuka ruang komunikasi dengan segala pemangku kepentingan.

Proses deliberasi bertujuan untuk menghasilkan pemikiran terbaik yang dilandaskan argumentasi dan bukti yang reliabel. Dalam hal penggunaan jalan, setiap masukan pemikiran dari warga diharapkan bisa seiring dengan kebutuhan dari warga itu sendiri. Dengan demikian, ruh kedaulatan rakyat bisa termanifestasikan dengan cara menyambungkan pilihan kebijakan yang ada pada rakyat untuk dikemas dalam bentuk kebijakan publik.²⁸ Pula, kebijakan yang diambil nantinya bisa berimbas pada peningkatan kesejahteraan warga.

Aspek lain, yang juga sangat penting untuk didiskusikan dan sangat berkait dengan kedaulatan rakyat adalah hak asasi manusia. Hak asasi manusia (HAM) merupakan hak yang terberi karena dignitas yang ada secara inheren pada diri manusia.²⁹ Dimensi teologis hak asasi manusia menjadikan manusia sebagai makhluk Tuhan memiliki derajat kemartabatan yang berbeda dengan makhluk Tuhan yang lain. Untuk itulah, maka penghormatan, perlindungan dan pemenuhan atasnya merupakan hal yang menjadi sebuah keharusan terlebih bagi negara.

Hak asasi meliputi spektrum yang sangat luas yaitu hak sipil politik, hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak sipil politik didalamnya memuat hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk bebas berekspresi. Sementara itu, didalam hak ekonomi sosial budaya termuat hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak atas kesehatan serta hak jaminan sosial.³⁰ Secara hukum, hak-hak tersebut mengikat sebagian besar negara termasuk Indonesia. Hal ini dikarenakan hak-hak tersebut sudah menjadi bagian dari hukum internasional yang sudah diintegrasikan kedalam hukum nasional. Pengintegrasian hukum internasional kedalam hukum nasional mengandaikan adanya kepatuhan untuk melaksanakan substansi yang ada didalamnya.

Beberapa prinsip dalam hak asasi manusia mengandaikan bahwa hak asasi antara satu dengan yang lain tak bisa dipisahkan (*indivisible*) dan saling bergantung (*interdependent*). Meskipun tidak secara eksplisit disebutkan bahwa hak atas jalan sebagai hak asasi manusia, namun keberadaan jalan tetaplah sangat vital bagi bersemainya hak-hak tersebut. Misalnya, hak atas pendidikan menjadikan setiap orang memiliki akses terhadap pendidikan. Dilain pihak,

²⁸ Jacques Thomassen, *Representation and Accountability*, Dalam Jacques Thomassen (Ed). *Elections and Democracy Representation and Accountability*. Oxford University Press, 2014, Hal. 1.

²⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001. Hal. 121.

³⁰ Fact Sheet No. 33 *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Hal. 1-2.

negara sebagai pemangku kewajiban memiliki tugas untuk melakukan pelayanan terhadap hak atas pendidikan tersebut. Pelayanan terhadap hak atas pendidikan termasuk sebagai pelayanan publik.

Seringkali, akses pendidikan sangat bergantung pada aspek ketersediaan (*availability*) maupun keterjangkauan (*accessibility*). Pada aspek keterjangkauan ini, jalan bisa berperan untuk menjadi penghubung bagi warga yang memiliki keterbatasan jarak antara tempat tinggal dan sekolah terdekat. Penyediaan negara atas jalan adalah bagian dari pelayanan publik dalam rangka pemenuhan hak atas pendidikan. Dengan demikian, pemenuhan atas hak pendidikan juga menyiratkan tanggung jawab untuk menyediakan prasarananya termasuk jalan. Hal serupa juga berlaku bagi akses terhadap kesehatan serta pekerjaan yang layak.

B. Negara Hukum;

Ide negara hukum sudah mengemuka jauh pada masa Yunani kuno. Adalah Plato dalam karyanya berjudul "*nomoi*" (*the laws* terjemahan Inggris) yang mengintrodusir gagasan ini dimana semestinya hukum-norma merupakan hal utama dalam pemerintahan negara bukan orang.³¹ Gagasan ini lantas berkembang di Eropa menjadi dua arus besar yang merepresentasikan tradisi hukum yang berlaku yaitu tradisi Eropa kontinental dengan gagasan *rechstaat*-nya dan *common law system* dengan gagasan *rule of law*-nya.³² Hal yang mengemuka dari dua prinsip dari dua tradisi yang berbeda ini adalah penempatan hukum sebagai hal yang utama dalam pemerintahan/negara (*supremacy of law*).³³ Disamping itu, penghormatan secara konsisten negara terhadap hak-hak individu juga menjadi bagian tak terpisahkan dari negara hukum.³⁴

Lebih lanjut, setelah memberikan beberapa pandangan ahli tentang negara hukum, Jimly mengkualifikasi karakteristik negara hukum menjadi 12 prinsip pokok yang meliputi:³⁵

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*);
3. Asas legalitas (*due process of law*);

³¹ Plato dalam Jimly Asshiddiqie, *Reformasi Hukum Dan Konstitusi, Mewujudkan Cita Negara Hukum*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Mereja Negara Hukum Yang Demokratis*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, Hal. 133.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Phillipus Mandiri Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, Hal. 83.

³⁵ Jimly, *Op. Cit.* Hal. 13-140.

4. Pembatasan kekuasaan:
5. Organ Eksekutif yang independen:
6. Peradilan bebas yang tak memihak:
7. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara:
8. Adanya Peradilan Tata Negara:
9. Perlindungan hak asasi manusia:
10. Bersifat demokratis:
11. Merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan bernegara:
12. Transparansi dan kontrol sosial.

Dimensi lain ditambahkan oleh Hadjon, yaitu tentang gagasan Negara Hukum Pancasila. Konsep Negara Hukum Pancasila merupakan agregasi dari pembacaan terhadap sejarah masa lampau dan karakteristik bangsa Indonesia.³⁶ Pembacaan terhadap masa lampau menunjukkan bahwa ide tentang negara hukum sebagai instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan sudah dikenal pada masa Kerajaan Sriwijaya dan Majapahit melalui konsep "*kerajaan*" dan "*kadigwijayan*".³⁷ Selain itu karakteristik bangsa Indonesia yang mencintai kerukunan dan bergotong-royong juga turut membentuk persepsi terhadap negara hukum yang dimaksud.

Selain itu, pandangan negara hukum Pancasila juga tetap membaca dan mencermati perkembangan ide negara hukum yang berkembang.³⁸ Bahwa ide ide dari luar selama masih relevan dan kompatibel dengan kepribadian bangsa, tentu akan mendapat tempat dalam tata nilai bangsa Indonesia. Sehingga, secara prinsipil gagasan negara hukum Pancasila menuntut adanya suatu pemerintahan yang tidak hanya mendasarkan perbuatannya pada aspek hukum saja, namun pemenuhan tujuan berupa perwujudan **kesejahteraan masyarakat** juga merupakan hal yang bersifat *embedded*.

Dikaitkan dengan pengaturan jalan, gagasan negara hukum mengandung maksud supaya setiap tahapan penyelenggaraan jalan haruslah melalui dan berdasar pada hukum. Selain itu, penyelenggaraan jalan harus dapat memenuhi tujuan bernegara untuk memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum bukanlah kesejahteraan yang berpusat pada orang per orang atau segelintir orang, melainkan kesejahteraan untuk semua orang serta

³⁶ Phillipus, *Op. Cit.*, Hal. 97.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

memberikan perlakuan yang lebih khusus kepada mereka yang memiliki tingkat kerentanan yang lebih seperti perempuan, anak-anak, kelompok penyandang disabilitas, kelompok masyarakat adat serta kelompok miskin baik yang ada di perkotaan maupun di perdesaan.

C. Kewenangan Pemerintahan Kota Surabaya Dalam Penyelenggaraan Jalan:

Pemerintah Kota Surabaya adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18B menyatakan bahwa negara kesatuan dibagi atas beberapa daerah lagi termasuk daerah kota. Selanjutnya, masing-masing daerah tersebut mengurus dan mengatur urusan mereka sendiri dengan berprinsip kepada otonomi dan tugas pembantuan. Urusan daerah secara definitif dibatasi oleh urusan pemerintah pusat yang mekanismenya diatur melalui undang-undang. Jika melihat rumusan yang ada, maka pada hakikatnya pemerintah pusatlah yang memiliki kewenangan dalam menentukan urusan apa saja yang dapat dilaksanakan oleh daerah.

Terdapat beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Namun, cakupan materi yang lebih menyeluruh diatur dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pengaturan tentang pemerintahan daerah telah mengalami perubahan beberapa kali. Perubahan tersebut ada yang secara keseluruhan dan ada yang bersifat parsial. Terakhir, terdapat Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang substansi yang sama.

Dalam UU tentang Pemerintahan Daerah terdapat pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Pembagian urusan tersebut didasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*meubewind*). Hadjon et al. menyatakan bahwa asas desentralisasi memuat semangat untuk memberikan kepada daerah kewenangan untuk mengatur sendiri (sebagian) urusan pemerintahannya.³⁹ Sedangkan, pada asas tugas pembantuan kewenangan yang diberikan kepada daerah tidaklah penuh, daerah hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas dalam hal cara menjalankan.⁴⁰ Sementara itu, dekonsentrasi mengandaikan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke instansi vertikal yang ada di daerah.⁴¹

³⁹ Phillipus M. Hadjon, et al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, cetakan ke-sebelas, 2011, hal. 112.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid, hal. 113.

Pengertian yang spesifik tentang asas-asas tersebut juga terdapat dalam ketentuan umum UU 23/2014. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memerinci di dalam ketentuan umumnya sebagai berikut:

Pasal 1 angka 8

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Pasal 1 angka 9

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Pasal 1 angka 11

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Dengan demikian, secara garis besar, terdapat persamaan konsepsi antara pengertian ketiga asas tersebut dalam peraturan perundang-undangan dengan pengertian yang diberikan oleh para pakar hukum administrasi.

Bab IV Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang urusan pemerintahan. Pasal 9 ayat (1) menguraikan tentang klasifikasi urusan pemerintahan. Menurut pasal tersebut, terdapat tiga urusan pemerintahan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren serta urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.⁴² Terakhir, urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi domain dari Presiden selaku Kepala Pemerintahan.⁴³

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah kabupaten/kota.⁴⁴ Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan

⁴² Pasal 9 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴³ Pasal 9 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.⁴⁵ Pelayanan dasar tersebut meliputi :⁴⁶

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

Penyelenggaraan jalan merupakan kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan.⁴⁷ Pengaturan jalan adalah kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan jalan. Sedangkan, pembinaan jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan.⁴⁸ Disamping itu terdapat kata pembangunan jalan yang berarti kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan.⁴⁹ Terakhir, pengawasan jalan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan jalan.⁵⁰

Jika dikaitkan antara penyelenggaraan jalan dengan klasifikasi pelayanan dasar sebagaimana terurai diatas, maka bidang pekerjaan umum merupakan bidang urusan pemerintahan wajib yang terkait langsung dengan penyelenggaraan jalan. Hal ini setidaknya bisa dilihat dari adanya direktorat khusus pada Kementerian Pekerjaan Umum yaitu Direktorat Jenderal Bina Marga.⁵¹

Sedangkan urusan pemerintahan yang tidak berkait langsung dengan pelayanan dasar melingkupi:

⁴⁵ Penjelasan umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁷ Pasal 1 ayat (9) UU 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.

