DRAFT NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN
DAERAH KOTA SURABAYA
TENTANG
PEMBERIAN NAMA JALAN DAN
SARANA UMUM**

**DINAS PERUMAHAN RAKYAT DAN KAWASAN
PERMUKIMAN, CIPTA KARYA DAN TATA RUANG
PEMERINTAH KOTA SURABAYA
2017**

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
	1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
	1.2. Identifikasi Permasalahan	3
	1.3. Tujuan dan Kegunaan Naskah	6
	1.4. Metode Penulisan	6
BAB II	KAJIAN TEORITIK DAN EMPIRIS	
	Kajian Teoritik	
	2.1. Keabsahan Daerah Dalam Penamaan Jalan dan Tempat Umum	10
	2.2. Instrumen Penyelenggaraan Jalan di Kota Surabaya	13
	2.3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	18
	2.4. Kajian Praktek Penamaan Jalan dan tempat Umum di Surabaya.....	27
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
	3.1. Peraturan Perundang-undangan terkait dengan Penyelenggaraan Jalan	37
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
	4.1. Landasan Filosofis	40
	4.2. Landasan Sosiologis	43
	4.3. Landasan Yuridis	50
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI RANCANGAN PERATURAN DAERAH	
	5.1. Ketentuan Umum	53
	5.2. Kerangka Kebijakan	55
	5.3. Materi Yang Diatur	57
BAB VI	PENUTUP	
	1. Kesimpulan	58
	2. Saran	60

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KOTA SURABAYA TENTANG PEMBERIAN NAMA JALAN
DAN SARANA UMUM**

**BAB I
PENDAHULUAN**

1.1. Latar Belakang

Penataan Kota tidak terlepas dari kebijakan tata ruang yang terintegrasi dengan wilayah-wilayah lain disekitarnya. Termasuk didalamnya adalah prasarana jalan. Penataan jalan dalam konteks tata ruang tidak hanya menata kota dalam konteks pembangunan dan pengembangan infrastruktur jalan, tetapi juga menyangkut penamaan jalan sebagai identitas kota. Penamaan jalan pada hakekatnya adalah bagian pembangunan arsitektur kota dan pembentukan identitas (jati diri) sebagai titik orientas (tetenger) yang mempunyai daya hidup dan mampu dikenal sepanjang perubahan jaman, serta mengakar dari dan pada struktur lublic, ekonomi, budaya masyarakat dan kota.

Jalan adalah salah satu prasarana transportasi dan sirkulasi (kendaraan, pejalan kaki dan publik di ruang kota, sehingga jalan merupakan salah satu komponen pembentuk arsitektur kota disamping komponen-komponen lainnya, seperti: bentuk dan masa bangunan serta fungsinya, ruang luar yang terbentuk, penghijauan dan masalah ekosistem, komponen-komponen penunjang (utilitas-kota, rambu lalu lintas dan lain-lain) serta berbagai komponen non fisik yang membentuknya.

Perkembangan pembangunan dan pertumbuhan Kota Surabaya menunjukkan adanya kemajuan yang sangat pesat

sehingga untuk memudahkan, pengenalan dan tercapainya hubungan (komunikasi) yang lebih sempurna terutama bagi daerah perumahan baru perlu adanya pemberian nama baru atau perubahan nama-nama untuk jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat lain yang serupa untuk umum dengan tetap memperhatikan sejarah perjuangan bangsa, kepahlawanan dan ciri-ciri khas kota.

Dengan demikian penamaan jalan merupakan salah satu hal penting untuk identitas kota sekaligus sebagai titik orientasi yang mempengaruhi kemudahan mobilitas. Penamaan jalan di Kota Surabaya sudah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 1975 tentang Pemberian Nama-Nama Untuk Jalan, Tempat Rekreasi, Taman dan Tempat Lain Untuk Umum. Sejalan dengan perkembangan kota dan peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 1975 tersebut sudah tidak dapat dilaksanakan dan harus disesuaikan. Beberapa kenyataan dilapangan menunjukkan adanya kecenderungan kurang koordinatif dan integrative di dalam upaya penamaan jalan, yang pada gilirannya akan mengakibatkan dampak negative dan menimbulkan permasalahan dalam usaha pengembangan kota. Kecenderungan tersebut antara lain :

- a. Nampak masih banyaknya penamaan secara sendiri-sendiri baik oleh masyarakat maupun Pengembang.
- b. Terdapatnya penamaan yang “meninggalkan/ menghilangkan citra/jati diri” yang sudah memasyarakat.
- c. Kecenderungan penamaan kawasan baru yang merferensi dari istilah asing, yang jauh dari sejarah dan akar kota Surabaya.
- d. Pesatnya pertumbuhan Kota baik secara fisik maupun non-fisik telah memunculkan banyak kavling baru, persil baru

dan jalan baru serta fasilitas-fasilitas baru baik fasilitas publik maupun pribadi.

- e. Peraturan penamaan jalan yang ada sudah tidak efisien dengan perkembangan pesat Kota Surabaya.

Dari kecenderungan di atas perlu adanya perubahan atas Peraturan Daerah tersebut guna mempermudah pelayanan terhadap masyarakat khususnya pelayanan pengajuan nama jalan dan penomoran bangunan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan jalan pemerintah kota memiliki kewenangan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan. Sebagai upaya untuk menyelaraskan penamaan jalan yang merupakan salah satu identitas kota, maka pemerintah kota sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (3) memiliki kewenangan untuk mengatur pedoman penamaan jalan.

Beranjak dari pemikiran di atas, maka perlu dilakukan kajian tentang kebijakan penamaan jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat umum berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah dan masyarakat dalam memberikan nama-nama jalan dan tempat umum. Kebijakan pedoman penamaan jalan dan tempat umum merupakan salah satu upaya dalam melakukan pengaturan untuk penyelenggaraan jalan sesuai dengan kebutuhan kondisi dan budaya masyarakat Kota Surabaya.

1.2. Identifikasi Permasalahan

Dalam upaya untuk mempermudah pelayanan penamaan jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat umum di Kota Surabaya, terdapat beberapa permasalahan mengenai mekanisme serta pengendalian penamaan jalan dan tempat umum. Isu-isu

tersebut meliputi, masalah koordinasi kewenangan, mekanisme, kriteria, infrastruktur, dan pengendalian.

Berkaitan dengan isu koordinasi kelembagaan, permasalahan utama adalah mengenai kepastian hukum dan kebijakan daerah dalam melakukan pelayanan penamaan jalan, dan tempat umum, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat, Permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelayanan penamaan jalan dan tempat umum adalah sebagai berikut:

- a. Banyaknya penamaan secara sendiri-sendiri baik oleh masyarakat maupun pengembang, sehingga tak jarang terjadi “pengelompokan” yang terpisah pada dua bagian kawasan kota yang berjauhan.
- b. Adanya penamaan kawasan baru yang “membonceng” kawasan lama.
- c. Terdapatnya penamaan yang “meninggalkan/menghilangkan citra/jati diri” yang sudah memasyarakat.
- d. Kecenderungan penamaan kawasan baru yang merferensi dari istilah asing, yang jauh dari sejarah dan akar kota Surabaya.
- e. Belum adanya kriteria yang jelas tentang penggunaan nama-nama pahlawan nasional maupun tokoh-tokoh masyarakat pada penetapan nama sebuah jalan, terutama jika dikaitkan dengan predikat Kota Surabaya sebagai Kota Pahlawan.

Berdasarkan identifikasi permasalahan tersebut di atas, maka isu hukum yang dapat diangkat meliputi :

- a. Bahwa Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 1975 tentang Pemberian Nama-Nama Untuk Jalan, Tempat Rekreasi, Taman dan Tempat Lain Untuk Umum, sudah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sehingga perlu adanya pembaharuan guna memberikan legitimasi kewenangan kepada Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan kewenangannya dalam menyelenggarakan

pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan Sektor.

- b. Bahwa sesuai dengan kondisi eksisting penamaan jalan di Kota Surabaya tidak sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 1975 tentang Pemberian Nama-Nama Untuk Jalan, Tempat Rekreasi, Taman dan Tempat Lain Untuk Umum, khususnya wewenang dan mekanisme penamaan dan penomoran bangunan, namun pelaksanaan ini dalam prakteknya tidak menimbulkan permasalahan. Dengan demikian perlu dilakukan penyederhanaan mekanisme penamaan yang disesuaikan dengan kondisi yang ada serta bertujuan untuk memberikan kemudahan dalam pelayanan kepada masyarakat.
- c. Bahwa untuk tetap mempertahankan ciri kota, maka setiap orang atau badan yang akan melakukan penamaan jalan tempat rekreasi, taman dan tempat umum harus memperhatikan sejarah perjuangan bangsa, kepahlawanan dan ciri-ciri khas kota. Dengan demikian dalam pengaturan penamaan jalan dan tempat umum ini harus mengatur kriteria penamaan.
- d. Bahwa penamaan jalan dan tempat umum dapat berpengaruh terhadap upaya untuk mewujudkan jaringan jalan yang berdaya guna dan berhasil guna, oleh karena itu penamaan jalan dan tempat umum ini harus diatur guna mendukung terselenggaranya transportasi publik yang terpadu.

1.3. Tujuan dan Kegunaan yang Ingin Dicapai

Tujuan penyusunan kajian ini adalah untuk meneliti dan menganalisa secara akademik tentang kebijakan pemerintah Kota Surabaya untuk menyusun pedoman pemberian nama jalan dan sarana umum yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk memberikan identitas atau tetenger. Kajian tentang pemberian nama jalan dan sarana umum merupakan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk melakukan kewenangan tersebut serta penelitian tentang sosiologis dan historis.

