

**PELAKSANAAN ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS PADA
JALAN PROVINSI SEBAGAI PERSYARATAN PEMBERIAN
PELAYANAN PERIZINAN DI BIDANG BANGUNAN
BERDASARKAN PERDA PROVINSI JAWA TENGAH
NOMOR 1 TAHUN 2020 OLEH PEMERINTAH DAERAH
(Studi Kasus di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah)**

TESIS



Oleh :

BAMBANG MURSITO

NIM : 20301900114

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**PELAKSANAAN ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS PADA
JALAN PROVINSI SEBAGAI PERSYARATAN PEMBERIAN
PELAYANAN PERIZINAN DI BIDANG BANGUNAN
BERDASARKAN PERDA PROVINSI JAWA TENGAH
NOMOR 1 TAHUN 2020 OLEH PEMERINTAH DAERAH
(Studi Kasus di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah)**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**PELAKSANAAN ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS PADA
JALAN PROVINSI SEBAGAI PERSYARATAN PEMBERIAN
PELAYANAN PERIZINAN DI BIDANG BANGUNAN BERDASARKAN
PERDA PROVINSI JAWA TENGAH 1 TAHUN 2020 OLEH
PEMERINTAH DAERAH**

(Studi Kasus di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah)

TESIS

Oleh :

BAMBANG MURSITO

NIM : 20301900114

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Disetujui oleh :
Pembimbing I
Tanggal,


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum
NIDN. 06-1507-6202

Pembimbing II,
Tanggal,


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN: 06-2004-6701

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum



Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum
NIDN.06-1507-6202

**PELAKSANAAN ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS PADA
JALAN PROVINSI SEBAGAI PERSYARATAN PEMBERIAN
PELAYANAN PERIZINAN DI BIDANG BANGUNAN BERDASARKAN
PERDA PROVINSI JAWA TENGAH 1 TAHUN 2020 OLEH
PEMERINTAH DAERAH**

(Studi Kasus di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah)

TESIS

Oleh:

BAMBANG MURSITO

NIM : 20301900114

KONSENTRASI : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji

Pada Tanggal **18 November 2021**

Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua,

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

NIDN: 06-2105-7002

Anggota,

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.

NIDN: 06-1507-6202

Pembimbing II,

Tanggal,

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 06-2004-6701

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum,

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.

NIDN: 06-1507-6202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : BAMBANG MURSITO, SH.

NIM : MH.20301900114.

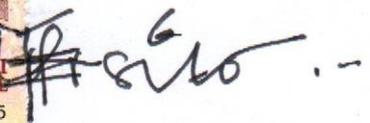
Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

" PELAKSANAAN ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS PADA JALAN PROVINSI SEBAGAI PERSYARATAN PEMBERIAN PELAYANAN PERIZINAN DI BIDANG BANGUNAN BERDASARKAN PERDA PROVINSI JAWA TENGAH NOMOR 1 TAHUN 2020 OLEH PEMERINTAH DAERAH "

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 8 Desember 2021

Yang menyatakan,



BAMBANG MURSITO, SH

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : BAMBANG MURSITO, SH

NIM : MH.20301900114

Program Studi : MAGISTER ILMU HUKUM

Fakultas : HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul :

PELAKSANAAN ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS PADA JALAN PROVINSI SEBAGAI PERSYARATAN PEMBERIAN PELAYANAN PERIZINAN DI BIDANG BANGUNAN BERDASARKAN PERDA PROVINSI JAWA TENGAH NOMOR 1 TAHUN 2020 OLEH PEMERINTAH DAERAH

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 8 Desember 2021

Yang menyatakan,

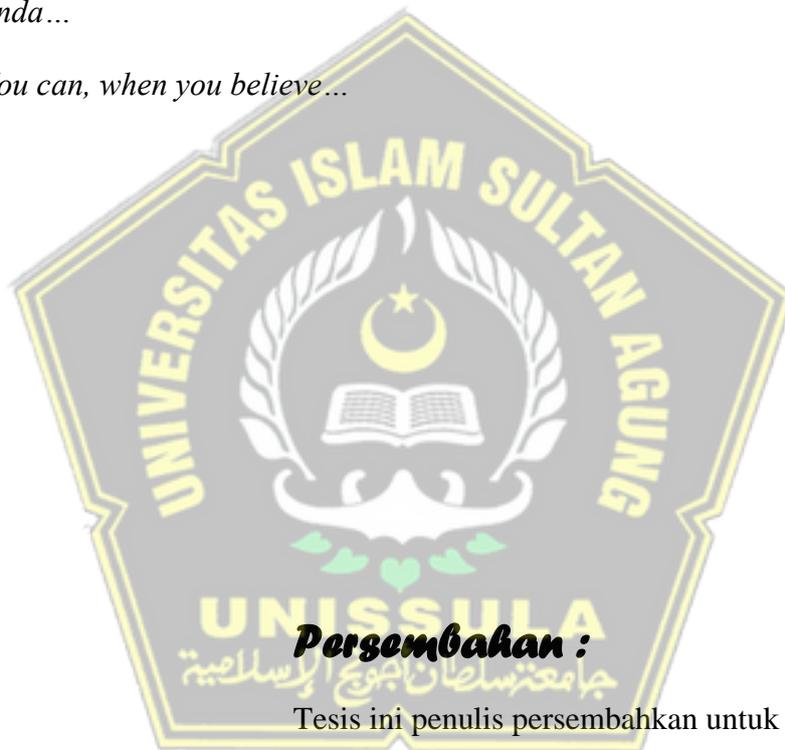


BAMBANG MURSITO, SH

*Coret yang tidak perlu

Motto :

- 📖 *Hidup itu indah dan membawa banyak peluang apabila kita melihatnya dengan perspektif yang benar...*
- 📖 *Jika anda ingin memulai hal baru, maka berdamailah dengan masa lalu anda...*
- 📖 *You can, when you believe...*



Persembahkan :

Tesis ini penulis persembahkan untuk :

1. Ayahanda dan Ibunda tercinta;
2. Istri dan Anak-anakku tersayang;
3. Teman-teman Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah; dan
4. Civitas Akademika UNISSULA.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Puji syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas segala rahmat dan hidayah-Nya yang telah memberikan kelapangan dan kemudahan di dalam penulisan tesis ini serta shalawat dan salam dihaturkan kepada junjungan Nabi Muhammad Shallallahu 'alaihi wasallam, suri tauladan umat.

Penulis mengucapkan syukur alhamdulillah karena tesis yang berjudul :
“Pelaksanaan Analisis Dampak Lalu Lintas Pada Jalan Provinsi Sebagai Persyaratan Perizinan Di Bidang Bangunan Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 (Studi Kasus di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah)” diselesaikan.

Dalam penyelesaian tesis ini berbagai pihak telah memberikan bimbingan, motivasi dan bantuan moril kepada penulis. Oleh karena itu perkenankanlah penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaannya kepada Ayahanda dan Ibunda tercinta, Istri dan Anak-anakku tersayang, serta Keluarga yang telah mendoakan dan membantu penulis dalam segala hal untuk selesainya penulisan tesis ini.

Selain itu, tak lupa penulis menyampaikan rasa terima kasih dan juga penghargaan tertinggi kepada :

1. Bapak Drs H Bedjo Santoso M.T., PhD. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Ibu Dr. Hj. Widayati, S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan I dan Bapak Arpangi, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Ibu Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan Dosen Pembimbing I serta Ibu Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, motivasi, dan kemudahan bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini;
5. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya selama ini;
6. Bapak Erry Derima Ryanto, ATD,M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, dan Bapak Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT. selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan yang telah memberikan informasi dan data untuk penelitian;
7. Rekan-rekan kerja di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah yang telah membantu hingga terselesaikannya tesis ini;
8. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Dalam penyelesaian penulisan tesis ini, penulis sangat menyadari masih terdapat kekurangan baik isi maupun tulisan, oleh karena itu penulis mohon maaf

yang sebesar-besarnya, selanjutnya penulis mohon saran dan kritiknya guna perbaikan tesis ini. Akhirnya hanya kepada Allah S.W.T jualah, penyusun memohon bimbingan dan kemudahan dalam menyusun tesis ini, semoga selama penulis belajar dan menimba ilmu di Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang ini mendapatkan ilmu yang bermanfaat bagi agama, negara, dan masyarakat serta mendapat rahmat dan hidayah baik di dunia maupun di akhirat. Amin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.



Semarang, November 2021

Penulis

Bambang Mursito
NIM : 20301900114

ABSTRACT

The purpose of this study was to determine the impact analysis of traffic on provincial roads as licensing requirements in the field of building by local governments under Regulation Java Province No. 1 In 2020, constraints analysis of the impact of traffic on provincial roads, and remedies against the constraints analysis the impact of traffic on provincial roads.

The method used in this study is *juridical sociological*. Specifications of this research is *descriptive analysis*, which is expected to give a detailed description, systematic, and thorough on all matters relating to the object to be examined. The data used in this study are primary data and secondary data, data obtained through interviews and literature of materials collected through the study of literature, which is then *analyzed qualitatively*.

Results from the study showed that: (1) the implementation of the analysis of the impact of traffic on provincial roads as licensing requirements in the field of building by local governments based on the Central Java Provincial Regulation No. 1 of 2020; (2) Constraints implementation analysis of the impact of traffic on the provincial road, before the implementation of the analysis of the impact of traffic difficulty is the preparation of the document requirements for the implementation of the analysis of the impact of traffic, and on the implementation of the analysis of the impact of traffic, including issues related to supervision, are not guided by the authority of the analysis traffic impact based on the status of the road, do not understand the legislation and related provisions, and lack of enforcement; and (3) Efforts to resolving the remaining obstacles before the implementation of the analysis of the impact of traffic on the provincial road, the document analyzes the impact of traffic can be integrated with document the environmental impact analysis into a single document, while the constraints in the implementation of the analysis of the impact of traffic on provincial roads, among others : (a) the need for the authority of the evaluation team in action persuasive, curative and repressive, (b) the need for budgeting, (c) the imposition of fees as non-tax revenue, (d) to disseminate analysis of the impact of traffic based on the status of the road, (e) need understanding, concerning abuse of authority in the permitting process (f) to disseminate to the parties involved, and (g) the need firmness of officers and administrative sanctions.

Keywords : *Traffic Impact Analysis, Provincial Roads, Licensing and Local Government*

ABSTRAK

Tujuan penelitian untuk mengkaji analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020, menganalisis kendala analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, dan menganalisis upaya penyelesaian terhadap kendala analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yang diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan objek yang akan diteliti. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui wawancara dan dari bahan-bahan pustaka yang dikumpul-kan melalui studi kepustakaan, yang kemudian dianalisa secara kualitatif.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa : (1) pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020; (2) Kendala pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, sebelum pelaksanaan analisis dampak lalu lintas kesulitan adalah penyiapan dokumen persyaratan untuk pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, dan pada pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, diantaranya terkait dengan masalah pengawasan, tidak berpedoman pada kewenangan analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan, tidak memahami peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait, dan kurangnya penegakan hukum; serta (3) Upaya penyelesaian terhadap kendala sebelum pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, yaitu dokumen analisis dampak lalu lintas dapat diintegrasikan dengan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan ke dalam satu dokumen, sedangkan kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi antara lain : (a) perlunya kewenangan tim evaluasi dalam melakukan tindakan persuasif, kuratif, dan represif, (b) perlunya penganggaran biaya, (c) pengenaan biaya sebagai pene-rimaan negara bukan pajak, (d) melakukan sosialisasi analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan, (e) perlu pemahaman terkait penyalahgunaan ke-wenangan dalam proses perizinan (f) melakukan sosialisasi dengan pihak terkait, serta (g) perlu ketegasan dari aparat dan pemberian sanksi administratif.

Kata kunci : Analisis Dampak Lalu Lintas, Jalan Provinsi, Perizinan dan Pemerintah Daerah

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRACT	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penulisan	12
D. Manfaat Penulisan	13
E. Kerangka Konseptual	13
F. Kerangka Teori.....	21
G. Metode Penelitian	24
H. Sistematika Penulisan Tesis.....	30
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah ..	32
1. Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.....	32

2. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi Daerah	37
B. Tinjauan Umum Tentang Perizinan dan Perizinan Bidang Bangunan	49
1. Sifat Izin, Fungsi Pemberian Izin, dan Elemen Pokok Perizinan.....	49
2. Perizinan Bidang Bangunan.....	71
C. Tinjauan Umum Tentang Analisis Dampak Lalu Lintas.....	79
1. Tujuan dan Pelaksana Analisis Dampak Lalu Lintas.....	79
2. Metode Analisis Dampak Lalu Lintas.....	83
D. Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Islam	86

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020.....	97
B. Kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi.....	128
C. Upaya penyelesaian terhadap kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi	153

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	158
B. Saran	161

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan, yang terdiri atas ribuan pulau baik besar maupun kecil, selain itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.

Banyaknya pulau yang terbagi-bagi menjadi daerah provinsi tersebut, maka tidak mungkin jika pembangunan sebagai upaya negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat hanya diserahkan kepada pemerintah pusat dan segala sesuatunya dikendalikan seluruhnya oleh pemerintah pusat. Daerah juga harus ikut berperan serta untuk melaksanakan pembangunan. Oleh karena itu, tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan. Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdahulu, menetapkan bahwasanya negara Indonesia adalah *eenheidsstaat*, disebut pula negara kesatuan. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membenarkan diberlakukan sistem pemerintahan negara berdasarkan asas sentralisasi, juga tidak menganut sistem pemerintahan federal. Daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil,¹ yakni kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ditegaskan, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,

¹ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 159.

kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.²

Bagi bangsa Indonesia sendiri, keperluan atas pemerintah daerah seperti, provinsi, kabupaten, dan kota setidaknya untuk meningkatkan akuntabilitas. Pemerintahan daerah/lokal secara global semakin dilihat sebagai suatu agen pembangunan yang penting, dan seharusnya juga diketahui bahwa tingkat ini merupakan yang paling penting bagi partisipasi dalam rangka pembangunan, karena pemerintahan lokal yang paling dapat menanggapi kondisi dan kebutuhan setempat.

Salah satu dasar pemilihan sistem otonomi dalam negara kesatuan adalah sebagai bagian dari pelaksanaan sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Fungsi pemerintahan dalam sistem negara kesejahteraan tidak lagi semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban. Negara atau pemerintahan bertanggungjawab mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Fungsi pelayanan untuk kesejahteraan dapat terlaksana dengan baik kalau satuan pemerintahan di-dekatkan dengan rakyat yang dilayani dan disertai kebebasan untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat bersangkutan.³

Upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya, dilaksanakan sebagaimana perwujudan tujuan negara yang terdapat pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam

² *Ibid.*, hlm. 166.

³ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 53 dan 54.

suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...⁴

Sebagaimana dikemukakan oleh Sri Soemantri M yang dikutip oleh Djauhari bahwa sejak awal kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah dengan tegas menetapkan konsep negara kesejahteraan. Disebutkan pula oleh Moh. Mahfud MD bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum materiel (*welfare state*).⁵

Sebagai perwujudan dari tujuan negara Indonesia, maka negara Indonesia melaksanakan pembangunan nasional, yang dilaksanakan di seluruh daerah di Indonesia. Pembangunan nasional untuk memajukan kesejahteraan umum, pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan, kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah, dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju dan berkeadilan.

Bangunan gedung sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak, perwujudan produktivitas, dan jati diri manusia. Oleh karena itu, penyelenggaraan bangunan gedung perlu diatur dan dibina demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional, andal, berjati diri, serta seimbang, serasi, dan selaras dengan lingkungannya.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia, Studi Tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, Cetakan Kesatu, Unissula Press, Semarang, 2008, hlm. 1.

Bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, dalam pengaturan bangunan gedung tetap mengacu pada peraturan penataan ruang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung, setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung, serta harus diselenggarakan secara tertib.

Sebagai landasan agar bangunan gedung dapat diwujudkan dan diselenggarakan sesuai fungsi yang ditetapkan, serta sebagai tempat kegiatan manusia yang memenuhi nilai-nilai kemanusiaan yang beradil, maka harus dipenuhi pula aspek kepatutan dan kepantasan. Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan bangunan gedung, persyaratan keandalan teknis untuk menjamin keselamatan pemilik dan pengguna bangunan gedung, serta masyarakat dan lingkungan disekitarnya, di samping persyaratan yang bersifat administratif. Di samping itu, setiap bangunan gedung tidak boleh mengganggu keseimbangan ekosistem dan lingkungan di sekitar bangunan gedung.

Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, ditentukan persyaratan administratif bangunan gedung, yakni :

1. Status hak atas tanah dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
2. Status kepemilikan bangunan gedung;

3. Izin mendirikan bangunan gedung; dan
4. Kepemilikan, dan pendataan bangunan gedung.

Pengaturan dalam pemberian izin pendirian dan penggunaan bangunan dilakukan untuk menjamin agar pertumbuhan fisik kota dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan, tidak menimbulkan kerusakan penataan fisik kota.

Provinsi Jawa Tengah merupakan provinsi yang memiliki keunggulan komperatif, hal ini dapat dilihat dari keunggulan kondisi yang selalu kondusif dibandingkan provinsi lainnya, sehingga kondisi ini akan mendorong pertumbuhan perekonomian yang terus bergerak tumbuh. Bertumbuhnya perekonomian dapat dilihat berkembangnya pembangunan di pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur di wilayah Provinsi Jawa Tengah.

Salah satu kota besar di Provinsi Jawa Tengah, yaitu Kota Semarang, mengalami pertumbuhan yang sangat cepat sekali dan tampaknya perkembangan tersebut akan terus berlanjut pada tahun-tahun mendatang. Kebutuhan akan gedung untuk perumahan (perumahan sederhana, rumah susun, apartemen, dan *real estate*), kantor, pertokoan, mall, tempat hiburan (hotel, diskotik, dan sebagainya), tempat pendidikan, dan bangunan lainnya semakin tinggi sebagai akibat penambahan penduduk dan kebutuhannya. Fungsi bangunan sebagai tempat aktivitas perekonomian, kebudayaan, sosial,

dan pendidikan terkait dengan fungsi pemerintah daerah sebagai *agent of development, agent of change*, dan *agent of regulation*.⁶

Dalam fungsinya yang demikian, pemerintah daerah berkepentingan terhadap izin-izin bangunan. Perizinan bangunan diberlakukan agar tidak terjadi kekacauan dalam penataan ruang kota, dan merupakan bentuk pengendalian penggunaan ruang kota yang akan menimbulkan dampak pembangunan.

Pada umumnya, permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Persyaratan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh izin yang dimohonkan. Persyaratan perizinan tersebut berupa dokumen kelengkapan atau surat-surat.

Menyinggung soal dampak pembangunan gedung, seperti di bidang *real estate, industrial estate, shopping centre*, dan sebagainya, saat ini sangat diperlukan pengaturan dalam rangka pengendalian dampak pembangunan, yang meliputi dampak lingkungan, *impact fee*, dan *traffic impact assesment*.

Salah satu dampak pembangunan gedung adalah *traffic impact assesment*. Adapun *traffic impact assesment*, yaitu kewajiban yang harus dipenuhi oleh pengembang untuk melakukan kajian analisis tentang dampak

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Edisi Kesatu, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 222.

lalu lintas. Kajian tersebut harus dapat menggambarkan kinerja jaringan jalan sebelum dan setelah ada pembangunan dan dampak yang diakibatkannya, kemudian bagaimana mencari solusi untuk mengatasinya.⁷

Dalam persoalan dampak lalu lintas terhadap pembangunan gedung, maka pemerintah daerah berperan dalam melakukan pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung, baik untuk pemilik gedung, pengguna gedung, penyedia jasa konstruksi, dan masyarakat yang berkepentingan dengan tujuan untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan dan keandala gedung yang memenuhi persyaratan administratif dan teknis, serta yang dilaksanakan dengan penguatan kapasitas penyelenggaraan yang efektif berdasarkan tata pemerintahan yang baik.

Pelaksanaan pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan penyelenggaraan bangunan gedung di daerah didasarkan kepada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, yang salah satunya adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan.

Mendirikan suatu bangunan dengan ketentuan yang diisyaratkan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan analisis dampak lalu lintasnya sebagai persyaratan untuk memperoleh izin mendirikan bangunan. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 45 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 bahwa :

Hasil analisis dampak lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) merupakan salah satu syarat bagi pengembang atau pembangun untuk memperoleh:

⁷ *Ibid.*, hlm. 222.

- a. izin lokasi;
- b. izin mendirikan bangunan; atau
- c. izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang bangunan gedung.

Untuk memperoleh perizinan, dalam hal ini adalah perizinan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 45 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 sebagai bentuk persyaratan perizinan dari pemerintah daerah kepada masyarakat.

Persyaratan perizinan pada era pembangunan amatlah penting agar seseorang atau badan hukum dapat mempunyai hak dan kewajiban yang membuatnya dapat menikmati dan mengambil manfaat atas usahanya. maka atas rencana suatu pembangunan harus mendapatkan perizinan mendirikan bangunan, sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020, maka disyaratkan bagi pengembang atau pembangun harus melakukan analisis dampak lalu lintas.

Pada pembangunan di pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur akan memiliki dampak karena adanya perubahan guna lahan yang bangunan mengakibatkan perubahan di dalam sistem transportasinya. Oleh karena itu, untuk melakukan pembangunan kegiatan, permukiman, dan infrastruktur di wilayah Provinsi Jawa Tengah perlu adanya analisis dampak lalu lintas (andalalin) agar dapat mengantisipasi timbulnya gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan, seiring dengan pertumbuhan kendaraan di wilayah Provinsi Jawa Tengah yang terus meningkat.

Persetujuan analisis dampak lalu lintas wajib dimiliki oleh pemilik lahan sebelum mengurus izin lokasi, izin mendirikan bangunan atau izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus dari suatu pembangunan kegiatan, permukiman, dan infrastruktur, pemilik lahan hendaknya memperhatikan juga dampak terhadap lingkungan, misalnya bangunan di tepi jalan yang harus mempunyai area parkir sendiri atau lahan yang sesuai kapasitas, sehingga tidak membuat kemacetan karena dampak dari parkir di bahu jalan.

Terkait penyelenggaraan analisis dampak lalu lintas di jalan provinsi sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020, maka penyelenggaraan analisis dampak lalu lintas di jalan provinsi merupakan kewenangan gubernur yang dibantu oleh tim teknis, tetapi dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas di jalan provinsi selama ini masih belum optimal, hal ini dapat dilihat minimnya permohonan analisis dampak lalu lintas di jalan provinsi pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah.

Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Pasal 2 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah merupakan Dinas unsur pelaksana urusan pemerintahan Bidang Perhubungan yang menjadi kewenangan Daerah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui Sekretaris Daerah, sedangkan tugas Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah menurut Pasal 3 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016 adalah melaksanakan urusan pemerintahan

Bidang Perhubungan yang menjadi kewenangan Daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016, dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016, disebutkan bahwa Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan Bidang Lalu Lintas Jalan, Angkutan Jalan, Jaringan Transportasi dan Perkeretaapian, dan Pelayaran;
- b. pelaksanaan kebijakan Bidang Lalu Lintas Jalan, Angkutan Jalan,
- c. Jaringan Transportasi dan Perkeretaapian, dan Pelayaran;
- d. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan Bidang Lalu Lintas Jalan, Angkutan Jalan, Jaringan Transportasi dan Perkeretaapian, dan Pelayaran;
- e. pelaksanaan pembinaan administrasi dan kesekretariatan kepada seluruh unit kerja di lingkungan Dinas; dan
- f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur, sesuai tugas dan fungsinya.

Peran dari Dinas Perhubungan sangat penting, dalam hal pelaksanaan analisis dampak lalu lintas terhadap setiap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan pada jalan provinsi, yang pada nantinya hasil analisis dampak lalu lintas digunakan oleh pemilik lahan atau pembangun untuk memperoleh perizinan di bidang bangunan.

Di sejumlah titik di daerah, pendirian bangunan seperti perkantoran, mall, dan lain-lain tanpa memperhatikan analisis dampak lalu lintasnya. Salah satu contoh adalah kegiatan perbelanjaan Transmart Majapahit di Jalan Brigjend Sudiarto No. 761, Plamongansari, Semarang yang merupakan

destinasi belanja dan wisata utama di kawasan Majapahit dan sekitarnya. Dengan adanya kegiatan perbelanjaan tersebut, maka akan menimbulkan tarikan lalu lintas pada jalan sekitar Jalan Majapahit dan sekitarnya dan akan menambah volume lalu lintas. Meskipun bukan satu-satunya penyebab utama penurunan kinerja jalan, terjadinya penambahan volume lalu lintas jalan akan mengakibatkan kemacetan lalu lintas pada ruas jalan di sekitar pusat perbelanjaan. Hal ini sering diakibatkan oleh perilaku manusia yang kurang mematuhi rambu lalu lintas dan adanya pergerakan kendaraan keluar masuk pusat perbelanjaan dan kendaraan yang menyeberang jalan, baik yang bertujuan untuk masuk pusat perbelanjaan maupun yang bermaksud meninggalkan pusat perbelanjaan tersebut. Kondisi tersebut seharusnya dapat diantisipasi apabila dari awal pendiriannya para pemilik lahan mempunyai analisa dampak lalu lintas, agar permasalahan lalu lintas dapat segera diketahui sedini mungkin, yang selanjutnya digunakan sebagai bahan evaluasi kinerja jalan sekitar kegiatan perdagangan dan dapat memberikan solusi terbaik untuk mengatasi permasalahan lalu lintas pada daerah tersebut.

Dari uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai : **“Pelaksanaan Analisis Dampak Lalu Lintas Pada Jalan Provinsi Sebagai Persyaratan Perizinan Di Bidang Bangunan Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 (Studi Kasus di Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah)”**.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam proposal penelitian ini penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020?
2. Apakah yang menjadi kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi?
3. Bagaimanakah upaya penyelesaian terhadap kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020;
2. Untuk menganalisis kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi;
3. Untuk menganalisis upaya penyelesaian terhadap kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Teoretis;

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, dan pengembang.

2. Praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa, dosen, aparatur sipil negara, dan para penegak hukum mengenai pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020.

E. Kerangka Konseptual

1. Analisis Dampak Lalu Lintas

Analisis dampak lalu lintas adalah suatu studi khusus yang dilakukan untuk menilai pengaruh yang dapat mengakibatkan perubahan tingkat pelayanan pada ruas dan/atau persimpangan jalan yang diakibatkan

oleh lalu lintas jalan yang dibangkitkan suatu kegiatan dan/atau usaha pada suatu kawasan tertentu.⁸

Menurut Tamin bahwa analisis dampak lalu lintas pada dasarnya merupakan analisis pengaruh pengembangan tata guna lahan terhadap sistem pergerakan arus lalu lintas disekitarnya yang diakibatkan oleh bangkitan lalu lintas yang baru, lalu lintas yang beralih, dan oleh kendaraan yang keluar masuk dari/ke lahan tersebut.⁹

Sedangkan Dikun dan Arief memberikan definisi analisis dampak lalu lintas sebagai satu studi khusus dari dibangunnya suatu fasilitas gedung dan penggunaan lahan lainnya terhadap sistem transportasi kota, khususnya jaringan jalan disekitar lokasi gedung.¹⁰

Tamin menyatakan bahwa setiap ruang kegiatan akan “membangkitkan” pergerakan dan “menarik pergerakan yang intensitasnya tergantung kepada tata jenis guna lahannya. Bila terdapat pembangunan dan pengembangan kawasan baru maka akan menimbulkan tambahan bangkitan dan tarikan lalu lintas baru akibat kegiatan tambahan di dalam dan di sekitar kawasan tersebut. Karena itulah pengembangan kawasan baru dan pengembangannya akan memberikan pengaruh langsung terhadap sistem jaringan jalan di sekitarnya.¹¹

Fenomena dampak lalu-lintas diakibatkan oleh adanya pembangunan dan pengoperasian pusat kegiatan yang menimbulkan bangkitan lalu-lintas yang cukup besar, seperti pusat perkantoran pusat perbelanjaan, terminal, dan lain-lain. Murwono menyatakan bahwa dampak lalu-lintas terjadi pada 2 (dua) tahap, yaitu :¹²

⁸ E-Journal.Uajy, *Pengertian Analisis Dampak Lalu Lintas*, diakses dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/329/3/2MTS01732.pdf>, tanggal 25 Juni 2015, waktu : 12.45 pm.