⁴⁸ Pasal 1 ayat (10) UU 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.

⁴⁹ Pasal 1 ayat (11) UU 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.

⁵⁰ Pasal 1 ayat (12) UU 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.

⁵¹ Bisa diakses melalui <http://pu.go.id/organisasi/ditjen-bina-marga>

- 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.

Bidang-bidang non-pelayanan dasar tersebut tidak secara eksplisit berkaitan dengan jalan. Namun, pada pelaksanaannya pemenuhan bidang tersebut juga sangat dimungkinkan berkaitan dengan penyelenggaraan jalan.

Meskipun pembagian urusan antar satuan pemerintahannya kelihatan sama, namun sejatinya pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota berbeda. Yang menjadi titik perbedaan adalah dalam hal skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut.⁵² Walaupun Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam

⁵² Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.⁵³

Di samping urusan pemerintahan yang bersifat absolut dan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis.⁵⁴ Dalam pelaksanaannya, Presiden dalam hal urusan pemerintahan umum di daerah dapat melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan dapat melimpahkan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.⁵⁵

Dari uraian diatas, bisa diambil kesimpulan bahwa urusan tentang penyelenggaraan jalan menurut UU 23/2014 merupakan urusan pemerintahan wajib yang terkait langsung dengan pelayanan dasar terutama dalam kaitannya dengan pekerjaan umum. Meskipun hakikatnya merupakan urusan pemerintahan wajib dalam hal pelayanan dasar, namun penyelenggaraan jalan menempati posisi yang strategis karena ia (jalan) merupakan penopang (prasarana) bagi pemenuhan hak dan pelayanan yang bersifat non-dasar.

D. Praktik Penyelenggaraan Jalan di Kota Lainnya di Indonesia

Dalam penyusunan kebijakan tentang praktik penyelenggaraan jalan, sangat penting untuk melakukan kajian perbandingan dengan daerah lain. Kajian ini untuk memberikan gambaran tentang pelaksanaan pengaturan jalan serta mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang muncul.

Sub-bab ini akan melihat pengaturan jalan di beberapa daerah yang berada baik di lingkup Provinsi Jawa Timur maupun diluar Provinsi Jawa Timur. Pilihan daerah tersebut memang sengaja dilakukan karena setidaknya dua alasan. Pertama, untuk pilihan wilayah kota di Provinsi Jawa Timur setidaknya memiliki karakteristik yuridis-kewilayahan yang relatif sama karena bernaung pada pemerintah provinsi yang sama yaitu Jawa Timur. Kedua, pilihan daerah diluar Jawa Timur dipilih yang memiliki karakteristik sosial yang hampir sama

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

dengan kota Surabaya. Dari dua alasan tersebut diatas, terpilih dua daerah yaitu Kota Pasuruan dan Kota Jakarta.

Di Jawa Timur, terdapat 9 (sembilan) Pemerintahan Kota.⁵⁶ Pemerintah Kota tersebut adalah Kota Batu, Kota Blitar, Kota Kediri, Kota Madiun, Kota Malang, Kota Mojokerto, Kota Pasuruan, Kota Probolinggo, dan Kota Surabaya. Dari sembilan pemerintah kota tersebut, 2 diantaranya yaitu **Kota Pasuruan dan Kota Surabaya** memiliki pengaturan tersendiri tentang jalan. Kesimpulan ini berdasarkan penelitian internet (*internet research*) sederhana dengan cara mengetikkan beberapa kata kunci pada mesin pencari. Kata kata kunci tersebut adalah : "peraturan - daerah- pemerintah- kota- (nama masing masing Kota)- tentang- jalan". Setelah pengetikan kata kata kunci dilakukan, hanya dua daerah yang memiliki peraturan daerah yang mengatur jalan secara spesifik. Pengaturan jalan yang tidak spesifik bisa diketemukan di beberapa peraturan daerah terutama menyangkut tentang parkir, tata ruang serta ketertiban umum.

Di Kota Pasuruan, pengaturan jalan dirumuskan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Jalan. Sebelumnya, tidak ada pengaturan jalan dalam bentuk peraturan daerah. Pada bagian konsideran menimbang, disebutkan bahwa alasan penerbitan perda ini adalah untuk mengejawantahkan kewenangan penyelenggaraan jalan yang secara atributif oleh peraturan perundang undangan diberikan kepada pemerintah kota.⁵⁷ Selain itu, pengaturan terhadap jalan dianggap urgen dikarenakan fungsi vital jalan yang sangat berguna bagi lintas transportasi yang senantiasa harus diamankan serta dilestarikan fungsinya.⁵⁸

Menurut penjelasan umum pada Perda jalan Kota Pasuruan, tinjauan terhadap jalan memiliki dimensi yang beragam. Ragam tersebut mencakup aspek ekonomi, politik, lingkungan serta sosial budaya.⁵⁹ Dari aspek ekonomi, jalan dipandang sebagai prasarana serta instrumen untuk mewujudkan sasaran pembangunan dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.⁶⁰ Pembangunan jalan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan transportasi yang

⁵⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan bisa diakses melalui http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2015/08/18/3.5_35_jatim.pdf

⁵⁷ Konsideran menimbang huruf b Peraturan Daerah Kota pasuruan Nomor 2 tahun 2015 tentang Jalan.

⁵⁸ Konsideran menimbang huruf a Peraturan Daerah Kota pasuruan Nomor 2 tahun 2015 tentang Jalan.

⁵⁹ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kota pasuruan Nomor 2 tahun 2015 tentang Jalan.

⁶⁰ *Ibid.*

aman, nyaman dan efisien.⁶¹ Jalan juga dianggap bisa berperan sebagai katalisator bagi proses proses ekonomi yang meliputi produksi, distribusi sampai dengan tahap konsumsi.⁶²

Dari aspek politik, keberadaan jalan dimaksudkan untuk merekatkan ikatan antar daerah⁶³ sehingga mendukung semangat nasionalisme. Selain itu, dari perspektif politik, jalan juga berkaitan erat dengan fungsi pertahanan dan keamanan. Jalan menjadi instrumen yang efektif untuk menopang mobilitas sistem pertahanan keamanan.⁶⁴ Dalam kondisi damai, maka jalan menjadi prasarana penting bagi penjagaan keamanan dibawah koordinasi institusi kepolisian. Meski demikian, perlu juga disiapkan skenario untuk mengantisipasi kondisi darurat perang. Dengan demikian, jalan menjadi instrumen penting bagi mobilitas militer dalam kondisi tersebut.

Dilihat dari aspek sosial budaya, jalan juga memiliki posisi yang cukup signifikan. Jalan menjadi perantara bagi pertemuan horison budaya yang berbeda (*horizon versammlung*). Pertemuan ini diharapkan bisa menjadi peneuir bagi nilai nilai budaya yang tersekat selama ini.⁶⁵ Selain itu, dengan pertemuan cakrawala tersebut maka diharapkan terjadi perubahan sosial yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan baik secara material maupun spiritual.

Terakhir, jalan menjadi pen jembatan bagi sikap yang toleran. Dengan adanya jalan maka memungkinkan satu budaya mengenal budaya lainnya sehingga terbina kepahaman akan sesuatu yang berbeda. Pemahaman yang semacam ini akan meningkatkan rasa toleransi antar warganegara. Melihat hal ini, bisa disimpulkan bahwa fungsi jalan tidak hanya memiliki aspek ekonomis semata namun ia berkembang menjadi lebih kompleks termasuk fungsi sosial budaya.

Dilihat dari struktur, Peraturan daerah tentang Jalan Kota Pasuruan terdiri dari 11 (sebelas) Bab dan 46 (empat puluh enam) pasal. Bab- bab tersebut terdiri dari beberapa hal yaitu:

- a. Bab I tentang ketentuan umum;
- b. Bab II tentang sistem jaringan jalan: fungsi jalan: status jalan: dan kelas jalan;
- c. Bab III tentang bagian bagian jalan;
- d. Bab IV tentang pemanfaatan bagian bagian jalan;
- e. Bab V tentang Izin, rekomendasi dan dispensasi;

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

- f. Bab VI tentang penyelenggaraan jalan;
- g. Bab VII tentang pembinaan dan pengendalian;
- h. Bab VIII tentang Dokumen jalan;
- i. Bab IX tentang Ketentuan Penyidikan;
- j. Bab X tentang Ketentuan Pidana;
- k. Bab XI tentang Ketentuan Penutup.

Peraturan daerah Kota Pasuruan tentang jalan juga dilengkapi dengan penjelasan.

Meskipun dalam bagian konsideran dan penjelasannya menyebutkan tentang jalan yang ditinjau dari berbagai macam aspek, namun pada kenyataannya perspektif tersebut tidak muncul dalam rumusan pasal pasalnya. Tidak ditemukan kata maupun frase tentang politik, ekonomi, maupun sosial budaya dalam 46 pasal yang ada dalam perda tersebut. Namun, terkait lingkungan terdapat beberapa pasal yang mengaturnya termasuk tentang keharusan untuk melakukan kajian terhadap dampak lingkungan terhadap jalan (AMDAL).⁶⁶ Selain itu, dalam perda tersebut tidak ditemukan elaborasi tentang fungsi jalan. Hal ini menjadi penting supaya terdapat konsistensi terhadap apa yang sudah diuraikan didalam bagian konsideran dan bagian penjelasan umum. Betapapun, Kota Pasuruan merupakan salah dua dari 9 Kota di Jawa Timur yang memiliki perda tentang jalan.

Daerah Khusus Ibukota Jakarta juga memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang jalan. Meskipun dalam hal penamaan tidak secara langsung menggunakan kata jalan, namun perda yang dimiliki Jakarta ini mengatur banyak hal tentang jalan. Nomenklatur peraturan daerah Provinsi Jakarta terkait jalan ini adalah Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Transportasi. Pilihan kata Transportasi sebagai judul perda memang tepat dikarenakan substansi yang diatur dalam perda ini tidak hanya terkait dengan jalan melainkan juga menyangkut kereta api dan pelabuhan.

Dalam konsideran bagian menimbang disebutkan bahwa perda dibuat untuk mewujudkan sistem transportasi yang handal.⁶⁷ Ditambahkan, perda dibuat untuk menggerakkan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁶⁸ Sebelumnya, terdapat perda

⁶⁶ Pasal 42 ayat (5) Peraturan Daerah Kota Pasuruan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Jalan.

⁶⁷ Konsideran menimbang huruf a Peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Transportasi.

⁶⁸ *Ibid.*

yang memuat substansi yang sama pada tahun 2003, namun keberadaannya sudah harus disesuaikan karena derasnya arus perubahan yang terjadi.⁶⁹

Terkhusus untuk jalan, perda ini memuatnya dalam Bab III. Adapun judul dari Bab ini adalah transportasi jalan. Pasal yang mengaturnya dimulai dari pasal 12 sampai dengan pasal 140 dari 262 pasal secara keseluruhan. Hal yang diatur dalam bab ini meliputi:

- a. Klasifikasi Prasarana Jalan;
- b. Terminal;
- c. Fasilitas Parkir;
- d. Perlengkapan Jalan;
- e. Fasilitas Pejalan Kaki;
- f. Sarana Transportasi jalan;
- g. Lalu lintas jalan;
- h. Angkutan jalan;

Dari beberapa hal yang diatur dalam bab tersebut, bagian tentang fasilitas pejalan kaki patut mendapat perhatian. Ketentuan ini memberikan jaminan perlindungan bagi para pejalan kaki yang biasanya harus mengalah pada moda transportasi darat yang lain. Trotoar, yang berfungsi sebagai jalur pejalan kaki lebih sering digunakan oleh kendaraan bermotor. Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa pengaturan tentang jalan pada perda Jakarta tidak dilakukan secara terpisah namun dijadikan satu dengan menggunakan penjudulan transportasi. Selain itu, hak hak pejalan kaki juga menjadi perhatian perumus perda dengan menempatkannya pada bab yang mengatur tentang jalan.