Hasil penelitian ini akan menjelaskan tentang pokok-pokok materi dalam rancangan peraturan perundang-undangan, serta bentuk hukum atas kebijakan tersebut dan keterkaitan pokok-pokok pikiran tersebut dengan peraturan perundang-undangan terkait lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya. Dengan sasaran yang hendak dicapai adalah tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum di Kota Surabaya yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya, kondisi sumber daya dan kemampuan, kebutuhan dan nilai yang tumbuh dalam masyarakat, sehingga penamaan jalan yang diatur oleh Pemerintah Kota Surabaya mencapai tujuan untuk efektifitas dan efisiensi serta menunjukkan identitas kota Surabaya tanpa meninggalkan kondisi dan ciri khas Kota Surabaya.

1.4. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode sosiolegal. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan penamaan jalan dan tempat

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

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

- a. Inventarisasi bahan hukum;
- b. Identifikasi bahan hukum;
- c. Sistematisasi bahan hukum;
- d. Analisis bahan hukum; dan
- e. Perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pemerintah daerah dalam melakukan pemberian nama jalan dan sarana umum. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan penyelenggaraan pelayanan penamaan jalan dan tempat umum serta penomoran bangunan. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan pemberian nama jalan dan sarana umum, instrumen yang dilakukan dalam melakukan pengelolaan, dan prosedur atau tahapan yang dilakukan agar pelayanan

pemberian nama jalan dan sarana umum dapat dilakukan secara optimal.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). Tahap Konseptualisasi, 2) tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik, dan 3) tahap Proses Politik dan Penetapan :

1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan konseptualisasi naskah Akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum dengan *stake holder* untuk melakukan identifikasi masalah dan alternatif solusi yang dapat digunakan dalam menyelesaikan masalah. *Stake holder* yang terlibat dalam inventarisasi dan identifikasi permasalahan adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka, Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota, DPRD, dan masyarakat yang dilakukan dengan konsultasi dengan team ahli dan Forum Group diskusi.

2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusunan melakukan Sosialisasi dan Konsultasi Publik mengenai Peraturan Daerah Tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum di Kota Surabaya melalui diskusi yang dihadiri oleh *stake holder*. Target keluaran dari kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum di Kota Surabaya dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan *technical assistance*. Proses politik merupakan pembahasan Raperda tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum di Kota Surabaya. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui oleh DPRD Kota Surabaya bersama dengan Walikota Surabaya untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN EMPIRIK

Kajian teoritis dalam konteks ini dibagi dalam dua hal, yaitu aspek kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan penamaan jalan dan tempat umum dan kajian instrumen kebijakan yang dapat digunakan dalam melakukan penamaan jalan dan tempat umum.

2.1. Keabsahan Pemerintah Daerah dalam Melakukan Penamaan Jalan Dan Tempat Umum

Penyediaan infrastruktur berupa jalan, taman dan tempat umum merupakan realisasi kewajiban dari negara atas pemenuhan hak setiap orang untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk mendapatkan pendidikan, memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan dituangkannya hak untuk mendapat manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia oleh Konstitusi, maka di sini negara memiliki kewajiban untuk: menjaga (*to protect*), menghargai (*to respect*), dan memenuhi (*to fulfill*). Sebagai kewajiban dari negara untuk memenuhi hak tersebut, maka pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pengurus negara memiliki tugas dan tanggungjawab untuk menyediakan infrastruktur, salah satunya adalah jalan dan sarana umum yang bermanfaat bagi manusia untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Dengan adanya kewajiban untuk memenuhi manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi demi meningkatkan kualitas hidupnya, maka upaya penyediaan sarana dan prasarana umum harus dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyediakan, menjaga, memelihara, memulihkan dan melindungi sarana dan prasarana sebagai salah satu pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kesejahteraan manusia.

Jalan merupakan salah satu infrastruktur atau bagian prasarana transportasi yang mempunyai peran penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam pembangunan masyarakat, jalan sebagai prasarana distribusi barang dan jasa merupakan urat nadi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Dengan demikian jalan merupakan satu kesatuan sistem jaringan jalan menghubungkan dan mengikat seluruh wilayah Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dicantumkan bahwa pengaturan penyelenggaraan jalan bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan jalan;
- b. Mewujudkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan jalan;
- c. Mewujudkan peran penyelenggara jalan secara optimal dalam pemberian layanan kepada masyarakat;
- d. Mewujudkan pelayanan jalan yang andal dan prima serta berpihak pada kepentingan masyarakat; dan
- e. Mewujudkan system jaringan jalan yang berdaya guna dan berhasil guna, untuk mendukung system transportasi yang terpadu.

Dalam mencapai tujuan tersebut di atas, maka penyelenggaraan jalan berdasarkan pada asas kemanfaatan, keamanan dan keselamatan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keadilan, transparansi dan akuntabilitas, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, serta kebersamaan dan kemitraan. Pentingnya penyelenggaraan jalan sebagai salah satu infrastruktur yang mendukung pembangunan di bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan jalan yang merupakan salah satu bentuk dari tugas pekerjaan umum menjadi salah satu urusan wajib,

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan dibedakan menjadi 3, yaitu :

1. Urusan Absolut;
2. Urusan Konkuren;
3. Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan absolut merupakan kewenangan pusat, sedangkan yang dapat dibagi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Penyelenggaraan jalan sebagai salah satu dari tugas pekerjaan umum merupakan salah satu urusan urusan konkuren yang menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dengan demikian pemerintah daerah, baik provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota wajib melakukan penyelenggaraan jalan.

Berdasarkan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah telah mencantumkan bahwa wewenang pemerintah kota Surabaya dalam penyelenggaraan jalan harus sesuai dengan status jalan, yang hanya terbatas pada jalan kota. Jalan kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) UU tentang Jalan adalah jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder yang menghubungkan antarpusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antarpersil, serta menghubungkan antarpusat permukiman yang berada di dalam kota.

2.2. Instrumen Penyelenggaraan Jalan di Kota Surabaya

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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, setiap tindakan dan/atau keputusan Badan/Pejabat pemerintah harus dilandaskan pada wewenang yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Tindak pemerintahan yang dapat dilakukan dalam penyelenggaraan jalan dapat dilakukan dengan :

- a. Menetapkan peraturan perundang-undangan dan produk hukum daerah;
- b. Menerbitkan keputusan;
- c. Melakukan tindakan nyata;

- d. Pembinaan dan pengawasan; dan
- e. Penegakan hukum.

Tindakan nyata yang dapat dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam melakukan penyelenggaraan jalan meliputi :

- Pengaturan
Pengaturan jalan adalah kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan jalan.
- Pembinaan
Pembinaan jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan.
- Pembangunan, dan
Pembangunan jalan adalah kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan.
- Pengawasan jalan.
Pengawasan jalan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan jalan;

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan, dinyatakan penyelenggaraan jalan umum diarahkan untuk pembangunan jaringan jalan dalam rangka memperkuat kesatuan wilayah nasional, sehingga menjangkau daerah terpencil, dengan demikian penyelenggaraan jalan dilakukan dengan mengutamakan pembangunan jaringan jalan di pusat-pusat produksi serta jalan-jalan yang menghubungkan pusat-pusat produksi dengan daerah pemasaran.

Pembinaan jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan. Pelayanan dalam rangka penyelenggaraan jalan meliputi kegiatan:

- a. Pelayanan kepada masyarakat; dan
- b. Pemberian fasilitas penyelesaian sengketa antar provinsi/kabupaten/kota, atau provinsi/kabupaten/kota dengan pihak lain.

Pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan sistem informasi, penyediaan data dan informasi, penerimaan masukan, pelayanan kajian, pelayanan pengujian, pelayanan penelitian dan pengembangan, pemberian izin, rekomendasi, dispensasi, dan pertimbangan pemanfaatan bagian-bagian jalan. Salah satu dari sistem informasi adalah berupa penamaan jalan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Jalan dinyatakan bahwa suatu ruas jalan umum dinyatakan laik fungsi secara administratif apabila memenuhi persyaratan administrasi perlengkapan jalan, status jalan, kelas jalan, kepemilikan tanah ruang milik jalan, leger jalan, dan dokumen analisa mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Leger jalan adalah dokumen yang memuat data mengenai perkembangan suatu ruas jalan. Sedangkan yang dimaksud dengan dokumen jalan yaitu dokumen meliputi leger jalan, dokumen aset jalan, gambar terlaksana, dan dokumen laik fungsi jalan. Setiap penyelenggara jalan wajib mengadakan leger jalan yang meliputi :

- a. Pembuatan,

Pembuatan leger jalan meliputi kegiatan untuk mewujudkan leger jalan dalam bentuk kartu dan digital dengan susunan sesuai dengan yang ditetapkan.

- b. Penetapan,
Penetapan leger jalan meliputi kegiatan pengesahan leger jalan yang telah disiapkan oleh penyelenggara jalan sesuai kewenangannya.
- c. Pemantauan,
Pemantauan leger jalan meliputi kegiatan pengamatan, pencatatan, dan pengkajian dokumen untuk mengetahui perubahan yang terjadi pada ruas jalan yang telah dibuat leger jalan sebelumnya.
- d. Pemutakhiran,
Pemutakhiran leger jalan meliputi kegiatan untuk mengubah data dan/atau gambar leger jalan yang telah ada karena terjadi perubahan.
- e. Penyimpanan dan Pemeliharaan,
Penyimpanan dan pemeliharaan meliputi kegiatan untuk menjaga agar leger jalan sesuai dengan umur yang ditetapkan
- f. Penggantian,
Penggantian leger jalan meliputi kegiatan untuk mengganti leger jalan yang rusak.
- g. Penyampaian Informasi.
Penyampaian informasi merupakan kegiatan untuk menginformasikan data leger jalan kepada pihak

Leger jalan digunakan untuk:

- a. penyusunan rencana dan program pembangunan jalan; dan
- b. pendataan tentang sejarah perkembangan suatu ruas jalan.

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 meliputi:

- Nomor dan nama ruas jalan;
- **Nama pengenal jalan;**
- Titik awal dan akhir serta jurusan jalan;
- Sistem jaringan jalan;
- Fungsi jalan;
- Status jalan; dan
- Kelas jalan.