⁹ A. Ricky Soehady, Sofyan M. Saleh, dan Noer Fadhly, *Analisis Dampak Lalu Lintas Pada Jalan T. Nyak Arief (Studi Kasus Simpang Mesra - Jembatan Lamnyong)*, Jurnal Teknik Sipil, Vol. 2 No. 2, Pasca Sarjana, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, Mei 2013, hlm. 2 dan 3.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 3.

¹² E-Journal.Uajy, *loc.cit.*

- a. Tahap konstruksi/pembangunan. Pada tahap ini akan terjadi bangkitan lalu-lintas akibat angkutan material dan mobilisasi alat berat yang membebani ruas jalan pada rute material;
- b. Tahap pasca konstruksi/saat beroperasi. Pada tahap ini akan terjadi bangkitan lalu-lintas dari pengunjung, pegawai dan penjual jasa transportasi yang akan membebani ruas-ruas jalan tertentu, serta timbulnya bangkitan parkir kendaraan.

Tamin menyebutkan bahwa tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dari kajian analisis dampak lalu lintas adalah mengetahui seberapa besar dampak yang diakibatkan suatu kegiatan terhadap lalu lintas suatu daerah, apabila dampak telah diketahui, maka langkah selanjutnya adalah mengkaji berapa besar pengaruhnya itu.¹³

Menurut Dikun bahwa analisis dampak lalu-lintas harus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan proses perencanaan, evaluasi rancang bangun, dan pemberian ijin. Untuk itu, diperlukan dasar peraturan formal yang mewajibkan pemilik melakukan analisis dampak lalu lintas sebelum pembangunan dimulai. Di dalam analisis dampak lalu lintas, perkiraan banyaknya lalu-lintas yang dibangkitkan oleh fasilitas tersebut merupakan hal yang mutlak penting untuk dilakukan. Termasuk dalam proses analisis dampak lalu-lintas adalah dilakukannya pendekatan manajemen lalu lintas yang dirancang untuk menghadapi dampak dari perjalanan terbangkitkan terhadap jaringan jalan yang ada.¹⁴

¹³ A. Ricky Soehady, Sofyan M. Saleh, dan Noer Fadhly, *loc.cit.*

¹⁴ E-Journal.Uajy, *loc.cit.*

2. Pemerintah Daerah

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan¹⁵.

Kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan. Samuel Edward Finer mengartikan kata *government* sebagai *public servant*, yakni pelayanan. Ia menyimpulkan bahwa kata *government* dapat memiliki arti :¹⁶

- a. Menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain;
- b. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai;
- c. Menunjukkan cara, metode, atau sistem masyarakat tertentu diperintah.

Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu dalam memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu, jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan-jabatan lainnya sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau arti *luas (government in the broad sense)*.¹⁷

¹⁵ Supami Pamuji, *Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 22.

¹⁶ Erliana Hasan, *Komunikasi Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 1.

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsor Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 101.

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan harus ada pemangku jabatan, yaitu pejabat (*ambstdrager*). Pemangku jabatan ini menjalankan pemerintahan, sehingga disebut pemerintah. Berdasarkan beragam lingkungan jabatan, ada pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Inilah arti pemerintah dalam arti luas. Dalam arti sempit, pemerintah adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah adalah penyelenggara administrasi negara.¹⁸

Pengertian pemerintahan daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah : “Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Mengenai tugas dan wewenang dari kepala daerah diatur di dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yakni :

- (1) Kepala daerah mempunyai tugas :
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada

¹⁸ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 22.

- DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
 - g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah berwenang :
- a. Mengajukan rancangan Perda;
 - b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
 - e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Perizinan

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah/Pemda untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan.¹⁹

Fungsi perizinan jelas merupakan fungsi regulasi yang harus dipegang oleh pemerintah. Pemerintah misalnya mengatur kuota barang dan jasa tertentu yang harus disuplai di pasar yang pada tingkat tertentu tidak menimbulkan dampak negatif bagi keberlangsungan usaha koperasi. Dalam konteks inilah, suatu tindakan intervensi pemerintah dalam bentuk perizinan harus dirujuk pada fungsi pemerintah yang utama, yakni fungsi alokatif, fungsi distributif, dan fungsi stabilisasi. Instrumen perizinan yang terlalu ketat, tidak mustahil akan mendorong pada aktivitas informal dalam ekonomi, atau yang sering disebut sebagai *black market economy*, tetapi perizinan yang terlalu longgar juga akan mendorong pada tingginya biaya sosial yang harus ditanggung oleh masyarakat seperti

¹⁹ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. v.

kemacetan, kerusakan lingkungan, malaise ekonomi, inflasi, dan polusi sebagai akibat dari aktivitas pasar yang tidak terkendali. Oleh karena itu, sebuah mekanisme perizinan harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan pemerintah/pemerintah daerah dan kepentingan koperasi serta kepentingan individu yang mengakselerasi kegiatan ekonomi.²⁰

Sjachran Basah memberi pengertian tentang izin sebagai perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal kontreo berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²¹

Ateng Syafrudin menyatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan di mana hal yang dilarang menjadi boleh. Penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan limitatif.²²

Utrecht memberikan pengertian izin (*vergunning*) sebagai berikut : Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).²³

Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.²⁴

N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrumen yang

²⁰ *Ibid.*, hlm. v.

²¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Cetakan Keempat, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014, hlm. 92.

²² *Ibid.*, hlm. 92.

²³ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 167.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 170.

paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.²⁵

Definisi izin dalam arti sempit, yakni pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya. Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutn dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).²⁶

Izin merupakan keputusan administratif yang lazim disebut keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara tersebut berisi pengaturan mengenai kegiatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh masyarakat. Untuk memproses keputusan tata usaha negara, pemerintah memerlukan dan memiliki organisasi yang disebut birokrasi. Birokrasi pemerintah sebagai kumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks, dan tunduk pada pembuat peran formal.

²⁵ N.M. Spelt dan J.B.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yundika, Surabaya, 1993, hlm. 2 dan 3.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Prins bahwa izin (*verguinning*) adalah keputusan administrasi negara berupa aturan, tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya, asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang kongkret, maka perbuatan administrasi negara yang diperkenankan tersebut bersifat suatu izin.²⁷

F. Kerangka Teoritis

Fungsi utama teori adalah memberikan penjelasan terhadap suatu masalah. Semakin baik kemampuan suatu teori untuk menjelaskan, semakin tinggi penerimaan terhadap teori tersebut. Apabila dikemudian hari muncul suatu teori baru yang mampu memberikan penjelasan yang lebih baik, maka yang lamapun akan ditinggalkan. Hal ini sangat lumrah dalam ilmu pengetahuan.²⁸

Dalam buku yang berbeda, dijelaskan bahwa teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, karena suatu teori haruslah diuji dengan menghadapkan pada fakta fakta untuk menunjukkan kebenarannya. Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.²⁹

1. Teori Efektifitas Hukum

Peraturan perundang-undangan baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparaturnya dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Semua orang dipandang sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Namun dalam realitasnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan ini tidak berlaku

²⁷ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 172.

²⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. X

²⁹ M. Solly Lubis, *Filsafat ilmu dan Penelitian*, CV Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm 80.

efektif. Tidak efektifnya undang-undang bisa disebabkan karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten, atau masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila undang-undang itu dilaksanakan dengan baik maka undang-undang itu dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi undang-undangnya jelas dan tidak perlu ada penafsiran, aparatnya menegakkan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut sangat mendukungnya.³⁰

2. Teori Hukum Progresif

Istilah hukum progresif di sini adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Untuk itu beliau melontarkan suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif. Adapun pengertian hukum progresif itu sendiri adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.³¹

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Secara lebih sederhana beliau mengatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir

³⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 301

³¹ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2007), hal. 154

maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.³²

3. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht* ”.³³ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.³⁴

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut :³⁵

³² Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004), hlm. 17

³³ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

³⁴ *Ibid.* hlm. 65

³⁵ *Ibid.* hlm. 65

- a) Kewenangan Atribut
Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.
- b) Kewenangan Delegatif
Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.
- c) Kewenangan Mandat
Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

G. Metode Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai tujuan, umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dapat dicapai secara utuh dan menyeluruh, demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian tersebut, diperlukan suatu metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dijangkau di dalam suatu penelitian dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.³⁶

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah,

³⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982, hlm. 137.

penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek,³⁷ yang dalam hal ini berkaitan dengan pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini lebih spesifik dengan melakukan penelitian deskriptif analisis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik simpulan dari hasil penelitian tersebut.³⁸ Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder .

a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di lapangan

³⁷ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

³⁸ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

penelitian, dan teknik yang digunakan adalah wawancara dengan pihak Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.³⁹ Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
 - c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
 - d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
 - e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;

³⁹ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
 - g) Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/ 7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
 - h) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Tengah;
 - i) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;
 - j) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti bahan-bahan kepustakaan, dokumen, arsip, artikel, makalah, literatur, surat kabar, hasil seminar dan hasil penelitian.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan studi pustaka dan wawancara, sehingga diperoleh data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan masalah penelitian.

Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil wawancara secara langsung yang dilakukan oleh peneliti terhadap informan (objek penelitian). Sedangkan menurut Ronny Hanitijo Soemitro terdiri dari bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi dan bahan hukum sekunder, yaitu berupa dokumen atau risalah perundang-undangan, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah serta pendapat para ahli hukum dan ensiklopedia.⁴⁰

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan :

a. Studi kepustakaan;

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat Pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

b. Observasi;

Observasi, yaitu pengamatan yang menggunakan indera penglihatan yang berarti tidak mengajukan pertanyaan.⁴¹ Observasi ada 2 (dua), yaitu secara langsung dan tidak langsung. Penulis dalam

⁴⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri...*, *op.cit.*, hlm. 11.

⁴¹ Irwan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial, Suatu Teknik Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2004, hlm. 29.

penelitian ini menggunakan pengamatan secara langsung terhadap hal-hal atau gejala yang berhubungan dengan judul penelitian. Penulis langsung mengamati di lapangan penelitian, yaitu pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah.

c. Wawancara.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin. Dengan menggunakan metode ini, pedoman wawancara serta pokok-pokok pertanyaan telah disiapkan sebelum melakukan wawancara. Menurut Nazir bahwa wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara mengadakan tanya-jawab sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan panduan wawancara/*interview guide*.⁴²

Adapun pengambilan sampel dilakukan dengan metode *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah metode pengambilan sampel yang dilakukan dengan pertimbangan pada pengumpulan data yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.⁴³ Silalahi menyatakan bahwa “sampel adalah suatu sub setiap bagian dari populasi berdasarkan apakah itu *representative* atau tidak”.⁴⁴ Yang dimaksud dengan pengertian di atas adalah orang-orang yang memiliki tingkat pendidikan tertentu, jabatan tertentu, dan usia tertentu.

⁴² Moh. Nazir, *Metodologi Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 30.

⁴³ Irwan Soehartono, *op.cit.*, hlm. 61.

⁴⁴ Uber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung, 2006, hlm. 233.

Purposive sampling pada sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan metode penelitian.

Wawancara ditujukan kepada Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah beserta pejabat dibawahnya yang membidangi masalah analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi.

5. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu uraian data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih sehingga memudahkan implementasi data dan pemahaman hasil analisis. Dalam hal ini, setelah bahan dan data diperoleh, maka selanjutnya diperiksa kembali bahan dan data yang telah diterima, terutama mengenai konsistensi jawaban dari keragaman bahan dan data tersebut, selanjutnya dilakukan analisis terhadap masalah yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan Tesis

Sistematika penulisan disusun berdasarkan urutan langkah-langkah yang ditempuh dalam rangkaian kegiatan penelitian ini. Penulisan ini akan diuraikan ke dalam 4 (empat) bab, yaitu Bab I, Bab II, Bab III, dan Bab IV. Dari keempat bab itu kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan, selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut :

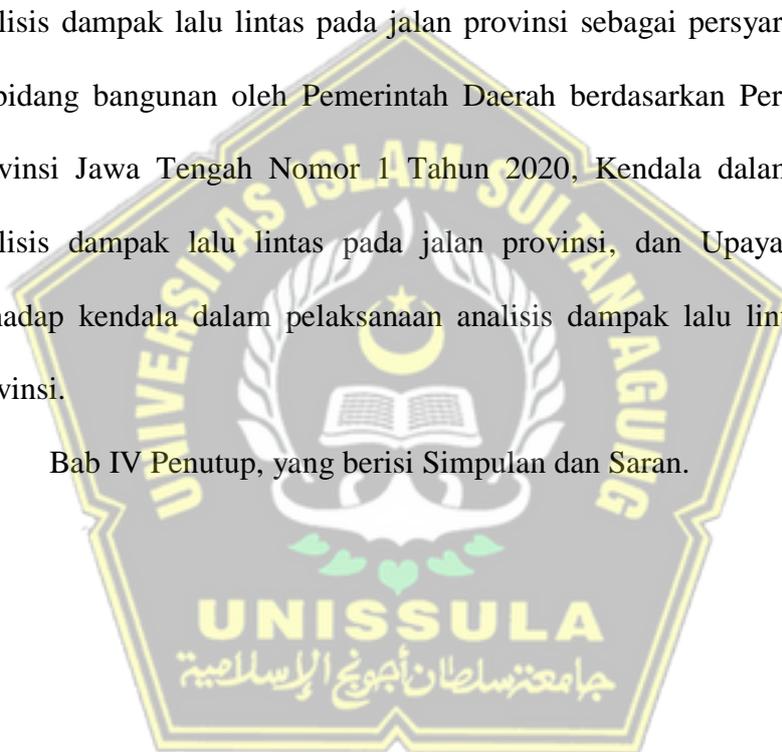
Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian,

Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

Bab II Kajian Pustaka, berisi tentang Kewenangan Pemerintah Daerah, Perizinan dan Perizinan Bidang Bangunan, Analisis Dampak Lalu Lintas, dan Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi tentang Pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020, Kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, dan Upaya penyelesaian terhadap kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi.

Bab IV Penutup, yang berisi Simpulan dan Saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah

1. Pemerintah dan Pemerintahan Daerah

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan.⁴⁵ Akan tetapi, kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan. Samuel Edward Finer mengartikan kata *government* sebagai *public servant*, yakni pelayanan. Ia menyimpulkan bahwa kata *government* dapat memiliki arti :⁴⁶

- a. Menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain;
- b. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai;
- c. Menunjukkan cara, metode, atau sistem masyarakat tertentu diperintah.

Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti pemerintahan umum atau pemerintahan negara. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, yaitu di satu pihak dalam arti fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah) dan di lain pihak dalam arti organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).⁴⁷

⁴⁵ Supami Pamuji, *loc.cit.*

⁴⁶ Erliana Hasan, *loc.cit.*

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hlm. 6.

Selain itu, pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu dalam memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu, jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan-jabatan lainnya sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau arti luas (*government in the broad sense*).⁴⁸

Kalau dikaitkan dengan pemerintah Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, maka pengertian pemerintah dalam arti luas meliputi :

- a. Kekuasaan menjalankan perundang-undangan negara atau kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh presiden.
- b. Kekuasaan membentuk perundang-undangan negara atau kekuasaan legislatif yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama presiden.
- c. Kekuasaan mengadakan pemeriksaan keuangan negara atau kekuasaan eksaminatif atau kekuasaan inspektif yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan.
- d. Kekuasaan mempertahankan perundang-undangan atau kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Menurut Samuel Edward Finer bahwa pemerintah harus mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara, metode, serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Sedangkan menurut Soemendar, sebagai badan yang

⁴⁸ Bagir Manan, *loc.cit.*

penting (*the important body*) dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti pula memperhatikan ketentraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi, peran serta seluruh lapisan masyarakat, dan legitimasi.⁴⁹

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan harus ada pemangku jabatan, yaitu pejabat (*ambst-drager*). Pemangku jabatan ini menjalankan pemerintahan sehingga disebut pemerintah. Berdasarkan beragam lingkungan jabatan, ada pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Inilah arti pemerintah dalam arti luas. Dalam arti sempit, pemerintah adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah adalah penyelenggara administrasi negara.⁵⁰

Sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, pemerintahan dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Adapun dalam arti dinamis, pemerintahan berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif, antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum, dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara, dan sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu, dan lain-lain.

Pemerintahan dalam pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas desentra-

⁴⁹ A. Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2000, hlm. 43-44.

⁵⁰ Utang Rosidin, *op.cit.*, hlm. 22.

lisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan, yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang perlu ditambahkan bahwa pemerintahan daerah memiliki arti khusus, yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa :

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi, yaitu :⁵¹

- a. Otonomi penuh, yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi ataupun tata cara penyelenggaraannya (otonomi);
- b. Otonomi tidak penuh, yaitu daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini sering disebut dengan tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintah pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas, sedangkan pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat, menyelenggarakan administrasi

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 23.

negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif di daerah. Sementara pemerintahan pusat, selain di bidang eksekutif dan legislatif, juga menyelenggarakan fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom, seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, BPK, atau kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara, yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan ini tidak dimiliki pemerintahan daerah otonom.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu :⁵²

- a. Pemerintahan dalam arti sempit, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara;
- b. Pemerintahan dalam arti agak luas, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom;
- c. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan sebagainya.

Adapun istilah pemerintah dapat diartikan sebagai perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas presiden dan menteri-menteri, sedangkan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-

⁵² *Ibid.*, hlm. 24.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa : “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi Daerah

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto* = sendiri, *nomes* = pemerintahan). Dalam bahasa Yunani, istilah otonomi berasal dari kata *autos* = sendiri, *nemein* = menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Sehingga secara maknawi (*begrif*), otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri.⁵³

Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi, ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*.⁵⁴

Dalam literatur Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).⁵⁵

Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, otonomi daerah, daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own*

⁵³ I Gde Pantja Astawa, *op.cit.*, hlm. 52.

⁵⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 125.

⁵⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 33-34.

laws. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).

Otonomi bukan sekadar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung 2 (dua) unsur, yaitu :⁵⁶

- a. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
- b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Bagir Manan menyatakan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.⁵⁷

⁵⁶ Juanda, *op.cit.*, hlm. 126.

⁵⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm. 2.

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekadar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara-khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi.

Ditinjau dan mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.⁵⁸

Ditegaskan, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁵⁹

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 127-128.

⁵⁹ M. Laica Marzuki, *op.cit.*, hlm. 166.

Seperti halnya Moh. Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menyampaikan keterangannya sebagai berikut : “Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, *unie*. Oleh karena itu, di bawah pemerintahan pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onder staat*, tetapi hanya daerah. Bentuk daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah akan ditetapkan dalam undang-undang”.⁶⁰

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diantaranya sebagai berikut :⁶¹

- a. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi;
- b. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;
- c. Pemerintahan tingkat daerah disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dalam perkembangannya, baik pada masa pemerintahan orde lama maupun orde baru, tergambar tantangan yang dihadapi oleh gagasan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang sangat luas sehingga penyelenggaraan pemerintahan cenderung ke arah sentralistik. Setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998 yang juga ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari pemerintahan orde baru, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi kembali muncul dengan optimisme.⁶²

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik

⁶⁰ Utang Rosidin, *op.cit.*, hlm. 27.

⁶¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Garfindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 283.

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 262-263

pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut :⁶³

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (2)]. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah;
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5)]. Meskipun secara historis Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat;
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah [Pasal 18A ayat (1)]. Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah;
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya [Pasal 18B ayat (2)]. Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechts-gemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau *genealogic* yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati,

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 306-310.

- artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.
- e. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada, sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.
 - f. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa [Pasal 18B ayat (1)]. Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa);
 - g. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum [Pasal 18 ayat (3)]. Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;
 - h. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil [Pasal 18A ayat (2)]. Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras [Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6)].

Sehubungan dengan sifat keuniversalan pemerintahan daerah (*local self government*) di beberapa negara terkandung di dalamnya ciri-ciri sebagai berikut :⁶⁴

- a. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, sehingga urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terinci;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah;
- c. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri;
- d. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja;
- e. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

⁶⁴ Sarundajang, *op.cit.*, hlm. 27.

Sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah adalah :⁶⁵

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pada prinsipnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan desentralisasi. Pokok pikiran dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

- 1) Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah provinsi sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota;
- 3) Daerah di luar provinsi dibagi dalam daerah otonomi;
- 4) Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten.

Secara umum, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 banyak membawa kemajuan bagi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tetapi, sesuai perkembangan keinginan masyarakat daerah, ternyata Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini juga dirasakan belum memenuhi rasa keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

⁶⁵ Susi Siti Sapaah, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia*, diakses dalam <http://susitisapaah.blogspot.co.id/2011/03/sejarah-perkembangan-otonomi-daerah-di.html>, tanggal 27 Juli 2016, waktu : 5.27 pm.

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

Pada tanggal 15 Oktober disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang dalam Pasal 239 dengan tegas menyatakan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memperjelas dan mempertegas hubungan hierarki antara kabupaten dan provinsi, antara provinsi dan pemerintah pusat berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah. Pemerintah pusat berhak melakukan koordinasi, supervisi, dan evaluasi terhadap pemerintahan dibawahnya, demikian juga provinsi terhadap kabupaten/kota. Di samping itu, hubungan kemitraan dan sejajar antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semakin dipertegas dan diperjelas.

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

Pasal-pasal di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibuat lebih jelas dan terperinci. Perubahan Undang-Undang tersebut dilakukan demi tercapainya pengaturan yang sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia. Substansi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah memperkuat kewenangan pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa : “Penyelenggaraan urusan peme-

rintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan”.
Urusan pemerintahan menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah : “Kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”.

Urusan pemerintahan menurut Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren [Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014].

Mengenai urusan pemerintahan konkuren diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa :

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah, terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan;
- (2) Urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar;
- (3) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Urusan-urusan yang didesentralisasikan menjadi kewenangan daerah, di antaranya disebutkan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yakni :

- (1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2), meliputi :
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. Sosial.
- (2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2), meliputi :
 - a. Tenaga kerja;
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. Pangan;
 - d. Pertanahan;
 - e. Lingkungan hidup;
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. Perhubungan;
 - j. Komunikasi dan informatika;
 - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. Penanaman modal;
 - m. Kepemudaan dan olah raga;
 - n. Statistik;
 - o. Persandian;
 - p. Kebudayaan;
 - q. Perpustakaan; dan
 - r. Kearsipan.
- (3) Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1), meliputi :
 - a. Kelautan dan perikanan;
 - b. Pariwisata;
 - c. Pertanian;
 - d. Kehutanan;
 - e. Energi dan sumber daya mineral;
 - f. Perdagangan;
 - g. Perindustrian; dan

h. Transmigrasi.

Terkait dengan kewenangan provinsi atau pemerintah daerah provinsi disebutkan di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yakni :

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional;
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah :
 - a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
 - e. Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah :
 - a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah :
 - a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;

- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Untuk mencapai tujuan diberikannya kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, maka peranan administrasi negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan sebagai pengambil kebijakan untuk menentukan strategi pengelolaan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, memiliki peranan yang sangat strategis. Bagi aparat pemerintah daerah (Pemda) yang memiliki tugas dalam pengelolaan pemerintahan daerah, substansi otonomi daerah sangat penting karena reformasi dalam sistem pemerintahan di daerah tentang pembangunan ekonomi dapat dilihat dalam aspek sistem pengaturan kebijakan, politik, dan keuangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah kota dan kabupaten.⁶⁶

Tugas pemerintah daerah menurut ketentuan Pasal 65 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah :

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁶⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *op.cit.*, hlm. 13.

B. Tinjauan Umum Tentang Perizinan dan Perizinan Bidang Bangunan

1. Sifat Izin, Fungsi Pemberian Izin, dan Elemen Pokok Perizinan

Perizinan merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme perizinan, yaitu melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan lahan.

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah, merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut : ⁶⁷

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin;
- b. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya dari izin yang bersifat terikat adalah IMB, izin HO, izin usaha industri, dan lain-lain. Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin bisa ditarik kembali/dicabut atau tidak. Pada dasarnya hanya izin sebagai keputusan TUN yang bebas yang dapat ditarik kembali/dicabut, hal itu karena tidak terdapat persyaratan-persyaratan yang mengikat di mana izin tidak dapat ditarik kembali/dicabut. Pada izin yang bersifat terikat, pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat di mana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali/dicabut. Hal penting dalam perbedaan di atas adalah dalam

⁶⁷ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 173-175.

hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin sebagai keputusan tersebut digugat. Pada wewenang menetapkan izin yang terikat, hakim relatif akan menguji lebih lengkap dibanding dengan wewenang yang bebas dalam menetapkan izin, sehingga bila banyak kebebasan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menetapkan izin, maka hakim akan membatasi diri pada pengujian ala kadarnya pada undang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

- c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya dari izin yang menguntungkan adalah SIM, SIUP, SITU, dan lain-lain;
- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Di samping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya, pemberian izin kepada perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal di sekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban. Perbedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan dan perubahannya. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang dapat ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Adapun penarikan kembali/pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan biasanya tidak terlalu menjadi soal;
- e. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan;
- f. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti IMB berakhir, maka berakhirilah masa berlakunya izin tersebut. Di samping mengenai masa berlakunya izin, perbedaan di atas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin;

- g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM);
- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin, misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

Pembedaan antara izin yang bersifat pribadi dengan izin yang bersifat kebendaan adalah penting dalam hal kemungkinan mengalihkannya ada pihak lain. Izin yang bersifat pribadi tidak dapat dialihkan pada pihak lain, misalnya SIM tidak dapat dialihkan pada pihak lain, misalnya terdapat penjualan perusahaan pada pihak lain, maka izin HO-nya secara otomatis beralih pada pihak lain dengan syarat nama perusahaan (nama PT) tidak berubah. Izin seperti itu harus ditaati oleh mereka yang secara nyata mengeksploitasi lembaga tersebut.

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi, yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.

Dalam hal Izin Mendirikan Bangunan, fungsi dari izin bangunan ini dapat dilihat dalam beberapa hal, yaitu :⁶⁸

a. Segi Teknis Perkotaan

Pemberian izin mendirikan bangunan sangat penting artinya bagi pemerintah daerah guna mengatur, menetapkan, dan merencanakan pembangunan perumahan di wilayahnya, sesuai dengan potensial dan prioritas kota yang dituangkan dalam *Master Plan* Kota. Untuk mendapatkan pola pembangunan kota yang terencana dan terkontrol tersebut, pelaksanaan pembangunan di atas wilayah suatu kota diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan dan penggunaannya sesuai dengan yang disetujui oleh Dinas Perizinan dan Pengawasan Pembangunan Kota (DP3K).

Dengan adanya pengaturan pembangunan perumahan melalui izin ini, pemerintah di daerah dapat merencanakan pelaksanaan pembangunan berbagai sarana serta unsur kota dengan berbagai instansi yang berkepentingan. Hal ini penting artinya agar wajah perkotaan dapat ditata dengan rapi, serta menjamin keterpaduan pelaksanaan pekerjaan pembangunan perkotaan. Penyesuaian pemberian izin mendirikan bangunan dengan *Master Plan* Kota akan memungkinkan adanya koordinasi antara berbagai departemen teknis dalam melaksanakan pembangunan kota.

b. Segi Kepastian Hukum

Izin mendirikan bangunan penting artinya sebagai pengawasan dan pengendalian bagi pemerintah dalam hal pembangunan perumahan. Mendirikan bangunan dapat menjadi acuan atau titik tolak dalam pengaturan perumahan selanjutnya. Bagi masyarakat pentingnya izin mendirikan bangunan ini adalah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak bangunan yang dilakukan, sehingga tidak adanya gangguan atau hal-hal yang merugikan pihak lain, dan akan memungkinkan untuk mendapatkan keamanan dan ketenteraman dalam pelaksanaan usaha atau pekerjaan. Selain itu, izin mendirikan bangunan tersebut bagi si pemiliknya dapat berfungsi antara lain sebagai berikut :

- 1) Bukti milik bangunan yang sah;
- 2) Kekuatan hukum terhadap tuntutan ganti rugi dalam hal berikut :

⁶⁸ *Ibid.*, hlm 194 dan 195.