Dari dua perda yang mengatur tentang jalan tersebut, Kota Pasuruan dan Jakarta, perumus perda di Surabaya bisa mengambil banyak pelajaran terutama tentang substansi apa saja yang harus diatur serta karakteristik apa yang menjadi pembeda dengan kota yang lain.

⁶⁹ Konsideran menimbang huruf b Peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Transportasi.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT JALAN

Logika Kelsenian mengandaikan bahwa hukum merupakan sistem logika yang tertutup (*closed logical system of norms*). Selain itu, norma yang ada membentuk susunan yang sifatnya hirarkis. Dikarenakan sifatnya yang tertutup, maka keberadaan suatu norma dalam suatu susunan yang hirarkis tersebut pastilah saling terkait satu dengan yang lain. Terkait dengan jalan ini, terdapat beberapa peraturan perundangan yang sangat terkait baik secara vertikal keatas maupun secara horisontal. Tidak semua peraturan perundangan akan diuraikan dalam bab ini. Namun, dari sekian peraturan perundang undangan akan dipilih yang paling relevan.

1. **Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444):**

Bisa dikatakan bahwa Undang Undang ini merupakan UU induk yang menjadi acuan secara substansial bagi pembuatan peraturan daerah tentang jalan. Dalam undang undang ini dimuat beberapa konsep konsep dasar yang dijadikan rujukan dalam peraturan perundang undangan yang ada dibawahnya. Beberapa konsep tersebut terdapat pada bagian ketentuan umum seperti, jalan, jalan tol, jalan umum, jalan khusus, serta jalan bebas hambatan.⁷⁹

Disamping itu, Undang Undang ini juga memberikan kewenangan kepada pemerintah kota dalam hal pengelolaan jalan. Pasal 16 ayat (2) UU Jalan menyebutkan bahwa "*Wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota*". Dengan rumusan semacam ini, maka telah ada pembatasan terhadap pemberlakuan perda secara geografis-administratif kepada pemerintah Kota. Dalam konteks Surabaya, maka jalan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Surabaya adalah jalan yang berada di wilayah Kota Surabaya.

Rincian cakupan kewenangan pemerintah kota diatur dalam pasal 16 ayat (3) yang berbunyi "*Wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan*". Pada pasal pasal selanjutnya, pengertian tentang pengaturan, pembinaan,

⁷⁹ Lihat Pasal 1 Bab 1 Ketentuan Umum, UU Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.

pembangunan serta pengawasan dielaborasi lebih lanjut. Pemerintah Kota memiliki kewenangan tersebut namun sesuai dengan kapasitas kewenangan yang dimilikinya.

Selanjutnya, dalam hal pemerintah kota tidak memiliki kesanggupan dalam melaksanakan kewenangan tersebut maka kewenangan tersebut bisa dialihkan kepada Pemerintah Provinsi. Bunyi lengkap pasal 16 ayat (4) adalah sebagai berikut "*Dalam hal pemerintah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah provinsi*". Substansi pasal ini sebenarnya merupakan pengejawantahan dari prinsip otonomi yang seluas-luasnya dimana daerah diberikan kesempatan untuk mengurus sendiri wilayahnya sesuai kapasitas yang dimiliki daerah tersebut.

Dalam undang undang ini juga disebutkan tentang keterkaitan implementasi undang undang jalan dengan peraturan perundangan yang lain, sebagaimana yang dijabarkan dalam penjelasan umum. Penjelasan umum UU Jalan menyatakan bahwa terdapat keterkaitan yang erat antara UU Jalan dengan Undang Undang yang lainnya, terutama:

- a. Undang-undang yang mengatur lalu lintas dan angkutan jalan;
- b. Undang-undang yang mengatur penataan ruang;
- c. Undang-undang yang mengatur jasa konstruksi;
- d. Undang-undang yang mengatur peraturan dasar pokok agraria;
- e. Undang-undang yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup;
- f. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah;
- g. Undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- h. Undang-undang yang mengatur konservasi sumber daya alam dan ekosistem;
- i. Undang-undang yang mengatur larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat; dan
- j. Undang-undang yang mengatur perlindungan konsumen.

Dari uraian diatas bisa disimpulkan bahwa UU Jalan memang menjadi dasar utama bagi pembentukan peraturan daerah tentang Jalan. Hal ini dikarenakan UU Jalan telah memberikan kewenangan secara atributif kepada pemerintah kota untuk mengatur jalan sesuai dengan kapasitas kewenangan yang dimilikinya.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025);

Keterkaitan antara UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LAJ) dengan UU Jalan sudah nampak secara tersurat dari sisi pemberian judul. Pada masing masing UU terdapat irisan kata jalan. Secara substansial, UU LAJ juga memuat hal yang berkelindan dengan jalan. Jika UU jalan lebih mengatur perihal jalannya, maka pengaturan UU LAJ terasa lebih komprehensif. Hal ini dikarenakan pengaturan didalamnya tidak terbatas pada jalannya saja, melainkan mencakup pula aktivitas yang dilakukan dengan menggunakan fasilitas jalan.

Secara struktur, UU LAJ terdiri dari dua puluh dua bab dan tiga ratus dua puluh enam pasal. Secara kuantitas, jumlah pasalnya melonjak hampir lima kali lipat dari UU LAJ sebelumnya, Undang Undang Nomor 14 Tahun 1992.

Ruang lingkup dari UU LAJ dijelaskan dalam pasal 4 yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 4

Undang-Undang ini berlaku untuk membina dan menyelenggarakan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar melalui: a. kegiatan gerak pindah Kendaraan, orang, dan/atau barang di Jalan; b. kegiatan yang menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas pendukung Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; dan c. kegiatan yang berkaitan dengan registrasi dan identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, pendidikan berlalu lintas, Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta penegakan hukum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Dalam rangka pelaksanaan beberapa hal yang terdapat pada ruang lingkup tersebut, maka pemerintah wajib melakukan pembinaan. Terkait dengan pembinaan, UU LAJ memberikan kewenangan kepada pemerintah kota yang meliputi meliputi: a. penetapan sasaran dan arah kebijakan sistem Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kabupaten/kota yang jaringannya berada di wilayah kabupaten/kota; b. pemberian bimbingan, pelatihan, sertifikasi, dan izin kepada perusahaan angkutan umum di kabupaten/kota; dan c. pengawasan terhadap pelaksanaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kabupaten/kota.

Selain masalah pembinaan, UU LAJ juga memberikan kewenangan kepada pemerintah kota untuk menentukan kelas jalan pada setiap ruas jalan. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 20 ayat (1) huruf d yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Menurut pasal 26, Pemerintah Kota juga memiliki kewenangan untuk

menyediakan perlengkapan jalan. Perlengkapan jalan tersebut meliputi Setiap Jalan yang digunakan untuk Lalu Lintas umum wajib dilengkapi dengan perlengkapan Jalan berupa: a. Rambu Lalu Lintas; b. Marka Jalan; c. Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas; d. alat penerangan Jalan; e. alat pengendali dan pengaman Pengguna Jalan; f. alat pengawasan dan pengamanan Jalan; g. fasilitas untuk sepeda, Pejalan Kaki, dan penyandang cacat; dan h. fasilitas pendukung kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang berada di Jalan dan di luar badan Jalan.

Dengan demikian, bisa dilihat bahwa UU LAJ juga memberikan serangkaian kewenangan kepada pemerintah kota dalam hal pembinaan dan penyelenggaraan jalan. Selain itu, hal yang pantas dijadikan catatan adalah substansi dalam UU LAJ tersebut memuat perlindungan hak-hak dari kelompok rentan (*vulnerable groups rights mainstreaming*).

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) berisi tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu didalamnya juga memuat tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan yang menempatkan Peraturan daerah sebagai salah satu nomenklatur dari peraturan perundang-undangan tersebut.

UU P3 juga memberi arahan secara teknis tentang pembuatan serta penormaan peraturan perundang-undangan maupun naskah akademik yang menjadi prasyaratnya. Bisa dikatakan, pedoman tata cara perumusan naskah akademik ini juga bersumber pada *template* yang sudah disediakan pada lampiran UU tersebut.

Pasal 7 ayat (1) menempatkan peraturan daerah kabupaten/kota di posisi terbawah dari hirarki peraturan perundang-undangan yang ada. Pasal 14 mengatur materi muatan yang seharusnya diatur di dalam perda yaitu dalam rangka menjalankan otonomi daerah serta menjalankan perintah dari peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih tinggi.

Dikatakan dalam pasal 63 bahwa penyusunan peraturan daerah yang diberlakukan pada peraturan daerah provinsi juga berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap peraturan daerah Kota. Hal ini berarti antara perda provinsi dan kabupaten memiliki logika mekanisme yang sama.

4. **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah yang kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);**

Undang Undang ini merupakan bentuk penyempurnaan dari UU Pemerintahan Daerah terdahulu yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, UU ini memberikan panduan tentang relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terdapat pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan mengacu pada prinsip negara kesatuan. Pembagian urusan tersebut terbagi atas urusan pemerintahan yang bersifat absolut, konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Terkait jalan, kewenangan pemerintah kota bisa dihubungkan dengan penyelenggaraan jalan yang terklasifikasi sebagai bagian dari urusan wajib pemerintahan dalam hal pelayanan dasar (pekerjaan umum) yang harus dipenuhi pemerintah baik pusat maupun daerah. Dengan demikian, jelas bisa dilihat bahwa keberadaan UU 23/2014 menopang kewenangan daerah dalam penyelenggaraan jalan.

5. **Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655);**

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksana dari UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Secara spesifik, beberapa pasal dalam UU Jalan mengamanatkan pembuatan PP. Diantara pasal pasal tersebut adalah Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 22, Pasal 28, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 41, dan Pasal 62.⁷¹

Pada pasal 123 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintah kota dapat melakukan pengambil alihan ruas tertentu pada jalan khusus untuk dijadikan jalan umum. Adapun hal hal yang harus diperhatikan pemerintah kota dalam pengambilalihan tersebut adalah :

- a. untuk kepentingan pertahanan dan keamanan Negara;

⁷¹ KONSIDERAN bagian menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan.