Data jalan meliputi data teknis yang meliputi :

- Jalan;
- Jembatan;
- Terowongan;
- Bangunan pelengkap lainnya;
- Perlengkapan jalan; dan
- Tanah dasar.

Dengan demikian pemerintah kota Surabaya yang berkehendak untuk membentuk Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum merupakan salah satu pelaksanaan kewajiban bagi penyelenggara jalan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Surabaya untuk membuat leger jalan, khususnya data jalan.

2.3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang masuk dalam kategori produk hukum daerah. Dalam memenuhi hak masyarakat untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia, maka penyelenggaraan jalan sebagai salah satu fungsi negara untuk menyediakan sarana dan prasarana jalan harus dilakukan oleh semua pihak, baik pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Dengan demikian diperlukan landasan hukum yang baik sebagai legitimasi pelaksanaan kebijakan dalam penyelenggaraan jalan.

Didasari pemikiran perlunya instrumen yang mencegah terjadinya kerusakan sarana dan prasarana jalan, maka diperlukan peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemerintah untuk melakukan wewenang penyelenggaraan jalan serta pengaturan terhadap masyarakat dalam melakukan peran serta untuk penyediaan sarana dan prasarana jalan.

Menurut **Montesquieu** terkait dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan, hal penting harus diperhatikan adalah pembentukan peraturan perundang-undangan.¹ Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan peraturan perundang-undangan yang pembentukannya didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini sesuai dengan pendapat **Maria Farida Indrati** bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman

¹ Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977 diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Nusamedia, Bandung, 2007, h. 361.

atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.²

Asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*) adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metoda pembentukan yang tepat, dan mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan.³ Berkaitan dengan dengan asas-asas yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, **Van der Vlies** telah membagi dalam dua asas, yakni asas-asas formal dan asas-asas materil.

Asas-asas yang formil meliputi : *het beginselen van duidelijke doelstelling, beginsel van juiste orgaan, het noodzakelijkheids beginsel, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van consensus.*

(asas tujuan yang jelas, asas organ yang tepat, asas urgensi, asas kemungkinan pelaksanaan, asas konsensus).

Selanjutnya asas-asas yang materil meliputi : *het beginsel duidelijke terminologie en duidelijke systematiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheid, het beginsel van de individuele rechtsbedeling.*⁴

² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007, h. 226.

³Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, h. 313. Lihat Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007, h. 22.

⁴Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007, h.22. Lihat Van der Vlies I.C. *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, VUGA Uitgeverij B.V.S-Gravenhage. Lihat Juga Linus Doludjawa (alih Bahasa), *Buku Pegangan Peancang Peraturan Perundang-undnagan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005, h. 258-307.

(asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas kemudahan untuk diketahui, asas kesamaan hukum, asas kepastian hukum, Asas penerapan-hukum yang khusus).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus didasarkan pada asas formil dan materil yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Tujuan pembentukan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini adalah memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilaksanakan. Terhadap kebutuhan tersebut perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*) menurut **Van der Vlies**, telah banyak mempengaruhi rumusan sebagai dasar hukum dan pedoman bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengaruh penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tercermin dalam asas-asas yang bersifat formil sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 yang meliputi⁵ :

⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 dan Pasal 6

a. Asas Kejelasan Tujuan

Asas kejelasan tujuan mengandung makna bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas tujuan yang jelas memberikan makna bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas. Kejelasan tujuan ini menurut **Van der Vlies** terbagi dalam 3 tingkatan, yaitu⁶ :

1. Kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat;
2. Tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat;
3. Tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.

Berdasarkan asas tujuan yang jelas tersebut, maka pembentukan rancangan peraturan daerah Kota Surabaya tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum memiliki tujuan sebagai berikut :

- Melindungi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan jalan, khususnya dalam menyediakan sarana dan prasarana jalan;
- Menjamin pelayanan yang baik dalam penyelenggaraan jalan di Kota Surabaya;
- Menjadi acuan bagi pemerintah kota Surabaya dalam menyusun regulasi untuk penyelenggaraan jalan di Kota Surabaya.

b. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat mengandung makna bahwa setiap jenis peraturan perundang-

⁶ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa Linus Dolujawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005, h. 258

undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang. Berdasarkan asas kelembagaan, maka penyusunan naskah akademik rancangan Perda tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya yang memiliki tugas dan wewenang melakukan penyelenggaraan jalan di Kota Surabaya.

c. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki dan Materi Muatan

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan mengandung makna bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Terkait dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, maka pengaturan penamaan jalan dan tempat umum memuat norma perilaku bagi penyelenggara jalan yang melakukan penyelenggaraan jalan berupa pembangunan jalan beserta data jalan agar sesuai dengan kriteria yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011, maka produk hukum yang dapat memuat ketentuan pidana, hanya Undang-Undang dan Peraturan Daerah, hal ini dikarenakan kedua peraturan ini yang mendapat persetujuan wakil rakyat, sehingga dapat mengurangi hak rakyat.

d. Asas Dapat Dilaksanakan

Asas dapat dilaksanakan mengandung makna bahwa setiap pembentukan peraturan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Berdasarkan asas dapat dilaksanakan, maka pembentukan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah Kota Surabaya tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum dilakukan melalui diskusi secara mendalam oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang, dimana dalam pelaksanaan tahapan ini dilakukan dengan melibatkan *stake holder* dan bertujuan untuk mendapatkan secara rinci fakta dan permasalahan hukum guna sebagai dasar analisis untuk mencari solusi yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah. Dengan melalui tahapan ini, maka pembentukan peraturan daerah yang akan disusun dapat dilaksanakan oleh semua pihak dan menyelesaikan permasalahan lingkungan hidup yang ada di Surabaya.

e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan mengandung makna bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam memenuhi asas kedayagunaan dan kehasilgunaan ini, maka penyusunan rancangan perda ini harus melibatkan dan mengakomodir kepentingan semua *stake holder*, agar semua pihak merasa ikut merasa memiliki (*sense of belonging*) dan membuat

regulasi tersebut, sehingga hal ini berpengaruh terhadap pelaksanaan rancangan peraturan daerah tersebut.

f. Asas Kejelasan Rumusan

Asas kejelasan rumusan mengandung makna bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan mengandung makna bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pengaruh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tercermin dalam asas-asas yang bersifat materil sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 ayat (1) UU pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

a. Asas pengayoman;

Asas pengayoman mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas kemanusiaan;

Asas kemanusiaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas kebangsaan;

Asas kebangsaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas kekeluargaan;

Asas kekeluargaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas kenusantaraan;

Asas kenusantaraan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945.

- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika;
Asas Bhineka Tunggal Ika mengandung makna bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan;
Asas keadilan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
Asas ketertiban dan kepastian hukum mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan
Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan Negara.

2.4. Kajian Empiris Penamaan Jalan dan Tempat Umum di Kota Surabaya

Di Surabaya penamaan jalan sudah diatur dalam beberapa peraturan daerah, yaitu :

1. Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 22 Tahun 195;
2. Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 55 Tahun 1955;
3. Peraturan daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 2 Tahun 1975

Dengan adanya perubahan perkembangan kota, kondisi sosial masyarakat dan peraturan perundang-undangan, maka penamaan jalan sampai saat ini mengalami kendala dalam pelaksanaannya. Berdasarkan periodisasinya, kecenderungan penamaan jalan dan pola yang berkembang di Kota Surabaya dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu :⁷

1. Penamaan pada masa pra kemerdekaan;

Penamaan jalan pada masa pra kemerdekaan dibagi dalam 3 periode, yaitu :

- a. Periode pra Gemeente Surabaya (1706-1905);
- b. Periode pemerintahan Gemeente (1906 –1941);
- c. Periode pendudukan Jepang (1942 – 1945).

Secara keseluruhan kecenderungan penamaan jalan dan pola yang berkembang pada masa prasejarah adalah sebagai berikut :

- a. **Upaya membedakan diantara nama jalan, untuk prasarana jalan yang dinamakan dengan menggunakan istilah/nama dalam bahasa Belanda**, misalnya Toendjoengan, Oendaan, Krembangan, Dapoean, dsb. Untuk prasarana jalan yang dikembangkan oleh

⁷ Benny Poerbantanoë, *Kecenderungan Penamaan Jalan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya*, Dimensi Teknik Arsitektur, Vol 27, No. 1, Juli 1998, h. 8 – 19.

Belanda, baru diberi nama dengan warna Belanda. Sebagai contoh : penambahan akhiran *straat*, *weg*, *laan*, *boulevard* dan *gang*. Termasuk juga dimanfaatkan istilah-istilah Belanda; seperti *kade*, *steeg*, *plein*, *park*, dan sebagainya. Selain itu terdapat pula pemakaian nama mata angin sebagai bagian dari penamaan jalan lokal atau nama kampung, seperti; Oendaan Koelon dan Oendaan Wetan, Genteng Bandaran Lor, dan sebagainya. yang juga dipakai pemerintah Kolonial Belanda untuk penamaan jalan yang dibangunnya, misalnya : *Noorderparkstraat* (Jl. Pati Unus), *Westerbuitenweg* (Jl. Indrapura), dan sebagainya. Upaya ini dapat disimpulkan sebagai erat kaitannya dengan usaha memperhatikan sejarah dan ciri kota.