- a) Bentuk-bentuk kerugian yang diderita pemilik bangunan lainnya yang berasal dari kebijaksanaan dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah;
- b) Segi pendapatan daerah, dalam hal ini pendapatan daerah, maka izin mendirikan bangunan merupakan salah satu sektor pemasukan yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Melalui pemberian izin ini dapat dipungut retribusi izin mendirikan bangunan. Retribusi atas izin mendirikan bangunan itu ditetapkan berdasarkan persentase dari taksiran biaya bangunan yang dibedakan menurut fungsi bangunan tersebut. Retribusi izin mendirikan bangunan dibebankan kepada setiap orang atau badan hukum yang namanya tercantum dalam surat izin yang dikeluarkan itu.

Hukum perizinan adalah bagian dari Hukum Administrasi Negara. Perizinan adalah melakukan perbuatan atau usaha yang sifatnya sepihak yang berada di bidang hukum publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dari permohonan seseorang maupun badan hukum terhadap masalah yang dimohonkan.

Izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang diunjukkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.⁶⁹ Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.

Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrumen untuk mewujudkan masyarakat yang adil

⁶⁹ N.M. Spelt dan J.B.J.N. ten Berge, *op.cit.*, hlm. 5.

dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.⁷⁰

Menurut Prajudi Atmosudirdjo bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.⁷¹

Perizinan pada dasarnya memiliki fungsi lain yang justru sangat mendasar, yakni menjadi instrumen pembangunan. Dalam fungsi tersebut, perizinan akan berperan sebagai suatu bentuk rekayasa kebijakan yang berperan dalam setiap siklus pembangunan, yakni sejak perencanaan hingga ke pengawasan dan evaluasi. Dalam proses perencanaan, perizinan akan menjadi salah satu variabel kebijakan yang dapat memaksa pelaku usaha untuk bekerja sesuai dengan target yang ingin dicapai dalam pembangunan nasional/daerah. Dengan demikian, pemberian izin tidak lepas dari kepentingan pembangunan secara luas dengan berbagai persyaratan sebagai indikator tujuannya.⁷²

Dalam proses pembangunan, perizinan akan menjadi legitimasi keterlibatan pihak pemilik izin dalam aktivitas pembangunan, dalam porsi yang menjadi lingkup dalam izinnya. Dalam proses pengawasan, sangat jelas bahwa dengan dikeluarkannya perizinan, maka telah terjadi kontrak antara pemerintah sebagai pihak yang mengeluarkan izin dan pelaku usaha yang memperoleh izin untuk melakukan tindakan atau *prestasi* tertentu sesuai dengan lingkup yang telah diperjanjikan sebelumnya. Walaupun kontrak tersebut dalam implementasinya bersifat asimetris dalam artian posisi pemerintah terkadang ditempatkan sangat superior, namun perizinan tetap bisa menjadi instrumen yang efektif dalam pengawasan. Begitupun dalam proses evaluasi, izin dapat menjadi objek penerapan sanksi.⁷³

Secara umum, perizinan juga memiliki fungsi pembinaan. Dalam artian bahwa dengan diberikannya izin oleh pemerintah, maka pelaku usaha sudah diakui sebagai pihak yang memiliki kompetensi untuk melakukan praktik usaha. Oleh karena itu, sebagai pihak yang berkewajiban untuk memberikan pembinaan bagi pelaku usaha, maka pemerintah akan

⁷⁰ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 217.

⁷¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 23.

⁷² Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 197.

⁷³ *Ibid.*

memiliki tanggung jawab pada pelaku usaha yang sebelumnya sudah memperoleh izin.⁷⁴

Tindakan dan pemerintahan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

- a. Sepihak melalui Keputusan Tata Usaha Negara kepada masyarakat;
- b. Dua pihak antara pemerintah dan masyarakat melalui kontrak hukum publik (*oeffentlich-rechtlicher Vertrag*).

Dilihat dari caranya, maka perizinan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat bersifat sepihak, dari pemerintah kepada masyarakat. Dalam praktiknya, bisa saja pemerintah mengganti Keputusan Tata Usaha Negara bidang perizinan ke dalam bentuk kontrak jika peraturan perundang-undangan tidak melarangnya dan/atau peraturan perundang-undangan tidak menetapkan bentuknya. Bentuk Keputusan Tata Usaha Negara memiliki argumentasi bahwa pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dapat memutuskan untuk memberikan atau tidak memberikan perizinan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Jika oleh ketentuan hukum pejabat/badan tata usaha diberikan kewenangan untuk memberikan KTUN perizinan atas dasar diskresinya, maka hal tersebut harus dilakukan berdasarkan kewajiban dan tidak menyalahgunakan kewenangan.

Secara teoretis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagai berikut :⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 198-200.

a. Instrumen rekayasa pembangunan;

Pemerintah dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi pertumbuhan sosial ekonomi. Demikian juga sebaliknya, regulasi dan keputusan tersebut dapat pula menjadi penghambat (sekaligus sumber korupsi) bagi pembangunan.

Perizinan adalah instrumen yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber *income* daerah, maka hal ini tentu akan memberikan dampak negatif (disinsentif) bagi pembangunan. Pada sisi yang lain, jika prosedur perizinan dilakukan dengan cara-cara yang tidak transparan, tidak ada kepastian hukum, berbelit-belit, dan hanya bisa dilakukan dengan cara-cara yang tidak sehat, maka perizinan juga bisa menjadi penghambat bagi pertumbuhan sosial ekonomi daerah. Dengan demikian, baik buruknya, tercapai atau tidaknya tujuan perizinan akan sangat ditentukan oleh prosedur yang ditetapkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat, dan transparan prosedur pemberian perizinan, maka semakin tinggi potensi perizinan menjadi instrumen rekayasa pembangunan.

b. *Budgetering*;

Perizinan memiliki fungsi keuangan (*budgetering*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian lisensi dan izin kepada masyarakat dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perizinan. Karena negara mendapatkan kedaulatan dari rakyat, maka retribusi perizinan hanya bisa dilakukan melalui peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini dianut *prinsip no taxation without the law*. Penarikan retribusi perizinan hanya dibenarkan jika ada dasar hukum, yaitu undang-undang dan/atau peraturan daerah. Hal ini untuk menjamin bahwa hak-hak dasar masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah tidak terlukai karena penarikan retribusi perizinan yang sewenang-wenang dan tidak memiliki dasar hukum. Pada sisi lainnya, jika secara imperatif melalui peraturan perundang-undangan pemerintah telah memperoleh mandat untuk menarik retribusi perizinan, maka masyarakat juga tidak boleh menghindar untuk membayarnya. Hal itu karena retribusi perizinan juga menjadi sumber pendapatan yang membiayai pelayanan-pelayanan perizinan lainnya yang harus diberikan pemerintah kepada masyarakatnya. Meskipun demikian, pemerintah harus memperhatikan aspek keberlangsungan dan kelestarian daya dukung pembangunan, serta pertumbuhan sosial ekonomi. Penetapan tarif retribusi perizinan tidak boleh melebihi kemampuan masyarakat untuk membayarnya. Sebaliknya, untuk beberapa aspek strategis yang terkait dengan daya dukung lingkungan dalam pembangunan, tarif retribusi perizinan tidak boleh juga terlalu

murah dan mudah yang menyebabkan kerusakan lingkungan dan menurunnya daya dukung dan kelestarian lingkungan.

c. *Reguleren.*

Perizinan memiliki fungsi pengaturan (*reguleren*), yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat. Sebagaimana juga dalam prinsip pemungutan pajak, maka perizinan dapat mengatur pilihan-pilihan tindakan dan perilaku masyarakat. Jika perizinan terkait dengan pengaturan untuk pengelolaan sumber daya alam, lingkungan, tata ruang, dan aspek strategis lainnya, maka prosedur dan syarat yang harus ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan harus pula terkait dengan pertimbangan-pertimbangan strategis tersebut. Dengan demikian, harus ada keterkaitan antara tujuan pemberian pelayanan perizinan dengan syarat-syarat yang ditetapkan. Di samping itu juga penetapan tarif terhadap perizinan harus memperhatikan tujuan dan fungsi pengaturan yang akan dicapai oleh perizinan tersebut.

Secara umum, tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu di mana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Selain itu, tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari 2 (dua) sisi, yaitu :

a. Dari sisi pemerintah; dan

Dari sisi pemerintah, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut : ⁷⁶

1) Untuk melaksanakan peraturan;

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

2) Sebagai sumber pendapatan daerah.

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 200.

yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

b. Dari sisi masyarakat.

Dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut : ⁷⁷

- 1) Untuk adanya kepastian hukum;
- 2) Untuk adanya kepastian hak;
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.

Dalam hal Izin Mendirikan Bangunan, tujuan izin mendirikan bangunan adalah untuk melindungi kepentingan, baik kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat yang ditujukan atas kepentingan hak atas tanah.

Dengan mengikat tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan dari izin, yaitu sebagai berikut : ⁷⁸

- a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, dan lain-lain;
- b. Mencegah bahaya lingkungan, misalnya izin penebangan, izin usaha industri, dan lain-lain;
- c. Melindungi objek-objek tertentu, misalnya izin membongkar monumen-monumen, izin mencari/menemukan barang-barang peninggalan terpendam, dan lain-lain;
- d. Membagi benda-benda, lahan atau wilayah yang terbatas, misalnya izin huni di daerah padat penduduk (SIP), dan lain-lain;
- e. Mengarahkan/pengarah dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bertransmigrasi, dan lain-lain.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *op.cit.*, hlm. 4 dan 5.

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut :⁷⁹

a. Wewenang;

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden* (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).

b. Izin sebagai bentuk ketetapan;

Dalam negara hukum modern tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini, kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.⁸⁰

Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya

⁷⁹ Ridwan H.R., *op.cit.*, hlm 210-217.

⁸⁰ Philipus M. Hadjon et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 125.

tercantum dalam ketetapan itu, atau *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was* (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.⁸¹

Beberapa aspek dalam regulasi perizinan akan selalu memuat dari berbagai pendapat pakar, yaitu persyaratan, hak dan kewajiban, tata cara (prosedur), jangka waktu keberlakuan, waktu pelayanan, biaya, mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa, dan sanksi.

c. Lembaga pemerintah;

Lembaga atau kelembagaan, secara teoretis adalah suatu *rule of the game* yang mengatur tindakan dan menentukan apakah suatu organisasi dapat berjalan secara efisien dan efektif. Dengan demikian, tata kelembagaan dapat menjadi pendorong (*enabling*) pencapaian keberhasilan dan sekaligus juga bila tidak tepat dalam menata, maka dapat menjadi penghambat (*constraint*) tugas-tugas termasuk tugas menyelenggarakan perizinan.

Lembaga pemerintah adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Antara pemerintah dan masyarakat terjalin suatu hubungan timbal balik, yakni pada satu sisi masyarakat mempengaruhi pemerintah dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain pemerintah memberi pengaruh tertentu pada masyarakat melalui tugas mengurus dan mengatur.

Terlepas dari beragamnya lembaga pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus

⁸¹ Ridwan, H.R., *op.cit.*, hlm. 211-212.

diambil oleh lembaga yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah lembaga-lembaga pemerintahan atau administrasi negara. Dalam hal ini lembaga-lembaga pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.⁸²

Beragamnya lembaga pemerintahan yang berwenang memberikan izin dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin, apalagi bagi kegiatan usaha yang menghendaki kecepatan pelayanan dan menuntut efisiensi.⁸³

Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.⁸⁴ Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.⁸⁵ Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan dan hampir selalu dipraktikkan dalam kegiatan pemerintahan, namun dalam suatu negara hukum tentu saja harus ada batas-batas atau rambu-rambu yang ditentukan oleh hukum.

Secara umum dapat dikatakan bahwa deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan karena itu deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang ter-

⁸² Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 182.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1991, hlm. 25

⁸⁵ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, Majalah Ilmiah Universitas Padjadjaran, No. 3 Volume 14, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hlm. 33.

dapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal berikut :⁸⁶

- 1) Jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu;
- 2) Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial;
- 3) Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan;
- 4) Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoortjk bestuur*).

d. Peristiwa konkret;

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dan kewenangan pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Sekadar contoh, Dinas Pendapatan Daerah menerbitkan 9 macam jenis izin, Dinas Kesehatan Hewan dan Peternakan menerbitkan 5 jenis izin, Bagian Perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, Bagian Kesejahteraan menerbitkan 4 macam jenis izin, dan sebagainya.⁸⁷

Berbagai jenis izin dari instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian, izin akan tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.⁸⁸

e. Proses dan prosedur;

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan pro-

⁸⁶ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 183.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 185.

⁸⁸ Ridwan, H.R., *op.cit.*, hlm. 215-216.

ses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut, masing-masing pegawai dapat mengetahui peran masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan.

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Dalam hal pelaksanaan perizinan, *lack of competencies* dapat dijelaskan bahwa :⁸⁹

- 1) Proses perizinan membutuhkan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut. Misalnya untuk memberikan izin, pihak pelaksana juga harus mempertimbangkan dampak yang akan ditimbulkan dari izin tersebut baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Seseorang yang dapat memperkirakan dampak yang bersifat multi dimensi memerlukan pengetahuan yang luas, baik dari segi konseptual maupun hal-hal teknis. Dalam beberapa kasus, sangat sering ditemui aparatur pelaksana yang tidak memiliki syarat pengetahuan yang dimaksud. Alhasil, izin yang diberikan bisa jadi akan menimbulkan dampak yang buruk di masa depan;
- 2) Proses perizinan memerlukan dukungan keahlian aparatur, tidak hanya dalam mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi hal-hal lain yang sangat mendukung kelancaran proses perizinan itu sendiri. Pengoptimalan penggunaan teknologi informasi, misalnya dianggap menjadi solusi yang sangat tepat untuk mengefisienkan prosedur perizinan. Dengan demikian, hampir di semua sektor perizinan dituntut untuk menggunakan sistem komputerisasi dan aparat yang tidak memiliki keahlian untuk mengoperasikan teknologi tersebut akan menjadi ganjalan. Aparat yang demikian, masih sangat banyak ditemui di lapangan;
- 3) Proses perizinan tidak terlepas dari interaksi antara pemohon dengan pemberi izin. Dalam interaksi tersebut terkadang muncul perilaku yang menyimpang, baik yang dilakukan oleh aparatur maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha, sehingga aparatur pelaksana perizinan dituntut untuk memiliki perilaku yang positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi. Masih sangat sering dijumpai praktik-praktik

⁸⁹ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 185 dan 186.

yang tercela dalam proses perizinan seperti suap dan sebagainya. Di samping itu, masalah perilaku juga menjadi persoalan manakala prinsip *good governance* dituntut untuk dilakukan dalam pelayanan perizinan. Sebab, masih jarang ditemui aparatur pelayanan yang memiliki sikap profesionalisme dan mengedepankan prinsip *customer relationship* manakala berhubungan dengan pihak yang diberi layanan.

Inti dari regulasi dan deregulasi proses perizinan adalah pada tata cara dan prosedur perizinan. Untuk itu, isi regulasi dan deregulasi haruslah memenuhi nilai-nilai berikut: sederhana, jelas, tidak melibatkan banyak pihak, meminimalkan kontak fisik antar pihak yang melayani dengan yang dilayani, memiliki prosedur operasional standar, dan wajib dikomunikasikan secara luas.

f. Persyaratan;

Persyaratan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh izin yang dimohonkan. Persyaratan perizinan tersebut berupa dokumen kelengkapan atau surat-surat. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.⁹⁰

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara arbitrer (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain, pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.⁹¹

⁹⁰ Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 97.

⁹¹ Ridwan, H.R., *op.cit.*, hlm. 217.

Dalam regulasi dan deregulasi, persyaratan dalam proses perizinan menjadi satu yang paling utama. Arah perbaikan sistem perizinan ke depan, paling tidak memenuhi kriteria berikut : ⁹²

1) Tertulis dengan jelas;

Regulasi sulit terlaksana dengan baik tanpa tertulis dengan jelas. Oleh karena itu, regulasi perizinan pun harus dituliskan dengan jelas.

2) Memungkinkan untuk dipenuhi;

Perizinan harus berorientasi pada asas kemudahan untuk dilaksanakan oleh si pengurus izin. Meskipun tetap memperhatikan sasaran regulasi yang bersifat ideal.

3) Berlaku universal;

Perizinan hendaknya tidak menimbulkan efek diskriminatif. Perizinan harus bersifat inklusif dan universal.

4) Memperhatikan spesifikasi teknis dan aspek lainnya yang terkait (termasuk memenuhi ketentuan internasional).

g. Waktu penyelesaian izin;

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan.

Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara dan prosedur yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus perizinan tersebut. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria berikut : ⁹³

- 1) Disebutkan dengan jelas;
- 2) Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin;

⁹² Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 187.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 188.

- 3) Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

h. Biaya perizinan;

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan besaran biaya pelayanan izin perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :⁹⁴

- 1) Rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
- 2) Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan. Namun, perizinan sebagai bagian dari kebijakan pemerintah untuk mengatur aktivitas masyarakat sudah seharusnya memenuhi sifat-sifat sebagai *public goods*. Dengan demikian, meskipun terdapat pembiayaan, sesungguhnya bukan untuk sebagai alat *budgetaire* negara.

Oleh karena itu, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :⁹⁵

- 1) Disebutkan dengan jelas;
- 2) Terdapat (mengikuti) standar nasional;
- 3) Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek (syarat) tertentu;
- 4) Perhitungan didasarkan pada tingkat *real cost* (biaya yang sebenarnya);
- 5) Besarnya biaya diinformasikan secara luas.

i. Pengawasan penyelenggaraan izin;

Saat sekarang kinerja pelayanan perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah dituntut untuk lebih baik. Dalam banyak hal memang

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

harus diakui bahwa kinerja pelayanan perizinan pemerintah masih buruk. Hal ini disebabkan oleh :⁹⁶

- 1) Tidak ada sistem insentif untuk melakukan perbaikan;
- 2) Buruknya tingkat pengambilan inisiatif dalam pelayanan perizinan, yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal (*rule driven*) dan petunjuk pimpinan dalam melakukan tugas pelayanan. Pelayanan perizinan yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah digerakkan oleh peraturan dan anggaran bukan digerakkan oleh misi. Dampaknya adalah pelayanan menjadi kaku, tidak kreatif dan tidak inovatif, sehingga tidak dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat yang selalu berkembang;
- 3) Budaya aparatur yang masih kurang disiplin dan sering melanggar aturan;
- 4) Budaya paternalistik yang tinggi, artinya aparat menempatkan pimpinan sebagai prioritas utama, bukan kepentingan masyarakat.

Masalah pelayanan masyarakat yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintah merupakan satu masalah penting bahkan seringkali variabel ini dijadikan alat ukur menilai keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas pokok pemerintah. Begitu juga halnya di daerah masalah pelayanan perizinan sudah menjadi program pemerintah yang harus secara terus-menerus ditingkatkan pelaksanaannya.

Adanya pembuatan metode atau sistem pelayanan perizinan ternyata tidak otomatis mengatasi masalah yang terjadi, sebab dari hari ke hari keluhan masyarakat bukannya berkurang bahkan semakin sumbang terdengar. Hal ini menunjukkan bahwa misi pemerintah, yaitu sebagai *public services* masih belum memenuhi harapan masyarakat. Sudah mulai sekaranglah seharusnya pemerintah memberikan perhatian yang serius dalam upaya peningkatan dan perbaikan mutu pelayanan.

Antisipasi terhadap tuntutan pelayanan yang baik membawa suatu konsekuensi logis bagi pemerintah untuk memberikan perubahan-perubahan terhadap pola budaya kerja aparatur pemerintah. Sebagai upaya melakukan perubahan tersebut telah lahir Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dalam Pasal 39 ayat (3) yang mengamanatkan agar masyarakat dilibatkan dalam pengawasan pelayanan publik. Namun, tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah [Pasal 39 ayat (4)].⁹⁷

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 189.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 189 dan 190.

Dalam Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dikemukakan bahwa pengawasan pelayanan publik dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan perizinan oleh aparatur pemerintah diberikan arahan mengenai prinsip-prinsip pelayanan perizinan, yaitu antara lain prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, dan tanggung jawab serta kedisiplinan.

Untuk menerapkan prinsip-prinsip pelayanan perizinan di atas, tentunya memerlukan suatu dukungan pembuatan kebijakan. Salah satu dari kebijakan tersebut adalah dengan melaksanakan pengawasan melekat diseluruh unit kerja pemerintah. Secara konsepsional sebenarnya kebijakan pengawasan melekat di lingkungan pemerintah sudah telah lama diterapkan. Istilah pengawasan melekat setidaknya telah digunakan secara formal untuk pertama kalinya dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Kemudian, dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat.⁹⁸

Pengertian pengawasan melekat seperti yang termuat dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keberadaan Ombudsman selain untuk menghadapi penyalahgunaan oleh aparatur pemerintah, juga membantu aparatur negara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil serta memaksa para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggung jawaban yang baik. Pengawasan internal melalui atasan langsung dan pengawas fungsional, sedang pengawasan eksternal dilakukan melalui pengawasan masyarakat, Komisi Pemberantasan Korupsi (untuk gratifikasi), Ombudsman, DPRD provinsi/kabupaten/kota.⁹⁹

- j. Penyelesaian pengaduan dan sengketa;
 - 1) Pengaduan;

Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan perizinan, wajib menyelesaikan setiap pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan izin sesuai kewenangan-

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 191.

nya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, unit pelayanan perizinan harus menyediakan loket/kotak pengaduan dan berbagai sarana pengaduan lainnya dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat.¹⁰⁰

Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh unit pemberi izin yang bersangkutan dan terjadi sengketa, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui mekanisme penanganan pengaduan oleh instansi atau unit kerja yang memberikan pelayanan perizinan. Mekanisme pengaduan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pemohon izin atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin. Mekanisme pengaduan merupakan hal yang sangat penting untuk memperbaiki kualitas pelayanan secara terus-menerus.¹⁰¹

Untuk dapat menjadikan pengaduan sebagai sumber perbaikan pelayanan perizinan, maka pengaduan itu sendiri harus dikelola dengan baik dan benar. Mekanisme penanganan pengaduan yang baik dan benar harus memenuhi unsur-unsur antara lain :¹⁰²

- a) Penentuan prioritas pengaduan yang masuk ke loket atau kotak pengaduan dan berbagai sarana pengaduan lainnya;
- b) Adanya prosedur penyelesaian pengaduan;
- c) Adanya pejabat/petugas yang secara khusus bertanggung jawab atas pengaduan;
- d) Adanya standar waktu penyelesaian pengaduan.

2) Sengketa.

Apabila penyelesaian pengaduan tersebut oleh pemohon atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin, maka dapat melakukan penyelesaian melalui jalur hukum, yakni melalui mediasi, Ombusman, atau ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa hukum perizinan tersebut.¹⁰³

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 192.

Regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan yang menjunjung tinggi *good governance*, harus diwujudkan dengan adanya mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa karena adanya berbagai pihak yang terlibat. Berikut ini yang harus diperhatikan dalam hal tersebut, antara lain : ¹⁰⁴

- a) Prosedur sederhana dibuka (dapat diakses) secara luas;
- b) Menjaga kerahasiaan pihak yang melakukan komplain;
- c) Menggunakan berbagai media;
- d) Dilakukan penyelesaian sesegera mungkin;
- e) Membuka akses penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan atau non-pengadilan.

k. Sanksi;

Sebagai produk kebijakan publik, regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan perlu memperhatikan materi sanksi dengan kriteria berikut : ¹⁰⁵

- 1) Disebutkan secara jelas, terkait dengan unsur-unsur yang dapat diberi sanksi, dan sanksi apa yang akan diberikan;
- 2) Jangka waktu pengenaan sanksi disebutkan;
- 3) Mekanisme pengurangan sanksi.

l. Hak dan kewajiban.

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia.

Dalam hal ini juga harus diperhatikan hal-hal berikut : ¹⁰⁶

- 1) Tertulis dengan jelas;
- 2) Seimbang antar para pihak;
- 3) Wajib dipenuhi oleh para pihak.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

Di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga dikemukakan hak dan kewajiban masyarakat (yang memohon izin) dan instansi pemberi layanan perizinan. Hak-hak masyarakat, yaitu :¹⁰⁷

- 1) Mendapatkan pelayanan perizinan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan;
- 2) Mengetahui sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan;
- 3) Mendapat tanggapan atas keluhan yang diajukan secara layak;
- 4) Mendapatkan advokasi, perlindungan, dan pemenuhan pelayanan.

Adapun kewajiban masyarakat adalah :¹⁰⁸

- 1) Mengawasi dan memberitahukan kepada instansi pemberi layanan perizinan untuk memperbaiki pelayanannya, apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku;
- 2) Melaporkan penyimpangan pelaksanaan pelayanan kepada Ombudsman, apabila penyelenggara tidak memperbaiki pelayanan seperti dalam angka 1 di atas;
- 3) Mematuhi dan memenuhi persyaratan, sistem, dan mekanisme prosedur pelayanan perizinan;
- 4) Menjaga dan turut memelihara berbagai sarana dan prasarana pelayanan umum;
- 5) Berpartisipasi aktif dan mematuhi segala keputusan penyelenggara.

2. Perizinan Bidang Bangunan

Perizinan bangunan diberlakukan agar tidak terjadi kecacualbalaan dalam penataan ruang kota, dan merupakan bentuk pengendalian penggunaan ruang kota. Bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, dalam peraturan bangunan gedung tetap mengacu pada peraturan penataan ruang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung, setiap

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 193.

¹⁰⁸ *Ibid.*

bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung, serta harus diselenggarakan secara tertib.

Bagi pemerintah daerah, dalam melakukan pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung, baik untuk pemilik gedung, pengguna gedung, penyedia jasa konstruksi, dan masyarakat yang berkepentingan dengan tujuan untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan dan keandalan gedung yang memenuhi persyaratan administratif dan teknis, serta yang dilaksanakan dengan penguatan kapasitas penyelenggaraan yang efektif berdasarkan tata pemerintahan yang baik. Pembinaan meliputi pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan terhadap kegiatan penyelenggaraan bangunan gedung. Pemberdayaan dilakukan dengan menyusun kebijakan untuk menerapkan peraturan perundang-undangan melakukan peningkatan kapasitas lembaga-lembaga penyelenggara bangunan gedung serta melakukan penelitian dan pengembangan yang terus-menerus untuk perbaikan dan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.¹⁰⁹

Untuk setiap kegiatan pembangunan bangunan di setiap kota masyarakat terlebih dahulu harus mengurus dan memperoleh Izin Mendirikan Bangunan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar pembangunan tersebut dapat berjalan dengan lancar dan tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari. Sedangkan pada saat penggunaan bangunan, harus terlebih dahulu memperoleh Izin Penggunaan Bangunan (IPB).

Surat izin mendirikan bangunan (IMB) atau izin mendirikan bangun-bangunan (IMBB) diterbitkan oleh instansi yang berwenang. IMB/IMBB wajib dimiliki oleh orang yang hendak mendirikan bangunan. Instansi yang diberi wewenang untuk menerbitkan IMB/IMBB memang beragam, dinas tata kota dan tata bangunan, unit pelayanan terpadu satu atap, dinas Kimpraswil, subdinas cipta karya, dan sebagainya. IMB/IMBB

¹⁰⁹ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 228.

diberikan dengan tujuan penataan bangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang kota.