- b. untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional dan perkembangan suatu daerah; dan/atau
- c. untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan pemerintah kota memang tidak banyak disebut dalam PP ini. Namun, PP ini tetap dijadikan acuan bagi pemerintah kota dalam pelaksanaan UU Jalan. Hal ini setidaknya dikarenakan dua hal. Pertama, karena secara hirarki kedudukan PP lebih tinggi dari peraturan daerah. Kedua, PP memiliki substansi yang secara teknis lebih aplikatif daripada apa yang tertuang dalam UU.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5468);

Peraturan Pemerintah ini dibuat dalam rangka untuk meneruskan amanat dalam pasal pasal di dalam UU LAJ. Ketentuan tersebut tersebar kedalam Pasal 18, Pasal 20 ayat (3), Pasal 21 ayat (5), Pasal 25 ayat (2), Pasal 42, Pasal 43 ayat (4), Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. Lingkup yang diatur dalam PP ini adalah:

- a. Rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- b. Ruang Lalu Lintas;
- c. Perlengkapan Jalan;
- d. Terminal;
- e. fasilitas parkir umum; dan
- f. fasilitas pendukung

Dalam hal rencana induk lalu lintas dan angkutan jalan kota, maka pemerintah kota memiliki kewenangan untuk menetapkannya sesuai dengan lingkup kewenangan yang dimilikinya. Adapun uraian dari kewenangan tersebut diatur melalui pasal 13, 14 dan 15 yang berbunyi:

Pasal 13

- (1) Rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota memuat: a. prakiraan perpindahan orang dan/atau barang menurut asal tujuan perjalanan lingkup kota; b. arah dan kebijakan peranan lalu lintas dan angkutan jalan kota dalam keseluruhan moda transportasi; c. rencana lokasi dan kebutuhan Simpul kota; dan d. rencana kebutuhan Ruang Lalu Lintas kota.

(2) Rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota disusun berdasarkan kebutuhan transportasi dan Ruang Kegiatan yang berskala kota.

(3) Rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan arahan dan pedoman untuk: a. pengembangan Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota; b. integrasi antar dan intra moda transportasi tingkat kota; c. penyusunan rencana umum lalu lintas dan angkutan jalan kota; d. penyusunan rencana umum jaringan jalan kota; e. penyusunan rencana umum jaringan trayek angkutan perkotaan; f. penyusunan rencana umum jaringan lintas angkutan barang kota; g. pembangunan Simpul kota; dan h. pengembangan teknologi dan industri lalu lintas dan angkutan jalan kota.

Pasal 14

(1) Penyusunan rancangan rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota dilakukan oleh **Walikota**.

(2) Penyusunan rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan: a. dokumen rencana tata ruang wilayah nasional; b. dokumen rencana tata ruang wilayah provinsi; c. dokumen rencana tata ruang wilayah kota; d. dokumen rencana pembangunan jangka panjang daerah kota; e. dokumen rencana induk perkeretaapian kota; f. dokumen rencana induk pelabuhan nasional; g. dokumen rencana induk nasional bandar udara; h. dokumen rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan nasional; dan i. dokumen rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan provinsi.

Pasal 15

Rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ditetapkan dengan Peraturan Walikota setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan Menteri.

Dari uraian diatas, bisa dilihat bahwa pemerintah kota juga memiliki kewenangan yang cukup signifikan yang dapat digunakan sebagai dasar bagi penyelenggaraan jalan di tingkat Kota.

7. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 78/ PRT/M/2005 tentang Leger Jalan;

Peraturan Menteri ini memuat ketentuan teknis tentang leger jalan. Leger jalan merupakan dokumen yang memuat data dan informasi mengenai perkembangan informasi suatu jalan. Data yang termuat dalam leger jalan meliputi Leger jalan sekurang-kurangnya memuat data sebagai berikut:

- a. data identitas jalan;
- b. data jalan;
- c. peta lokasi ruas jalan; dan
- d. data ruang milik jalan.

Data identitas jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:

- a. nomor dan nama ruas jalan;
- b. nama pengenal jalan;
- c. titik awal dan akhir serta jurusan jalan;
- d. sistem jaringan jalan;
- e. fungsi jalan;
- f. status jalan; dan
- g. kelas jalan

Data jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi data teknis:

- h. jalan
- i. jembatan;
- j. terowongan;
- k. bangunan pelengkap lainnya;
- l. perlengkapan jalan; dan
- m. tanah dasar.

(2) Peta lokasi ruas jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c memuat:

- a. titik awal dan akhir ruas jalan;
- b. batas administrasi;
- c. patok kilometer;
- d. persimpangan;
- e. jembatan; dan
- f. terowongan.

(3) Data ruang milik jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi:

- a. luas lahan;
- b. data perolehan hak atas tanah;
- c. nilai perolehan; dan
- d. bukti sertifikat hak atas tanah.

Tujuan dibuatnya leger jalan adalah untuk mengetahui perkembangan ruas jalan. Leger jalan juga bermanfaat untuk mengetahui kekayaan negara maupun orang maupun instansi. Terakhir dokumen leger memiliki kegunaan sebagai basis data untuk kegiatan penyelenggaraan jalan

serta sebagai dasar untuk melaksanakan tertib pemanfaatan, pemeliharaan dan pengawasan jalan.⁷²

8. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/ PRT/M/2010 tentang Tata Cara dan Persyaratan Laik Fungsi Jalan;

Peraturan Menteri ini mengatur tentang persyaratan laik fungsi jalan. Laik Fungsi Jalan adalah kondisi suatu ruas jalan yang memenuhi persyaratan teknis kelaikan untuk memberikan keselamatan bagi penggunanya, dan persyaratan administratif yang memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara jalan dan pengguna jalan, sehingga jalan tersebut dapat dioperasikan untuk umum.⁷³

Maksud serta tujuan dari dibuatnya standar laik fungsi jalan dijelaskan dalam pasal 2 sebagai berikut:

Pasal 2

(1) Peraturan Menteri ini dimaksudkan untuk menetapkan pedoman dan standar teknis untuk melaksanakan uji dan evaluasi serta penetapan Laik Fungsi Jalan untuk jalan umum yang meliputi jalan nasional, jalan provinsi, dan jalan kabupaten/kota.

(2) Tata cara dan persyaratan Laik Fungsi Jalan disusun dengan tujuan: a. mewujudkan tertib penyelenggaraan jalan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan; dan b. tersedianya jalan yang memenuhi ketentuan keselamatan, kelancaran, ekonomis, dan ramah lingkungan.

Pengaturan tentang kelaikan jalan memberikan pedoman teknis bagi pemerintah kota dalam rangka penyelenggaraan jalan.

9. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan;

Definisi operasional dari bagian-bagian Jalan adalah bagian-bagian jalan yang meliputi ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan.⁷⁴ Masing masing dari konsep tersebut memiliki makna secara yuridis sebagaimana akan dideskripsikan dalam pengertian pengertian berikut. Ruang manfaat jalan adalah ruang sepanjang jalan yang dibatasi oleh lebar, tinggi dan kedalaman tertentu yang ditetapkan oleh penyelenggara jalan

⁷² Pasal 3 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 78/ PRT/M/2005 tentang Leger Jalan.

⁷³ Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/ PRT/M/2010 tentang Tata Cara dan Persyaratan Laik Fungsi Jalan.

⁷⁴ Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan.

dan digunakan untuk badan jalan, saluran tepi jalan, dan ambang pengamanannya.⁷⁵ Ruang milik jalan adalah ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu di luar manfaat jalan yang diperuntukkan bagi ruang manfaat jalan, pelebaran jalan, penambahan jalur lalu lintas di masa datang serta kebutuhan ruangan untuk pengamanan jalan dan dibatasi oleh lebar, kedalaman dan tinggi tertentu.⁷⁶ Ruang pengawasan jalan adalah ruang tertentu di luar ruang milik jalan yang penggunaannya diawasi oleh penyelenggara jalan agar tidak mengganggu pandangan bebas pengemudi, konstruksi jalan, dan fungsi jalan.⁷⁷

Maksud dari dibuatnya pedoman pemanfaatan dan penggunaan bagian bagian jalan adalah untuk menjamin ketertiban serta pemanfaatan bagian bagian jalan sesuai dengan peruntukannya.⁷⁸ Didalamnya juga memuat permasalahan izin, dispensasi serta rekomendasi. Kewenangan pemerintah kota dalam hal ini juga dinyatakan dalam pasal 5 ayat (7).

Adapun bunyi lengkap dari pasal 5 ayat (7) tersebut adalah sebagai berikut: Wewenang bupati/walikota selaku penyelenggara jalan kabupaten/kota dalam pemberian izin, dispensasi, dan rekomendasi untuk jalan Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk. Dari sini bisa terlihat bahwa pemerintah kota juga memiliki kewenangan dalam menentukan pemanfaatan bagian bagian jalan.

10. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 19/ PRT/M/2011 tentang Persyaratan Teknis Jalan dan Kriteria Perencanaan Teknis Jalan;

Peraturan Menteri ini sangat penting keberadaannya. Didalamnya memuat tentang pedoman teknis tentang syarat teknis jalan. Adapun tujuan utama dari Peraturan Menteri ini adalah untuk mewujudkan rasa aman bagi para pengguna jalan.

11. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03/ PRT/M/2012 tentang Pedoman Penetapan Fungsi Jalan dan Status Jalan;

Penetapan fungsi jalan dan status jalan merupakan hal yang sangat penting. Disini diuraikan perihal sistem jaringan jalan. Misalnya dalam pasal 4 dijelaskan tentang sistem jaringan yang juga menyentuh level jalan kota.

⁷⁵ Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan.

⁷⁶ Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan.

⁷⁷ Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan.

⁷⁸ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan.

Pasal 4

(1) Sistem jaringan jalan merupakan satu kesatuan jaringan jalan yang terdiri atas sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder yang terjalin dalam hubungan hierarki.

(2) Pusat kegiatan dalam sistem jaringan jalan primer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi PKN, PKW, PKL, PK-Ling, PKSN, Kawasan Strategis Nasional, Kawasan Strategis Provinsi, dan Kawasan Strategis Kabupaten.

(3) Kawasan perkotaan dalam sistem jaringan jalan sekunder sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Kawasan Primer, Kawasan Sekunder-I, Kawasan Sekunder-II, Kawasan Sekunder-III, perumahan, dan persil.

Kewenangan kota terdapat pada penetapan ruas jalan. Pasal 7 ayat (3) menyebutkan bahwa penetapan ruas jalan oleh Gubernur harus mempertimbangkan usulan dari walikota.

12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 merupakan bentuk penyempurnaan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 2014. Isi Permendagri ini secara garis besar memuat pengaturan teknis tentang pembentukan produk hukum daerah yang salah satu diantaranya adalah peraturan daerah. Pasal 2 Permendagri ini menyebutkan tentang jenis produk hukum daerah yang meliputi peraturan dan penetapan. Produk peraturan inilah yang didalamnya terdapat peraturan daerah. Dalam Pasal 4 ayat (2) Permendagri ini juga disebutkan tentang lingkup materi muatan yang seharusnya diatur berupa pelaksanaan dari otonomi daerah dan merupakan pelaksanaan dari peraturan perundangan yang lebih tinggi. Selain itu, muatan lokal juga bisa menjadi substansi dari suatu perda. Secara lebih terperinci, Pasal 4 ayat (6) menyebutkan lingkup materi yang diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yaitu:

Pasal 4 ayat (6)

Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;

c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;

d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau

e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selain mengatur lingkup materi, Permendagri ini mengatur pula tentang penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Penyusunan Naskah akademik juga diatur pada pasal 22 sampai dengan Pasal 24.

Hal yang penting dalam Permendagri ini terkait dengan teknik penyusunan produk hukum daerah (perda) terdapat pada lampiran II. Lampiran dua menjelaskan secara detail tentang teknik penyusunan naskah akademik yang berlaku untuk perda provinsi maupun kabupaten atau kota. Secara garis besar, tidak ada perbedaan yang mencasar antara penjelasan pada Permendagri dengan apa yang sudah dijelaskan dalam UU 12 tahun 2011.