- b. Upaya mengkaitkan penamaan jalan dengan aktivitas yang berkembang di seputar jalan itu**, seperti misalnya : *Handelstraat* (Jl. Kembang Jepun), dimana terdapat sentra perdagangan pada jalan tersebut. *Societeitstraat* (Jl. Veteran), dimana terdapat gedung *Societeit Concordia* yang merupakan klub orang Belanda. Upaya ini dapat disimpulkan erat hubungannya dengan usaha memperhatikan ciri kota (tetenger).
- c. Upaya mengkaitkan penamaan jalan dengan fasilitas yang berdiri di sisi kanan kiri jalan**, seperti misalnya : *Bankstraat* (Jl. Penjara), dimana terdapat fasilitas bank pada jalan tersebut. Dan *H.B.S.-straat* (Jl. Wijaya Kusuma), dimana terdapat sekolah H.B.S pada jalan tersebut. Upaya ini dapat disimpulkan erat hubungannya dengan usaha memperhatikan arsitektur kota.
- d. Upaya mengelompokkan nama jalan yang erat dikaitkan dengan rekayasa memberikan ciri pada bagian-bagian kota**. Rekayasa

yang dilakukan dapat disimpulkan sebagai usaha membangun orientasi bagi masyarakat umum di dalam ruang kota. Pengelompokan ini juga termasuk mengelompokkan etnis-etnis arab dan cina pada daerah khusus untuk mereka, yaitu di bagian Timur Kalimas. Upaya diatas dapat disimpulkan sebagai erat hubungannya dengan aspek planologis kota.

- e. **Upaya mengelompokkan nama jalan dengan mengkaitkan penamaannya dengan aktivitas suatu kawasan.** Upaya ini dilakukan pada kawasan pelabuhan Tanjung Perak yakni dengan memberikan inisial nama jalannya dengan memakai namanama pelabuhan dagang lokal dan dunia, misalnya: *Portsaidweg, Colomboweg, Benoastraat, Marseillestraat, Gibraltarstraat, Lissabonstraat, Schveningenstraat, Endehkade, Hollandpier*. Upaya ini dapat disimpulkan erat kaitannya dengan pemikiran yang memperhatikan aspek planologis.
- f. **Upaya menunjukkan klas jalan.** Upaya ini dilakukan dengan memberikan akhiran kata yang menunjukkan klas jalan serta lebar kaveling pada sisi kanan-kirinya, untuk setiap pemberian nama jalan. Misalnya untuk jalan dengan akhiran *boulevard*, maka kaveling pembagi di kanan-kiri jalan tersebut mempunyai lebar 20 meter, dan sebagainya. Upaya ini dapat disimpulkan erat dengan pemikiran yang memperhatikan aspek planologis dan arsitektur kota.
- g. **Upaya mengabadikan nama-nama tokoh Belanda.** Upaya ini dilakukan dengan mengabadikan beberapa nama-nama tokoh Belanda sebagai penghormatan pada saat itu, seperti misalnya : *Julianaboulevard* (Jl. Kombes. Pol. Duryat), *Daendelsstraat* (Jl.

Imam Bonjol), Coenboulevard (Jl. Raya Dr. Sutomo).

Pola pengabdian ini positif dalam konteks masa penjajahan Belanda, yang perlu dipertimbangkan kembali pada masa kini. Kecenderungan penamaan jalan dan pola yang berkembang tersebut, merupakan sisi-sisi positif pada masa prasejarah yang dapat dicatat sebagai potensi yang dapat dikembangkan dan ditingkatkan. Sedangkan sisi-sisi negatif pada masa tersebut antara lain:

- Upaya mengelompokkan berdasarkan ras (etnis). Upaya ini tidak relevan lagi untuk diterapkan pada masa kini karena dapat melahirkan friksi atau perasaan SARA.
- Upaya pengelompokan berdasarkan kelas jalan dapat mengakibatkan timbulnya efek samping yaitu mendorong terjadinya kesenjangan sosial

2. Penamaan pada masa kemerdekaan

Penamaan jalan pada masa kemerdekaan secara garis besar dapat dibagi dalam 5 (lima) periode :

- a. Periode agresi militer Belanda I dan II (1945 – 1950);
- b. Periode Pemerintahan Daerah Kota Besar Surabaya (1950-1959);
- c. Periode Pemerintahan Kota Praja Surabaya (1960 – 1963);
- d. Periode Pemerintahan Kotamadya Surabaya (1964 – 1973);
- e. Periode Pemerintahan Kotamadya Dati II Surabaya (1974 – sekarang).

Secara keseluruhan, penamaan jalan pada masa kemerdekaan mengalami perkembangan sebagai berikut :

- a. Upaya Nasionalisasi Peng-“Indonesia”-an kata-kata yang berbau asing (khususnya Belanda), termasuk menghilangkan kata-kata**

akhiran seperti ; *boulevard, laan, weg, straat, gang*, dll. Sebagai contoh ; *Reinierszboulevard* menjadi Jl. Raya Diponegoro, *Van Hogendorplaan* menjadi Jl. R.A. Kartini, *Seruniweg* menjadi Jl. Seruni, *Bangkastraat*, menjadi Jl. Bangka, *Gang Kepatian* menjadi Jl. Kepatihan;

b. Integrasi diantara upaya ; nasionalisasi, pengabdian nama pahlawan dan pengelompokan. Sebagai contoh ; Coenboulevard menjadi Jl. Raya Dr. Sutomo, Daendelsstraat menjadi Jl. Imam Bonjol, Bothstraat menjadi Jl. Dr. Wahidin, van Hogendorplaan menjadi Jl. R.A.Kartini. Secara keseluruhan nama-nama tersebut di atas terkelompok menjadi satu di bagian kawasan Darmo. Rekayasa ini dapat disimpulkan sebagai upaya positif yang memperhatikan aspek planologis dan sejarah perjuangan bangsa.

c. Integrasi antara pengabdian nama pahlawan dan pengelompokan, sebagai contoh : Pengabdian nama-nama pahlawan yang gugur di medan juang, pada suatu kawasan (kompleks) dan pemukiman angkatan bersenjata ; Jl. Letkol. Laut. R. Abdul Latif, Jl. Mayor Laut Wiratno, Jl. Lt. Laut Malikus Sampurno, Jl. Kelasi Sam Langju, dll. Nama-nama tersebut diatas terkelompok menjadi satu di kawasan pemukiman Angkatan Laut Kenjeran Surabaya. Rekayasa ini dapat disimpulkan sebagai upaya positif yang memperhatikan aspek planologis dan aspek sejarah, perjuangan bangsa.

d. Integrasi dengan mengembangkan upaya melestarikan nama lokal yang dikaitkan dengan penambahan kata ; akhiran dan mata angin serta nomor jalan. Sebagai contoh: Jl. Raya (Kupang) Indah, Jl. (Kupang) Indah Barat, Jl. (Kupang) Tama Timur, dll. Kata awal;

Kupang adalah menunjukkan nama (inisial) asli kawasan. Rekayasa ini dapat disimpulkan sebagai upaya positif untuk menunjukkan teritorial tertentu (tetenger) dari suatu kawasan kota (aspek planologis dan aspek sejarah perkembangan kota).

e. Integrasi dengan upaya pengelompokan berdasarkan aktivitas dengan melestarikan nama lokal serta pemberian nomer jalan.

Sebagai contoh ; Jl. Raya Rungkut Industri, Jl. Rungkut Industri I, dll. Rekayasa ini dapat disimpulkan sebagai upaya positif untuk menunjukkan teritorial tertentu (tetenger) dengan aktivitas yang berkembang pada suatu bagian kota (aspek sejarah, aspek planologis dan aspek ciri/arsitektur kota).

f. Upaya penamaan yang dikaitkan dengan adanya suatu fasilitas tertentu, contoh : Jl. Yos Sudarso. Rekayasa ini dapat disimpulkan sebagai upaya untuk menunjukkan bahwa di jalan tersebut terdapat suatu fasilitas, yaitu ; rumah dinas kediaman Panglima Armada Timur (aspek arsitektur kota), Taman Kusuma Bangsa (*Cannalaanpark*) pada Jl. Kusuma Bangsa (*Cannalaan*). Inisial nama jalan ini untuk menunjukkan bahwa pada jalan tersebut (Jl. Kusuma Bangsa) terdapat Taman Makam Pahlawan (TMP) yang merupakan tempat penghormatan bagi mereka gugur sebagai bunga bangsa (Taman Kusuma Bangsa).

g. Upaya pengelompokan nama jalan yang diintegrasikan dengan keberadaan suatu fasilitas, yaitu pada kawasan pelabuhan Tanjung Perak dengan mengambil namanama yang berhubungan dengan kelautan/maritim yaitu : Nama Ikan, misalnya : Ikan Gurami, Ikan Sepat, Cumi-cumi, Ikan Mungsing, Ikan Lumba-lumba, dsb. Nama Teluk, misalnya : Teluk Tomini, Teluk Nibung, Teluk Amurang, dsb.

Nama Tanjung, misalnya : Tanjung Sadari, Tanjung Torawitan, dsb. Rekayasa ini dapat disimpulkan sebagai upaya positif untuk menunjukkan territorial tertentu (tetenger) dengan aktivitas yang berkembang pada suatu bagian kota (aspek planologis dan aspek ciri/arsitektur kota).

h. Integrasi diantara upaya pengabdian nama pahlawan, organisasi perjuangan dengan tempat kejadian. Sebagai contoh: Jl. BKR Pelajar (baru) untuk Jl. Jimerto (lama), Jl. BKR Pelajar - upaya menunjukkan bahwa di seputar kawasan itu pernah berlangsung kontak senjata antara pejuang-pejuang '45 dengan tentara Inggris yang bermarkas di kompleks H.B.S. (SMA Wijaya Kusuma), Jl. Mas TRIP (baru) untuk Jl. Gunungsari (lama), Jl. Mas TRIP. Upaya menunjukkan bahwa Jl. Gunungsari adalah salah satu route perjuangan TRIP Jawa Timur.

Rekayasa ini terkait dengan upaya untuk menunjukkan bahwa di tempat tersebut pernah terjadi peristiwa bersejarah (aspek perjuangan bangsa). Kecenderungan penamaan jalan dan pola yang berkembang tersebut, merupakan sisi-sisi positif pada masa kemerdekaan yang dapat dicatat sebagai potensi yang dapat dikembangkan dan ditingkatkan. Sedangkan sisi-sisi negatif pada masa tersebut antara lain :

- a. Nasionalisasi yang lengkap,
- b. Pengabdian nama pahlawan/organisasi perjuangan bangsa yang belum konsisten,
- c. Ketidakjelasan dan ketidakpastian penggunaan kata awalan "RAYA",
- d. Penggantian nama jalan yang dapat mengaburkan identitas pengelompokan.