Pengertian mendirikan bangunan adalah pekerjaan mengadakan bangunan seluruhnya atau sebagian termasuk menggali, menimbun, meratakan tanah yang berhubungan dengan pekerjaan mengadakan bangunan, memperbaiki/merenovasi dan menambah bangunan, bahkan juga membongkar bangunan. IMB/IMBB dibuat berdasarkan rencana kabupaten/kota dan pada umumnya memuat penjelasan mengenai :¹¹⁰

- a. Bentuk dan ukuran persil;
- b. Alamat persil;
- c. Jalan dan rencana jalan disekeliling persil;
- d. Penggunaan bangunan dan jumlah lantai;
- e. Peruntukan tanah di atas persil;
- f. Garis-garis sempadan;
- g. Arah mata angin;
- h. Skala gambar;
- i. Tanah yang dikosongkan untuk rencana jalan dan sarana utilitas umum lain, dan sebagainya.

Penting untuk dicermati bahwa IMB/IMBB dimaksudkan sebagai perangkat yuridis untuk mewujudkan tatanan tertentu, sehingga tercipta ketertiban, keamanan, keselamatan, kenyamanan, sekaligus kepastian.¹¹¹

Dengan adanya IMB atau IMBB, pemegang izin mendapatkan pegangan ketika melakukan kegiatan yang berhubungan dengan bangunan, misalnya bangunan didirikan sesuai dengan perencanaan penataan ruang, sehingga tidak mungkin ada penggusuran karena dinilai tidak sesuai dengan rencana kawasan. Di samping itu, IMB/IMBB juga digunakan dalam rangka mengatur bangunan sehingga bahan sesuai dengan standar, juga pendiriannya akan diupayakan agar tidak mengganggu lingkungan sekitar, misalnya lalu lintas jalan, tidak merusak benda cagar budaya,

¹¹⁰ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembinaan*, Cetakan Pertama, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 242 dan 243.

¹¹¹ *Ibid.*

konstruksi dan bahannya memenuhi standar keselamatan, dan sebagainya.¹¹²

Izin mendirikan bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada pemilik gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.¹¹³

Sunarto juga menegaskan bahwasanya izin mendirikan bangunan merupakan izin yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada badan atau orang untuk mendirikan suatu bangunan yang dimaksudkan agar desain pelaksanaan pembangunan dan bangunan sesuai dengan Nilai Dasar Bangunan (NDB), Nilai Luas Bangunan (NLB), serta Ketinggian Bangunan (KB) yang ditetapkan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut, orang lain, dan lingkungan.¹¹⁴

Setiap orang yang memiliki bangunan gedung wajib memiliki izin mendirikan bangunan gedung. Izin mendirikan bangunan adalah awal surat bukti dari pemerintah daerah bahwa pemilik bangunan gedung dapat mendirikan bangunan gedung sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dan berdasarkan rencana teknis bangunan gedung yang telah disetujui oleh pemerintah daerah.¹¹⁵

Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang meliputi :¹¹⁶

- a. Status hak atas tanah dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
- b. Status kepemilikan bangunan gedung; dan
- c. Izin mendirikan bangunan gedung, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan Pasal 22 ayat (1)

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 22.

¹¹⁴ Sunarto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 125.

¹¹⁵ Marihot Pahala Siahaan, *op.cit.*, hlm. 63.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 58.

menyatakan bahwa : “Retribusi pelayanan pemberian IMB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) merupakan retribusi golongan perizinan tertentu”. Pada Pasal 11 ayat (4) disebutkan bahwa : “Retribusi IMB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan daerah”.

Retribusi IMB di Kota Semarang diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu Di Kota Semarang.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2012 Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa :

Penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi IMB didasarkan pada :

- a. Bangunan gedung dan/atau prasarana bangunan atau bangun bangunan;
- b. Fungsi bangunan;
- c. Penyelenggaraan bangunan gedung untuk kegiatan :
 - 1) Pembangunan bangunan gedung baru dan bangun bangunan;
 - 2) Rehabilitasi/renovasi bangunan gedung dan bangun bangunan;
 - 3) Pembangunan prasarana bangunan gedung; dan
 - 4) Rehabilitasi prasarana bangunan gedung.
- d. Pengadministrasian IMB, meliputi :
 - 1) Pembuatan dokumen IMB;
 - 2) Pembuatan duplikat/fotocopy dokumen IMB yang dilegalisasikan sebagai pengganti dokumen yang hilang/rusak;
 - 3) Pemutakhiran data atas permohonan pemilik bangunan gedung; dan/atau
 - 4) Pengarsipan.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung Pasal 3, pengaturan bangunan gedung bertujuan untuk :

- a. Mewujudkan bangunan gedung yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan yang serasi dan selaras dengan lingkungannya;
- b. Mewujudkan tertib penyelenggaraan bangunan gedung yang menjamin keandalan teknis bangunan gedung dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan;
- c. Mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung.

Pengaturan dalam pemberian izin pendirian dan penggunaan bangunan dilakukan untuk menjamin agar pertumbuhan fisik kota dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan, tidak menimbulkan kerusakan penataan fisik kota.

Ada beberapa hal mengapa mendirikan bangunan itu membutuhkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Izin Penggunaan Bangunan (IPB), yaitu :¹¹⁷

- a. Agar tidak menimbulkan gugatan pihak lain setelah bangunan berdiri, untuk itu sebelum mendirikan bangunan harus ada kejelasan status tanah yang bersangkutan. Hal ini bisa dilihat dari keberadaan surat-surat tanah seperti sertipikat, surat kavling, fatwa tanah, Risalah Panitia A, dan tanah tersebut tidak dihuni orang lain. Ketidakjelasan pemilikan tanah akan merugikan baik pemilik tanah dan/atau pemilik bangunan;
- b. Lingkungan kota memerlukan penataan dengan baik dan teratur, indah, aman, tertib, dan nyaman. Untuk mencapai tujuan ini penataan bangunan dengan baik diharapkan tidak memberikan dampak negatif bagi lingkungannya. Pelaksanaan pembangunan bangunan di perkotaan harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Kota, karena itu, sebelum memperoleh Izin Mendirikan Bangunan masyarakat harus memperoleh Keterangan Rencana Kota terlebih dahulu;
- c. Pemberian Izin Mendirikan Bangunan juga dimaksudkan untuk menghindari bahaya secara fisik bagi penggunaan bangunan. Untuk

¹¹⁷ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 230.

maksud ini setiap pendirian bangunan memerlukan rencana pembangunan yang matang dan memenuhi standar/normalisasi teknis bangunan yang telah ditetapkan yang meliputi arsitektur, konstruksi, dan instalasinya termasuk instalasi kebakaran (sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran);

- d. Pemantauan terhadap standar/normalisasi teknis bangunan melalui Izin Penggunaan Bangunan diharapkan dapat mencegah bahaya yang mungkin ditimbulkan terutama pada saat konstruksi bagi lingkungan, tenaga kerja, masyarakat sekitar, maupun bagi talon pemakainya. Dengan demikian, pembangunan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan perencanaannya.

Persyaratan-persyaratan yang ditetapkan untuk memperoleh IMB mengarah kepada berbagai kebutuhan tersebut. Untuk mendapatkan IMB/IMBB, secara umum harus dipenuhi persyaratan dan ketentuan berikut :¹¹⁸

- a. Persyaratan administrasi;
 - 1) Mengisi blangko permohonan yang disediakan dinas perizinan dan disetujui tetangga serta didelegasikan/diketahui ketua RT, ketua RW, lurah, dan camat setempat;
 - 2) Salinan surat bukti hak tanah/sertipikat tanah (rangkap dua);
 - 3) Surat kerelaan pemilik tanah, jika tanah itu bukan milik pemilik bangunan dengan meterai Rp. 6.000,00;
 - 4) Melampirkan surat pernyataan menanggung risiko konstruksi bangunan bermeterai Rp.6.000,00;
 - 5) Fotokopi KTP pemohon (rangkap dua);
 - 6) Izin Peruntukan Lahan (IPL);
 - 7) Sketsa letak/lokasi bangunan akan didirikan;
 - 8) Rencana kerja dan syarat-syarat/rencana anggaran belanja;
 - 9) Rekomendasi dan instansi teknis terkait;
 - 10) Surat kuasa bermeterai Rp.6.000,00 apabila yang mengurus atau mengambil izin bukan pemohon;
 - 11) Rekomendasi dan BP3 apabila itu bangunan cagar budaya.
- b. Persyaratan teknis;
 - 1) Bangunan bertingkat, syarat umum bangunan bertingkat :
 - a) *Site plan*/gambar situasi dan tata letak bangunan;

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 243-245.

- b) Gambar rencana denah, rencana fondasi atap, rencana titik lampu, sanitasi dan detail sanitasi, potongan melintang dan potongan memanjang, tampak depan, tampak samping, gambar pagar, gambar konstruksi (kolom/kolom praktis, *sloof*, ring balok, balok lintel, kuda-kuda beton, detail, plat lantai, tangga, dan lain-lain);
 - c) Tanda tangan tetangga pada gambar rencana;
 - d) Hitungan konstruksi (rangkap dua);
 - e) Penyelidikan tanah rangkap;
 - f) Tanda tangan penanggung jawab gambar;
 - g) Surat pernyataan sanggup menanggung risiko konstruksi bermeterai Rp. 6.000,00.
- 2) Bangunan tidak bertingkat, syarat umum bangunan tidak bertingkat:
- a) Gambar rencana bangun-bangunan;
 - b) Gambar rencana denah, rencana fondasi, rencana atap, rencana titik lampu, sanitasi dan detail sanitasi, potongan melintang dan potongan memanjang, tampak depan, tampak samping, gambar pagar, gambar konstruksi (kolom/kolom praktis, *sloof*, ring balok, balok lintel, kuda-kuda beton, detail, plat lantai, tangga, dan lain-lain);
 - c) Gambar rencana konstruksi (beserta detailnya);
 - d) Gambar rencana instalasi (titik lampu, sakelar, stop kontak, dan lain-lain);
 - e) Gambar rencana dan detail sanitasi (SPAH, Sp, *septic tank*, instalasi pemadam kebakaran).
- c. Penertiban bangunan, syarat umum penertiban bangunan :
- 1) Gambar situasi/gambar situasi dan tata letak bangunan (*existing*), bila diperlukan;
 - 2) Denah, tampak depan dan tampak samping, potongan, gambar pagar, bila ada gambar titik lampu, sanitasi dan detail sanitasi;
 - 3) Foto bangunan (depan dan samping) rangkap dua, diusahakan keseluruhan bangunan;
 - 4) Tanda tangan penanggung jawab gambar dan hitungan konstruksi;
 - 5) Surat pernyataan sanggup menanggung risiko konstruksi bermeterai Rp.6.000,00.
- d. Bangunan komersial, syarat umum bangunan komersial :
- 1) Amdal;
 - 2) UKL dan UPL;
 - 3) Surat pernyataan pengelolaan lingkungan hidup;

- 4) Surat pernyataan kesanggupan menyediakan tempat parkir bermeterai Rp.6.000,00 (untuk usaha);
- 5) Rekomendasi kebakaran dari Kantor Perlindungan Masyarakat dan Penanggulangan Kebakaran;
- 6) Rekomendasi dari subdinas pengairan/kimpraswil provinsi bila bangunan terletak di pinggir kali atau saluran pengairan;
- 7) IPL untuk mendirikan menara/tower/antena, rencana anggaran biaya;
- 8) IPL untuk mendirikan SPBU, dan rekomendasi dari Pertamina atau pemasok resmi;
- 9) *Site plan* yang menjadi satu kesatuan dengan IPL harus disetujui oleh Bappeda dan dinas kimpraswil kabupaten/ kota.

e. Legalisasi :

- 1) Mengajukan permohonan kepada Kepala Dinas Perizinan/instansi lain yang berwenang;
- 2) Melampirkan surat keterangan kehilangan dari Kepolisian RI;
- 3) Melampirkan fotokopi KTP pemohon;
- 4) Melampirkan sketsa/denah lokasi.

C. Tinjauan Umum Tentang Analisis Dampak Lalu Lintas

1. Tujuan dan Pelaksana Analisis Dampak Lalu Lintas

Analisis dampak lalu lintas atau Andalalin adalah studi/kajian mengenai dampak lalu lintas dari suatu kegiatan dan/atau usaha tertentu yang hasilnya dituangkan dalam bentuk dokumen.

Andalalin atau perencanaan pengaturan lalu lintas. Hal ini dikaitkan bahwa setiap perubahan guna lahan akan mengakibatkan perubahan di dalam sistem transportasinya. Rumah sakit, mal yang besar, atau stadion ataupun kawasan pemukiman yang baru akan mempengaruhi lalu lintas yang ada di sekitar kegiatan baru tersebut. Dengan andalalin maka dapat diperhitungkan berapa besar bangkitan perjalanan baru yang memerlukan rekayasa lalu lintas dan manajemen lalu lintas untuk mengatasi dampaknya.¹¹⁹

Perubahan tataguna lahan, baik perubahan kategori maupun intensitasnya akan membangkitkan lalu lintas sehingga kecil ataupun besar

¹¹⁹ Josef Sumajouw, Bonny F.Sompie dan James A. Timboeleng, *Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) Kawasan Kampus Universitas Sam Ratulangi*, Jurnal Ilmiah Media Engineering Vol. 3 No. 2., Universitas Sam Ratulangi, Manado, Juli 2013, hlm. 133.

akan mempunyai pengaruh terhadap lalu lintas di sekitarnya, untuk mengantisipasi terjadinya pengaruh lalu lintas yang cukup besar pada jaringan transportasi di sekitar pembangunan tersebut, perlu dilakukan kajian analisis dampak lalu lintas (*traffic impact analysis*).¹²⁰

Analisis dampak lalu lintas atau sering disebut Andalalin adalah suatu studi khusus yang menilai efek-efek yang ditimbulkan oleh lalu lintas yang dibangkitkan oleh suatu pengembangan kawasan terhadap jaringan transportasi di sekitarnya.¹²¹

Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, Serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas bahwa : “Analisis dampak lalu lintas adalah serangkaian kegiatan kajian mengenai dampak lalu lintas dari pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang hasilnya dituangkan dalam bentuk dokumen hasil analisis dampak lalu lintas”.

Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 menyebutkan bahwa :

Inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf g bertujuan untuk mengetahui dampak lalu lintas terhadap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan.

Sedangkan Pasal 4 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 menyatakan bahwa : “Perencanaan manajemen dan rekayasa

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, meliputi inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas”.

Disebutkan dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 bahwa :

Inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 yang dilakukan oleh :

- a. Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, meliputi :
 1. Inventarisasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang menimbulkan gangguan keselamatan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan; dan
 2. Analisis peningkatan lalu lintas akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur.
- b. Menteri yang bertanggung jawab di bidang jalan melalui inventarisasi dan analisis jalan yang terganggu fungsinya akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur;
- c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, meliputi :
 1. Inventarisasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang menimbulkan atau berpotensi terjadinya gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan; dan
 2. Analisis peningkatan bangkitan dan tarikan lalu lintas akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur.
- d. Gubernur, bupati, atau walikota sesuai dengan kewenangannya, meliputi :
 1. Inventarisasi dan analisis jalan yang terganggu fungsinya akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur;
 2. Inventarisasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang menimbulkan gangguan keselamatan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan; dan
 3. Analisis peningkatan lalu lintas akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur.

Menurut D. Murwono bahwa fenomena dampak lalu lintas diakibatkan oleh adanya pembangunan dan pengoperasian pusat kegiatan

yang menimbulkan bangkitan lalu lintas yang cukup besar, seperti pusat perkantoran pusat perbelanjaan, terminal, dan lain-lain. Lebih lanjut dikatakan bahwa dampak lalu lintas terjadi pada 2 (dua) tahap, yaitu :¹²²

a. Tahap konstruksi/pembangunan;

Pada tahap ini akan terjadi bangkitan lalu lintas akibat angkutan material dan mobilisasi alat berat yang membebani ruas jalan pada rute material.

b. Tahap pasca konstruksi/saat beroperasi.

Pada tahap ini akan terjadi bangkitan lalu lintas dari pengunjung, pegawai dan penjual jasa transportasi yang akan membebani ruas-ruas jalan tertentu, serta timbulnya bangkitan parkir kendaraan.

O.Z Tamin mengatakan bahwa setiap ruang kegiatan akan “membangkitkan” pergerakan dan “menarik” pergerakan yang intensitasnya tergantung pada jenis tata guna lahannya. Bila terdapat pembangunan dan pengembangan kawasan baru seperti pusat perbelanjaan, superblok dan lain-lain tentu akan menimbulkan tambahan bangkitan dan tarikan lalu lintas baru akibat kegiatan tambahan di dalam dan sekitar kawasan tersebut. Karena itulah, pembangunan kawasan baru dan pengembangannya akan memberikan pengaruh langsung terhadap sistem jaringan jalan di sekitarnya.¹²³

S. Dikun dan D. Arief menyatakan bahwa analisis dampak lalu lintas harus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan proses perencanaan, evaluasi rancang bangun dan pemberian ijin. Untuk itu, diperlukan dasar peraturan formal yang mewajibkan pemilik melakukan analisis dampak lalu lintas sebelum pembangunan dimulai. Di dalam analisis dampak lalu lintas, perkiraan banyaknya lalu lintas yang dibangkitkan oleh fasilitas tersebut merupakan hal yang mutlak penting untuk dilakukan. Termasuk dalam proses analisis dampak lalu lintas adalah dilakukannya pendekatan manajemen lalu lintas yang dirancang untuk menghadapi dampak dari perjalanan terbangkitkan terhadap jaringan jalan yang ada.¹²⁴

¹²² Arief Subechi Widodo, *Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) Pada Pusat Perbelanjaan yang Telah Beroperasi Ditinjau Dari Tarikan Perjalanan (Studi Kasus Pada Pacific Mall Tegal)*, Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm. 7.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

2. Metode Analisis Dampak Lalu Lintas

Analisis Dampak Lalulintas (Andalalin) pada dasarnya merupakan analisis pengaruh pengembangan tata guna lahan terhadap sistem pergerakan arus lalu lintas di sekitarnya. Pengaruh pergerakan lalu lintas ini dapat diakibatkan oleh bangkitan lalu lintas yang baru, lalu lintas yang beralih, dan oleh kendaraan keluar-masuk dari/ke lahan tersebut. Dampak ini dapat juga bersifat positif bilamana jarak perjalanan menjadi lebih pendek atau bila jumlah perjalanan menjadi berkurang.¹²⁵

Setiap ruang kegiatan akan “membangkitkan” pergerakan dan “menarik” pergerakan, yang intensitasnya tergantung pada jenis tata guna lahannya. Sistem tersebut merupakan sistem pola kegiatan tata guna lahan yang biasanya terdiri atas kegiatan sosial, ekonomi, kebudayaan, dan lain-lain. Bila terdapat pembangunan dan pengembangan kawasan baru seperti pusat perbelanjaan, super blok, dan lain-lain, tentu akan timbul tambahan bangkitan dan tarikan lalu lintas baru akibat kegiatan tambahan di dalam dan sekitar kawasan tersebut. Karena itulah, pembangunan kawasan baru dan pengembangannya akan memberikan pengaruh langsung terhadap sistem jaringan jalan di sekitarnya.¹²⁶

Yang terpenting, seluruh pergerakan manusia, kendaraan, dan barang harus dapat dikuantifikasi dengan cermat dan saksama serta harus pula dapat diperkirakan dampaknya (kuantitas dan kualitas) apabila pergerakan lalu lintas baru tersebut membebani sistem jaringan jalan yang ada. Jadi, konsep kebijakan tentang kewajiban melakukan analisis dampak lalu lintas bagi setiap pembangunan kawasan perkotaan sangat dibutuhkan.

Andalalin sangat beragam, bergantung pada kondisi setempat dan kebijakan yang ada. Andalalin dapat bersifat makroskopik pada tahap prakajian kelayakan suatu pengembangan lahan, yang perhatian utamanya lebih diarahkan pada sistem transportasi makronya. Andalalin dapat juga bersifat rinci (mikroskopik), misalnya dihasilkannya usulan penyesuaian pengendalian lampu lalu lintas. Kebijakan pengendalian dampak lalu lintas dapat berupa usaha meminimalkan dampak lalu lintas, misalnya dalam

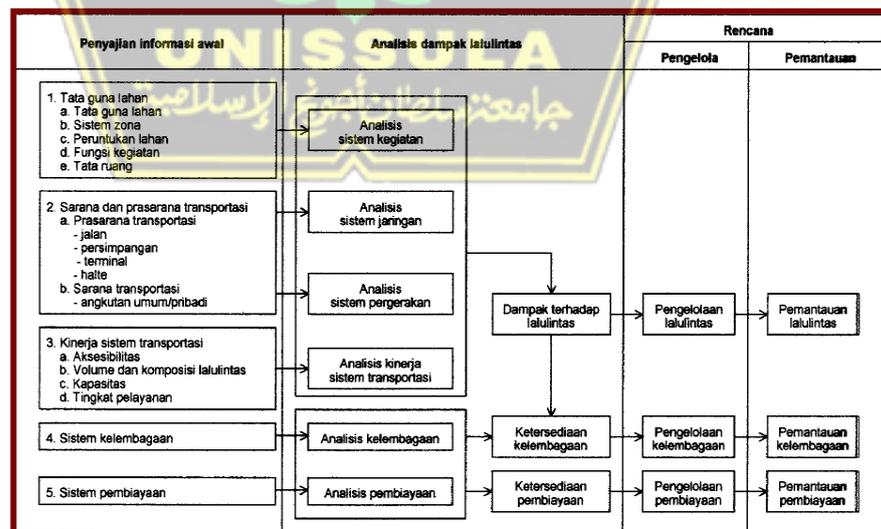
¹²⁵ Ofyar Z. Tamin, *Perencanaan dan Permodelan Transportasi*, Edisi Kedua, ITB, Bandung, 1999, hlm. 533 dan 534.

¹²⁶ *Ibid.*

bentuk peningkatan kapasitas prasarana jalan agar dampak tersebut teratasi.¹²⁷

Secara umum, garis besar metode ini adalah mengacu pada Analisis mengenai Dampak Lingkungan (Amdal). Daerah yang dikembangkan adalah daerah yang memberikan bangkitan dan tarikan lalu lintas baru yang akan membebani lalu lintas yang ada. Rekomendasi yang diberikan dapat berupa upaya yang harus dilakukan terhadap sistem lalu lintas dan prasarana yang ada guna menghadapi tambahan beban dari kawasan yang akan dikembangkan. Masa kajian diarahkan pada program peningkatan 5 atau 10 tahunan sampai masa 20 tahun ke depan dari sejak kawasan tersebut dibuka dan berfungsi sepenuhnya (sesuai dengan pentahapan pembangunan kawasan tersebut). Secara garis besar metode ini dapat dilihat pada gambar 1 berikut ini :

Gambar 1
Metode Analisis Mengenai Dampak Lalu Lintas



Sumber : Ofyar Z. Tamin

¹²⁷ *Ibid.*

a. Tahap penyajian informasi awal;¹²⁸

Tahap ini merupakan langkah awal untuk memperoleh berbagai data dan informasi, baik yang diperoleh secara primer (pengamatan, wawancara, peninjauan, dan diskusi) maupun secara sekunder (pengumpulan data laporan, kajian, statistik, dan informasi lain) bagi upaya menunjang pemahaman besar kecilnya dampak yang diakibatkan suatu kegiatan terhadap pergerakan lalu lintas suatu daerah.

Dalam penyajian informasi awal ini, segala data dan informasi disampaikan dalam kajian yang tersistem dan terstruktur berdasarkan tujuan dan sasaran yang hendak dihasilkan. Dalam kajian dampak lalu lintas ini, tujuan dan sasaran yang akan dicapai adalah mengetahui berapa besar dampak yang diakibatkan suatu kegiatan terhadap lalu lintas suatu daerah. Apabila telah diketahui suatu kegiatan memiliki dampak, maka langkah selanjutnya adalah mengkaji berapa besar pengaruhnya itu.

b. Tahapan andalalin;¹²⁹

Dalam tahap Andalalin ini, selanjutnya dikaji keterkaitan antar berbagai informasi dan data yang telah distrukturkan dalam tahap awal kajian. Terdapat 5 (lima) aspek yang harus dianalisis dalam tahapan ini, yakni analisis sistem kegiatan, sistem jaringan, sistem pergerakan, kinerja sistem transportasi, serta masalah kelembagaan dan biaya.

Sistem kegiatan, sistem jaringan, sistem pergerakan, serta kinerja sistem transportasi bertujuan untuk melihat besarnya dampak lalu lintas yang ditimbulkan oleh pengembangan kawasan terhadap sistem transportasi di sekitarnya. Analisis sistem kelembagaan dan pembiayaan bertujuan untuk memberikan arahan mengenai organisasi dan kelembagaan apa yang diperlukan untuk mengatasi dampak yang terjadi. Dalam analisis ini juga dikaitkan sistem pembiayaan yang diperlukan oleh sistem kelembagaan.

c. Tahapan penyusunan rencana pengelolaan dan pemantauan.¹³⁰

Tahap penyusunan rencana, yang dibagi atas rencana pengelolaan dan rencana pemantauan, pada dasarnya berisi arahan pengembangan yang harus dilakukan untuk mengatasi dampak lalu lintas yang lebih besar. Dalam rencana pengelolaan disajikan beberapa

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 534 dan 535.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 536 dan 537.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 539 dan 540.

alternatif mekanisme pelaksanaan yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah yang timbul. Permasalahan yang diperoleh dari tahap analisis dan tahap penyajian informasi selanjutnya dikaitkan dalam suatu organisasi pemecahan masalah.

Dalam rencana pemantauan disajikan langkah yang harus dilakukan agar arahan pengembangan dari rencana pengelolaan dapat dilaksanakan. Langkah pemantauan diupayakan untuk menghindari terjadinya penyimpangan yang mungkin lebih besar di masa mendatang. Dalam tahapan ini diberikan pula strategi penanganan yang mungkin dapat dipakai untuk memantau dampak yang diakibatkan oleh suatu kegiatan terhadap lalu lintas.

Kemungkinan kebijakan yang harus diperhatikan untuk kota di Indonesia (tergantung besar kota) antara lain perhitungan NVK (nisbah antara volume dan kapasitas) dari ruas-ruas jalan yang terpengaruh sesudah dan sebelum pengembangan. Kondisi yang diharapkan berupa :

- 1) NVK sesudah pengembangan sama dengan NVK sebelum pengembangan;
- 2) NVK sesudah pengembangan mendekati NVK sebelum pengembangan;
- 3) NVK sesudah pengembangan lebih kecil dari NVK kritis jalan.

D. Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Islam

Islam adalah agama dan sekaligus sistem negara yang menjamin tegaknya keadilan dan mewujudkan kesejahteraan umat manusia. Dalam merealisasikan tujuan tersebut, al Qur'an meletakkan kaidah dan prinsip-prinsip umum yang berkaitan dengan negara dan pemerintahan seperti penegakkan keadilan, penerapan musyawarah, memperhatikan kesamaan, jaminan hak dan kebebasan berpendapat, dan penetapan solidaritas sosial secara komprehensif serta hubungan pemimpin dan rakyatnya seperti hak dan kewajiban timbal-balik antara pemimpin dengan rakyatnya. Islam hanya meletakkan kaidah-kaidah umum dan tidak menetapkan bentuk ataupun aturan terperinci yang berkaitan dengan kepemimpinan dan pengelolaan negara.