Lampiran III Permendagri, memuat tentang contoh sistematika masing masing produk hukum daerah beserta desain font serta jenis huruf yang dipakai.

Dengan demikian, Permendagri telah memuat substansi yang diharuskan sebagai acuan dalam pembentukan peraturan daerah.

13. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Jalan Berkeselamatan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 Nomor 1 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 37);

Dalam pasal 4 ayat (4) ditegaskan bahwa terdapat susunan yang hirarkis dalam peraturan daerah. Dalam susunan yang hirarkis tersebut, kedudukan peraturan daerah provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari peraturan daerah kabupaten atau kota.

Di Provinsi Jawa Timur, terdapat peraturan daerah yang mengatur tentang jalan yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Jalan Berkeselamatan. Dalam perda ini dimuat tentang kewenangan Provinsi Jawa Timur dalam hal jalan. Selain itu, perda ini memuat ketentuan spesifik yang mengatur tentang irisan kewenangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten atau kota di Jawa Timur terkait dengan jalan. Pengaturan tersebut dituangkan dalam Bab X yang berjudul ketentuan lain lain. Pada pasal 67 disebutkan bahwa:

“Dalam hal jalan yang menjadi kewenangan Pemerintah dan/atau Kabupaten Kota mempunyai nilai strategis bagi Pemerintah Provinsi, maka penyelenggaraannya dapat dikerjasamakan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota.”

Dengan demikian, Perda Provinsi Jawa Timur ini wajib menjadi rujukan bagi daerah kabupaten/kota termasuk Kota Surabaya dalam penyusunan raperda terkait dengan jalan.

14. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034;

Peraturan daerah ini memuat tentang rencana tata ruang dan tata wilayah untuk Kota Surabaya tahun 2014-2034. Dengan kata lain, perda ini memuat cetak biru arah penataan pembangunan yang berbasis kewilayahan. Berbicara tentang ruang, maka wilayah darat juga merupakan bagiannya. Secara spesifik, jalan juga menjadi bagian dari hal yang diatur dalam Perda ini. Jalan cukup banyak disebut secara eksplisit dalam perda ini. Tercatat, sekitar 256 kata jalan ada di dalam perda ini. Kata jalan tersebar di beberapa bagian. Misalnya dalam pasal 10 huruf a. Disebutkan dalam pasal tersebut bahwa pengembangan sistem jaringan transportasi merupakan dari kebijakan pengembangan sistem prasarana wilayah kota secara terpadu. Selanjutnya, pengembangan sistem jaringan transportasi tersebut diuraikan dalam pasal 11 (sebelas) ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

- a. mengembangkan transportasi darat yang dikembangkan secara terpadu dengan :
 1. mengembangkan jaringan jalan secara berhirarki dengan mengutamakan peningkatan akses yang setara antara koridor utara-selatan dan koridor timur-barat;
 2. meningkatkan pelayanan angkutan umum penumpang dan barang dalam dan antar kota dengan mengutamakan angkutan umum massal;
 3. mengembangkan angkutan massal perkotaan berbasis jalan yang terintegrasi dengan moda transportasi lainnya;
 4. meningkatkan kualitas dan kuantitas terminal angkutan umum dan antarmoda secara berhirarki;
 5. meningkatkan pelayanan prasarana pejalan kaki yang ramah bagi orang berkebutuhan khusus dan sejalan dengan pengembangan jaringan jalan dan kawasan fungsional kota;

6. mengembangkan dan meningkatkan kualitas prasarana dan sarana bagimoda transportasi kendaraan tidak bermotor yang terintegrasi dengan pengembangan jaringan jalan dan kawasan fungsional kota;

7. mengembangkan transportasi sungai sebagai pendukung transportasi darat dan sarana wisata; dan

8. mendukung peningkatan jalur penyeberangan Ujung-Kamal sebagai penghubung antara Surabaya-Madura disamping pengoperasian Jembatan Suramadu.

Selain dalam pasal 10 dan 11, pasal 80 juga mengatur tentang jaringan jalan terkhusus masalah zonasi untuk jaringan transportasi. Zonasi tersebut menurut pasal 80 ayat (1) meliputi:

- a. ketentuan umum peraturan zonasi untuk prasarana jaringan jalan bebas hambatan;
- b. ketentuan umum peraturan zonasi untuk prasarana jaringan jalan tol;
- c. ketentuan umum peraturan zonasi untuk prasarana jaringan jalan arteri;
- d. ketentuan umum peraturan zonasi untuk prasarana jaringan jalan kolektor;
- e. ketentuan umum peraturan zonasi untuk prasarana jaringan jalan lokal;

Penjelasan masing masing zonasi sebagaimana terinci diatas diuraikan secara lebih detail pada ayat ayat selanjutnya.

Setelah menguraikan beberapa peraturan perundangan yang terkait baik dari aras vertikal maupun horisontal, bisa ditarik beberapa kesimpulan. Pertama, bahwa pembuatan rancangan peraturan daerah tentang jalan ini merupakan bagian dari penerusan amanat dari peraturan yang lebih tinggi. Sehingga, terdapat logika yang konsisten antara peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan rancangan peraturan daerah yang dibuat. Kedua, bahwa pengaturan tentang jalan juga secara sistematis mengandaikan adanya keterpaduan dengan peraturan perundangan yang setingkat. Dengan demikian, tidak akan terjadi pengaturan dalam level perda yang bersifat tumpang tindih. Hal ini membuktikan sekali lagi bahwa dalam suatu negara, hukum itu dipandang sebagai sebuah logika yang tertutup.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Bab ini akan menguraikan tentang beberapa hal yang menjadi basis dalam pembuatan naskah akademik yang nantinya digunakan sebagai dasar bagi rancangan peraturan daerah. Secara limitatif, landasan tersebut sudah ditentukan oleh peraturan perundang undangan yang meliputi landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Baik UU 12 tahun 2011 maupun Permendagri 80 tahun 2015 menyebutkan dalam lampirannya bahwa landasan-landasan tersebut haruslah terintegrasi dalam sistematika naskah akademik.⁷⁹

Landasan filosofis memuat tentang *reasoning* yang digali dari pandangan hidup bangsa, kesadaran, cita hukum, suasana kebatinan, serta falsafah yang bersumberkan pada Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945.⁸⁰ Disisi lain terdapat landasan sosiologis. Landasan sosiologis memuat hal hal yang berkenaan dengan fakta bahwa suatu peraturan dibentuk pada prinsipnya untuk merealisasikan kebutuhan rakyat.⁸¹ Kebutuhan ini bisa tergambar melalui perkembangan masyarakat yang didapat dari hasil kajian secara sosiologis. Terakhir, terdapat landasan yuridis yang memuat substansi tentang keberadaan peraturan perundang undangan yang terkait dengan materi yang dibahas dalam raperda (*existing law*).⁸² Dalam landasan yuridis, akan ditakar keberadaan suatu peraturan perundang undangan dari sisi ketersediaan (*availability*), relevansi serta implementasi. Dari sisi ketersediaan, apakah memang sudah ada peraturan perundangan setingkat Kota Surabaya yang mengatur jalan?. Selanjutnya akan ditelisik lebih jauh lagi apakah aturan tersebut relevan baik dilihat dari aspek materi maupun dari hirarkinya. Terakhir, akan dilihat apakah suatu peraturan tersebut masih efektif berlaku atau tidak.

A. Landasan Filosofis

Pada bagian awal bab I naskah akademik ini dijelaskan bahwa jalan memiliki peranan yang sangat penting bagi mahluk hidup terutama manusia. Peran jalan sangat berkaitan dengan akses manusia terhadap hak asasi yang melekat padanya. Spektrum yang luas dalam hak asasi manusia yang meliputi hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya dapat

⁷⁹ Lampiran I UU 12/2011 tentang Pembentukan Perundangundangan pada bagian sistematika naskah akademik dan lampiran II Permendagri 80 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada bagian sistematika naskah akademik.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

dikaitkan dengan fungsi jalan. Meskipun matra ekonomi lebih mengedepan, namun lingkup fungsi jalan juga berkaitan dengan aspek yang lain. Untuk itu, dalam sub bagian ini akan diuraikan aspek aspek tersebut secara filosofis kenegaraan.

Dikaitkan dengan Pancasila, maka keberadaan jalan sangat erat kaitannya dengan gagasan keadilan sosial. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah bunyi dari sila kelima Pancasila. Dalam pembukaan UUD 1945, disebutkan bahwa gagasan keadilan sosial dirangkai dan dibaca senafas dengan sila pendahulunya yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.⁸³ Dengan demikian, gagasan kedaulatan rakyat sebagaimana disebutkan dalam sila ke-empat dimaksudkan untuk mencapai keadilan sosial. Dalam bahasa Soekarno hal ini disebut sebagai demokrasi ekonomi.

Keberadaan jalan juga bisa dikaitkan dengan rumusan pembukaan UUD 1945 tentang tujuan bernegara. Setidaknya, terdapat tiga tujuan bernegara menurut pembukaan tersebut.⁸⁴

1. Melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa; serta
3. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kepada kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dilihat dari tujuan bernegara tersebut, poin nomor dua tentang kesejahteraan umum merupakan konsep yang paling relevan terkait dengan keberadaan jalan. Mengacu pada pendapat Assiddiqie, jika pengaturan tersebut diatur melalui konstitusi maka permasalahan kesejahteraan umum merupakan salah dua dari tiga aspek konstitusi yaitu konstitusi ekonomi dan konstitusi sosial.⁸⁵ Konstitusi ekonomi berkait dengan prinsip prinsip dasar kebijakan ekonomi yang dimuat dalam konstitusi. Sedangkan di lain terdapat pula kebijakan kebijakan dalam permasalahan sosial yang dicantumkan dalam suatu konstitusi.⁸⁶ Keberadaan jalan, jika dilihat dari fungsinya, memuat dua aspek konstitusi tersebut.

Visi mewujudkan kesejahteraan umum pada alinea ke-empat menjadikan Indonesia dapat terqualifikasi sebagai negara kesejahteraan (welfare state) yang menemukan akar

⁸³ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hal. 491.

⁸⁴ Dr. Kirdi Dipoyudo, *Seri Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila: Keadilan Sosial*, CV. Rajawali. Jakarta, 1985, hal. 7.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, Hal. 74-75.

⁸⁶ Ibid.

historisisnya pada tradisi sosialis. Pada rapat Badan Penyelidik Usaha Kemerdekaan (BPUPK), Soekarno menjadikan kesejahteraan sebagai salah satu prinsip dari 5 prinsip dalam ide filsafat bangsa (*philosophische grondslag*).⁸⁷ Selanjutnya, dikatakan oleh Soekarno bahwa yang dimaksud dengan prinsip kesejahteraan adalah ditandai dengan tiadanya kemiskinan dalam Indonesia merdeka.⁸⁸ Tidak hanya Soekarno yang berbicara tentang kesejahteraan. Meski dengan bahasa yang berbeda, gagasan itu juga disuarakan oleh beberapa perumus undang undang dasar seperti Muh. Yamin, Soerio, A. Rachim, serta Soepomo.

