



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 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 dieksplore 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 golongan 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/2015/08/18/35_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

Terhusus 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.