Adapun bentuk ataupun model pemerintahan beserta metode pengelolaannya menjadi ruang lingkup *ijtihad* dan proses pembelajaran kaum Muslimin dengan memperhatikan aspek *kemaslahatan* dan menyesuaikan perkembangan zaman.¹³¹

Sistem pemerintahan Islam disebut juga dengan *al-Khilafah* yang artinya suatu susunan pemerintahan yang diatur menurut ajaran agama Islam. Sebagaimana yang dibawa dan dijalankan oleh Nabi Muhammad S.A.W semasa beliau masih hidup, dan kemudian dijalankan oleh Khulafaur Rasyidin (Abu Bakar, Umar bin Khattab, Usman bin Affan, dan Ali bin Abu Thalib), yang kepala negaranya disebut *khalifah*.¹³²

Berikut dasar-dasar pemerintah Islam yang wajib menjadi pokok pendirian negara. Dimanapun pemerintahan Islam itu disusun, dibangun, dan di zaman bagaimanapun umat Islam berada. Dasar ini selain sesuai dengan pemerintahan yang dijalankan oleh *Khulafaur Rasyidin* juga terdapat dalam ayat al Qur'an, yaitu :¹³³

1. Kejujuran dan keikhlasan serta bertanggung jawab dalam menyampaikan amanat kepada ahlinya (rakyat) dengan tidak membeda-bedakan bangsa dan warna kulit;
2. Keadilan yang mutlak terhadap seluruh umat manusia dalam segala sesuatu;
3. Tauhid (mengesakan Allah), sebagaimana diperintahkan dalam ayat-ayat al Qur'an supaya menaati Allah dan Rasul-Nya;
4. Kedaulatan rakyat yang dapat dipahami dari perintah Allah yang mewajibkan kita taat kepada *ulil amri* (wakil-wakil rakyat).

Keempat dasar di atas sesuai dengan firman Allah S.W.T yang artinya :

¹³¹ Ahmad Dzakirin, *Konsep Negara Dalam Islam*, diakses dalam <http://ahmeddzakirin.blogspot.co.id/2010/09/bab-ii-konsep-negara-dalam-islam.html>, tanggal 27 September 2015, waktu : 6.06 am.

¹³² Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam*, Sinar Baru Algensindo, Bandung, 2013, hlm. 494.

¹³³ *Ibid.*, hlm. 496 dan 497.

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan *ulil amri* diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al Qu’ran) dan Rasul-Nya (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”. (An-Nisa’ ayat 58-59)

Ajaran al Qur’an yang berkenaan dengan politik sesungguhnya telah diterapkan oleh Rasulullah dalam kehidupan sehari-hari. Semenjak Islam lahir dan berada pada puncak kejayaannya setelah hijrah ke Madinah, masyarakat Islam telah memilih sistem negaranya yang berdasar pada politik Islam. Sebab ada beberapa keistimewaan pada sistem pemerintahan ini, yang membedakannya dengan sistem pemerintahan negara lain. Diantaranya adalah :¹³⁴

1. Kedaulatan hukum Ilahi

Prinsip dasar yang paling utama dalam negara Islam adalah bahwa sang penguasa (penetap hukum) itu hanyalah Allah, sedangkan pemimpin kaum Muslimin pada hakikatnya adalah *khilafah*. Seorang pemimpin tidak mutlak semata-mata hanya sebagai pengendali suatu kebijakan tetapi juga bertindak sesuai hukum Ilahi yang bersumber pada kitab Allah dan sunnah Rasulullah. Inilah prinsip dasar yang telah disebutkan dalam beberapa ayat di dalam al Qur’an, seperti Surat an-Nisa’ ayat 59, ayat 64, ayat 65, ayat 80, ayat 105, Surat al-Maidah ayat 44, ayat 45, ayat 47, dan masih banyak lagi.

¹³⁴ H2N, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Islam*, diakses dalam http://lathifatulwijdan.blogspot.co.id/2013/05/normal-0-false-false-false-in-x-none-ar_19.html, tanggal 27 September 2015, waktu : 6.03 am.

Rasulullah S.A.W juga telah menjelaskan tentang prinsip ini di dalam hadis-hadisnya. Beliau bersabda : “Apa yang diharamkan oleh Allah dalam kitab-Nya, maka halalkanlah olehmu, dan haramkanlah apa yang diharamkan-Nya”. Dalam hadist lain bahwa : “Aku tinggalkan bagimu dua perkara, kamu tidak akan sesat selama berpegang teguh pada keduanya, yaitu al Qur’an dan sunnah Rasulullah”.

2. Keadilan di antara manusia;

Prinsip kedua yang paling mendasar dalam membangun sebuah negara adalah adanya kesamaan kedudukan masyarakat di hadapan hukum Allah dan mereka harus melaksanakan hukum tersebut. Derajat mereka sama, baik itu dari kalangan rendah maupun pemimpin dan penguasa. Sebagaimana perintah Allah S.W.T kepada Nabi Muhammad S.A.W dalam Surat Asy-Syura ayat 15 :

فَلِذَلِكَ فَادَعُ وَاَسْتَقِمْ كَمَا اُمِرْتَ وَلَا تَتَّبِعْ اَهْوَاءَهُمْ وَقُلْ
 ءَاَمَنْتُ بِمَا اَنْزَلَ اللهُ مِنْ كِتَابٍ وَاُمِرْتُ لِاَعْدِلَ بَيْنَكُمْ اللهُ
 رَبُّنَا وَرَبُّكُمْ لَنَا اَعْمَلْنَا وَلَكُمْ اَعْمَلُكُمْ لَاحِجَّةٌ بَيْنَنَا
 وَبَيْنَكُمْ اللهُ يَجْمَعُ بَيْنَنَا وَاِلَيْهِ الْمَصِيرُ ﴿١٥﴾

Artinya : “Maka karena itu serulah (mereka kepada agama ini) dan tetaplah sebagai mana diperintahkan kepadamu dan janganlah mengikuti hawa nafsu mereka dan katakanlah : “Aku beriman kepada semua Kitab yang diturunkan Allah dan aku diperintahkan supaya berlaku adil diantara kamu. Allah-lah Tuhan kami dan Tuhan kamu. Bagi kami amal-amal kami dan bagi kamu amal-amal kamu. Tidak ada pertengkaran antara kami dan kamu, Allah mengumpulkan antara kita dan kepada-Nya-lah kembali (kita)”.

Maksudnya adalah : “Aku (Muhammad) diperintahkan untuk berbuat adil terhadap kalian tanpa memihak kepada salah satu golongan, aku tidak memihak kepada seorangpun dari kalian. Aku adalah penolong bagi yang mengikuti kebenaran dan musuh bagi yang menentangnya. Tidak ada perlakuan yang istimewa bagi orang-orang yang dekat denganku atau pun para pembesar dibanding yang lain. Yang *haq* berlaku untuk semua, begitu juga yang haram, halal, ataupun wajib berlaku untuk semua orang, bahkan sekalipun terhadap diriku tidak ada pengecualian dalam hukum Ilahi”.

3. Persamaan di antara kaum Muslimin;

Kesamaan ini berlaku bagi semua umat Muslim yang ada di dalam negara Islam tersebut. Bahwa semua umat Islam mempunyai hak yang sama tanpa memandang warna kulit, ras, bahasa maupun daerah. Tidak ada keistimewaan bagi seorang pun atau kelompok mana pun di dalam memperoleh hak ataupun kedudukan. Allah S.W.T berfirman :

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ

لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَنْفُسُكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artinya : “Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”.

Rasulullah juga menjelaskan dalam sabdanya : “Sesungguhnya Allah tidak memandang kepada rupa dan harta kamu, tetapi Allah melihat kepada hati dan amal perbuatan kamu”.

4. Tanggungjawab pemerintah;

Pemerintahan termasuk kekuasaannya dan kekayaannya merupakan amanat Allah dan umat Islam, di mana perwakilannya harus diserahkan kepada orang yang takut kepada Allah, adil, dan beriman. Maka tidak berhak bagi seorangpun untuk menjalankan amanah ini dengan cara yang tidak benar apalagi untuk tujuan pribadi.

Dalam Firman Allah dalam Surat an-Nisa ayat 58 :

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا﴾

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

Rasulullah juga bersabda : “Ketahuilah setiap dari kalian adalah pemimpin dan akan diminta pertanggungjawaban dari orang yang dipimpinnya, kepala negara adalah pemimpin rakyat dan dia akan diminta pertanggungjawaban dari yang dipimpinnya”.

5. Musyawarah;

Semua kalangan masyarakat termasuk pemerintah harus terlibat dalam pengambilan sebuah hukum. Pengambilan hukum tersebut dilakukan dengan cara musyawarah, diputuskan sesuai dengan pendapat serta aspirasi kaum Muslimin.

Khalifah Umar ra. pernah berkata : “Barangsiapa yang meminta kepemimpinan untuk dirinya atau orang lain tanpa bermusyawarah dengan kaum Muslimin, maka boleh bagimu untuk memerangnya”.

6. Taat dalam kebaikan;

Prinsip keenam adalah wajib mentaati pemerintah hanya dalam kebaikan saja, sedangkan dalam kemaksiatan tidak. Hal ini bermakna, apabila ada suatu perintah dari pemimpin kepada rakyatnya maka wajib untuk ditaati selama itu sesuai dengan undang-undang *syari'ah*. Sebaliknya, jika perintah itu bertentangan dengan hukum *syari'ah*, maka rakyat tidak berhak untuk melaksanakannya. Rasulullah S.A.W bersabda : “Seorang Muslim harus mendengarkan dan mentaati apa yang diperintahkan kepadanya, baik itu hal yang ia sukai maupun yang tidak ia sukai selama dalam kebaikan, jika perintah itu dalam hal kemaksiatan, maka tidak wajib untuk didengar dan ditaati ”.

7. Dilarang meminta kekuasaan;

Seseorang yang meminta suatu jabatan dalam pemerintahan secara umum, dan meminta *kekhilafahan* secara khusus, sedang ia berusaha keras

untuk mendapatkannya, maka dia adalah orang yang paling sedikit kebaikannya. Allah berfirman dalam Surat al-Qashash ayat 83 :

تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا
وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ ٨٣

Artinya : “Negeri akhirat itu, Kami jadikan untuk orang-orang yang tidak ingin menyombongkan diri dan berbuat kerusakan di (muka) bumi. Dan kesudahan (yang baik) itu adalah bagi orang-orang yang bertakwa”.

8. Menegakkan sistem hidup yang Islami;

Kewajiban pertama yang diberikan kepada seorang pemimpin dan jajarannya dalam negara Islam adalah menegakkan sistem hidup yang Islami dengan seutuhnya, tanpa adanya pengurangan ataupun penggantian. Dia harus memerintahkan untuk berbuat yang *ma'ruf*, menyebarkan kebaikan dan mempertahankan kebaikan itu, mencegah berbuat yang *mungkar*, serta membinasakan keburukan dan kerusakan.

Hal ini telah dijelaskan Allah di dalam al Qur'an dalam Surat al-Hajj ayat 41 :

الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ
وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَاللَّهُ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ ٤١

Artinya : “(Yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat *ma'ruf* dan mencegah dari perbuatan yang *mungkar*, dan kepada Allah-lah kembali segala urusan”.

Tugas yang diemban oleh Nabi Muhammad S.A.W serta nabi-nabi sebelumnya adalah menegakkan agama seperti yang diungkapkan dalam Al Qur'an Surat As-Syura ayat 13 :

﴿ شَرَعَ لَكُمْ مِنَ الدِّينِ مَا وَصَّى بِهِ نُوحًا وَالَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَمَا وَصَّيْنَا بِهِ إِبْرَاهِيمَ وَمُوسَى وَعِيسَى أَنْ أَقِيمُوا الدِّينَ وَلَا تَتَفَرَّقُوا فِيهِ كَبُرَ عَلَى الْمُشْرِكِينَ مَا تَدْعُوهُمْ إِلَيْهِ اللَّهُ يَجْتَبِي إِلَيْهِ مَنْ يَشَاءُ وَيَهْدِي إِلَيْهِ مَنْ يُنِيبُ ﴾ (13)

Artinya : “Dia telah mensyari’atkan bagi kamu tentang agama apa yang telah diwasiatkan-Nya kepada Nuh dan apa yang telah Kami wahyukan kepadamu dan apa yang telah Kami wasiatkan kepada Ibrahim, Musa dan Isa yaitu : Tegakkanlah agama dan janganlah kamu berpecah-belah tentangnya. Amat berat bagi orang-orang *musyrik* agama yang kamu seru mereka kepadanya. Allah menarik kepada agama itu orang yang dikehendaki-Nya dan memberi petunjuk kepada (agama)-Nya orang yang kembali (kepada-Nya).

Dalam Surat al-Anfal ayat 39, Allah S.W.T berfirman :

﴿ وَقَاتِلُوهُمْ حَتَّى لَا تَكُونَ فِتْنَةٌ وَيَكُونَ الدِّينُ كَلَهُ لِلَّهِ فَإِنِ انْتَهَوْا فَإِنَّ اللَّهَ بِمَا عَمَلُونَ بَصِيرٌ ﴾ (39)

Artinya : “Dan perangilah mereka, supaya jangan ada fitnah dan supaya agama itu semata-mata untuk Allah. Jika mereka berhenti (dari kekafiran), maka sesungguhnya Allah Maha Melihat apa yang mereka kerjakan”.

Kemudian dalam Surat al-Bayyinah ayat 5 bahwa :

﴿ وَمَا أُمِرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا اللَّهَ مُخْلِصِينَ لَهُ الدِّينَ حُنَفَاءَ وَيُقِيمُوا الصَّلَاةَ وَيُؤْتُوا الزَّكَاةَ وَذَلِكَ دِينُ الْقِيَمَةِ ﴾ (5)

Artinya : “Padahal mereka tidak disuruh kecuali supaya menyembah Allah dengan memurnikan ketaatan kepada-Nya dalam (menjalankan) agama yang lurus, dan supaya mereka mendirikan shalat dan menunaikan zakat; dan yang demikian itulah agama yang lurus”.

Oleh karena itu, kebijakan mendasar yang sangat penting dalam kepemimpinan Rasulullah S.A.W adalah menegakkan kehidupan yang Islami, sehingga tidak pernah kita lihat pada zaman Rasul kekacauan di dalam masyarakat seperti yang ada pada saat ini.

9. *Amar ma'ruf nahi munkar.*

Prinsip terakhir yang harus ada agar negara Islam berjalan dengan baik adalah setiap anggota masyarakat Islam berhak, bahkan wajib untuk mengatakan kalimat yang *haq*, memerintahkan untuk berbuat yang *ma'ruf*, menegakkan kebaikan sesuai dengan kemampuan masing-masing, melarang dan mencegah berbuat yang mungkar serta memberikan hukuman kepada pelaku kebatilan. Hal ini terdapat dalam firman Allah S.W.T dalam Surat al-Maidah ayat 2 :

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تُحِلُّوْا شَعْبِرَ اللّٰهِ وَلَا الشَّهْرَ الْحَرَامَ وَلَا
 اَهْدٰى وَلَا الْقَلْبَيْدَ وَلَا ءَامِيْنَ الْبَيْتِ الْحَرَامِ يَبْتَغُوْنَ فَضْلًا مِّنْ رَّبِّهِمْ
 وَرِضْوَانًا وَاِذَا حَلَلْتُمْ فَاصْطَادُوْا وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ اَنْ
 صَدُّوْكُمْ عَنِ الْمَسْجِدِ الْحَرَامِ اَنْ تَعْتَدُوْا وَتَعَاوَنُوْا عَلٰى الْبِرِّ
 وَالنَّقْوٰى وَلَا تَعَاوَنُوْا عَلٰى الْاِثْمِ وَالْعُدُوْنِ وَاتَّقُوا اللّٰهَ اِنَّ اللّٰهَ شَدِيْدُ
 الْعِقَابِ ﴿٢﴾

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu melanggar *syi'ar-syi'ar* Allah, dan jangan melanggar kehormatan bulan-bulan haram, jangan (mengganggu) binatang-binatang *hadya*, dan binatang-binatang *qalaa-id*, dan jangan (pula) mengganggu orang-orang yang mengunjungi Baitullah sedang mereka mencari kurnia dan keridhaan

dari Tuhannya dan apabila kamu telah menyelesaikan ibadah haji, maka bolehlah berburu. Dan janganlah sekali-kali kebencian(mu) kepada sesuatu kaum karena mereka menghalang-halangi kamu dari Masjidil Haram, mendorongmu berbuat aniaya (kepada mereka). Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. Dan bertakwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah amat berat siksa-Nya”



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Analisis Dampak Lalu Lintas Pada Jalan Provinsi Sebagai Persyaratan Perizinan di Bidang Bangunan Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020;

Pembangunan nasional untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana dimuat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan, kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah, dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju dan berkeadilan sosial.

Bangunan gedung sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak, perwujudan produktivitas, dan jati diri manusia. Oleh karena itu, penyelenggaraan bangunan gedung perlu diatur dan dibina demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional, andal, berjati diri, serta seimbang, serasi, dan selaras dengan lingkungannya.¹³⁵

Bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, dalam pengaturan bangunan gedung tetap mengacu pada peraturan penataan ruang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam

¹³⁵ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 222.

penyelenggaraan bangunan gedung, setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung, serta harus diselenggarakan secara tertib.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, mengatur fungsi bangunan gedung, persyaratan bangunan gedung, penyelenggaraan bangunan gedung, termasuk hak dan kewajiban pemilik dan pengguna bangunan gedung pada setiap tahap penyelenggaraan bangunan gedung, ketentuan tentang peran masyarakat dan pembinaan oleh pemerintah, dan sanksinya. Keseluruhan maksud dan tujuan pengaturan tersebut dilandasi oleh asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, dan keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya bagi kepentingan masyarakat yang berperikemanusiaan dan berkeadilan.

Masyarakat diupayakan untuk terlibat dan berperan secara aktif, bukan hanya dalam rangka pembangunan dan pemanfaatan bangunan gedung untuk kepentingan mereka sendiri, tetapi juga dalam meningkatkan pemenuhan persyaratan bangunan gedung dan tertib penyelenggaraan bangunan gedung pada umumnya.

Perwujudan bangunan gedung juga tidak terlepas dari peran penyedia jasa konstruksi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa konstruksi, baik sebagai perencana, pelaksana, pengawas atau manajemen konstruksi maupun jasa-jasa pengembangannya, termasuk penyedia jasa pengkaji teknis bangunan gedung. Oleh karena itu, pengaturan bangunan gedung ini juga harus berjalan seiring dengan pengaturan jasa konstruksi berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹³⁶

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 224.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, semua penyelenggaraan bangunan gedung, baik pembangunan maupun pemanfaatan yang dilakukan di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, masyarakat, dan oleh pihak asing, wajib mematuhi seluruh ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002.

Dalam menghadapi dan menyikapi kemajuan teknologi, baik informasi maupun arsitektur dan rekayasa, perlu adanya penerapan yang seimbang dengan tetap mempertimbangkan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dan karakteristik arsitektur dan lingkungan yang telah ada, khususnya nilai-nilai kontekstual, tradisional, spesifik, dan bersejarah.¹³⁷

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, juga memberikan ketentuan pertimbangan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat Indonesia yang sangat beragam. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah terus mendorong, memberdayakan, dan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk dapat memenuhi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 secara bertahap, sehingga jaminan keamanan, keselamatan, dan kesehatan masyarakat dalam menyelenggarakan bangunan gedung dan lingkungannya dapat dinikmati oleh semua pihak secara adil dan dijiwai semangat kemanusiaan, kebersamaan, dan saling membantu, serta dijiwai dengan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik.

Mengingat perwujudan bangunan gedung juga tidak terlepas dari peran penyedia jasa konstruksi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa konstruksi, baik sebagai perencana, pelaksana, pengawas atau manajemen konstruksi maupun jasa pengembangannya, termasuk penyedia jasa pengkaji teknis bangunan gedung. Oleh karena itu, pembinaan

¹³⁷ *Ibid.*

penyelenggaraan bangunan gedung ini juga ditujukan bagi masyarakat yang terkait dengan profesi di atas.¹³⁸

Aspek-aspek persyaratan administratif dan persyaratan teknis, penyelenggaraan, dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan bangunan gedung yang menjadi prioritas pengaturan yang perlu segera diterbitkan untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional, andal, dan berjati diri.

Sebagai landasan agar bangunan gedung dapat diwujudkan dan diselenggarakan sesuai fungsi yang ditetapkan, serta sebagai wadah kegiatan manusia yang memenuhi nilai-nilai kemanusiaan yang berkeadilan, termasuk aspek kepatutan dan kepantasan. Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan bangunan gedung, yaitu persyaratan keandalan teknis untuk menjamin keselamatan pemilik dan pengguna bangunan gedung, serta masyarakat dan lingkungan di sekitarnya, di samping persyaratan yang bersifat administratif. Di samping itu, setiap bangunan gedung tidak boleh mengganggu keseimbangan ekosistem dan lingkungan di sekitar bangunan gedung.¹³⁹

Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung. Persyaratan administratif bangunan gedung meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung, dan izin mendirikan bangunan. Persyaratan teknis bangunan gedung meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung. Penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah tanah dan/atau air untuk bangunan gedung harus memiliki izin penggunaan sesuai ketentuan yang berlaku. Persyaratan administratif dan teknis untuk bangunan gedung adat, bangunan gedung semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai kondisi sosial dan budaya setempat.¹⁴⁰

Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 28 Tahun, telah ditentukan persyaratan administratif bangunan gedung, yakni :

¹³⁸ *Ibid.*, hlm. 225.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

1. Status hak atas tanah dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
2. Status kepemilikan bangunan gedung;
3. Izin mendirikan bangunan gedung;
4. Kepemilikan dan pendataan bangunan gedung.

Persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan gedung meliputi persyaratan peruntukan lokasi, kepadatan, ketinggian, dan jarak bebas bangunan gedung yang ditetapkan untuk lokasi yang bersangkutan. Persyaratan lainnya adalah bangunan gedung yang dibangun di atas, dan/atau di bawah tanah, air, dan/atau prasarana dan sarana umum tidak boleh mengganggu keseimbangan lingkungan, fungsi lindung kawasan, dan/atau fungsi prasarana dan sarana umum yang bersangkutan.¹⁴¹

Selain itu, juga harus mematuhi persyaratan kepadatan dan ketinggian bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun, yang meliputi koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan ketinggian bangunan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan untuk lokasi yang bersangkutan.

Perencanaan pembangunan gedung merupakan kegiatan penyusunan rencana teknis bangunan sesuai dengan fungsi dan persyaratan teknis yang ditetapkan sebagai pedoman dalam pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan gedung meliputi kegiatan pendirian, perbaikan, penambahan, perubahan, atau pemugaran konstruksi gedung dan/atau instalasi dan/atau perlengkapan gedung sesuai dengan rencana teknis yang telah disusun.¹⁴²

Bagi pemerintah daerah, dalam melakukan pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung, baik untuk pemilik gedung, pengguna gedung, penyedia jasa konstruksi, dan masyarakat yang berkepentingan dengan tujuan untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan dan keandalan gedung yang memenuhi persyaratan administratif dan teknis, serta yang dilaksanakan dengan penguatan kapasitas penyelenggaraan yang efektif berdasarkan tata pemerintahan yang baik. Pembinaan meliputi pengaturan, pemberdayaan, dan

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 226.

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 228.

pengawasan terhadap kegiatan penyelenggaraan bangunan gedung. Pemberdayaan dilakukan dengan menyusun kebijakan untuk menerapkan peraturan perundang-undangan, melakukan peningkatan kapasitas lembaga-lembaga penyelenggara bangunan gedung serta melakukan penelitian dan pengembangan yang terus-menerus untuk perbaikan dan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.¹⁴³

Hal yang paling pokok dalam rangka pembinaan bangunan adalah bagaimana pemerintah daerah memberikan keringanan biaya izin mendirikan bangunan gedung, baik untuk rumah tinggal maupun untuk bangunan fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas ekonomi masyarakat dalam satu lingkungan.

Pelaksanaan pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan penyelenggaraan bangunan gedung di daerah juga didasarkan kepada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Agar upaya pembinaan tersebut dilaksanakan secara sistematis, konsisten, efektif, efisien, serta mampu mendukung tertib penyelenggaraan bangunan gedung dalam pembangunan nasional, diperlukan arahan mengenai penyelenggaraan pembinaan dan pembiayaan untuk pelaksanaan pembinaan bangunan gedung.¹⁴⁴

Pengawasan dilakukan dengan mendorong peran masyarakat untuk melakukan pemantauan penerapan peraturan perundang-undangan pada setiap penyelenggaraan bangunan gedung. Pemberdayaan kepada masyarakat yang belum mampu memenuhi persyaratan bangunan gedung dilakukan oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakat. Pengawasan pembangunan bangunan gedung adalah kegiatan pengawasan pelaksanaan konstruksi mulai dari penyiapan lapangan sampai dengan penyerahan hasil akhir pekerjaan atau kegiatan manajemen konstruksi pembangunan gedung.¹⁴⁵

Rencana teknis bangunan gedung dapat terdiri atas rencana-rencana teknis arsitektur, struktur dan konstruksi, mekanikal dan elektrikal, pertamanan, tata ruang dalam, dan disiapkan oleh penyedia jasa perencanaan yang memiliki sertifikat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dalam bentuk gambar rencana, gambar detail pelaksanaan, rencana kerja dan syarat-

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 229.

syarat administratif, syarat umum dan syarat teknis, rencana anggaran biaya pembangunan, dan laporan perencanaan.¹⁴⁶

Persetujuan rencana teknis bangunan gedung dalam bentuk izin mendirikan bangunan oleh pemerintah daerah berdasarkan asas kelayakan administrasi dan teknis, prinsip pelayanan prima, serta tata laksana pemerintahan yang baik. Perubahan rencana teknis bangunan gedung yang terjadi pada tahap pelaksanaan harus dilakukan oleh dan/atau atas persetujuan perencana teknis bangunan gedung, dan diajukan terlebih dahulu kepada instansi yang berwenang untuk mendapatkan pengesahan. Untuk bangunan gedung fungsi khusus, izin mendirikan bangunannya ditetapkan oleh pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah.¹⁴⁷

Pengaturan dalam pemberian izin pendirian dan penggunaan bangunan dilakukan untuk menjamin agar pertumbuhan fisik kota, dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan, tidak menimbulkan kerusakan penataan fisik kota.

Untuk setiap kegiatan pembangunan bangunan di wilayah perkotaan, masyarakat terlebih dahulu harus mengurus dan memperoleh Izin Mendirikan Bangunan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar pembangunan tersebut dapat berjalan dengan lancar dan tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dikemudian hari. Sedangkan pada saat penggunaan bangunan, harus terlebih dahulu memperoleh Izin Penggunaan Bangunan (IPB).

Ada beberapa hal mengapa mendirikan bangunan itu membutuhkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Izin Penggunaan Bangunan (IPB), yakni :¹⁴⁸

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 230.

1. Agar tidak menimbulkan gugatan pihak lain setelah bangunan berdiri, untuk itu sebelum mendirikan bangunan harus ada kejelasan status tanah yang bersangkutan. Hal ini bisa dilihat dari keberadaan surat-surat tanah seperti sertipikat, surat kavling, fatwa tanah, Risalah Panitia A, dan tanah tersebut tidak dihuni orang lain. Ketidakjelasan pemilikan tanah akan merugikan, baik pemilik tanah dan/atau pemilik bangunan;
2. Lingkungan kota memerlukan penataan dengan baik dan teratur, indah, aman, tertib, dan nyaman. Untuk mencapai tujuan ini penataan bangunan dengan baik diharapkan tidak memberikan dampak negatif bagi lingkungannya. Pelaksanaan pembangunan bangunan di perkotaan harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Kota. Karena itu, sebelum memperoleh Izin Mendirikan Bangunan masyarakat harus memperoleh Keterangan Rencana Kota terlebih dahulu;
3. Pemberian Izin Mendirikan Bangunan juga dimaksudkan untuk menghindari bahaya secara fisik bagi penggunaan bangunan. Untuk maksud ini, setiap pendirian bangunan memerlukan rencana pembangunan yang matang dan memenuhi standar/normalisasi teknis bangunan yang telah ditetapkan yang meliputi arsitektur, konstruksi, dan instalasinya termasuk instalasi kebakaran (sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran);
4. Pemantauan terhadap standar/normalisasi teknis bangunan melalui Izin Penggunaan Bangunan diharapkan dapat mencegah bahaya yang mungkin ditimbulkan terutama pada saat konstruksi bagi lingkungan, tenaga kerja, masyarakat sekitar, maupun bagi calon pemakai bangunan. Dengan demikian, pembangunan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan perencanaannya.