Muh. Yamin dalam pidatonya menyebut tentang kesejahteraan rakyat sebagai “perubahan besar tentang kesejahteraan yang mengenai kehidupan ekonomi dan sosial sehari hari yang mengenai dari putera puteri negeri.”⁸⁹ Soerio, menanggapi tentang menjelang hadirnya negara baru menyatakan bahwa tujuan negara baru nantinya adalah negara tersebut harus “subur dan makmur”.⁹⁰ Untuk itu, diperlukan perekonomian yang sehat dan praktis yang nantinya mampu menopang kehidupan rakyat jelata yang masih hidup dalam ke-papa-an sehingga permasalahan rendahnya pendapatan mungkin menjadi *concern* yang utama.⁹¹ Sementara itu, A. Rachim berpendapat bahwa permasalahan perekonomian harus juga memuat gagasan tentang nasionalisasi perusahaan perusahaan (*asing*).⁹² Hak hak atas tanah yang berlaku pada era kolonial harus dikembalikan kepada rakyat melalui pemerintah.⁹³ Soepomo dengan pandangan negara integralistiknya menyatakan bahwa perekonomian disusun dengan berdasarkan prinsip sosialisme negara.⁹⁴ Yang dimaksudkan sebagai perekonomian sosialisme negara adalah negara memainkan peranan penting dalam penataan kehidupan perekonomian dengan mendominasi sektor sektor vital yang melibatkan kepentingan umum.⁹⁵

Masa reformasi telah memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap kandungan muatan konstitusi. Beberapa hal baru diatur dalam konstitusi termasuk diantaranya adalah pengaturan mengenai hak asasi manusia.

⁸⁷ *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, Hal. 99.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Yudi Latif, *Op. Cit.*, Hal. 528.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*, Hal. 529.

Ide ide dasar tentang HAM diadopsi kedalam Konstitusi Indonesia yang baru sehingga menggeser status HAM menjadi hak konstitusional. Hal ini tentu saja semakin memperkuat kedudukan hak asasi manusia dalam suatu negara bangsa. Tak bisa dipungkiri bahwa keberadaan pasal pasal hak asasi manusia dalam konstitusi tidak dapat dilepaskan dari gagasan deklarasi universal hak asasi manusia. Hal ini mewujud dalam Ketetapan MPR no. XVII/MPR/1998 tentang hak asasi manusia. Dalam Tap MPR tersebut, gagasan hak asasi manusia diakomodir dalam suatu peraturan perundang undangan. Tap MPR tersebut pada tahapan selanjutnya dijadikan bahan bagi pembentuk Undang Undang Dasar NRI 1945 untuk merumuskan rincian hak asasi manusia yang akan dimaktubkan kedalam konstitusi yang baru pasca reformasi.⁹⁶

Keberadaan pasal-pasal yang menyangkut HAM semakin memberikan arti penting bagi keberadaan jalan. Hal ini tidak lain dikarenakan oleh peran jalan sebagai prasarana yang dapat membantu warga negara untuk mengakses hak hak asasi yang ada padanya.

Sebagai simpulan atas beberapa uraian diatas bisa dikatakan bahwa perumusan rancangan peraturan daerah tentang jalan ini memiliki basis filosofis yang kokoh. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan jalan merupakan bagian dari kewajiban negara dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara terutama dalam hal memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial. Jadi, sangat berkesesuaian dengan nilai nilai dasar Pancasila.

B. Landasan Sosiologis

Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Secara astronomis, Kota Surabaya terletak antara 07 21 Lintang Selatan dan 112 36 s.d 112 54 Bujur Timur.⁹⁷ Wilayahnya merupakan daratan rendah dengan ketinggian 3-6 meter diatas permukaan air laut, kecuali di sebelah selatan ketinggian 25-50 meter diatas permukaan air laut.⁹⁸ Batasan Wilayah Kota Surabaya adalah sebagai berikut :Sebelah Utara : Selat Madura Sebelah Timur : Selat Madura Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo Sebelah Barat : Kabupaten Gresik.⁹⁹

⁹⁶ Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII *Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, Hal. 51

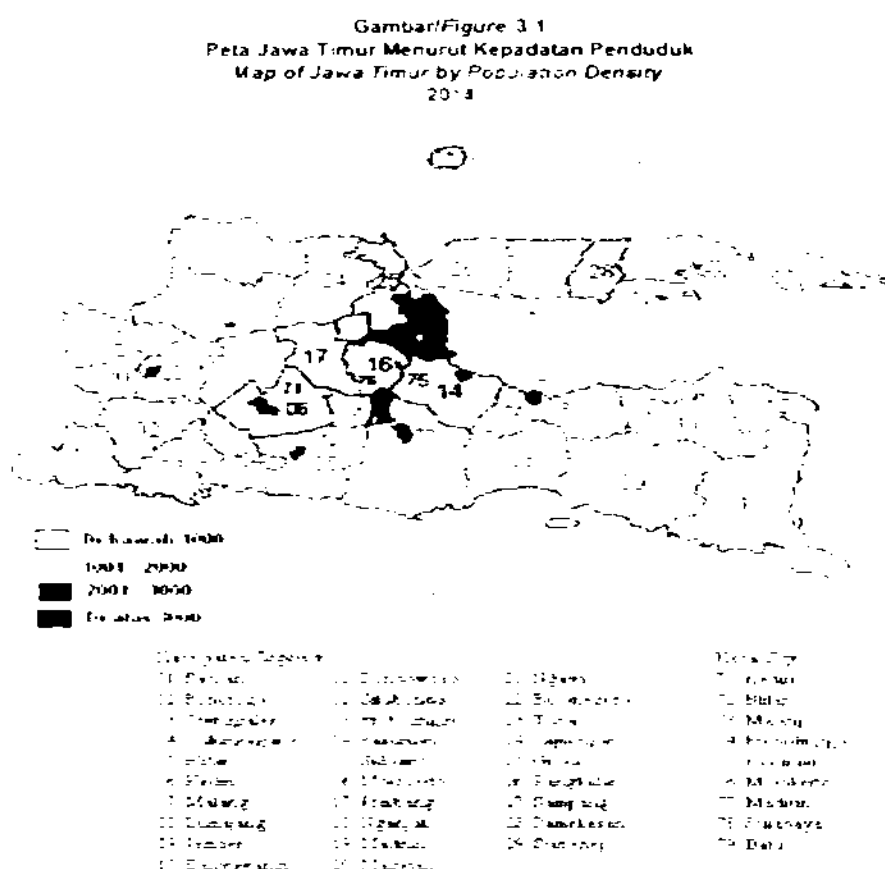
⁹⁷ Badan Pusat Statistik Surabaya, *Surabaya Dalam Angka: Surabaya in Figures 2015*, BPS Surabaya, 2015, Hal. 9 Bisa diakses melalui <https://surabayakota.bps.go.id/index.php/publikasi/4>.

⁹⁸ *Ibid.*

Luas wilayahnya seluruhnya kurang lebih 326.36 km² yang terbagi dalam 31 Kecamatan dan 163 Desa/Kelurahan.¹⁰⁰

Dari sisi demografi, Kota Surabaya tergolong wilayah yang memiliki kepadatan penduduk yang tinggi. Menurut data sensus penduduk tahun 2010 sebagaimana dikutip dalam Surabaya dalam angka, jumlah penduduk Surabaya tercatat sejumlah 2.765.487.¹⁰¹ Jumlah ini, dalam keterangan yang lain, diproyeksikan akan terus meningkat dari tahun ke tahun.¹⁰² Pada tahun 2020, penduduk Kota Surabaya diproyeksikan sebanyak 2,9 jutaan.¹⁰³ Jumlah penduduk Kota Surabaya merupakan yang tertinggi diantara kota maupun kabupaten yang lain di Jawa Timur.¹⁰⁴

Gambar 1. Tingkat Kepadatan Penduduk di Jawa Timur 2014



Sumber: Jawa Timur Dalam Angka 2015.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.* Hal. 81

¹⁰³ *Ibid.* Hal. 80

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Jawa Timur Dalam Angka, East Java in Figures 2015*, Badan Pusat Statistik Jawa Timur, 2015, Hal. 52.

Secara kuantitas, sampai dengan tahun 2012, jumlah kendaraan bermotor di Surabaya mencapai 1,8 Jutaan.¹⁰⁵ Sajian data yang menampilkan jumlah kendaraan bermotor tersebut meng-cover periode waktu antara tahun 2008 sampai dengan tahun 2012.¹⁰⁶ Varian dari kendaraan bermotor melingkupi sedan dan sejenisnya, Jeep dan sejenisnya, Station Wagon dan sejenisnya, Bus dan sejenisnya, Truk dan sejenisnya, sepeda motor dan sejenisnya, serta alat berat dan sejenisnya.¹⁰⁷ Sepeda motor merupakan jenis kendaraan bermotor terbanyak dan alat berat merupakan jenis kendaraan yang paling sedikit.¹⁰⁸ Masing-masing jenis kendaraan bermotor tentu saja memiliki karakteristik yang berbeda baik dari sisi ukuran (size) maupun dari berat jenis (weight). Karakteristik yang berbeda ini pada akhirnya akan mempengaruhi jalan baik dalam hal konstruksi jalan hingga daya tahan jalan. Untuk lebih lengkapnya bisa dilihat gambar 2.

Gambar 2. Banyaknya Kendaraan Bermotor Menurut Jenisnya di Kota Surabaya

Jenis Kendaraan/ Type of Vehicles (1)	2008 *) (2)	2009 *) (3)	2010 *) (4)	2011 *) (5)	2012 (6)	2013**) (7)	2014**) (8)
Sedan dan sejenisnya	51.008	51.610	60.555	48.258	47.459		
Jeep dan sejenisnya	28.636	29.022	29.601	23.312	29.635		
STAGN dan sejenisnya	172.945	183.645	198.900	192.360	217.686		
Bus dan sejenisnya	1.884	2.064	2.276	2.304	2.486		
Truk dan sejenisnya	84.928	86.287	89.530	92.258	100.609		
Sepeda Motor dan sejenisnya	1.028.666	1.129.670	1.213.457	1.274.860	1.402.190		
Alat Berat dan sejenisnya	75	73	71	80	150		
Jumlah/Total	1.368.300	1.453.271	1.584.453	1.645.212	1.800.415		

*) Angka diperbaiki
 **) Data Belum Tersedia
 Sumber : Polantas Kota Besar Surabaya
 Source : Surabaya Traffic Police

¹⁰⁵ Surabaya Dalam Angka, Surabaya in Figures 2015, BPS Surabaya, 2015, Op. Cit. Hal. 329. Data yang tersedia dalam dokumen ini hanya sampai pada tahun 2012 yang diambil dari Polantas Kota Besar Surabaya.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

Fakta yang sangat jelas terdapat pada gambar 2 adalah informasi mengenai *trend* atau kecenderungan bahwa jumlah kendaraan bermotor yang terus merangkak naik. Jika dibandingkan dengan tahun 2000 (dimana perda tentang jalan Kota Surabaya disahkan) tentu banyak hal yang telah berubah. Dari titik anjak tahun 2008 sebagaimana terlihat pada gambar saja, secara kuantitatif banyak hal yang telah berubah.

Disisi lain pembangunan jalan juga terus dilakukan. Data yang dihimpun BPS Kota Surabaya menunjukkan bahwa secara kuantitas terdapat penambahan panjang jalan dari tahun ke tahun. Jenis permukaan jalan di Kota Surabaya terdiri dari paving dan aspal.¹⁰⁹ Terdapat beberapa kelas jalan yang meliputi arteri primer, arteri sekunder, kolektor primer, kolektor sekunder, lokal, khusus, dan yang *unclassified*.¹¹⁰ Dari sekian jenis kelas jalan tersebut, sebagian besar dalam kondisi bagus.¹¹¹ Lebih lengkapnya lihat gambar 3.