- Pembedaan identitas kota lama dan baru bukan hanya memperhatikan segi kepahlawanan dan perjuangan bangsa secara terpilah-pilah tetapi perlu juga melihat sejarah dan ciri-ciri (bagian-bagian wilayah) kota secara komprehensif (aspek planologis, sejarah perkembangan kota dan ciri/arsitektur kota).
 - Pengelompokan yang tidak jelas. Kedekatan nama jalan seperti ; Jl. J.A Suprpto, Jl. Yos Sudarso, Jl. Basuki Rahmat, Jl. Panglima Sudirman, Jl. Gubernur Surjo, Jl. Kombes. Pol. Duryat yang periode perjuangan dan pengabdianya berbeda, menunjukkan bahwa belum konsistennya pemikiran pengelompokan (aspek planologis dan ciri-ciri kota/kawasan).
- e. Penamaan jalan baru yang mengabaikan identitas pengelompokan. Dijumpai pemanfaatan suatu nama untuk kepentingan bisnis yang dapat mengaburkan orientasi publik. Seperti misalnya ; penggunaan inisial Darmo (kota lama) untuk kata awalan pada kawasan perluasan kota (Jl. Darmo Permai, Jl. Darmo Harapan, Jl. Darmo Indah, dan lain-lain). Hal ini dapat disimpulkan sebagai suatu rekayasa yang belum berpikir secara planologis dan ciri-ciri khas kota.
- f. Penamaan jalan baru yang belum konsisten pada identitas pengelompokan. Pencantuman akhiran kata dengan memanfaatkan inisial mata angin adalah suatu yang positif dalam pengelompokan sekaligus memberi orientasi bagi publik. Namun dijumpai adanya pemberian inisial mata angin yang tidak lengkap seperti misalnya di kawasan Gayungan. Di kawasan ini yang ada hanya Jl. Gayungsari Barat, Gayungsari Timur, Utara, dan sebagainya tidak ditemukan di kawasan ini.

- g. Penamaan jalan baru (informal) yang belum dikoordinasi. Penggunaan sebuah nama untuk sebutan lebih dari satu jalan juga dapat dijumpai di Surabaya. Hal ini terjadi karena percepatan perkembangan kota yang pesat, sehingga banyak tumbuh pemukiman informal. Penamaan jalan secara informal pada pemukiman baru adalah suatu gejala nyata yang tidak mempertimbangkan aspek planologis serta masih lepas dari koordinasi formal. Kondisi ini dapat mengacaukan pengelompokan yang sudah ada dan berlaku, misalnya ; Jl. Nanas, digunakan di kawasan Tambaksari dan Siwalankerto. Jl. Anggrek, digunakan di kawasan Kusuma Bangsa dan Siwalankerto, Jl. Tengger, digunakan di kawasan Sawahan dan Perumnas Tengger. Nama jalan kembar karena sudah ada sebelumnya. Perkembangan dan pengembangan kota Surabaya meluas sampai ke bagian pinggiran wilayah kota. Dibagian pinggiran wilayah kota, terdapat beberapa nama desa yang mempunyai kesamaan dengan beberapa kawasan di pusat kota. Nama-nama itu ternyata juga berkembang menjadi nama jalan. Kesamaan nama-nama itu seperti misalnya; inisial Wonorejo antara lain digunakan sebagai nama jalan pada : seputar kawasan Pasar Kembang, seputar kawasan Rungkut Medokan Ayu dan seputar kawasan Tandes-Benowo.
- h. Realisasi yang belum terlaksana pada Perda yang menyangkut penggantian nama jalan, seperti misalnya PERDA Nomor 14/DPRD/Kep/1979 yang mengatur perubahan nama jalan pada kompleks perumahan real estat PT. Darmo Permai yang telah dirubah menjadi Jl. Kupang Tama, tetapi hingga kini belum terlaksana dan tersosialisasi. Sisi negatif pada bagian ini hendaknya tidak

diinterpretasikan sebagai sebuah kesalahan. Sisi negatif pada penamaan jalan, perlu dilihat sebagai suatu **“kekurangkritisian”** yang dapat dimungkinkan karena pendekatan yang masih terpilah, belum lengkapnya fakta-fakta yang perlu dipertimbangkan, serta pertimbangan dinamika kota dan waktu.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

Berdasarkan substansi rancangan peraturan daerah tentang Penamaan Jalan dan Tempat Umum dan prosedur pembentukan peraturan Perundang-undangan, maka evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan yang terkait dibedakan dalam 2 (dua) bagian, yaitu :

3.1. Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penyelenggaraan Jalan

1. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan

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. Penyelenggaraan jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan. Berdasarkan Pasal 13 UU tentang Jalan, pemerintah Kota Surabaya merupakan salah satu dari penyelenggara jalan yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya.

Dalam Pasal 16 ayat (2) mencantumkan bahwa Wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota, dimana kewenangan tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah dicabut dan tidak berlaku. Berdasarkan Pasal 9 dinyatakan bahwa Urusan pemerintahan dibagi dalam 3 bentuk, yaitu : urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Sedangkan urusan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang menjadi dasar adanya otonomi daerah, karena urusan konkuren ini akan membagi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah, urusan pemerintah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota, dimana rincian pembagian ini tercantum dalam lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam urusan konkuren yang dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan, dimana urusan pemerintahan wajib ini dibagi lagi menjadi urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan urusan wajib. Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) pekerjaan umum dan penataan ruang merupakan salah satu urusan pemerintahan konkuren yang bersifat urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dengan demikian ada kewajiban bagi pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan berbagai tindak pemerintahan dan kebijakan untuk melakukan penyelenggaraan pekerjaan umum yang berkaitan dengan

penataan ruang. Penamaan jalan pada hakekatnya adalah bagian pembangunan arsitektur-kota dan pembentukan identitas (jati diri) sebagai titik orientasi (tetenger) yang mempunyai daya hidup dan mampu dikenal sepanjang perubahan jaman, serta mengakar dari dan pada struktur sosial, ekonomi, budaya masyarakat dan kota.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan

Penamaan jalan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan merupakan salah satu tindakan pemerintah untuk memberikan data identitas jalan yang merupakan salah satu muatan dari leger jalan, dimana setiap penyelenggara jalan memiliki kewajiban untuk membuat leger jalan. Leger jalan digunakan untuk:

- a. penyusunan rencana dan program pembangunan jalan; dan
- b. pendataan tentang sejarah perkembangan suatu ruas jalan.

Dengan demikian pemberian nama jalan merupakan salah satu kewajiban bagi penyelenggara jalan untuk membentuk identitas (jati diri) sebagai titik orientasi (tetenger) yang mempunyai daya hidup dan mampu dikenal sepanjang perubahan jaman, serta mengakar dari dan pada struktur sosial, ekonomi, budaya masyarakat dan kota.

BAB - IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1. LANDASAN FILOSOFIS

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

Menurut Pembukaan UUD 1945 alinea IV, tujuan terbentuknya Negara Indonesia antara lain adalah dalam rangka mensejahterakan rakyat. Ukuran kesejahteraan antara lain dapat diukur dari kecukupan kebutuhan manusia, yang meliputi antara lain: sandang, pangan, dan papan. Dalam memenuhi kebutuhan pangan hal paling penting bagi kebutuhan manusia adalah penyediaan air yang tercukupi. Di sisi lain sesuai dengan UUD Negara Republik Tahun 1945 Pasal 28 H, mencantumkan bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat, atas dasar ketentuan ini, maka pemberian nama jalan dan tempat umum yang dilakukan oleh penyelenggara jalan untuk untuk membentuk identitas (jati diri) sebagai titik orientasi (tetenger) yang mempunyai daya hidup dan mampu dikenal sepanjang perubahan jaman, serta mengakar dari dan pada struktur sosial, ekonomi, budaya masyarakat dan kota.

Secara filosofis, negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai

usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau punggutan lainnya (langsung maupun tidak langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat mendasar dan menjadi tugas negara sekaligus sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan sarana dan prasarana yang memadai di bidang transportasi sebagai unsur penting dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah negara dan fungsi negara. Fungsi negara sebagaimana dijabarkan tersebut dipertegas oleh pendapat W. Friedmann yang membagi fungsi negara ke dalam dua tipe, yakni :

1. Fungsi negara sebagai penyedia (*provider*), fungsi ini dikaitkan dengan konsep kesejahteraan social (*welfare state*). Negara bertanggung jawab menyediakan sarana dan prasarana untuk pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dalam rangka menjamin standar kehidupan bagi semua orang, dalam hal ini menyediakan sarana untuk terpenuhinya kebutuhan ketersediaan sarana dan prasarana jalan yang berkualitas bagi masyarakat Kota Surabaya;
2. Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), fungsi negara sebagai pembuat peraturan menggunakan berbagai tingkat kontrol, terutama

kekuatan untuk mengatur penataan terhadap penyelenggaraan dan pemanfaatan jalan agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan (*sustainable*) oleh masyarakat dan generasi yang akan datang;

3. Fungsi Negara sebagai pengusaha (*Enterprenuer*), fungsi Negara sebagai pengusaha berkaitan dengan promosi daerah atas kekayaan alam yang ada untuk dimanfaatkan sebagai sumber pembangunan melalui upaya investasi ke wilayah Surabaya agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Surabaya. Upaya promosi daerah untuk mengembangkan investasi ke wilayah Surabaya tetap juga memperhatikan fungsi Negara sebagai regulator, dimana meningkatnya investor ke Kota Surabaya dipengaruhi oleh ketersediaan sarana dan prasarana jalan yang baik,

Jalan merupakan salah satu prasarana transportasi dan bagian dari sistem transportasi nasional mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung bidang ekonomi, sosial dan budaya serta lingkungan dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antar daerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional.