Perizinan yang berkaitan dengan Izin Mendirikan Bangunan untuk bangunan skala besar serta sebagai lokasi bisnis, perkantoran, atau *shopping centre*, tentunya didukung oleh rekomendasi yang diterbitkan oleh instansi terkait, terutama rekomendasi dari dinas yang menangani ketatakotaan (seperti Dinas Tata Ruang) dalam bentuk Ketetapan Rencana Kota dan Rencana Tata Letak Bangunan, rekomendasi dari Kanwil ATR/Badan Pertanahan Nasional Provinsi, rekomendasi Manajemen Lalu Lintas dari Dinas Perhubungan, dan Izin Lingkungan dari Dinas Lingkungan Hidup. Adapun dalam rangka penanaman modal bangunan yang akan dibangun ditambah lagi dengan

keharusan adanya rekomendasi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dari Dinas/Badan yang menangani Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah.

Pembangunan gedung di kawasan perkotaan harus pula memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Mengenai penataan ruang ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Keberadaan ruang yang terbatas, memerlukan penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Terkait dengan tesis ini, pada jalan provinsi keberadaan bangunan-bangunan membawa dampak tersendiri bagi lingkungan sekitarnya, sehingga diperlukan perencanaan tata ruang wilayah provinsi. Pada Pasal 22 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa :

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada :
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
 - b. Pedoman bidang penataan ruang; dan
 - c. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan :
 - a. Perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi;
 - b. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi;
 - c. Keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota;
 - d. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
 - e. Rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - f. Rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan;
 - g. Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - h. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Disebutkan di dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 bahwa :

- (1) Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat :
 - a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
 - b. Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
 - c. Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
 - d. Penetapan kawasan strategis provinsi;
 - e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
 - f. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk :
 - a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
 - c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
 - d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kabupaten/kota, serta keserasian antar sektor;
 - e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
 - f. Penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - g. Penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun;
- (4) Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun;
- (5) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara dan/atau wilayah provinsi yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun;
- (6) Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.

Pembangunan gedung-gedung di perkotaan, sebagaimana disebutkan di atas, harus memperhatikan rencana tata ruang wilayah sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Untuk perencanaan

tata ruang wilayah kota, diatur di dalam Pasal 25, Pasal 26 [kecuali ayat (1)], dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, dengan tambahan :

- a. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;
- b. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka non-hijau; dan
- c. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Di dalam Undang Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan juga mengamanatkan bahwa pembangunan wajib berwawasan lingkungan yang menuntut untuk memperhatikan lingkungan, sejak pembangunan itu direncanakan sampai pada waktu pelaksanaan pembangunan, sehingga diperlukan suatu dokumen yang memuat pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup, yaitu dokumen Analisis Dampak Lingkungan atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup-Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL).

Selain itu, pembangunan gedung di perkotaan terkait pula dengan sektor transportasi. Sektor transportasi memang memiliki peranan yang cukup penting dalam peningkatan mobilitas warga kota, baik dari segi kepentingan umum maupun pelayanan perdagangan dan jasa.

Menemukan permasalahan mendasar sektor transportasi merupakan salah satu upaya untuk menentukan posisi kota dalam merumuskan kebijakan sektor transportasi untuk senantiasa meningkatkan efisiensi dalam skala kota. Kesemrawutan, kemacetan, dan polusi udara yang terlihat dari kondisi lalu

lintas mencerminkan belum sadarnya warga kota dan pemerintah kota dalam turut menciptakan iklim kota yang nyaman.

Permasalahan utama sektor transportasi adalah perizinan di bidang transportasi belum mampu mencegah eksternalitas negatif di sektor transportasi, hal ini disebabkan oleh beberapa hal, yakni : ¹⁴⁹

1. Lemahnya koordinasi dan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah yang satu dengan yang lainnya (misalnya pemerintah kota dengan pemerintah provinsi);
2. Belum optimalnya organisasi sektor transportasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan sektor transportasi;
3. Lemahnya pengawasan pemerintah kota terhadap sektor transportasi;
4. Pemerintah kota membuka ruang publik yang seluas-luasnya bagi peningkatan kualitas pelayanan sektor transportasi.

Perkembangan kawasan perkotaan saat ini sangatlah pesat sejalan dengan perkembangan tuntutan masyarakat terhadap fasilitas umum dan fasilitas sosial untuk kegiatan dan/atau usaha terkait perkantoran, pusat perbelanjaan, pendidikan, dan sebagainya.

Setiap perkembangan dan pembangunan kawasan akan menimbulkan dampak bagi lingkungan dan sekitarnya, termasuk terhadap lalu lintas jalan. Tata guna lahan yang dulu tidak mempunyai pengaruh terhadap lalu lintas setelah dilakukan pengembangan/pembangunan akan memiliki dampak terhadap lalu lintas di sekitarnya.

Pengembangan kawasan di perkotaan yang dilakukan di perkotaan, selama ini masih kurang memperhatikan dampak terhadap lalu lintas jalan, sehingga mengakibatkan penurunan tingkat pelayanan jalan yang cukup signifikan. Penurunan tingkat jalan akan mengakibatkan aksesibilitas antar

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 314-317.

wilayah dapat terganggu, sehingga akan menghambat kegiatan ekonomi yang sedang berkembang.

Pembangunan dan pengoperasian kawasan juga sangat berpotensi menimbulkan dampak berupa terganggunya kelancaran lalu lintas, yang pada akhirnya akan mempengaruhi ketertiban, keamanan, kenyamanan, dan berpengaruh terhadap kesehatan lingkungan. Untuk mencegah dampak negatif dari pembangunan kawasan terhadap kondisi lalu lintas jalan berupa kemacetan dan potensi kecelakaan, maka dampak negatif tersebut dapat diminimalkan upaya melakukan analisis penataan dan pengendalian.

Setiap pengembang yang akan mendirikan bangunan baru di wilayah perkotaan, terlebih dahulu harus memiliki ijin analisis dampak lalu lintas yang dikeluarkan oleh pihak terkait. Analisis dampak lalu lintas merupakan perizinan yang diperuntukan bagi setiap warga dalam kelancaran lalu lintas.

Analisis dampak lalu lintas sebenarnya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan pada Pasal 99 dan Pasal 100. Pada Pasal 99 ayat 1 (satu) disebutkan bahwa : “Setiap rencana pembangunan pusat kegiatan, pemukiman dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan, wajib dilakukan analisis dampak lingkungan”.

Seperti halnya pendirian mall, perkantoran maupun fasilitas umum lainnya, sebelum dibangun harus melaporkan kepada pihak yang berkompeten, sehingga akan dikaji mengenai kelayakan pembangunan bangunan tersebut dari segi dampak lalu lintasnya, karena dikhawatirkan

apabila tidak dilakukan analisis dampak lalu lintas, akan terjadi kemacetan atau menggunakan badan jalan sebagai parkir kendaraan. Terlebih lagi dengan meningkatnya jumlah kendaraan, sedangkan fasilitas jalan tidak seimbang, sehingga sebelum mengeluarkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), harus ada izin analisis dampak lalu lintas terlebih dahulu.

Sebagaimana diketahui bahwa fungsi bangunan sebagai tempat aktivitas perekonomian, kebudayaan, sosial, dan pendidikan terkait dengan fungsi pemerintah daerah sebagai *agent of development*, *agent of change*, dan *agent of regulation*.

Dalam fungsinya yang demikian, pemerintah daerah berkepentingan terhadap izin-izin bangunan. Perizinan bangunan diberlakukan agar tidak terjadi kekacau-balauan dalam penataan ruang kota, dan merupakan bentuk pengendalian penggunaan ruang kota.

Hasil wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T selaku Kepala Bidang Lalu Lintas bahwa mengenai analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, merupakan kewenangan gubernur atau pemerintah provinsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf e Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan, yaitu :¹⁵⁰

Dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan, gubernur mempunyai wewenang :

- a. penyusunan dan penetapan rencana induk jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Provinsi;

¹⁵⁰ Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

- b. penyediaan perlengkapan jalan di jalan provinsi;
- c. pengelolaan terminal penumpang tipe B;
- d. pelaksanaan manajemen dan rekayasa lalu lintas untuk jaringan jalan provinsi;
- e. persetujuan hasil analisis dampak lalu lintas untuk jalan provinsi;
- f. audit dan inspeksi keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di jalan provinsi;
- g. penyediaan angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang antar kota dalam 1 (satu) Daerah;
- h. penetapan kawasan perkotaan untuk pelayanan angkutan perkotaan yang melampaui batas 1 (satu) Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah;
- i. penetapan rencana umum jaringan trayek antarkota dalam Daerah dan perkotaan serta kebutuhan Kendaraan Bermotor Umum yang melampaui batas 1 (satu) Kabupaten/Kota setelah mendapat persetujuan dari Menteri;
- j. penetapan rencana umum jaringan trayek pedesaan serta kebutuhan Kendaraan Bermotor Umum yang melampaui 1 (satu) Daerah kabupaten dalam 1 (satu) Daerah;
- k. penetapan wilayah operasi angkutan orang dengan menggunakan taksi dalam kawasan perkotaan yang wilayah operasinya melampaui Daerah kota/kabupaten dalam 1 (satu) Daerah;
- l. penerbitan izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek yang meliputi trayek perkotaan, antar kota dan perdesaan yang lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah;
- m. penerbitan izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek, yang meliputi taksi, antar jemput dan angkutan sewa khusus yang wilayah operasinya melampaui lebih dari 1 (satu) Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah;
- n. penetapan tarif kelas ekonomi untuk angkutan orang yang melayani trayek antarkota dalam Daerah provinsi serta angkutan perkotaan dan perdesaan yang melampaui 1 (satu) Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah.

Untuk keselamatan, keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan, maka dilakukan manajemen dan rekayasa lalu lintas pada jalan provinsi.¹⁵¹ Berdasarkan Pasal 35 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Jawa

¹⁵¹ Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

Tengah Nomor 1 Tahun 2020 bahwa manajemen dan rekayasa lalu lintas dilakukan dengan :

- a. penetapan prioritas angkutan massal melalui penyediaan lajur atau jalur atau jalan khusus;
- b. pemberian prioritas keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki;
- c. pemberian kemudahan bagi penyandang disabilitas;
- d. pemisahan atau pemilahan pergerakan arus lalu lintas berdasarkan peruntukan lahan, mobilitas, dan aksesibilitas;
- e. pepaduan berbagai moda angkutan;
- f. pengendalian Lalu Lintas pada persimpangan;
- g. pengendalian Lalu Lintas pada ruas jalan; dan/atau
- h. perlindungan terhadap lingkungan.

Manajemen dan rekayasa lalu lintas menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas adalah : “Serangkaian usaha dan kegiatan yang meliputi perencanaan, pengadaan, pemasangan, pengaturan, dan pemeliharaan fasilitas perlengkapan jalan dalam rangka mewujudkan, mendukung dan memelihara keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas”.

Hal tersebut sebagaimana diatur di dalam Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa : “Manajemen dan rekayasa lalu lintas dilaksanakan untuk mengoptimalkan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas dalam rangka menjamin keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan”.

Manajemen dan rekayasa lalu lintas menurut Pasal 93 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 dilakukan dengan :

- a. Penetapan prioritas angkutan massal melalui penyediaan lajur atau jalur atau jalan khusus;

- b. Pemberian prioritas keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki;
- c. Pemberian kemudahan bagi penyandang cacat;
- d. Pemisahan atau pemilahan pergerakan arus lalu lintas berdasarkan peruntukan lahan, mobilitas, dan aksesibilitas;
- e. Pemaduan berbagai moda angkutan;
- f. Pengendalian lalu lintas pada persimpangan;
- g. Pengendalian lalu lintas pada ruas jalan; dan/atau
- h. Perlindungan terhadap lingkungan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 32

Tahun 2011 bahwa :

Kegiatan manajemen dan rekayasa lalu lintas merupakan tanggung jawab :

- a. Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan untuk jalan nasional;
- b. Menteri yang bertanggung jawab di bidang jalan untuk jalan nasional;
- c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk jalan nasional, provinsi, kabupaten/kota dan desa;
- d. Gubernur untuk jalan provinsi;
- e. Bupati untuk jalan kabupaten dan jalan desa; dan
- f. Walikota untuk jalan kota.

Manajemen dan rekayasa lalu lintas merupakan salah satu kegiatan dalam penyelenggaraan di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan dalam kegiatan pelayanan langsung kepada masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum, dan/atau masyarakat.¹⁵²

Hal tersebut sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2011 tentang Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menyatakan bahwa :

¹⁵² Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

Penyelenggaraan di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b terdiri atas :

- a. Penetapan rencana umum lalu lintas dan angkutan jalan;
- b. Manajemen dan rekayasa lalu lintas;
- c. Persyaratan teknis dan laik jalan kendaraan bermotor;
- d. Perizinan angkutan umum;
- e. Pengembangan sistem informasi dan komunikasi di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan;
- f. Pembinaan sumber daya manusia penyelenggara sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan; dan
- g. Penyidikan terhadap pelanggaran perizinan angkutan umum, persyaratan teknis dan kelaikan jalan kendaraan bermotor yang memerlukan keahlian dan/atau peralatan khusus yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Kewenangan gubernur dalam melakukan manajemen dan rekayasa lalu lintas, yang salah satunya adalah kegiatan perencanaan, yang diantaranya meliputi inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas,¹⁵³ sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa :

- (1) Perencanaan dalam manajemen dan rekayasa lalu lintas dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, menteri yang bertanggung jawab di bidang jalan, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, gubernur, bupati, atau walikota sesuai dengan kewenangannya;
- (2) Perencanaan dalam manajemen dan rekayasa lalu lintas yang dilakukan oleh gubernur, bupati, atau walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapatkan rekomendasi dari instansi terkait yang memuat pertimbangan sesuai dengan kewenangannya;
- (3) Instansi terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2), untuk manajemen dan rekayasa lalu lintas yang dilakukan oleh gubernur, meliputi :

¹⁵³ Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

- a. Kementerian yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, mengenai sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan;
 - b. Kementerian yang bertanggung jawab di bidang jalan, mengenai jalan; dan
 - c. Kepolisian Negara Republik Indonesia, mengenai operasional manajemen dan rekayasa lalu lintas.
- (4) Instansi terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2), untuk manajemen dan rekayasa lalu lintas yang dilakukan oleh bupati atau walikota, meliputi :
- a. Kementerian yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, mengenai sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan;
 - b. Kementerian yang bertanggung jawab di bidang jalan, mengenai jalan;
 - c. Kepolisian Negara Republik Indonesia, mengenai operasional manajemen dan rekayasa lalu lintas; dan
 - d. Pemerintah provinsi setempat.
- (5) Perencanaan dalam manajemen dan rekayasa lalu lintas oleh gubernur dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah provinsi yang berbatasan;
- (6) Perencanaan dalam manajemen dan rekayasa lalu lintas oleh bupati atau walikota dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota yang berbatasan.

Terkait dengan inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas, berdasarkan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 bertujuan untuk : “Mengetahui dampak lalu lintas terhadap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan.

Inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi yang dilakukan oleh gubernur, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011, kewenangannya meliputi : ¹⁵⁴

¹⁵⁴ Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

1. Inventarisasi dan analisis jalan yang terganggu fungsinya akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur;
2. Inventarisasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang menimbulkan gangguan keselamatan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan; dan
3. Analisis peningkatan lalu lintas akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur.

Hasil wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT . selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan bahwa manajemen dan rekayasa lalu lintas ini dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan. Adapun kedudukan, tugas pokok, dan fungsi Dinas Perhubungan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah, yaitu :¹⁵⁵

1. Pasal 2 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016

Dinas Perhubungan merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan Bidang Perhubungan yang menjadi kewenangan Daerah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui Sekretaris Daerah.

2. Pasal 3 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016

Dinas Perhubungan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan Bidang Perhubungan yang menjadi kewenangan Daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah.

3. Pasal 4 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016

¹⁵⁵ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Dinas Perhubungan menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan Bidang Lalu Lintas Jalan, Angkutan Jalan, Jaringan Transportasi dan Perkeretaapian, dan Pelayaran;
- b. pelaksanaan kebijakan Bidang Lalu Lintas Jalan, Angkutan Jalan,
- c. Jaringan Transportasi dan Perkeretaapian, dan Pelayaran;
- d. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan Bidang Lalu Lintas Jalan, Angkutan Jalan, Jaringan Transportasi dan Perkeretaapian, dan Pelayaran;
- e. pelaksanaan pembinaan administrasi dan kesekretariatan kepada seluruh unit kerja di lingkungan Dinas; dan
- f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur, sesuai tugas dan fungsinya.

Sebagaimana disebutkan bahwa manajemen dan rekayasa lalu lintas tersebut, meliputi kegiatan perencanaan, pengaturan, perekayasaan, pemberdayaan, dan pengawasan. Manajemen dan rekayasa lalu lintas dilakukan oleh gubernur setelah mendapat rekomendasi dari instansi terkait. Manajemen dan rekayasa lalu lintas dalam kegiatan perencanaan, salah satunya adalah melaksanakan inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas.¹⁵⁶

Inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas bertujuan untuk mengetahui dampak lalu lintas terhadap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan.

Inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas tersebut, meliputi kegiatan berikut :¹⁵⁷

¹⁵⁶ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

¹⁵⁷ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

1. Inventarisasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang menimbulkan gangguan keselamatan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan; dan
2. Analisis peningkatan lalu lintas akibat pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur.

Analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi diwajibkan bagi setiap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan pada jalan provinsi.

Sedangkan yang dimaksud dengan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur disebutkan dalam Pasal 44 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020, yaitu :

1. Pusat kegiatan, berupa bangunan untuk kegiatan perdagangan, kegiatan perkantoran, kegiatan industri, fasilitas pendidikan, fasilitas pelayanan umum; dan/atau kegiatan lain yang dapat menimbulkan bangkitan dan/atau tarikan lalu lintas.
2. Permukiman, berupa perumahan dan permukiman, rumah susun dan apartemen; dan/atau permukiman lain yang dapat menimbulkan bangkitan dan/atau tarikan lalu lintas.
3. Infrastruktur, berupa akses ke dan dari jalan tol, pelabuhan, bandar udara, terminal, stasiun kereta api, pool kendaraan, fasilitas parkir untuk umum; dan/atau infrastruktur lainnya.

Hasil wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, bahwa kegiatan pembangunan kawasan yang dalam proses pembangunannya perlu terlebih dahulu dilakukan studi analisis dampak lalu lintas sebagai berikut :¹⁵⁸

1. Permukiman;
2. Apartemen;
3. Pusat perkantoran/pemerintahan dan/atau perdagangan;
4. Pusat perbelanjaan;
5. Toko swalayan/supermarket;
6. Restaurant;
7. Hotel;
8. Rumah sakit;
9. Universitas/sekolah;
10. Kawasan industri;
11. Terminal;
12. Pelabuhan/bandara;
13. Stadion;
14. Tempat ibadah.

Disebutkan di dalam Pasal 99 ayat (2) dan Pasal 99 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 bahwa :

- (2) Analisis dampak lalu lintas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat :
 - a. Analisis bangkitan dan tarikan lalu lintas dan angkutan jalan;

¹⁵⁸ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

- b. Simulasi kinerja lalu lintas tanpa dan dengan adanya pengembangan;
 - c. Rekomendasi dan rencana implementasi penanganan dampak;
 - d. Tanggung jawab pemerintah dan pengembang atau pembangun dalam penanganan dampak; dan
 - e. Rencana pemantauan dan evaluasi.
- (3) Hasil analisis dampak lalu lintas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu syarat bagi pengembang untuk mendapatkan izin pemerintah dan/atau pemerintah daerah menurut peraturan perundang-undangan.

Analisis dampak lalu lintas dilakukan oleh lembaga konsultan yang memiliki tenaga ahli bersertifikat. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 100

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 bahwa :

- (1) Analisis dampak lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (1) dilakukan oleh lembaga konsultan yang memiliki tenaga ahli bersertifikat;
- (2) Hasil analisis dampak lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (3) harus mendapatkan persetujuan dari instansi yang terkait di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 75 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Analisis Dampak Lalu Lintas menyebutkan di dalam Pasal 9 bahwa :

- (1) Kegiatan Analisis Dampak Lalu Lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) hasilnya dituangkan dalam bentuk dokumen basil Analisis Dampak Lalu Lintas;
- (2) Dokumen hasil Analisis Dampak Lalu Lintas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat :
 - a. Perencanaan dan metodologi analisis dampak lalu lintas, meliputi :
 1. Penjelasan rencana pembangunan baru atau pengembangan;
 2. Cakupan wilayah kajian berdasarkan rencana pembangunan atau pengembangan;
 3. Perkiraan transportasi yang digunakan seperti bangkitan/ tarikan lalu lintas, distribusi perjalanan, pemilihan moda, pembebanan, akses dan/atau kebutuhan parkir;
 4. Penetapan tahun dasar yang dipakai sebagai dasar analisis;
 5. Periode analisis paling sedikit 5 (lima) tahun;
 6. Kebutuhan pengumpulan data lalu lintas;

7. Karakteristik dan intensitas tata guna lahan eksisting maupun kondisi yang akan datang;
 8. Penggunaan dan pemilihan model transportasi; dan
 9. Metodologi penyusunan dokumen hasil analisis dampak lalu lintas;
- b. Analisis kondisi lalu lintas dan angkutan jalan saat ini, meliputi :
1. Kondisi prasarana jalan paling sedikit memuat geometrik jalan, perkerasan jalan, dimensi potongan melintang jalan, fungsi jalan, status jalan, kelas jalan, dan perlengkapan jalan;
 2. Kondisi lalu lintas eksisting paling sedikit memuat data historis volume lalu lintas, volume gerakan membelok, tundaan membelok, panjang antrian, kecepatan rata-rata kendaraan, waktu perjalanan, okupansi jalan, data penumpang angkutan umum, pejalan kaki, dan pesepeda; dan
 3. Kondisi angkutan jalan paling sedikit memuat jaringan trayek, faktor muat, jenis kendaraan dan waktu tunggu.
- c. Analisis Bangkitan/Tarikan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan akibat pembangunan berdasarkan kaidah teknis transportasi dengan menggunakan faktor *trip rate* yang ditetapkan secara nasional;
- d. Analisis distribusi perjalanan;
- e. Analisis pemilihan moda;
- f. Analisis pembebanan perjalanan;
- g. Simulasi kinerja lalu lintas yang dilakukan terhadap analisis dampak lalu lintas, meliputi :
1. Simulasi kinerja lalu lintas sebelum pembangunan;
 2. Simulasi kinerja lalu lintas pada saat pembangunan;
 3. Simulasi kinerja lalu lintas setelah pembangunan; dan
 4. Simulasi kinerja lalu lintas dalam jangka waktu paling sedikit 5 (lima) tahun.
- h. Rekomendasi dan rencana implementasi penanganan dampak, yang meliputi :
1. Peningkatan kapasitas ruas dan/atau persimpangan jalan;
 2. Penyediaan angkutan umum;
 3. Manajemen dan rekayasa lalu lintas pada ruas jalan;
 4. Manajemen kebutuhan lalu lintas;
 5. Penyediaan fasilitas parkir berupa gedung parkir dan/atau taman parkir;
 6. Penyediaan akses keluar dan akses masuk untuk orang, kendaraan pribadi dan kendaraan barang;
 7. Penyediaan fasilitas bongkar muat barang;
 8. Penataan sirkulasi lalu lintas di dalam kawasan;

9. Penyediaan fasilitas pejalan kaki dan berkemampuan khusus;
 10. Penyediaan fasilitas perlengkapan jalan di dalam kawasan;
 11. Penyediaan sistem informasi lalu lintas;
 12. Penyediaan fasilitas tempat menaik dan menurunkan penumpang untuk angkutan umum di dalam kawasan; dan/atau
 13. Penyediaan fasilitas penyeberangan.
- i. Rincian tanggung jawab Pemerintah dan Pengembang atau Pembangun dalam penanganan dampak berupa kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf h.
 - j. Rencana pemantauan dan evaluasi yang memuat :
 1. Pemantauan oleh Pemerintah, meliputi :
 - a) Pemantauan terhadap implementasi dari rekomendasi penanganan dampak; dan
 - b) Pemantauan terhadap kinerja ruas jalan di sekitar wilayah pembangunan atau pengembangan termasuk akses masuk dan keluar kendaraan di lokasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur.
 2. Pemantauan oleh Pengembang atau Pembangun, meliputi :
 - a) Pemantauan dan evaluasi terhadap akses dan sirkulasi lalu lintas kendaraan di dalam lokasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur;
 - b) Pemantauan terhadap fasilitas parkir; dan
 - c) Pemantauan terhadap rambu, marka, dan fasilitas perlengkapan jalan lainnya di dalam lokasi pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur.
 - k. Gambaran umum lokasi yang akan dibangun atau dikembangkan, meliputi :
 1. Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah;
 2. Peta lokasi yang memuat tentang jenis bangunan, rencana pembangunan baru atau pengembangan;
 3. Kondisi fisik sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan di sekitar lokasi rencana pembangunan baru atau pengembangan;
 4. Kondisi sosial ekonomi di sekitar lokasi rencana pembangunan baru atau pengembangan; dan
 5. Kondisi lalu lintas dan pelayanan angkutan jalan yang ada di sekitar lokasi rencana pembangunan baru atau pengembangan.

Hasil analisis dampak lalu lintas yang dilakukan oleh lembaga konsultan yang memiliki tenaga ahli bersertifikat, wajib mendapat persetujuan gubernur. Hasil analisis dampak lalu lintas, yang telah mendapat persetujuan

gubernur, merupakan salah satu syarat bagi pengembang atau pembangun untuk memperoleh :¹⁵⁹

1. Izin lokasi;
2. Izin mendirikan bangunan; atau
3. Izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus, sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang bangunan gedung.

Apabila pengembang dan pembangun tidak memenuhi ketentuan analisis dampak lalu lintas, maka gubernur dapat merekomendasikan peninjauan ulang terhadap perizinan yang telah diterbitkan.

Untuk memberikan persetujuan terhadap hasil analisis dampak lalu lintas, maka gubernur membentuk tim evaluasi dokumen hasil analisis dampak lalu lintas. Tim evaluasi tersebut, terdiri atas unsur pembina sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, pembina jalan, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pembentukan tim evaluasi dokumen hasil analisis dampak lalu lintas ditetapkan dengan keputusan gubernur.

Tim evaluasi dokumen hasil analisis dampak lalu lintas, mempunyai tugas, antara lain :

1. Melakukan penilaian terhadap hasil analisis dampak lalu lintas; dan
2. Menilai kelayakan rekomendasi yang diusulkan dalam hasil analisis dampak lalu lintas.