Gambar 3. Panjang Jalan menurut Jenis Permukaan, Kondisi Jalan Beraspal dan Kelas Jalan.

Uraian/ Description (1)	2008 (2)	2009 (3)	2010 * (4)	2011 (5)	2012 (6)	2013 (7)	2 (8)
1. Jenis Permukaan/ Type Of Road Surfaces							
a. Paving/	11,47	588,00	142,11	142,37	196,73	196,73	
b. Aspal/Asphalt	2.024,48	835,00	1.284,04	1284,28	1427,75	1677,98	11
c. Kerikil/Gravel	-	-	-	-	-	-	
d. Tanah/Land	-	-	-	-	-	-	
Jumlah/Total	2.035,95	1.421,00	1.426,15	1426,65	1624,48	1874,71	18
2. Kondisi Jalan/Beraspal/ Asphalt Road Condition							
a. Baik/Good	1.875,50	1.207,00	1.381,50	1.381,995	1.397,184	1.647,551	1,0
b. Sedang/Moderate	102,40	99,47	15,63	15,63	4,42	4,40	
c. Rusak/Damaged	58,05	85,26	26,79	26,79	25,15	25,03	
d. Rusak Berat/Heavy Damaged	-	28,42	2,23	2,23	1,01	1,00	
Jumlah/Total	2035,95	1.421,00	1.426,15	1.426,65	1.427,76	1.677,98	1,0
3. Kelas Jalan/ Road Classifications							
a. Arteri Primer	80,71	-	-	-	-	-	
b. Arteri Sekunder	76,95	225,00	-	-	-	-	
c. Kolektor Primer	158,45	1.106,00	20,88	21,12	22,23	23,30	
d. Kolektor Sekunder	255,88	-	71,80	71,80	71,80	71,80	
e. Lokal	1.404,67	-	1.333,47	1.333,73	1.333,73	1.582,88	1,5
f. Khusus	52,29	-	-	-	-	-	
g. Tidak Dirinci/ Un Classification	-	-	-	-	-	-	
Jumlah/Total	2.028,95	1.421,00	1.426,15	1.426,65	1.427,76	1.677,98	1,0

Sumber : Dinas Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya

¹⁰⁹ Ibid. Hal. 325.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

Sama dengan jumlah kendaraan, jumlah jalan yang dibangun juga memiliki kecenderungan (trend) yang meningkat dari tahun ketahun. Secara umum, dalam tingkat provinsi, rasio kendaraan dengan panjang jalan tidak berjalan seiring sehingga terdapat kecenderungan bahwa pembangunan jalan akan selalu tidak sebanding dengan penambahan kendaraan.¹¹²

Keberadaan Kota Surabaya sebagai kota perdagangan dan perindustrian serta pariwisata menjadikan magnet tersendiri bagi penduduk diluar Surabaya. Elaborasi tentang ketiga sektor tersebut terdapat pada bab 6,7 dan 8 Surabaya dalam angka 2015. *Magnitude* Surabaya ini akan mempengaruhi pula penggunaan jalan, karena berbagai kendaraan dari luar Surabaya juga akan memasuki Surabaya.

Berbagai studi telah menunjukkan bahwa terdapat masalah ataupun potensi permasalahan terkait dengan jalan ini. Untuk itu, penelitian tentang kelas jalan sangat dibutuhkan untuk mengetahui beban jalan.¹¹³ Permasalahan transportasi umum di Surabaya telah disoroti dalam Aminah serta Arie Widayanti (et.al). Aminah menyebutkan bahwa Surabaya belum memiliki sistem transportasi massal yang bagus¹¹⁴ Dalam artikel yang lain, Aminah juga menyoroti masalah keberpihakan pemerintah kota pada kepentingan kapitalisme dalam hal pembangunan jalan.¹¹⁵ Sedangkan Arie Widayanti (et.al) lebih menyoroti kekurangan prasarana jalan.¹¹⁶ Boediningsih menyoroti kepadatan lalu lintas yang berimbas pada polusi udara di Surabaya.¹¹⁷ Pada artikelnya, Boediningsih mengeluhkan adanya ketidaksesuaian kelas jalan dengan peruntukannya.¹¹⁸ Hal senada juga disimpulkan oleh Alim dalam skripsinya yang berjudul "*Hubungan Kondisi Lingkungan Fisik Dengan Kemacetan Lalu-Lintas Di Kota Surabaya*."¹¹⁹ Pada skripsinya Alim menunjukkan bahwa volume lalu-lintas yang tidak sebanding dengan kapasitas jalan yang ada di Surabaya merupakan pemicu timbulnya kemacetan lalu lintas.¹²⁰ Al Hakim telah melakukan studi tentang pemeliharaan

¹¹² Statistik Transportasi Jawa Timur 2015; Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2015. Hal 14-15. Bisa diakses melalui bpsjatim.go.id

¹¹³ Sisca V Pandey dan Lucia Lalamentik. Kelas Jalan Daerah Untuk Angkutan Barang. TEKNO SIPIL Volume 12 No.60 April 2014. Hal. 35.

¹¹⁴ Siti Aminah. *Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan*. Tanpa tahun.

¹¹⁵ Siti Aminah. "*Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya*." MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi, 2015. Hal.73.

¹¹⁶ Arie Widayati (et.al) *Permasalahan Dan Pengembangan Angkutan Umum Di Kota Surabaya*, Jurnal Transportasi Vol. 14 No. 1 April 2014: 53-60.

¹¹⁷ Widyawati Boediningsih, SH.,MH. *Dampak Kepadatan Lalu Lintas Terhadap Polusi Udara Kota Surabaya*, JURNAL FAKULTAS HUKUM VOLUME XX, No. 20, April 2011 Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya.

¹¹⁸ *Ibid.* Hal. 123.

¹¹⁹ M. Miftahul Alim. *Hubungan Kondisi Lingkungan Fisik Dengan Kemacetan Lalu-Lintas Di Kota Surabaya*, Skripsi, Pendidikan Geografi, Universitas Negeri Surabaya, 2012.

¹²⁰ *Ibid.* Hal. 179.

jalan dan menyimpulkan bahwa pemeliharaan jalan di kota Surabaya kurang optimal.¹²¹ Kekurang optimalan tersebut dilihat dari berbagai macam segi diantaranya dari aspek efektivitas, efisiensi, kecukupan, responsivitas, serta dari aspek ketepatan.¹²² Studi yang sama juga dilakukan oleh Wahyuningtyas dan Dewantara yang mengeluhkan tentang kemacetan lalu lintas. Menurut Wahyuningtyas dan Dewantara, yang menjadi biang dari kemacetan lalu lintas di Surabaya adalah kurang berimbangnya kapasitas jalan dibandingkan pengguna jalan.¹²³ Selain itu, terdapat *mis-management* pengelolaan lalu lintas.¹²⁴

Keberadaan Kota Surabaya sebagai kota pariwisata dan juga budaya serta ibu kota Jawa Timur, menjadikan jalan tak sekedar menjadi prasarana transportasi dan kegiatan ekonomi. Melainkan, jalan juga menjadi ajang untuk mengungkapkan ekspresi dan aspirasi. Untuk pengungkapan ekspresi tertentu, hal ini dapat dilihat dari kegiatan *car free day* dan *car free night* yang dilakukan di titik titik jalan tertentu dan pada waktu tertentu.

Selain menjadi sarana berekspresi, jalan juga menjadi sarana untuk menyalurkan aspirasi yang cenderung politis. Jalan jalan di Surabaya seringkali dijadikan wahana untuk melakukan kegiatan demonstrasi pada momentum tertentu untuk memperingati suatu *event*, seperti pada saat hari buruh, hari kebangkitan nasional, hari anak, hari ibu atau bahkan karnaval untuk merayakan hari kemerdekaan 17 Agustus dan hari jadi Surabaya pada tanggal 31 Mei.

Dengan bervariasinya fungsi dan kelas jalan dikaitkan dengan jumlah penduduk dan jumlah kendaraan, maka sangat perlu diadakan pengaturan supaya terjadi keseimbangan antar berbagai macam kepentingan.

C. Landasan Yuridis

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab bab awal, bahwa pengaturan jalan di Kota Surabaya sudah tersedia dengan dibuatnya peraturan daerah nomor 10 Tahun 2000 tentang penggunaan jalan. Sampai dengan naskah akademik ini dibuat belum ada pembaharuan atau perubahan yang dilakukan terhadap perda tersebut. Rentang tahun antara perda tersebut dibuat dengan tahun ini sudah mencapai 16 tahun.

¹²¹ Muhamad Lukman Al Hakim, *Studi Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemeliharaan Jalan Kota di Kota Surabaya*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 3, Nomor 1, Januari – April 2015, Hal. 8.

¹²² *Ibid.* Hal. 9

¹²³ Christina Wahyuningtyas dan Bagus Ginanjar Dewantara, *Konsep Pergerakan Transportasi Di Kota Surabaya*, Seminar nasional Aplikasi Teknologi Prasarana Wilayah 2011.

¹²⁴ *Ibid.*

Dalam kurun waktu 16 tahun tersebut terjadi beberapa perubahan yang bersifat mendasar. Terkait dengan masalah jalan, perubahan tersebut setidaknya meliputi dua aspek yaitu aspek hukum dan fakta sosial.

Dari sisi hukum, telah terjadi perubahan peraturan perundang undangan di hirarki yang lebih tinggi yang mengatur tentang jalan. Peraturan perundang undangan tersebut sebelumnya menjadi acuan dari pemberlakuan perda Kota Surabaya tentang Penggunaan Jalan. Sebelumnya, dalam bagian konsideran mengingat, peraturan perundang undangan yang dicu adalah Undang Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan dan Undang Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Di tingkatan peraturan pemerintah, terdapat dua peraturan pemerintah yang juga merupakan turunan atau peraturan pelaksana dari dua undang undang sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1993 tentang Prasarana dan lalu Lintas Jalan.

Namun, terjadi perubahan peraturan perundang undangan tentang jalan pada level undang undang pada tahun 2004 dengan dikeluarkannya Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan sebagai pengganti UU 13/1980. Disebutkan pada bagian konsideran menimbang huruf c, bahwa UU 13/1980 sudah tidak sesuai lagi dengan tantangan global.

Selain itu, pada tahun 2009, ditetapkan Undang Undang Nomor 22 yang mengatur tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai pengganti dari UU 14/1992. Senada dengan UU tentang Jalan, maka perubahan yang terjadi lebih disebabkan karena adanya tuntutan perubahan akibat perkembangan lingkungan baik yang sifatnya nasional maupun internasional. Disamping itu, pada poin d dinyatakan bahwa UU 14/1992 sudah tidak mampu lagi mengakomodir perubahan kondisi yang terjadi.

Perubahan peraturan perundang undangan pada tingkat hirarki yang lebih tinggi tentu saja akan berpengaruh pada substansi norma peraturan perundangan yang lebih rendah (*Kelsenian model*). Untuk itu, perlu diadakan penyesuaian konten bagi peraturan perundangan yang lebih rendah supaya tidak terjadi inkonsistensi norma.