Berkenaan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Surabaya sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan memiliki kewenangan untuk melakukan penyelenggaraan jalan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan jalan. Dalam upaya melakukan penyelenggaraan jalan, pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dalam penamaan jalan, agar identitas kota dapat terjaga

sesuai dengan sejarah, kondisi, dan budaya masyarakat Jawa Timur, khususnya Kota Surabaya.

4.2. LANDASAN SOSIOLOGIS

Secara geografis Kota Surabaya terletak pada $7^{\circ} 21'$ Lintang Selatan dan $112^{\circ} 36' - 112^{\circ} 54'$ Bujur Timur dengan batas-batas administrasi sebagai berikut :

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

Kota Surabaya memiliki luas wilayah kurang lebih $326,36 \text{ Km}^2$ yang terbagi atas 5 wilayah pembantuan Walikota, yaitu : Surabaya Selatan, Surabaya Utara, Surabaya Timur, Surabaya Barat dan Surabaya Pusat yang terdiri 31 Kecamatan dengan 163 Kelurahan. Topografi regional Kota Surabaya memiliki ketinggian tanah sekitar 0 - 30 m di atas permukaan laut dan di bagian daerah pantai memiliki ketinggian 1 - 3 m di atas permukaan laut dan sebagian lagi lebih rendah dari permukaan laut. Secara keseluruhan ketinggian daerah Kota Surabaya terbagi dalam 2 , yaitu:

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

Berdasarkan topografi Kota Surabaya 80% wilayah Surabaya merupakan dataran rendah dengan ketinggian 3 - 6 meter di atas permukaan air laut. Adapun kecuali di wilayah bagian selatan dengan ketinggian 25 - 50 meter di atas permukaan air laut, tepatnya di daerah

Lidah (Kecamatan Lakarsantri) dan Gayungan. Berdasarkan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Surabaya, struktur serta pemanfaatan ruang Kota Surabaya terdiri atas ruang darat, laut, dan udara yang direncanakan secara terpadu dan terintegrasi dalam satu kesatuan sistem ruang secara utuh. Sedangkan untuk pembagian pemanfaatan kawasannya, Kota Surabaya terbagi menjadi dua, yaitu Kawasan Budidaya dan Kawasan dan Kawasan Lindung.

Kawasan Budidaya sendiri merupakan kawasan yang digunakan untuk dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk memenuhi atau mempermudah kebutuhan dan kegiatan manusia. Adapun kawasan budidaya terbagi menjadi dua yaitu Kawasan Budidaya Wilayah Darat dan Kawasan Budidaya Wilayah Laut.

Fungsi dominan Kota Surabaya adalah sebagai pusat kegiatan komersial, finansial, perdagangan, informasi, administrasi, sosial, dan kesehatan. Dari fungsi dominan sektor bisnis di Kota Surabaya ini, maka bentuk penggunaan lahan banyak mengalami perubahan dimana nilai lahan yang berawal dari lahan pertanian berubah menjadi penggunaan dengan nilai ekonomis lebih besar seperti permukiman, perdagangan, perkantoran, dan lain-lain. Tren perubahan dan pemanfaatan lahan Kota Surabaya dari tahun ke tahun bersifat komersial, untuk itu bentuk perkembangannya harus selalu dipantau sesuai dengan rencana tata ruang wilayah agar pemanfaatannya sesuai dan berkelanjutan baik bagi manusia serta lingkungan. Adapun kawasan-kawasan yang harus selalu dalam pengawasan serta penjagaan adalah Ruang Terbuka Hijau (RTH), Kawasan lindung dan pesisir, serta Kawasan Perlindungan Setempat karena fungsi dan manfaatnya yang penting seperti mengurangi masalah pencemaran udara akibat kegiatan perkotaan, menjaga tata air, melestarikan plasma

nutfah, dan sebagainya.

Aksesibilitas merupakan kemudahan untuk mengakses sarana dan prasarana fisik dan sosial yang dapat menjadi ukuran kenyamanan atau kemudahan untuk mencapai lokasi tertentu dengan alat transportasi. Aksesibilitas Kota Surabaya dapat dilihat berdasarkan bentuk sarana transportasi yang tersedia seperti fungsi dan kelas jalan serta bentuk fasilitas angkutan kendaraan seperti terminal baik yang ada di darat, laut, dan udara. Salah satu bentuk aksesibilitas yang tinggi yaitu dengan tersedianya banyak sistem jaringan jalan. Pesatnya pertumbuhan kota Surabaya dengan sebagian wilayahnya merupakan kawasan pesisir yang turut mendukung sebagai Kota industri dan perdagangan dan jasa, tentu perkembangannya harus didukung dengan fasilitas transportasi yang memadai seperti tersedianya terminal baik pada jalur darat, laut, dan udara. Berikut ini merupakan bentuk-bentuk fasilitas transportasi yang ada di Kota Surabaya, yaitu :

- **Fasilitas Terminal Darat**

Untuk mengakses Kota Surabaya baik dari luar ataupun didalam dengan menggunakan kendaraan umum darat, maka fasilitas terminal darat seperti terminal bus dan angkutan umum merupakan fasilitas penunjang penting yang dapat digunakan. Berikut ini merupakan bentuk fasilitas terminal darat yang ada di Kota Surabaya yaitu sebanyak 2 (dua) terminal antar kota dan provinsi dan 11 (sebelas) terminal dalam kota. Moda lain yang mendukung kegiatan transportasi di Kota Surabaya terutama yang datang dari kota lain dan provinsi seperti Kereta Api. Berdasarkan data kondisi panjang jalan Kota Surabaya diatas dapat terlihat perubahan aksesibilitas perkembangan Kota Surabaya. Untuk panjang jalan jenis permukaan yang terbagi

menjadi jenis jalan paving dan aspal dimana jenis jalan paving memang mengalami penurunan sebanyak 443,68 km namun terjadi penambahan terhadap jenis aspal sebesar 449,26 km.

Struktur Jaringan Jalan

Sebagai sistem jaringan jalan peninggalan masa lalu, jaringan jalan di Kota Surabaya dominan menghubungkan koridor Utara-Selatan kota dan kurang mengantisipasi perkembangan yang akan terjadi pada koridor Barat-Timur Kota Surabaya yang saat ini berakibat kurang memadainya akses jaringan jalan Barat-Timur dan sebaliknya. Namun saat ini pengembangan akses Barat-Timur mulai dikembangkan dalam mengimbangi perkembangan kawasan Barat dan Timur Kota Surabaya. Pada dasarnya, struktur atau pola jalan utama di Surabaya berbentuk linier yang menghubungkan kawasan utara dan selatan (Tanjung Perak-Waru). Namun saat ini telah terjadi pergeseran dari bentuk linier menjadi cenderung berbentuk sistem radial-persegi panjang seiring dengan meningkatnya perkembangan pembangunan di Kawasan Barat-Timur Surabaya serta meningkatnya penggunaan jalan tol Surabaya-Malang.

• **Fungsi Jalan**

Berdasarkan Undang-Undang No 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan menyebutkan bahwa fungsi jalan (berdasarkan sifat dan pergerakan lalu lintas dan angkutan jalan) diklasifikasikan menjadi:

- ✓ Arteri (Primer dan Sekunder);
- ✓ Kolektor (Primer dan Sekunder);
- ✓ Lokal (Primer dan Sekunder); dan
- ✓ Lingkungan (Primer dan Sekunder)

Data selengkapnya dapat dilihat pada Lampiran 1.

- **Status Jalan**

Berdasarkan Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan disebutkan bahwa jalan diklasifikasikan menjadi jalan umum dan jalan khusus. Jalan menurut statusnya dikelompokkan menjadi jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa. Jalan umum yang pembinaannya dilakukan oleh Menteri dikelompokkan dalam jalan nasional. Sedangkan jalan umum yang pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah dikelompokkan dalam jalan daerah. Berikut ini merupakan tabel status jalan yang ada di Kota Surabaya.

Tabel 2. 5

Panjang Status Jalan Kota Surabaya	Jenis Kewenangan	Panjang Jalan (km)
1	Jalan Nasional	45.66
2	Jalan Provinsi	13.73
3	Jalan Kabupaten/Kota	2003.65
Total	2063.04	

Berdasarkan Undang-Undang No.38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan disebutkan bahwa kelas jalan dikelompokkan berdasarkan:

- Penggunaan jalan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan
- Spesifikasi penyediaan prasarana jalan

Pembagian kelas jalan berdasarkan penggunaan jalan dan kelancaran lalu lintas dan jalan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan. Kelas jalan berdasarkan spesifikasi penyediaan prasarana jalan dikelompokkan atas:

- Jalan bebas hambatan
- Jalan raya
- Jalan sedang
- Jalan kecil

Adapun data mengenai Kelas Jalan dapat dilihat pada Lampiran 1. Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan disebutkan bahwa kelas jalan dikelompokkan berdasarkan berikut ini:

1. Fungsi dan intensitas lalu lintas guna kepentingan pengaturan penggunaan jalan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan;
2. Daya dukung untuk menerima muatan sumbu terberat dan dimensi kendaraan.