Hasil penilaian tim evaluasi dalam melakukan penilaian terhadap hasil analisis dampak lalu lintas dan menilai kelayakan rekomendasi yang diusulkan

¹⁵⁹ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

dalam hasil analisis dampak lalu lintas wajib disampaikan kepada gubernur. Dalam hal, hasil penilaian tim evaluasi menyatakan bahwa hasil analisis dampak lalu lintas yang akan disampaikan kepada gubernur belum memenuhi persyaratan, maka kepala dinas akan mengembalikan hasil analisis kepada pengembang atau pembangun untuk disempurnakan. Dalam hal hasil penilaian tim evaluasi menyatakan hasil analisis dampak lalu lintas yang akan disampaikan kepada gubernur telah memenuhi persyaratan, maka kepala dinas akan meminta pengembang atau pembangun untuk membuat dan menandatangani surat pernyataan kesanggupan melaksanakan semua kewajiban yang tercantum dalam dokumen hasil analisis dampak lalu lintas. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan semua kewajiban merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari dokumen hasil analisis dampak lalu lintas.¹⁶⁰

Kewajiban untuk mendapatkan hasil analisis dampak lalu lintas yang akan disampaikan kepada gubernur yang telah memenuhi persyaratan dan pengembang atau pembangun telah membuat dan menandatangani surat pernyataan kesanggupan untuk melaksanakan semua kewajiban yang tercantum dalam dokumen hasil analisis dampak lalu lintas, harus terpenuhi sebelum dan selama pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur dioperasikan.¹⁶¹

Pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi memerlukan data, antara lain meliputi data tata guna lahan, data lalu lintas, data

¹⁶⁰ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

¹⁶¹ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

prasarana jalan, dan data sistem transportasi. Analisis dampak lalu lintas, bentuknya berupa rekomendasi yang dikeluarkan oleh kepala dinas atas nama gubernur Jawa Tengah, yang sebelumnya pemohon melalui konsultan analisis dampak lalu lintas membuat dokumen tentang analisis dampak lalu lintas.¹⁶²

Sedangkan sanksi administratif yang dapat dijatuhkan terhadap pengembang atau pembangun yang melanggar pernyataan kesanggupan untuk melaksanakan semua kewajiban yang tercantum dalam dokumen hasil analisis dampak lalu lintas, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 58 dan Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011, yaitu :

1. Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011

- (1) Setiap pengembang atau pembangun yang melanggar pernyataan kesanggupan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (1) dikenai sanksi administratif oleh pemberi izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
 - a. Peringatan tertulis;
 - b. Penghentian sementara pelayanan umum;
 - c. Penghentian sementara kegiatan;
 - d. Denda administratif;
 - e. Pembatalan izin; dan/atau
 - f. Pencabutan izin.

2. Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011

- (1) Sanksi administratif berupa peringatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2) huruf a dikenai sebanyak 3 (tiga) kali dengan jangka waktu masing-masing 30 (tiga puluh) hari kalender;
- (2) Dalam hal pengembang atau pembangun tidak melaksanakan kewajiban setelah berakhirnya jangka waktu peringatan tertulis ke 3 (tiga), dikenai sanksi administratif berupa penghentian sementara pelayanan umum dan/atau penghentian sementara kegiatan selama 30 (tiga puluh) hari kalender;

¹⁶² Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

- (3) Dalam hal pengembang atau pembangun tetap tidak melaksanakan kewajiban setelah berakhirnya jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikenai denda paling banyak 1% (satu per seratus) dari nilai kewajiban yang harus dipenuhi oleh pengembang atau pembangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (3);
- (4) Dalam waktu 10 (sepuluh) hari kalender sejak tanggal pengenaan sanksi denda administratif atau 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak pembayaran denda, pengembang atau pembangun tidak melaksanakan kewajibannya, izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 dibatalkan atau dicabut.

Dengan diundangkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan, Kabupaten/Kota mensyaratkan agar pengembang atau pemilik pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur sebelum mengurus perizinan di bidang bangunan, mengajukan dulu persetujuan analisis dampak lalu lintas (jalan provinsi) Ke Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah.¹⁶³

Kabupaten/kota sering tidak mentaati perintah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020, yaitu dengan tetap menerima dan memproses pengajuan analisis dampak lalu lintas, walaupun bukan merupakan kewenangannya (jalan Provinsi dan jalan nasional), dengan alasan bahwa yang mengetahui kondisi suatu daerah adalah daerah itu sendiri.¹⁶⁴

Apabila terjadi peningkatan terhadap kinerja dari jaringan transportasi yang ada, berarti dampak lalu lintas yang timbul sebagai akibat dari pembangunan gedung yang direncanakan, menunjukkan hasil sesuai yang

¹⁶³ Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

¹⁶⁴ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

diharapkan, sehingga rencana pembangunan tersebut telah layak dan baik untuk dilaksanakan.¹⁶⁵

Adanya analisis dampak lalu lintas memberikan akibat yang positif, yaitu dapat mengatasi masalah kemacetan. Adanya evaluasi dampak lalu lintas diharapkan bahwa perencanaan untuk jangka panjang suatu sistem jaringan jalan akan menjadi lebih baik, sehingga permasalahan kemacetan dapat dihindari lebih awal.¹⁶⁶

Dapat disimpulkan bahwa secara garis besar pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi bahwa :

1. Setiap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan wajib dilakukan analisis dampak lalu lintas;
2. Hasil analisis dampak lalu lintas merupakan salah satu persyaratan pengembang atau pembangun untuk memperoleh izin lokasi, izin mendirikan bangunan, atau izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang bangunan gedung;
3. Hasil analisis dampak lalu lintas disusun dalam bentuk dokumen hasil analisis dampak lalu lintas dan harus mendapat persetujuan dari :

¹⁶⁵ Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

¹⁶⁶ Wawancara dengan Erry Derima Ryanto, ATD, M.T, selaku Kepala Bidang Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

- a. Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, untuk jalan nasional;
 - b. Gubernur, untuk jalan provinsi;
 - c. Bupati, untuk jalan kabupaten dan/atau jalan desa; atau
 - d. Walikota, untuk jalan kota.
4. Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, gubernur, bupati, atau walikota sesuai dengan kewenangannya, membentuk tim evaluasi dokumen hasil analisis dampak lalu lintas;
 5. Sesuai dengan kewenangannya untuk dapat memberikan persetujuan analisis dampak lalu lintas berada pada menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, gubernur, bupati, atau walikota sesuai dengan kewenangannya, dalam hal ini di tingkat provinsi dikoordinasikan dalam tim oleh Dinas yang membidangi sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, (yaitu Dinas Perhubungan).

B. Kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi;

Pemerintah dalam berbagai literatur hukum administrasi negara dikatakan menyelenggarakan tugas yang istimewa (*bestuurszorg*), yaitu sebagai wujud konkrit dari negara yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat seluas-luasnya. Dalam kapasitasnya sebagai lembaga yang secara sah merepresentasi negara agar fungsi negara dapat diwujudkan secara konkrit,

pemerintah memiliki *dual function*, yaitu sebagai lembaga hukum publik maupun sebagai lembaga hukum privat.¹⁶⁷

Sebagai lembaga hukum publik, pemerintah bertindak merealisasikan tugas hukum publik negara berdasarkan aturan-aturan hukum publik. Sedangkan sebagai lembaga hukum privat, pemerintah berkedudukan hukum seperti subjek hukum privat (*natuurlijk/rechts-persoon*), bertindak atas dasar hukum privat dan mengikatkan diri pada konsekuensi-konsekuensi hukum privat yang timbul sebagai akibat perbuatan hukumnya.¹⁶⁸

Pemerintah perlu diberikan hak untuk memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri disebabkan keharusan bagi pemerintah untuk menjalankan secara efektif tugas-tugas pemerintahan (*bewindvoeren*), yang pada akhirnya juga bermuara pada keperluan untuk mengusahakan kesejahteraan rakyat.

Praktik pemerintahan sehari-hari memperlihatkan bahwa sekalipun pemerintah lebih dikenal sebagai badan hukum publik, tetapi pemerintah juga menjalankan aktivitas keperdataan, misalnya perbuatan pemerintah yang menjual, menyewakan atau menyewa barang-barang inventaris pemerintahan, melakukan kontrak dalam proses realisasi tender pengadaan barang dan jasa pemerintahan, dan sebagainya.

Berikut ini, dapat disajikan beberapa pandangan mengenai *publiek domein*, antara lain :

1. Pandangan yang dianut di Perancis;

¹⁶⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesatu, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 87.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Sistem hukum di Perancis membedakan kepunyaan privat (*privaat domein*) dengan kepunyaan publik (*publiek domein*) pemerintah. Menurut hukum di Perancis bahwa : ¹⁶⁹

- a. Kepunyaan privat adalah benda-benda yang dimiliki oleh negara seperti : tanah, rumah dinas bagi pegawai, gedung-gedung perusahaan negara, dan sebagainya. Hukum yang mengatur *privaat domein* berlaku sama seperti hukum yang mengatur kepunyaan perdata biasa warga masyarakat (*gewone burgerlijke eigendom*) yang diatur dalam Pasal 570 KUHPerdata;
- b. Kepunyaan publik adalah benda-benda yang disediakan untuk dipakai oleh publik, misalnya jalan-jalan umum, lapangan-lapangan, jembatan-jembatan, pelabuhan, dan sebagainya. Kepunyaan publik adalah segala benda yang dengan langsung dipergunakan untuk penyelenggaraan kepentingan publik (*voor openbare dienst*). Kepunyaan publik tidak diatur dengan sistem hukum yang berlaku seperti dalam kepemilikan perdata biasa, tetapi oleh peraturan-peraturan hukum tersendiri/khusus (hukum mengenai *domein publiek*).

Sehubungan substansi hukum dari benda-benda yang termasuk *publiek domein*, dalam literatur Hukum Administrasi Negara, terdapat beberapa pendapat, antara lain : ¹⁷⁰

- a. Proudhon

Pemerintah bukanlah pemilik (*eigenaar*) benda-benda yang termasuk dalam kelompok *publiek domein*. Hal itu disebabkan peraturan-peraturan yuridis mengenai kepemilikan perdata biasa yang di Indonesia pernah diatur berdasarkan Pasal 570 KUHPerdata, tidak berlaku bagi benda-benda yang termasuk *publiek domein*. Dalam hal tersebut, pemerintah yang menjalankan otoritas negara, hanya memiliki kewenangan menguasai dan mengawasi saja.

- b. Maurice Hauriou dan Andre Laubadere

Publiek domein hanya dikuasai negara sebagai milik secara administratif saja. Jadi, kewenangan negara dalam penguasaan atas *publiek domein* hanya dalam bentuk kewenangan penguasaan secara

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 88.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 89.

administratif saja, tidak memiliki secara penuh seperti dalam kepemilikan perdata.

c. Marcell Walline

Sekalipun negara adalah pemilik (*eigenaar*) dari benda-benda yang termasuk dalam klasifikasi *publiek domein*, dalam menjalankan hak miliknya secara normal (*in de normale eigendoms bevoegdheden*) kekuasaan negara itu terbatas. Pembatasan terhadap penguasaan negara tersebut disebabkan oleh tujuan pemanfaatan benda-benda tersebut untuk kepentingan publik atau oleh dinas pemerintahan umum. Selama tujuan dari benda dipergunakan untuk kepentingan umum/publik, negara tidak diperbolehkan mengasingkan (*vervreemden*) atau tidak dapat dijadikan jaminan (*borg*) kepada pihak ketiga.

2. Pandangan yang dianut di Belanda.

a. Pendapat Thorbecke de la Bassecour Caan dkk.¹⁷¹

Publiek domein mempunyai kedudukan hukum yang berbeda dengan kepunyaan privat. Dasar hukumnya adalah Pasal 576 BW Belanda (Pasal 520 KUHPperdata) yang menyatakan bahwa halaman-halaman dan benda-benda yang tidak bergerak lainnya, yang tidak dikuasai atau dipelihara oleh pemiliknya seperti benda-benda warisan yang tidak ada ahli warisnya adalah milik negara. Selain itu, Pasal 577 BW Belanda (Pasal 521 KUHPperdata) menyatakan bahwa termasuk milik negara adalah jalan-jalan (*wegen en straten*) yang berada di bawah tanggung jawabnya. Lebih lanjut dikatakan bahwa berdasarkan Pasal 593 BW (Pasal 573 KUHPperdata), Pasal 1368 BW (Pasal 1332 KUHPperdata) dan Pasal 1990 BW (Pasal 1933 KUHPperdata) bahwa benda-benda yang secara yuridis terletak di luar perniagaan, tidak dapat dijadikan objek kepemilikan (*bezit*), sehingga tidak bisa dijadikan objek dalam perjanjian maupun transaksi. Dengan demikian, perjanjian untuk mengalihkan hak atas benda-benda tersebut juga dilarang. Jadi, negara tidak dapat menjadi pemilik (*eigenaar*) dari benda-benda yang termasuk dalam klasifikasi *publiek domein*.

b. Von Reken

Von Reken tidak sependapat dengan pendapat kedua ahli di atas. Argumentasi hukumnya adalah :¹⁷²

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 90.

¹⁷² *Ibid.*

- 1) Benda-benda yang disediakan untuk kepentingan umum bukanlah benda-benda yang terletak di luar perniagaan/ transaksi;
- 2) Negara merupakan pemilik (*eigenaar*) berdasarkan hukum privat terhadap benda-benda yang diklasifikasikan sebagai *publiek domein* sekalipun. Hukum privat dalam BW Belanda dapat diterapkan juga terhadap benda-benda yang tergolong sebagai *publiek domein* dengan syarat tidak bertentangan dengan tujuan publiknya. Manakala benda-benda itu disediakan untuk kepentingan umum, maka benda-benda itu hanya secara sebagian saja terletak di luar perniagaan.

Pendapat dari Von Reken tersebut ada yang diterima oleh para sarjana Belanda, namun sebagian yang lain ditolak. Pendapat Von Reken yang diterima oleh sebagian besar sarjana Belanda adalah pendapat yang menyatakan bahwa badan-badan publik adalah pemilik (*eigenaar*) dari *publiek domein*. Hukum privat berlaku juga bagi benda-benda yang tergolong *publiek domein*, termasuk kemungkinan bahwa benda-benda tersebut dapat dibebani dengan hak-hak kebendaan oleh orang atau badan hukum perdata. Pendapat Von Reken yang ditolak adalah pendapat yang menyatakan bahwa benda-benda yang disediakan untuk dinas umum sehubungan dengan tujuannya, untuk sebagian ditarik kembali dari cakupan pengaturan hukum privat.¹⁷³

c. Menurut Kranenburg - Vegting¹⁷⁴

Badan-badan hukum pemerintahan adalah pemilik dari *publiek domein* dan memiliki kewenangan kepemilikan penuh seperti hak kepemilikan yang oleh sistem hukum diberikan kepada seorang pemilik benda pada umumnya berdasarkan hukum keperdataan. Badan-badan pemerintah itu dapat mengubah tujuan benda-benda *publiek domein* itu, mengasingkannya dengan atau tanpa mengubah tujuan dari pemanfaatan benda-benda tersebut, maupun untuk membebaninya dengan hak-hak kebendaan yang lebih bersifat terbatas.

d. De Haan dkk.¹⁷⁵

Benda-benda *publiek domein* milik pribadi dari pemerintah/ negara (*het privaate domein van de overheid*) memiliki status hukum yang kurang lebih sama dengan barang-barang milik pribadi orang atau badan hukum perdata biasa. Barang-barang tersebut dapat digunakan untuk dimanfaatkan bagi kepentingan sendiri bagi instansi pemerintah

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 91.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*

dan tidak ditujukan untuk kepentingan umum, misalnya gedung-gedung kantor, rumah-rumah dinas, mobil-mobil dinas, barang-barang perabot kantor, peralatan kantor, dan sebagainya.

e. Yurisprudensi Pengadilan Negeri Belanda¹⁷⁶

Negara adalah *eigenaar* perdata biasa dari benda-benda yang termasuk milik publik. Bahkan, dalam hal benda-benda tersebut dipergunakan untuk kepentingan umum/publik. Namun, terhadap benda-benda yang disediakan untuk kepentingan umum, berlaku sistem hukum (*rechtsregiem*) tersendiri. Hal itu oleh Von Reken disebutkan sebagai “berada di luar perniagaan”.

f. Putusan Hoge Raad tanggal 7 Juni 1918¹⁷⁷

Dalil bahwa negara adalah *eigenaar* dari benda-benda *publiek domein* yang ditujukan untuk peruntukan publik dapat diterima. Namun, manakala terjadi perubahan tujuan suatu benda yang dipindahkan dari kekuasaan negara ke dalam kekuasaan kotapraja, peraturan hukum mengenai *eigendom* yang terdapat dalam BW Belanda tidak berlaku. Sehingga walaupun benda-benda *publiek domein* yang diperuntukkan bagi kepentingan umum/publik juga merupakan suatu *eigendom* biasa, terhadap pemindahan penguasaan benda-benda itu berlaku sistem hukum (*rechtsregiem*) tersendiri.

Salah satu klasifikasi lain mengenai barang/jasa publik dan barang/jasa privat dikemukakan oleh Howlett dan Ramesh, yang membedakannya menjadi 4 (empat) macam barang/jasa, yaitu :¹⁷⁸

1. Barang/jasa privat ;

Ini adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti misalnya makanan atau jasa potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seorang pengguna.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 92.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Ratminto, dkk., *Manajemen Pelayanan - Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 7.

2. Barang/jasa publik;

Ini adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah, seperti misalnya penerangan jalan atau keamanan, yang tidak dapat dibatasi penggunaannya, dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh banyak pengguna.

3. Peralatan

Peralatan publik ini kadang-kadang disebut juga sebagai barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Contoh barang/jasa semi publik adalah jembatan atau jalan raya yang tetap masih dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seorang pengguna, tetapi yang memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.

4. Barang/jasa milik bersama

Barang/jasa milik bersama adalah barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh barang/jasa milik bersama adalah ikan di laut yang kuantitasnya berkurang setelah terjadinya pemaknaan, tetapi yang tidak mungkin untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatinya.

Jalan merupakan benda publik yang menduduki arti yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun kehidupan sosial masyarakat. Pemerintah diberikan wewenang sebagai penguasa dalam pengelolaan jalan berdasarkan hak menguasai negara. Pengurusan jalan (*administration of roads*) merupakan salah satu tugas pemerintah yang paling utama/penting di dalam rangka pelayanan kemasyarakatan (*staatszorg, staats bemoienis*).¹⁷⁹

Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas umum yang layak yang harus diatur dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan

¹⁷⁹ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction the Indonesia Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 202.

oleh Pasal 34 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengurusan barang milik publik dipandang sangat penting mengingat banyak dari barang-barang itu pemakaiannya ditujukan bagi kepentingan umum (*verstaan met openbare bestemming*), seperti halnya gedung-gedung, sekolah, rumah sakit, bandar udara, stasiun kereta api, stasiun pembangkit tenaga listrik, jalan, jembatan, waduk, pengairan, sungai, dan lain sebagainya.¹⁸⁰

Salah satu barang milik publik yang berdaya guna dan menyangkut hajat hidup para warga masyarakat adalah jalan (*roads*). Peranan jalan selaku prasarana perhubungan darat sungguh penting bagi upaya pembangunan. Hampir semua warga masyarakat merupakan pemakai jasa jalan.¹⁸¹

Pengaturan mengenai jalan sebelumnya pernah diatur melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 berpendirian bahwa jalan mempunyai peranan penting dalam bidang ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, serta digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Jalan mempunyai peranan untuk mendorong pengembangan semua satuan wilayah pengembangan di dalam usaha mencapai tingkat perkembangan antar daerah yang semakin merata. Di samping itu, jalan merupakan kesatuan sistem jaringan jalan yang mengikat dan menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah yang berada di dalam pengaruh pelayanannya dalam satu hubungan hirarki.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 203.

Sehubungan dengan keperluan untuk semakin menyempurnakan pengaturan mengenai jalan, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Alasan penggantian undang-undang yang mengatur mengenai jalan adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum pengaturan tentang jalan. Hal itu disebabkan adanya berbagai perkembangan dan perubahan penataan sistem pemerintahan negara yang berorientasi pada otonomi daerah serta adanya tantangan persaingan global dan tuntutan peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan jalan. Dapat disimpulkan bahwa alasan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 meliputi alasan sistem, alasan internasional dan alasan partisipasi.

Sehubungan dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 dibuat Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan. Pengertian jalan menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 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.

Sama halnya dengan Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan, menyebutkan pengertian jalan sebagai :

Seluruh bagian Jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi Lalu Lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah

permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel.

Jalan sebagai salah satu prasarana transportasi yang merupakan urat nadi kehidupan masyarakat mempunyai peranan penting dalam usaha pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kerangka tersebut, jalan mempunyai peranan untuk mewujudkan sasaran pembangunan seperti pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi, dan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Jalan sebagai bagian prasarana transportasi mempunyai peran penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dari aspek ekonomi, jalan sebagai modal sosial masyarakat merupakan katalisator diantara proses produksi, pasar dan konsumen akhir. Dari aspek sosial budaya, keberadaan jalan membuka cakrawala masyarakat yang dapat menjadi wahana perubahan sosial, membangun toleransi, dan mencairkan sekat budaya. Dari aspek lingkungan, keberadaan jalan diperlukan untuk mendukung pembangunan berkelanjutan. Dari aspek politik, keberadaan jalan menghubungkan dan mengikat antar daerah. Sedangkan dari aspek pertahanan dan keamanan, keberadaan jalan memberikan akses dan mobilitas dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan.

Ditinjau dari segi kewilayahan, melalui peran penting jalan dalam membentuk struktur wilayah, penyelenggaraan jalan pada hakikatnya

dimaksudkan untuk mewujudkan perkembangan antar daerah yang seimbang dan pemerataan hasil pembangunan (*road infrastructures for all*).

Konsep penguasaan negara atas jalan, baik dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 [Pasal 1 ayat (2), Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2)] dilanjutkan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004. Penguasaan atas jalan ada pada negara. Penguasaan oleh negara tersebut memberi wewenang kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan (Pasal 13 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004). Konsep yang pernah dianut oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 menentukan bahwa penguasaan atas jalan ada pada negara. Berdasarkan hak penguasaan atas jalan dimaksud, negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk melaksanakan pembinaan jalan. Wewenang pelaksanaan pembinaan jalan yang ada pada pemerintah, dapat dilimpahkan dan/atau diserahkan kepada instansi-instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah dan dapat pula diserahkan kepada badan hukum atau perorangan dengan memperhatikan sebesar-besarnya kepentingan umum.

Penyelenggaraan jalan didasarkan atas asas-asas berikut ini :¹⁸²

1. Asas kemanfaatan;

Semua kegiatan penyelenggaraan jalan dapat memberikan nilai tambah yang sebesar-besarnya, baik bagi pemangku kepentingan (*stake holders*) maupun bagi kepentingan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

2. Asas keamanan dan keselamatan;

¹⁸² W. Riawan Tjandra, *op.cit.*, hlm. 134 dan 135.

Semua kegiatan penyelenggaraan jalan harus memenuhi persyaratan keteknikan jalan. Sedangkan asas keselamatan berkenaan dengan kondisi permukaan jalan dan kondisi geometrik jalan.

3. Asas keserasian;

Penyelenggaraan jalan disesuaikan dengan keharmonisan lingkungan sekitarnya.

4. Asas keselarasan;

Penyelenggaraan jalan dilaksanakan memperhatikan keterpaduan dengan sektor lain.

5. Asas keseimbangan;

Penyelenggaraan jalan dilakukan memperhatikan keseimbangan antar wilayah dan pengurangan kesenjangan sosial.

6. Asas keadilan;

Penyelenggaraan jalan termasuk jalan tol harus memberikan perlakuan yang sama terhadap semua pihak dan tidak mengarah kepada pemberian keuntungan terhadap pihak-pihak tertentu dengan cara atau alasan apapun. Penyelenggaraan jalan dilaksanakan memperhatikan keterpaduan dengan sektor lain.

7. Asas transparansi dan akuntabilitas;

Penyelenggaraan jalan prosesnya harus dapat diketahui masyarakat dan asas akuntabilitas menghendaki agar hasil penyelenggaraan jalan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

8. Asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;

Penyelenggaraan jalan harus dilaksanakan berlandaskan pemanfaatan sumber daya dan ruang yang optimal dan asas keberhasilgunaan menghendaki pencapaian hasil sesuai dengan sasaran.

9. Asas kebersamaan dan kemitraan

Penyelenggaraan jalan harus melibatkan peran serta pemangku kepentingan melalui suatu hubungan kerja yang harmonis, setara, timbal-balik dan sinergis.

Tujuan pengaturan penyelenggaraan jalan adalah :¹⁸³

1. Mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan jalan;
2. Mewujudkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan jalan;
3. Mewujudkan peran penyelenggara jalan secara optimal dalam pemberian layanan kepada masyarakat;
4. Mewujudkan pelayanan jalan yang andal dan prima serta berpihak kepada kepentingan masyarakat;
5. Mewujudkan sistem jaringan jalan yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mendukung terselenggaranya sistem transportasi yang terpadu; dan
6. Mewujudkan pengusahaan jalan tol yang transparan dan terbuka.

Berkaitan dengan upaya mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, terhadap jalan dilakukan pengelompokan. Jalan sesuai dengan peruntukannya terdiri atas jalan umum dan jalan khusus [Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004]. Jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum. Sebaliknya, jalan khusus adalah jalan yang dibangun oleh instansi, badan usaha, perseorangan, atau kelompok masyarakat untuk kepentingan sendiri.

Jalan umum tersebut dikelompokkan menurut sistem, fungsi, status dan kelas, yaitu :¹⁸⁴

1. Pengelompokan jalan menurut sistem;

Sistem jaringan jalan terdiri atas :

- a. Sistem jaringan jalan primer;

Sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan.

- b. Sistem jaringan jalan sekunder.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 136-139.

Sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di kawasan perkotaan.

2. Pengelompokan jalan menurut fungsinya;

Menurut fungsinya dikelompokkan sebagai berikut :

a. Jalan arteri;

Jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna.

b. Jalan kolektor;

Jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.

c. Jalan lokal;

Jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.

d. Jalan lingkungan.

Jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, dan kecepatan rata-rata rendah.

3. Pengelompokan jalan menurut statusnya;

Berdasarkan statusnya, jalan dikelompokkan atas :

a. Jalan nasional;

Jalan arteri dan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan antar ibukota provinsi, dan jalan strategis nasional, serta jalan tol.

b. Jalan provinsi;

Jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten/kota, atau antar ibukota kabupaten/kota, dan jalan strategis provinsi.

c. Jalan kabupaten;

Jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang tidak termasuk huruf a dan huruf b, yang menghubungkan ibukota kabupaten dengan ibukota kecamatan, antar ibukota kecamatan, ibukota kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, antar pusat kegiatan lokal, serta jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah kabupaten, dan jalan strategis kabupaten.

d. Jalan kota;

Jalan umum dalam sistem jaringan sekunder yang menghubungkan antar pusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dengan persil, menghubungkan antar persil, serta menghubungkan antar pusat permukiman yang berada di dalam kota.

e. Jalan desa.

Jalan umum yang menghubungkan kawasan dan/atau antar permukiman di dalam desa, serta jalan lingkungan.

4. Pengelompokan jalan berdasarkan kelasnya.

Pengelompokan jalan berdasarkan kelas diperlukan untuk mengatur penggunaan jalan dan kelancaran lalu lintas [Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004]. Pembagian kelas jalan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan bahwa jalan dikelompokkan

dalam beberapa kelas berdasarkan :

- a. Fungsi dan intensitas lalu lintas guna kepentingan pengaturan penggunaan jalan dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan; dan
- b. Daya dukung untuk menerima muatan sumbu terberat dan dimensi kendaraan bermotor.

Pengelompokan jalan menurut kelas jalan sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, terdiri atas :

- a. Jalan kelas I, yaitu jalan arteri dan kolektor yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar tidak melebihi 2.500 (dua ribu lima ratus) milimeter, ukuran panjang tidak melebihi 18.000 (delapan belas ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 4.200 (empat ribu dua ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat 10 (sepuluh) ton;
- b. Jalan kelas II, yaitu jalan arteri, kolektor, lokal, dan lingkungan yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar tidak melebihi 2.500 (dua ribu lima ratus) milimeter, ukuran panjang tidak melebihi 12.000 (dua belas ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 4.200 (empat ribu dua ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat 8 (delapan) ton;
- c. Jalan kelas III, yaitu jalan arteri, kolektor, lokal, dan lingkungan yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar tidak melebihi 2.100 (dua ribu seratus) milimeter, ukuran panjang tidak melebihi 9.000 (sembilan ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 3.500 (tiga ribu lima ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat 8 (delapan) ton; dan
- d. Jalan kelas khusus, yaitu jalan arteri yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar melebihi 2.500 (dua ribu lima ratus) milimeter, ukuran panjang melebihi 18.000 (delapan belas ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 4.200 (empat ribu dua ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat lebih dari 10 (sepuluh) ton.