Dari aspek sosial, nyata nyata telah terjadi pula perubahan perubahan. Perubahan tersebut meliputi variabel yang mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan jalan. Misalnya terkait dengan jumlah penduduk. Terdapat trend bahwa jumlah penduduk cenderung bertambah. Selain itu, jumlah dan jenis kendaraan juga bertambah dari tahun ke tahun. Disisi yang lain,

fungsi jalan juga mengalami perkembangan sehingga tidak hanya bersentuhan dengan masalah ekonomi saja, melainkan juga meliputi masalah sosial, politik dan budaya.

Dengan demikian, dari aspek ketersediaan memang Surabaya sudah memiliki perda tentang penggunaan jalan. Namun, dilihat dari keberlakuan terdapat hal yang kurang sesuai terutama pada aspek ketentuan perundang undangan dan fakta sosial yang menjadi *driving force*-nya.

Dari aspek kewenangan, maka Pemerintah Kota memiliki kewenangan untuk membuat peraturan daerah. Setidaknya, hal tersebut bisa dilihat dari hirarki tata hukum di Indonesia mulai dari yang tertinggi sampai pada level peraturan perundangan yang lebih rendah. Secara Konstitusional, kewenangan daerah untuk membuat peraturan daerah terdapat pada pasal 18. Selain itu, pada level Undang Undang setidaknya terdapat dua UU yang memberikan kewenangan secara atributif kepada Kota Surabaya untuk membuat perda tentang jalan. UU tersebut adalah UU Jalan dan UU Pemerintah Daerah. Elaborasi tentang relevansi peraturan perundangan tersebut sudah dipaparkan pada bab III tentang evaluasi dan analisis tentang peraturan perundang undangan terkait.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

A. Jangkauan Dan Arah Pengaturan

Terkait dengan substansi yang akan diatur dalam suatu raperda, naskah akademik memiliki peran yang sangat penting. Bagian yang menyangkut kerangka serta sistematika suatu rancangan peraturan daerah terdapat pada Bab V ini.

Rancangan perda ini dimaksudkan untuk melakukan pengaturan dalam hal penyelenggaraan jalan. Lingkup penyelenggaraan meliputi kegiatan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan. Tentu saja, penyelenggaraan tersebut terbatas pada kewenangan yang dimiliki pemerintah kota Surabaya yang secara atributif diberikan oleh peraturan perundang undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah diuraikan dimuka, pengaturan tentang jalan merupakan bagian dari kewajiban negara untuk mewujudkan cita negara yaitu memajukan kesejahteraan umum.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Secara garis besar, ketentuan normatif pada Permendagri 80/2015 telah menggariskan tentang muatan pada bab V ini. Muatan tersebut terdiri dari uraian tentang : a. ketentuan umum; b. materi yang akan diatur; c. ketentuan sanksi; dan d. ketentuan peralihan.

Beberapa ruang lingkup Materi yang akan diuraikan dalam Materi Peraturan Daerah ini antara lain:

I. Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisi tentang definisi serta konsep konsep dasar yang dipakai dalam perda tentang jalan. Beberapa definisi tersebut adalah:

1. Kota adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintah Kota adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. Walikota adalah Walikota Surabaya.
4. Dinas Pekerjaan Umum adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya.

5. Dinas Perhubungan adalah Dinas Perhubungan Kota Surabaya.
6. Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.
7. Jalan Umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
8. Penyelenggara jalan adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya.
9. Penyelenggaraan jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan.
10. Pemanfaatan jalan adalah pendayagunaan bagian-bagian jalan selain peruntukannya.
11. Bangunan dan jaringan utilitas adalah bangunan dan jaringan pendukung utilitas yang terletak di atas dan/atau di bawah permukaan tanah.
12. Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.
13. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.
14. Orang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum.

II. Ruang Lingkup

Pada bagian ini akan diuraikan tentang bab-bab selanjutnya yang meliputi:

- a. Bab II tentang sistem jaringan jalan; fungsi jalan; status jalan; dan kelas jalan;
- b. Bab III tentang bagian-bagian jalan;
- c. Bab IV tentang pemanfaatan bagian-bagian jalan;
- d. Bab V tentang Izin, rekomendasi dan dispensasi;
- e. Bab VI tentang penyelenggaraan jalan;
- f. Bab VII tentang pembinaan dan pengendalian;
- g. Bab VIII tentang Dokumen jalan;

- h. Bab IX tentang Ketentuan Penyidikan;
- i. Bab X tentang Ketentuan Pidana;
- j. Bab XI tentang Ketentuan Penutup.

Dari sisi substansi, bab yang menguraikan jangkauan, arah pengaturan serta ruang lingkup materi muatan peraturan daerah ini telah mendasarkan diri pada hal hal yang sudah diuraikan pada bab bab sebelumnya. Dasar tersebut meliputi dasar yuridis serta fakta sosial yang melingkupinya. Hal ini menjadikan jangkauan, arah pengaturan serta lingkup materi muatan tetap memiliki konsistensi dengan peraturan perundangan maupun aspek yang lainnya.

BAB VI PENUTUP

Bab terakhir ini akan memberikan beberapa catatan yang menjadi kesimpulan atas berbagai hal yang telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya.

A. Kesimpulan

Dari beberapa uraian diatas, bisa disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Bahwa Pemerintah Kota memiliki kewenangan dalam hal penyelenggaraan jalan sesuai dengan yang telah diberikan secara atributif baik oleh UU 38 tahun 2004 Tentang Jalan maupun secara umum oleh UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.

Bahwa Pemerintah Kota telah memiliki perda yang mengatur tentang jalan namun keberadaannya sudah tidak relevan dikarenakan telah terjadi pergeseran baik dalam aspek yuridisnya maupun dalam aspek dinamika masyarakatnya.

Terakhir, bahwa dalam perda tentang jalan nantinya semstinya diatur mengenai penyelenggaraan Jalan Kota Surabaya dimana didalamnya memuat tentang kegiatan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan dalam batasan kewenangan yang dimiliki oleh Kota Surabaya.

Saran

Mengingat beberapa kesimpulan diatas, maka akan sangat layak jika peraturan daerah tentang jalan dibuat dengan melakukan penyesuaian penyesuaian baik dari sisi yuridis maupun dari aspek sosialnya.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah yang kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655); 10.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5468);

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 78/PRT/M/2005 tentang Leger Jalan;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/PRT/M/2010 tentang Tata Cara dan Persyaratan Laik Fungsi Jalan;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-bagian Jalan;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 19/PRT/M/2011 tentang Persyaratan Teknis Jalan dan Kriteria Perencanaan Teknis Jalan;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03/ PRT/M/2012 tentang Pedoman Penetapan Fungsi Jalan dan Status Jalan;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Jalan Berkeselamatan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 Nomor 1 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 37);

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034;

BUKU dan JURNAL

Al Hakim, Muhamad Lukman. *Studi Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemeliharaan Jalan Kota di Kota Surabaya*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik. Volume 3. Nomor 1, Januari – April 2015.

Alim, M. Miftahul. *Hubungan Kondisi Lingkungan Fisik Dengan Kemacetan Lalu-Lintas Di Kota Surabaya*, Skripsi, Pendidikan Geografi, Universitas Negeri Surabaya, 2012.

Aminah, Siti. *Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan*. Tanpa tahun.

Aminah, Siti. "Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya." MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi, 2015.

Asshiddiqie, Jimly. *Reformasi Hukum Dan Konstitusi, Mewujudkan Cita Negara Hukum*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*, PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta. 2010.

Badan Pusat Statistik Surabaya, *Surabaya Dalam Angka Surabaya in Figures 2015*, BPS Surabaya, 2015.

Boediningsih, Widyawati, *Dampak Kepadatan Lalu Lintas Terhadap Polusi Udara Kota Surabaya*, JURNAL FAKULTAS HUKUM VOLUME XX, No. 20, April 2011 Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya.

Asmonti, Luca. *Athenian Democracy a Sourcebook*, (Bloomsburry Publishing), London, 2015.

- Aziz, Noor M. et.al. *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jakarta. 2011.
- Badan Pusat Statistik Kota Madiun, *Madiun Dalam Angka 2015 (Madiun in Figures 2015)*. BPS Kota Madiun. 2015.
- Centre for Human Rights Geneva, *Human Rights and Election: A Handbook on Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Election*, United Nations. New York and Geneva. 1994.
- Crick, Bernard. *Democracy a very short introduction*. (Oxford University Press). New York. 2002.
- Dipoyudo, Dr. Kirdi. *Seri Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila: Keadilan Sosial*, CV. Rajawali. Jakarta. 1985
- El-Muhtaj, Majda. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2005.
- Fact Sheet No. 33 *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Hadjon, Phillipus Mandiri. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu. Surabaya. 1987.
- Hadjon, Phillipus M. et.al.. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press. cetakan ke-sebelas. 2011
- Jacobson, Herbert Reinhold. *A History of Roads From Ancient Times to The Motor Age*, Master Thesis. Georgia School of Technology Atlanta, Georgia: 1940.
- Jawa Timur Dalam Angka; East Java in Figures 2015*, Badan Pusat Statitik Jawa Timur. 2015.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Leyland, Jo and van Esch, Wilma. *Improving Access to Urban Roads*. Bisa diakses melalui http://www.unhabitat.org/HD/hdv4r2_forum.htm#
- McCormick, Peter Kendrick, Malcolm Copson, Steve Beresford, Paul. *Roadwork: Theory and Practice*, Edisi ke-lima. Elsevier. UK. 2004.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII *Warga Negara dan Penduduk. Hak Asasi Manusia dan Agama*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta. 2010.

Pandey, Sisca V dan Lucia Lalamentik. *Kelas Jalan Daerah Untuk Angkutan Barang*.

TEKNO SIPIL / Volume 12 / No.60 / April 2014.

Prasetyo, Stanley Adi. *Hak Hak Sipil Politik*, Makalah disajikan dalam *Training* pengajar hak asasi manusia yang diselenggarakan Pusham UII bekerjasama dengan Norwegian Center for Human Rights di Makassar 3-6 Agustus 2010.

Prita Liana Purdianawati. *Seputar Pilwakot Madiun 2013*. diakses melalui http://kpu-madiunkota.go.id/detail/berita/seputar_pilwakot_madiun_tahun_2013, pada tanggal 15 Mei 2016.

Purwoko, Bambang. *Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Pancasila*, dalam *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila dalam berbagai perspektif*. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998.

Seidman, Ann. Robert B. Seidman, Nalin Abayeskere *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A manual for Drafter*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.

Statistik Transportasi Jawa Timur 2015, Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2015

Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001. Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, dalam Robert A. Dahl et.al., *The Democracy Sourcebook*, The MIT Press, Massachusetts, 2003.

Syukry Abdullah, *Dana Cadangan*, tersedia pada laman <https://syukry.wordpress.com/2009/07/24/dana-cadangan/>, diakses pada tanggal 6 Mei 2016.

Wahyuningtyas, Christina dan Bagus Ginanjar Dewantara. *Konsep Pergerakan Transportasi Di Kota Surabaya*, Seminar nasional Aplikasi Teknologi Prasarana Wilayah, 2011.

Widayati, Arie (et.al). *Permasalahan Dan Pengembangan Angkutan Umum Di Kota Surabaya*, Jurnal Transportasi Vol. 14 No. 1 April 2014: 53-60.

LAMAN

<https://surabayakota.bps.go.id>