Adapun pengelompokkan kelas jalan yaitu:

a. Jalan Kelas I

Jalan kelas I merupakan jalan arteri, kolektor, lokal, dan lingkungan yang dapat dilalui kendaraan bermotor dengan syarat:

- Ukuran lebar tidak melebihi 2.500mm,
- Ukuran panjang tidak melebihi 12.000mm,
- Ukuran tinggi tidak melebihi 4.200mm,
- Muatan sumbu terberat 10 ton.

b. Kelas II

Jalan Kelas II merupakan jalan arteri, kolektor, lokal, dan

lingkungan yang dapat dilalui kendaraan bermotor dengan syarat:

- Ukuran lebar tidak melebihi 2.500 mm,
- Ukuran panjang tidak melebihi 18.000 mm,
- Ukuran tinggi tidak melebihi 4.200 mm,
- Muatan sumbu terberat 8 ton.

c. Jalan Kelas III

Jalan Kelas III merupakan jalan arteri, kolektor, lokal, dan lingkungan yang dapat dilalui kendaraan bermotor dengan syarat:

- Ukuran lebar tidak melebihi 2.100 mm,
- Ukuran panjang tidak melebihi 9.000 mm,
- Ukuran tinggi tidak melebihi 3.500 mm,
- Muatan sumbu terberat 8 ton.

d. Jalan Kelas Khusus

Jalan Kelas Khusus merupakan jalan arteri yang dapat dilalui kendaraan bermotor dengan syarat:

- Ukuran lebar tidak melebihi 2.500 mm,
- Ukuran panjang tidak melebihi 18.000 mm,
- Ukuran tinggi tidak melebihi 4.200 mm,
- Muatan sumbu terberat 10 ton.

Pembagian kelas jalan di Kota Surabaya yang ada saat ini berdasarkan Keputusan Walikota Surabaya No. 46 Tahun 2000. Pembagian kelas jalan ini perlu penyesuaian berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Tabel kelas jalan Kota Surabaya berdasarkan pembagian wilayah Kota Surabaya dapat dilihat pada Lampiran 1.

Jenis dan Kondisi Perkerasan Jalan

Jenis dan kondisi perkerasan jalan Kota Surabaya dilihat berdasarkan kondisi jalan dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 2. 6

Kondisi Jalan di Kota Surabaya		Kondisi Jalan		Panjang Jalan (km)
No.		2009	2010	2011
1	Baik	1207	1381,5	1381,995
2	Sedang	99,47	15,63	15,63
3	Rusak	85,26	26,79	26,79
4	Rusak Berat	28,42	2,23	2,23
Total Panjang Jalan		1421	1426,15	1426,645

4.3. LANDASAN YURIDIS

Dalam menetapkan kebijakan pemerintah untuk mementuk peraturan yang mengatur pedoman penamaan jalan dan tempat umum, sesuai dengan unsur keabsahan tindakan pemerintahan, terlebih dahulu harus dipenuhi unsur keabsahan yang meliputi wewenang, substansi, dan prosedur. Untuk mengetahui unsur keabsahan bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan kebijakan pengaturan terhadap penamaan jalan, perlu melakukan penelitian dengan melakukan pendekatan atas peraturan perundang-undangan yang mendukung atas pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian pembentukan Kajian dari segi yuridis ini dimaksudkan untuk melihat peraturan perundang-undangan yang menjadi instrumen hukum sebagai dasar hukum dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum di Kota Surabaya.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum adalah :

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);
2. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
4. 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);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
6. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655);

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah
8. Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 12 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12);

BAB - V
RUANG LINGKUP NASKAH AKADEMIK

5.1. Ketentuan Umum

Mencermati perkembangan pembangunan Kota Surabaya yang menunjukkan adanya kemajuan yang sangat pesat sehingga untuk memudahkan, pengenalan dan tercapainya hubungan (komunikasi) yang lebih sempurna terutama bagi daerah perumahan baru perlu adanya pemberian nama baru atau perubahan nama-nama untuk jalan dan sarana umum dengan tetap memperhatikan sejarah perjuangan bangsa, kepahlawanan dan ciri-ciri khas kota. Dengan demikian dalam mengatur kebijakan tentang penamaan jalan untuk memudahkan pemberian informasi kepada masyarakat dan mobiltas masyarakat perlu ditentukan beberapa ketentuan umum dan istilah-istilah yang akan dipergunakan di dalam Peraturan daerah sehingga tidak menimbulkan persepsi yang berbeda dari pembaca antara lain :

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. Walikota adalah Walikota Surabaya
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.
5. 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.

6. Jalan umum adalah jalan diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
7. Jalan khusus adalah jalan yang dibangun oleh instansi, badan usaha, perseorangan, atau kelompok masyarakat untuk kepentingan sendiri.
8. Jalan nasional adalah jalan arteri dan jalan kolektor dalam system jaringan jalan primer yang menghubungkan antar ibukota provinsi, dan jalan strategis nasional serta jalan tol.
9. Jalan provinsi adalah jalan kolektor dalam system jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten/kota atau antar ibu kota kabupaten/kota, dan jalan strategis provinsi.
10. Jalan kota adalah jalan umum dalam system jaringan jalan sekunder yang menghubungkan antar pusat pelayanan dalam kota, menghubungkan antar pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antarpersil, serta menghubungkan antarpusat pemukiman yang berada di dalam kota.
11. Jalan desa merupakan jalan umum yang menghubungkan kawasan dan/atau antar permukiman di dalam desa, serta jalan lingkungan.
12. Tempat rekreasi adalah tempat yang terbuka untuk umum dan digunakan untuk berekreasi, yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya maupun oleh pihak swasta.
13. Taman adalah tempat yang ditanami dengan tanaman hidup yang berfungsi untuk keindahan dan paru-paru kota
14. Bangunan umum adalah bangunan yang dipergunakan untuk kepentingan umum.
15. Nama Jalan adalah kata untuk mempermudah dalam pencarian tempat yang dimaksud.

16. Sarana Umum adalah benda bergerak maupun tidak bergerak yang dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah daerah dan dipergunakan untuk kepentingan masyarakat.

5.2. Kebijakan Untuk Mengatasi Masalah

Untuk memecahkan permasalahan yang ada berbagai kebijakan perlu direncanakan, ditetapkan dan dilaksanakan. Kebijakan-kebijakan tersebut mencakup upaya untuk melakukan penamaan jalan yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Transparansi menjadi syarat partisipasi.	Bertujuan untuk ; <ul style="list-style-type: none"> • mendapatkan input dari masyarakat • mengukur kemampuan dan meningkatkan pemahaman masyarakat • menumbuhkan kesadaran dan mendorong kepatuhan masyarakat terhadap Perda.
2. RO (<i>Role Occupant</i>)	a. Walikota b. DPRD c. Perangkat Daerah d. Pengembang Perumahan e. Masyarakat
3. Dalam hal apa penamaan jalan ini diatur	Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi penamaan untuk: <ul style="list-style-type: none"> • Jalan umum di daerah yang terdiri atas : Jalan Nasional; Jalan Provinsi; Jalan Kota; dan Jalan Lingkungan. • Sarana umum milik daerah yang meliputi: Taman, Gedung, Pasar, Monumen, Jembatan, Sarana dan prasarana lainnya.
4. Kriteria Penamaan Jalan.	Kriteria penamaan jalan meliputi: <ul style="list-style-type: none"> - Memperhatikan segi sejarah, perjuangan bangsa, kepahlawanan, dan ciri khas kota untuk objek nama tertentu yang sudah diberi nama; - Di lingkungan Daerah yang bersangkutan telah ada perumahan dan prasarana jalan bagi yang belum diberi nama. - Kehendak dari masyarakat, agar untuk

	menetapkan nama-nama jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat lain yang serupa untuk umum di tempat yang bersangkutan.
5. Tata cara penamaan jalan	<ul style="list-style-type: none"> o Orang, masyarakat, kelompok, atau badan, berhak mengusulkan pemberian nama jalan dan/atau sarana umum. o Pengusul yang mengajukan penamaan jalan ditujukan kepada Walikota melalui Dinas. o Pengusul yang mengajukan penamaan sarana umum ditujukan kepada Walikota melalui Perangkat Daerah selaku Pengguna Barang Milik Daerah.
6. Apa <i>punishment-nya</i> ? (kalau tidak transparan dan/atau partisipatif)	<ul style="list-style-type: none"> • Walikota berwenang menerapkan sanksi administrasi kepada orang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan larangan yang meliputi : memasang tanda dan/atau gambar lain pada papan nama; merusak atau mengubah nama jalan atau sarana umum; dan/atau mengambil atau menghilangkan papan nama; • Walikota berwenang menerapkan sanksi administrasi kepada pengembang yang tidak melakukan kewajiban dalam memasang papan nama. • Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : <ul style="list-style-type: none"> a) Peringatan tertulis/lisan; atau b) Paksaan Pemerintahan.

5.3. Kerangka Peraturan Daerah

Dalam rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum tersusun sebagai berikut :

- a. Konsideran yang terdiri dari Menimbang dan Mengingat sebagai landasan filosofis, yuridis, ekonomis, sosiologis dan politis;
- b. Diktum yang terdiri atas :
 1. Kata Memutuskan
 2. Kata Menetapkan
 3. Nama Peraturan Daerah

c. Batang tubuh

BAB I : Ketentuan Umum

BAB II : Maksud dan Tujuan

1. Maksud pemberian nama jalan dan sarana umum milik Pemerintah Daerah adalah untuk memberikan identitas terhadap jalan dan sarana umum milik Pemerintah Daerah guna mencerminkan semangat dan filosofi masyarakat.
2. Tujuan pemberian nama meliputi:
 - a) Memudahkan memperoleh informasi dan transportasi;
 - b) Penghargaan terhadap jasa seseorang atas perjuangannya pada waktu revolusi fisik maupun pembangunan;
 - c) Pengawasan aset yang menjadi milik Pemerintah Daerah.
 - d) Mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan jalan
 - e) Mewujudkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan jalan;
 - f) Mewujudkan peran penyelenggara jalan secara optimal dalam pemberian layanan kepada masyarakat;
 - g) Mewujudkan pelayanan jalan yang andal dan prima serta berpihak pada kepentingan masyarakat; dan
 - h) Mewujudkan sistem jaringan jalan yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mendukung terselenggaranya sistem transportasi yang terpadu.

BAB III : Ruang Lingkup

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi penamaan untuk:

- Jalan umum di daerah yang terdiri atas: Jalan Nasional; Jalan Provinsi; Jalan Kota; dan Jalan Lingkungan.

- Sarana umum milik daerah yang meliputi: Taman, Gedung, Pasar, Monumen, Jembatan, Sarana dan prasarana lainnya.

BAB IV : Kewenangan pemberian nama

1. Walikota berwenang memberikan nama pada jalan dan/atau sarana umum yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota.
2. Kewenangan Walikota dalam pemberian nama dapat menetapkan atau mengubah nama jalan dan/atau sarana umum atas dasar kepentingan masyarakat dengan syarat sebagai berikut:
 - a) Memperhatikan segi sejarah, perjuangan bangsa, kepahlawanan dan ciri khas kota untuk objek nama tertentu yang sudah diberi nama;
 - b) Di lingkungan Daerah yang bersangkutan telah ada perumahan dan prasarana jalan bagi yang belum diberi nama; dan/atau
 - c) Kehendak dari masyarakat, untuk menetapkan nama-nama jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat lain yang serupa untuk umum di tempat yang bersangkutan.
3. Walikota dalam pemberian nama Jalan dan Sarana Umum di daerah dapat diusulkan dari:
 - a) Nama yang mencerminkan dan membangun semangat nasionalisme, kegotong-royongan, persatuan dan kesatuan bangsa;
 - b) Nama pahlawan, baik tingkat nasional, regional atau lokal;
 - c) Nama flora, fauna, atau pulau-pulau di Indonesia;

- d) Nama tokoh masyarakat yang berjasa dan telah meninggal dunia baik pada masa revolusi fisik maupun pada masa pembangunan;
- e) Nama tokoh agama yang berjasa menyebarkan agama yang telah meninggal dunia; atau
- f) Nama lain yang tidak bertentangan dengan norma kesusilaan, dan ketertiban umum.

BAB V : Tata Cara Penamaan

1. Orang, masyarakat, kelompok, atau badan, berhak mengusulkan pemberian nama jalan dan/atau sarana umum.
2. Pengusul yang mengajukan penamaan jalan ditujukan kepada Walikota melalui Dinas.
3. Pengusul yang mengajukan penamaan sarana umum ditujukan kepada Walikota melalui Perangkat Daerah selaku Pengguna Barang Milik Daerah.

BAB VI : Tanda Atau Papan Nama

1. Pemerintah daerah memberikan tanda atau papan nama pada setiap jalan atau sarana umum.
2. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam pemberian tanda atau papan nama.
3. Ketentuan tentang bahan, ukuran, warna, tata cara penulisan, dan penempatan tanda/papan nama diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota.

BAB VII : Larangan

1. Dalam pemberian identitas jalan atau sarana umum, setiap orang dilarang :
 - a) Memasang tanda dan/atau gambar lain pada papan nama;
 - b) Merusak atau mengubah nama jalan atau sarana umum; dan/atau
 - c) Mengambil atau menghilangkan papan nama.
2. Pengembang wajib melakukan pemasangan papan nama jalan yang berada di lingkungan kompleks perumahan selambat - lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah jalan dibangun dan/atau difungsikan yang dibiayai oleh pengembang sebelum fasilitas jalan itu diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

BAB VIII : Pengawasan

1. Walikota berwenang melakukan pengawasan terhadap pemberian dan pemeliharaan nama jalan atau sarana umum di daerah.
2. Dalam pelaksanaan pengawasan pemberian dan pemeliharaan nama jalan atau sarana umum, Walikota melimpahkan kewenangan tersebut kepada Dinas dan/atau perangkat daerah selaku Pengguna Barang Milik Daerah dan bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja.
3. Prosedur pengawasan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota.

BAB IX : Sanksi Administrasi

1. Walikota berwenang menerapkan sanksi administrasi kepada orang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan larangan

- yang meliputi : memasang tanda dan/atau gambar lain pada papan nama; merusak atau mengubah nama jalan atau sarana umum; dan/atau mengambil atau menghilangkan papan nama
2. Walikota berwenang menerapkan sanksi administrasi kepada pengembang yang tidak melakukan kewajiban dalam memasang papan nama.
 3. Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a) Peringatan tertulis/lisan; atau
 - b) Paksaan Pemerintahan.
 4. Prosedur penerapan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota.

BAB X : Ketentuan Penyidikan

1. Penyidikan terhadap pelanggaran tanda atau papan nama dilakukan oleh Pejabat Kepolisian Republik Indonesia atau Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kualifikasi tertentu di bidang penegakan Peraturan Daerah.
2. Wewenang Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
 - a) Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana yang dilakukan;
 - b) Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan orang pribadi tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang dilakukan;
 - c) Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana yang dilakukan;

- d) Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan penyidikan tindak pidana yang dilakukan;
- e) Memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana yang dilakukan;
- f) Menyuruh berhenti, melarang seseorang, meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf e;
- g) Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h) Menghentikan penyidikan;
- i) Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindakan menurut oknum yang dapat dipertanggungjawabkan.

BAB XI : Ketentuan Pidana

Setiap orang yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan ketentuan larangan dipidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau didenda setinggi-tingginya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

BAB XII : Ketentuan Peralihan

Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

1. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
2. menjamin kepastian hukum;
3. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Penamaan jalan dan tempat umum di Kota Surabaya sudah ada sebelum ditetapkannya rancangan peraturan daerah ini dan dilegitimasi dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 2 Tahun 1975 tentang Pemberian nama-nama untuk jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat lain untuk umum, maka untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap penamaan yang sudah ada dinyatakan bahwa : Pada saat berlakunya Peraturan Daerah ini, nama-nama jalan dan sarana umum di Kota Surabaya yang telah ada tetap berlaku, kecuali nama jalan dan sarana umum milik Pemerintah Daerah yang belum ditetapkan dengan Keputusan Walikota harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

BAB XI : Ketentuan Penutup

Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

1. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
2. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
3. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
4. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Pengaturan pemberian nama-nama jalan, tempat rekreasi, taman, dan tempat lain untuk umum sudah ada dengan dibentuknya Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 2 Tahun 1975 tentang Pemberian nama-nama untuk jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat lain untuk umum, sehingga dalam ketentuan penutup untuk memberikan status peraturan perundang-undangan yang sudah ada dinyatakan bahwa: **“Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 2 Tahun 1975 tentang Pemberian nama-nama untuk jalan, tempat rekreasi, taman dan tempat lain untuk umum (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 1975 Seri C Nomor 4/C), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”**.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan berisi :

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyelenggaraan pembangunan daerah merupakan urusan wajib yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan menetapkan pengaturan penyelenggaraan jalan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dengan adanya kewenangan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan jalan, maka Pemerintah Kota Surabaya akan menetapkan kebijakan yang akan dituangkan dalam Peraturan Daerah tentang Penamaan Jalan.

Pengaturan penamaan jalan merupakan salah satu hal penting untuk menyelesaikan permasalahan di lapangan yang sering terjadi akibat penamaan jalan yang tidak teratur dan ada kecenderungan kurang koordinatif sehingga mengakibatkan dampak negative dan menimbulkan permasalahan dalam usaha pengembangan kota. Dengan demikian perlu ditetapkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan penamaan jalan di Kota Surabaya sebagai usaha untuk memudahkan informasi bagi masyarakat dan pengaturan terhadap perkembangan kota sesuai dengan identitas serta ciri khas Kota Surabaya.

Pembentukan peraturan daerah yang aplikatif seyogyanya didahului dengan kajian atau naskah akademik yang berisi inventarisasi

permasalahan faktual dan hukum, inventarisasi dasar hukum, urgensi pembentukan peraturan dan substansi peraturan. Dengan demikian penyusunan naskah akademik diawali dengan penelitian, tujuan penelitian ini adalah untuk mencari alternatif solusi (kebijakan) yang dapat ditempuh oleh pemerintah dalam melakukan penamaan jalan yang menjadi alternatif solusi dalam melaksanakan pembangunan dan pengembangan Kota yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai legitimasi agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan oleh semua pemangku kepentingan, baik pemerintah daerah (SKPD terkait), DPRD dan masyarakat.

2. Saran-saran

Materi penamaan jalan dalam rangka penyelenggaraan jalan di Kota Surabaya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, baik dari segi substansi dan mekanismenya akan diatur dalam produk hukum. Dengan demikian pengaturan terhadap pelaksanaan penamaan jalan dapat dibagi dalam 2 bentuk, yaitu :

- a. Peraturan Daerah tentang Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum berisi pengaturan tentang:
 - o Norma kewenangan yang wajib dilakukan oleh Pemerintah daerah yang dilimpahkan kepada dinas dalam penyelenggaraan jalan khusus penamaan jalan atau Perangkat Daerah selaku Pengguna Barang Milik Daerah khusus untuk penamaan sarana umum;
 - o Norma Larangan yang membatasi hak dari masyarakat dalam berpartisipasi di bidang penamaan jalan;

- o Norma Perintah yang berisi kewajiban bagi masyarakat dalam melakukan partisipasi di bidang penamaan jalan;
 - o Norma Dispensasi yang merupakan pembebasan yang diberikan kepada masyarakat untuk tidak mentaati ketentuan yang wajib dijalankan.
- b. Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Walikota) tentang pedoman atau petunjuk penamaan jalan bagi instansi (perangkat daerah terkait) dalam menjalankan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Daerah, agar dinas tidak melakukan penafsiran tersendiri yang nantinya akan mengakibatkan penyimpangan dan melakukan kegiatan yang sewenang-wenang.

DAFTAR BACAAN

Buku-buku

- Benny Poerbantanoë, *Kecenderungan Penamaan Jalan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya*, Dimensi Teknik Arsitektur, Vol 27, No. 1, Juli 1998.
- I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa Linus Dolujawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.
- Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007.
- Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977 diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Nusamedia, Bandung, 2007.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730).

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 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5035)

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 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587);

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1993 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3529).

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2009 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 12 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12).

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 2 Tahun
1975 (Lembaran Negara Kota Surabaya Tahun 1975 Nomor
Tambahannya Lembaran Daerah Kota Surabaya)