Penetapan kelas jalan pada setiap ruas jalan menurut ketentuan

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, dilakukan oleh :

- a. Pemerintah, untuk jalan nasional;
- b. Pemerintah provinsi, untuk jalan provinsi;
- c. Pemerintah kabupaten, untuk jalan kabupaten; atau
- d. Pemerintah kota, untuk jalan kota.

Wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional.

Ruang lingkup wewenang tersebut mencakup pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.

Wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan provinsi. Ruang lingkup wewenang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan jalan provinsi. Dalam hal pemerintah provinsi belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya,

pemerintah provinsi dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada pemerintah.

Wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan desa. Sedangkan wewenang pemerintah kota dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota. Wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota dan jalan desa tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan. Dalam hal pemerintah kabupaten/kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya tersebut, pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan sebagian wewenang tersebut kepada pemerintah provinsi.

Berikut diuraikan perspektif normatif pengaturan, pembinaan dan pembangunan jalan, yakni :

1. Pengaturan jalan;¹⁸⁵

a. Pengaturan jalan nasional;

Pengaturan jalan nasional meliputi :

- 1) Penetapan fungsi jalan untuk ruas jalan arteri dan jalan kolektor yang menghubungkan antar ibukota provinsi dalam sistem jaringan jalan primer;
- 2) Penetapan status jalan nasional;
- 3) Penyusunan perencanaan umum jaringan jalan nasional.

b. Pengaturan jalan provinsi;

Pengaturan jalan provinsi meliputi:

- 1) Perumusan kebijakan penyelenggaraan jalan provinsi berdasarkan kebijakan nasional di bidang jalan;
- 2) Penyusunan pedoman operasional penyelenggaraan jalan provinsi dengan memperhatikan keserasian antar wilayah provinsi;

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 140 dan 141.

- 3) Penetapan fungsi jalan dalam sistem jaringan jalan sekunder dan jalan kolektor yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten, antar ibukota kabupaten, jalan lokal, dan jalan lingkungan dalam sistem jaringan jalan primer;
- 4) Penetapan status jalan provinsi;
- 5) Penyusunan perencanaan jaringan jalan provinsi.

c. Pengaturan jalan kabupaten dan jalan desa;

Pengaturan jalan kabupaten dan desa, meliputi :

- 1) Perumusan kebijakan penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa berdasarkan kebijakan nasional di bidang jalan dengan memperhatikan keserasian antar daerah dan antar kawasan;
- 2) Penyusunan pedoman operasional penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa;
- 3) Penetapan status jalan kabupaten dan jalan desa;
- 4) Penyusunan perencanaan jaringan jalan kabupaten dan jalan desa.

d. Pengaturan jalan kota.

Pengaturan jalan kota meliputi:

- 1) Perumusan kebijakan penyelenggaraan jalan kota berdasarkan kebijakan nasional di bidang jalan dengan memperhatikan keserasian antar daerah dan antar kawasan;
- 2) Penyusunan pedoman operasional penyelenggaraan jalan kota;
- 3) Penetapan status jalan kota;
- 4) Penyusunan perencanaan jaringan jalan kota.

2. Pembinaan jalan secara umum dan jalan nasional;¹⁸⁶

a. Pembinaan jalan nasional;

- 1) Pengembangan sistem bimbingan, penyuluhan, serta pendidikan dan pelatihan di bidang jalan;
- 2) Pemberian bimbingan, penyuluhan, dan pelatihan para aparatur di bidang jalan;
- 3) Pengkajian serta penelitian dan pengembangan teknologi bidang jalan raya yang terkait;
- 4) Pemberian fasilitas penyelesaian sengketa antar provinsi dalam penyelenggaraan jalan; dan
- 5) Penyusunan dan penetapan norma, standar, kriteria, dan pedoman pembinaan jalan.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 141 dan 142.

- b. Pembinaan jalan provinsi;
 - 1) Pemberian bimbingan, penyuluhan, serta pendidikan dan pelatihan para aparatur penyelenggara jalan provinsi dan aparatur penyelenggara jalan kabupaten/kota;
 - 2) Pengkajian serta penelitian dan pengembangan teknologi di bidang jalan untuk jalan provinsi; dan
 - 3) Pemberian fasilitas penyelesaian sengketa antar kabupaten/kota dalam penyelenggaraan jalan.
 - c. Pembinaan jalan kabupaten dan jalan desa;
 - 1) Pemberian bimbingan, penyuluhan, serta pendidikan dan pelatihan para aparatur penyelenggara jalan kabupaten dan desa;
 - 2) Pemberian izin, rekomendasi, dispensasi, dan pertimbangan pemanfaatan ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan; dan
 - 3) Pengembangan teknologi terapan di bidang jalan untuk jalan kabupaten dan jalan desa.
 - d. Pembinaan jalan kota.
 - 1) Pemberian bimbingan, penyuluhan, serta pendidikan dan pelatihan para aparatur penyelenggara jalan kota;
 - 2) Pemberian izin, rekomendasi, dispensasi, dan pertimbangan pemanfaatan ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan; dan
 - 3) Pengembangan teknologi terapan di bidang jalan untuk jalan kota.
3. Pembangunan jalan,¹⁸⁷
- a. Pembangunan jalan nasional;
 - 1) Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan nasional;
 - 2) Pengoperasian dan pemeliharaan jalan nasional;
 - 3) Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan nasional.
 - b. Pembangunan jalan provinsi;
 - 1) Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan provinsi;
 - 2) Pengoperasian dan pemeliharaan jalan provinsi;

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 142 dan 143.

- 3) Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan provinsi.
- c. Pembangunan jalan kabupaten dan jalan desa;
 - 1) Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan kabupaten dan jalan desa;
 - 2) Pengoperasian dan pemeliharaan jalan kabupaten dan jalan desa;
 - 3) Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan kabupaten dan jalan desa.
- d. Pembangunan jalan kota.
 - 1) Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan kota;
 - 2) Pengoperasian dan pemeliharaan jalan kota;
 - 3) Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan kota.
4. Pengawasan jalan.¹⁸⁸
 - a. Pengawasan jalan nasional;
 - 1) Evaluasi kinerja penyelenggaraan jalan nasional; dan
 - 2) Pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan nasional.
 - b. Pengawasan jalan provinsi;
 - 1) Evaluasi kinerja penyelenggaraan jalan provinsi; dan
 - 2) Pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan provinsi.
 - c. Pengawasan jalan kabupaten dan jalan desa;
 - 1) Evaluasi kinerja penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa; dan
 - 2) Pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan kabupaten dan jalan desa.
 - d. Pengawasan jalan kota.
 - 1) Evaluasi kinerja penyelenggaraan jalan kota; dan
 - 2) Pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan kota.

¹⁸⁸ *Ibid.*

Jalan merupakan prasarana transportasi yang memiliki 2 (dua) fungsi dasar, yaitu untuk menggerakkan volume lalu lintas dan menyediakan akses bagi lahan di sekitarnya. Sehubungan dengan fungsi jalan, maka jalan dituntut agar harus lancar dan juga harus memberikan kemudahan untuk penetrasi kedalam suatu lahan atau daerah. Suatu arus lalu lintas dapat dikatakan lancar apabila arus lalu lintas tersebut dapat melewati suatu ruas jalan tanpa mengalami hambatan atau gangguan dari jalan atau arah lain.

Sebagaimana disebutkan bahwa perkembangan perkotaan, menyebabkan jalan-jalan menjadi sesak karena banyaknya aktivitas masyarakat yang juga mempengaruhi transportasi di perkotaan.

Dapat dikatakan permasalahan transportasi perkotaan masa mendatang sudah berada di depan mata. Selain urbanisasi, beberapa kecenderungan lain yang perlu dicermati, yang akan sangat mempengaruhi transportasi perkotaan, adalah sebagai berikut :¹⁸⁹

1. Semakin jauh rata-rata pergerakan manusia setiap hari, maka semakin mahalnya harga tanah di pusat perkotaan yang menyebabkan lahan permukiman semakin bergeser ke pinggiran kota, sedangkan tempat pekerjaan cenderung semakin terpusat di pusat perkotaan. Hal ini menyebabkan seseorang akan bergerak lebih jauh dan lebih lama untuk mencapai tempat kerja. Semakin jauh dan semakin lama seseorang membebani jaringan jalan, semakin tinggi pula kontribusinya terhadap kemacetan;
2. Semakin banyak wanita yang bekerja, maka tidak dapat disangkal lagi, kebutuhan keluarga pada masa sekarang tidak hanya bisa ditunjang oleh penghasilan suami saja. Perlu ada tambahan lain, dan ini menyebabkan istri juga harus bekerja, yang berakibat sehingga menyebabkan semakin banyaknya pergerakan yang dilakukan oleh keluarga;

¹⁸⁹ Ofyar Z. Tamin, *op.cit.*, hlm. 3.

3. Semakin banyak pelajar dan mahasiswa, maka ada kecenderungan persaingan yang semakin ketat di masa mendatang yang menyebabkan pendidikan berkelanjutan seperti kursus, pelatihan, pendidikan bergelar paruh waktu menjadi suatu keharusan bagi seseorang yang telah bekerja. Kecenderungan ini menyebabkan terjadi pergerakan tambahan ke pusat kota, tempat biasanya pusat pendidikan tersebut berlokasi;
4. Semakin banyak wisatawan, menjadikan tingginya tekanan yang dirasakan oleh setiap orang yang tinggal di daerah perkotaan menyebabkan rekreasi menjadi suatu kebutuhan utama. Sudah barang tentu hal ini pun menyebabkan semakin banyaknya pergerakan.

Oleh karena transportasi perkotaan sangat mempengaruhi pergerakan masyarakat, terutama dalam melakukan aktivitas, maka diperlukan pengaturan terhadap sistem transportasi dalam penyelenggaraan perhubungan, terutama di Provinsi Jawa Tengah.

Tujuan dari pengaturan penyelenggaraan perhubungan dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan perhubungan melalui sistem transportasi yang efektif dan efisien guna mendorong perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 bahwa penyelenggaraan perhubungan bertujuan untuk :

- a. mewujudkan pelayanan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan, pelayaran, perkeretaapian, dan penerbangan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu untuk memperlancar arus perpindahan orang dan/atau barang, menjangkau seluruh pelosok wilayah Daerah, mendorong peningkatan perekonomian Daerah, serta memajukan kesejahteraan masyarakat;
- b. mewujudkan etika dan berbudaya keselamatan dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan, pelayaran, perkeretaapian, dan penerbangan; dan
- c. mewujudkan penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan, pelayaran, perkeretaapian, dan penerbangan.

Dalam sistem transportasi, tujuan dari perencanaan adalah penyediaan fasilitas untuk pergerakan penumpang/barang dari satu tempat ke tempat lain atau dari berbagai pemanfaatan lahan. Sedangkan dalam sistem pengembangan lahan, tujuan dari perencanaan adalah untuk tercapainya fungsi bangunan dan harus menguntungkan. Dilihat dari kedua tujuan tersebut sering kali menimbulkan konflik. Hal inilah yang menjadi asumsi mendasar dari analisis dampak lalu lintas untuk menjembatani kedua tujuan di atas, atau dengan kata lain proses perencanaan transportasi dan pengembangan lahan mengikat satu sama lainnya.

Pengembangan lahan tidak akan terjadi tanpa sistem transportasi, sedangkan sistem transportasi tidak mungkin disediakan apabila tidak melayani kepentingan ekonomi atau aktivitas pembangunan. Pembangunan suatu kawasan atau bangunan baru akan berdampak langsung terhadap lalu lintas di sekitar kawasan tersebut. Untuk itu diperlukan data historis lalu lintas yang digunakan sebagai dasar untuk menetapkan pengaruh dari kawasan baru terhadap jalan-jalan di sekitarnya.

Analisa dampak lalu lintas akan digunakan untuk memperkirakan kondisi lalu lintas mendatang, baik untuk kondisi tanpa adanya “pembangunan kawasan” maupun “dengan pembangunan kawasan”. Analisis dampak lalu lintas adalah suatu studi khusus yang menilai efek-efek yang ditimbulkan oleh lalu lintas yang dibangkitkan oleh suatu pengembangan kawasan terhadap jaringan transportasi di sekitarnya.

Analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi pada dasarnya merupakan salah satu upaya agar pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur tidak menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan terkait dengan penyelenggaraan perhubungan pada jalan provinsi.¹⁹⁰

Adapun kendala sebelum pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, yakni keluhan dari para pendiri atau pembangun dalam penyiapan dokumen persyaratan untuk pelaksanaan analisis dampak lalu lintas. Bagi para pendiri atau pembangun, dokumen analisis dampak lalu lintas dianggap memperpanjang birokrasi perizinan. Dokumen analisis dampak lalu lintas tidak terintegasi dengan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan, sehingga pemohon mempunyai kewajiban untuk membuat dua dokumen, yaitu dokumen analisis dampak lalu lintas dan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan.¹⁹¹

Akan tetapi, terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, khususnya Dinas Perhubungan yang menangani analisis dampak lalu lintas, diantaranya adalah :¹⁹²

¹⁹⁰ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

¹⁹¹ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

¹⁹² Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

1. Kurang maksimal dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan analisis dampak lalu lintas yang meliputi pra pembangunan dan pasca pembangunan;
2. Pemerintah Kabupaten/Kota khususnya Dinas/Kantor Perhubungan dalam melaksanakan analisis dampak lalu lintas sering tidak berpedoman pada kewenangan analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan;
3. Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang menangani perizinan di bidang bangunan tidak memahami peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait, sehingga mereka tetap memproses pengajuan Izin Mendirikan Bangunan dan izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang bangunan gedung;
4. Kurangnya penegakan hukum atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan, khususnya pada Pasal 44 ayat (1).

Dapat disimpulkan bahwa kendala sebelum dilaksanakannya analisis dampak lalu lintas berupa kesulitan yang dialami oleh pihak pendiri atau pembangun dalam memenuhi dokumen persyaratan untuk pelaksanaan analisis dampak lalu lintas. Sedangkan, kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi diantaranya kurangnya pengawasan, analisis dampak lalu lintas tidak berpedoman pada kewenangan analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan, kurangnya pemahaman terhadap peraturan

perundang-undangan dan ketentuan terkait, serta kurangnya penegakan hukum atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020.

C. Upaya penyelesaian terhadap kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi.

Seiring dengan berjalannya waktu, perkembangan kota dan tata guna lahan selalu berkembang dan berubah mengikuti kebutuhan dan kebijakan pembuat keputusan, baik di lingkungan pemerintahan daerah maupun pemerintah pusat. Salah satu perkembangan dari tataguna lahan di perkotaan adalah adanya perubahan peruntukan kawasan yang berubah menjadi pusat-pusat kegiatan. Baik pusat kegiatan yang bersifat jasa komersial maupun pusat kegiatan yang bersifat pelayanan kepada masyarakat.¹⁹³

Pembangunan suatu pusat kegiatan primer dalam wilayah perkotaan akan dapat merubah struktur ruang kota pada kawasan pembangunan pusat kegiatan dilaksanakan. Perubahan struktur ruang kota akan berpengaruh kepada pola pergerakan yang pada akhirnya akan membebani jaringan jalan yang ada di suatu wilayah.¹⁹⁴

Setiap rencana pengembangan kegiatan dan/atau usaha di suatu kawasan akan memberikan dampak terhadap wilayah di sekitarnya, termasuk dampaknya terhadap lalu lintas jalan. Dampak lalu lintas jalan tersebut perlu diantisipasi dan ditangani secara tepat sesuai dengan lokasi, jenis, dan skala dampak yang akan ditimbulkannya.

Studi analisis dampak lalu lintas adalah studi yang meliputi kajian terhadap jaringan jalan yang terpengaruh oleh pengembangan kawasan, sejauh radius tertentu. Kewajiban melakukan studi analisis dampak lalu lintas

¹⁹³ Departemen Perhubungan, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Direktorat Bina Sistem Transportasi Perkotaan, Satuan Kerja Pengembangan Sistem Transportasi Ramah Lingkungan dan Andhika Angkayasa Konsultan, *Laporan Akhir, Perencanaan Teknis Dampak Lalu Lintas Pembangunan Pusat Kegiatan Pada Ruas Jalan Nasional Di Wilayah Perkotaan*, Departemen Perhubungan dan Andhika Angkayasa Konsultan, Jakarta, 2009, hlm. 1-3.

¹⁹⁴ *Ibid.*

tergantung pada bangkitan lalu lintas yang ditimbulkan oleh pengembangan kawasan. Besarnya tingkat bangkitan lalu lintas tersebut ditentukan oleh jenis dan besaran peruntukan lahan.

Beberapa jenis guna lahan/kawasan yang dalam proses pembangunannya perlu terlebih dahulu dilakukan studi analisis dampak lalu lintas, meliputi antara lain : ¹⁹⁵

1. Permukiman;
2. Apartemen;
3. Pusat perkantoran dan/atau perdagangan;
4. Pusat perkantoran/pemerintahan;
5. Pusat perbelanjaan;
6. Toko swalayan/supermarket;
7. Hotel;
8. Rumah sakit;
9. Universitas/sekolah;
10. Kawasan industri;
11. Restaurant;
12. Terminal;
13. Pelabuhan/Bandara;
14. Stadion;
15. Tempat ibadah.

Akan tetapi dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, masih terdapat kendala yang dialami oleh Dinas Perhubungan, yang menangani analisis dampak lalu lintas, yakni terkait dengan kewenangan pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, pengawasan pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan, dan penegakan hukum. ¹⁹⁶

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 5-3.

¹⁹⁶ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021..

Adapun upaya penyelesaian terhadap kendala sebelum dan dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, antara lain :¹⁹⁷

1. Sebelum analisis dampak lalu lintas :

Dokumen analisis dampak lalu lintas dapat diintegrasikan dengan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan ke dalam satu dokumen.

2. Pelaksanaan analisis dampak lalu lintas :

- a. Perlu adanya kewenangan tim evaluasi dalam hal kewenangan melakukan tindakan persuasif, kuratif, dan represif;
- b. Perlunya penganggaran biaya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk mendukung kegiatan tim evaluasi dokumen hasil analisis dampak lalu lintas sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 15 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 75 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Analisis Dampak Lalu Lintas;
- c. Dalam pemberian persetujuan hasil analisis dampak lalu lintas perlu dikenakan biaya sebagai penerimaan negara bukan pajak sesuai ketentuan yang berlaku dan dimasukkan dalam peraturan daerah sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 13 ayat (5) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 75 Tahun 2015;
- d. Melakukan sosialisasi terkait kewenangan analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) kepada kabupaten/kota khususnya pada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang menangani analisis dampak lalu lintas, dan gubernur

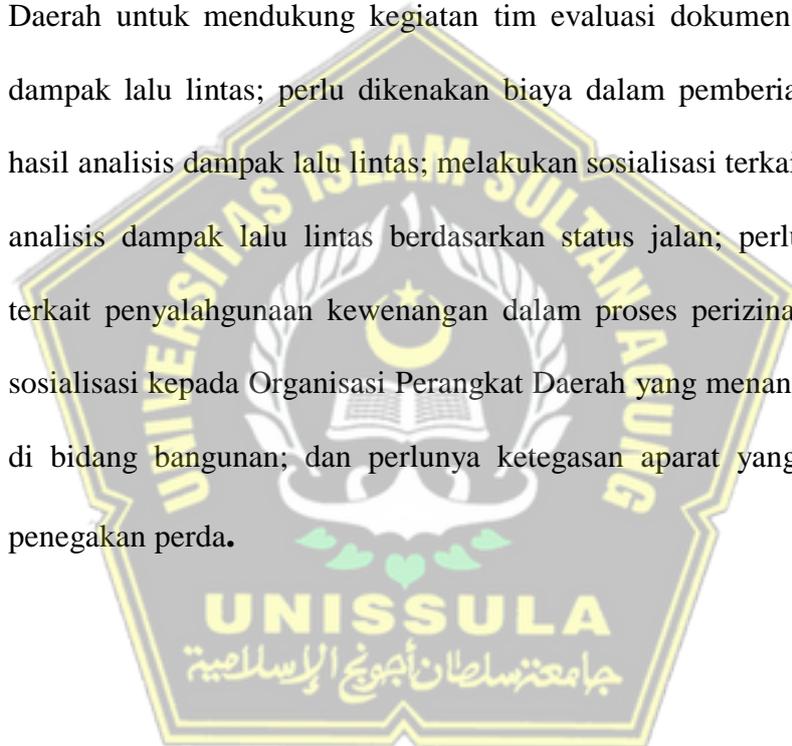
¹⁹⁷ Wawancara dengan Adhi Dwi Nugroho, A.Md.LLAJ, SE, MT, selaku Kepala Seksi Manajemen Lalu Lintas Jalan, pada tanggal 27 September 2021.

perlu membuat Surat Edaran kepada kabupaten/kota agar mentaati Undang-Undang 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 75 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Analisis Dampak Lalu Lintas, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;

- e. Perlu pemahaman terkait penyalahgunaan kewenangan (*freis Ermessen*) dalam proses perizinan dan efek yang timbul dari sebuah produk perizinan yang melampaui wewenangnya;
- f. Melakukan sosialisasi kepada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang menangani perizinan di bidang bangunan agar dalam proses pengajuan perizinan bangunan memahami peraturan perundang-undangan terkait dokumen apa saja yang harus ada, sebelum pengajuan Izin Mendirikan Bangunan dan izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus;
- g. Perlu ketegasan aparat yang membidangi penegakan perda (Satuan Polisi Pamong Praja) terhadap pelanggaran Pasal 44 ayat (1), berupa sanksi administratif yang meliputi peringatan tertulis, denda administratif, pembekuan izin, dan/atau pencabutan izin.

Dapat disimpulkan bahwa upaya penyelesaian terhadap kendala sebelum pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, yakni dokumen analisis

dampak lalu lintas dapat diintegrasikan dengan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan ke dalam satu dokumen. Untuk upaya penyelesaian terhadap kendala pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, dapat disebutkan diantaranya adalah perlu adanya kewenangan tim evaluasi untuk melakukan tindakan persuasif, kuratif, dan represif; perlunya penganggaran biaya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk mendukung kegiatan tim evaluasi dokumen hasil analisis dampak lalu lintas; perlu dikenakan biaya dalam pemberian persetujuan hasil analisis dampak lalu lintas; melakukan sosialisasi terkait kewenangan analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan; perlu pemahaman terkait penyalahgunaan kewenangan dalam proses perizinan; melakukan sosialisasi kepada Organisasi Perangkat Daerah yang menangani perizinan di bidang bangunan; dan perlunya ketegasan aparat yang membidangi penegakan perda.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi sebagai persyaratan perizinan di bidang bangunan oleh pemerintah daerah setelah diundagkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020, Kabupaten/Kota mensyaratkan agar pengembang atau pemilik pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur sebelum mengurus perizinan di bidang bangunan, mengajukan dulu persetujuan analisis dampak lalu lintas (jalan provinsi) Ke Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten/Kota sering tidak mentaati perintah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020, yaitu dengan tetap menerima dan memproses pengajuan analisis dampak lalu lintas, walaupun bukan merupakan kewenangannya (jalan Provinsi dan jalan nasional), dengan alasan bahwa yang mengetahui kondisi suatu daerah adalah daerah itu sendiri;
2. Kendala sebelum pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, yakni kesulitan dalam penyiapan dokumen persyaratan untuk pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, yang dianggap memperpanjang birokrasi perizinan, sedangkan dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, kendalanya adalah : (a) kurang maksimal dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan analisis dampak lalu lintas yang meliputi pra

pembangunan dan pasca pembangunan, (b) pemerintah kabupaten/kota khususnya Dinas/Kantor Perhubungan dalam melaksanakan analisis dampak lalu lintas sering tidak berpedoman pada kewenangan analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan, (c) OPD (Organisasi Perangkat Daerah) Kabupaten/Kota yang menangani perizinan di bidang bangunan tidak memahami peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait, sehingga mereka tetap memproses pengajuan Izin Mendirikan Bangunan dan izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang bangunan gedung, serta (d) kurangnya penegakan hukum atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan, khususnya pada Pasal 44 ayat (1);

3. Upaya penyelesaian terhadap kendala sebelum dilaksanakannya analisis dampak lalu lintas, yakni dokumen analisis dampak lalu lintas dapat diintegrasikan dengan dokumen mengenai dampak lingkungan ke dalam satu dokumen, sedangkan upaya penyelesaian terhadap kendala dalam pelaksanaan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, antara lain adalah : (a) perlu adanya kewenangan tim evaluasi dalam hal kewenangan melakukan tindakan persuasif, kuratif, dan represif, (b) perlunya penganggaran biaya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk mendukung kegiatan tim evaluasi dokumen hasil analisis dampak lalu lintas sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 15 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 75 Tahun 2015 tentang

Penyelenggaraan Analisis Dampak Lalu Lintas, (c) dalam pemberian persetujuan hasil analisis dampak lalu lintas perlu dikenakan biaya sebagai penerimaan negara bukan pajak sesuai ketentuan yang berlaku dan dimasukkan dalam peraturan daerah sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 13 ayat (5) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 75 Tahun 2015, (d) melakukan sosialisasi terkait kewenangan analisis dampak lalu lintas berdasarkan status jalan (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) kepada kabupaten/kota khususnya pada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang menangani analisis dampak lalu lintas, dan gubernur perlu membuat Surat Edaran kepada kabupaten/kota agar mentaati Undang-Undang 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 75 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Analisis Dampak Lalu Lintas, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan, (e) perlu pemahaman terkait penyalahgunaan kewenangan (*freis Ermessen*) dalam proses perizinan dan efek yang timbul dari sebuah produk perizinan yang melampaui wewenangnya, (f) melakukan sosialisasi kepada OPD (Organisasi Kerja Perangkat Daerah) Kabupaten/Kota yang menangani perizinan di bidang bangunan agar dalam proses pengajuan perizinan bangunan memahami peraturan perundang-undangan terkait dokumen apa saja yang harus ada, sebelum

pengajuan Izin Mendirikan Bangunan dan izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus, serta (g) perlu ketegasan aparat yang membidangi penegakan perda (Satuan Polisi Pamong Praja) terhadap pelanggaran Pasal 44 ayat (1), berupa sanksi administratif yang meliputi peringatan tertulis, denda administratif, pembekuan izin, dan/atau pencabutan izin.

B. Saran

1. Untuk memaksimalkan penyelenggaraan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi, maka Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah selaku dinas yang menangani analisis dampak lalu lintas, dapat menggunakan Balai Pengelola Sarana Prasarana Perhubungan Wilayah untuk melaksanakan pengawasan pra pembangunan dan pasca disetujuinya dokumen analisis dampak lalu lintas dan untuk membantu tugas Tim Evaluasi Dokumen Hasil Analisis Dampak Lalu Lintas;
2. Melakukan rapat koordinasi setiap 3 (tiga) bulan sekali dengan melibatkan Tim Evaluasi Dokumen Hasil Analisis Dampak Lalu Lintas, Balai Pengelola Sarana Prasarana Perhubungan Wilayah, Dinas Perhubungan Kabupaten/ Kota, dan Dinas/Badan/Kantor Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menangani perizinan di bidang bangunan;
3. Menjatuhkan sanksi administrasi pada orang/badan yang melakukan pelanggaran atas penyelenggaraan analisis dampak lalu lintas pada jalan provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku :

- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Edisi Kesatu, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, Majalah Ilmiah Universitas Padjadjaran, No. 3 Volume 14, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- , *Menyongsor Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- , *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993.
- Departemen Perhubungan, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Direktorat Bina Sistem Transportasi Perkotaan, Satuan Kerja Pengembangan Sistem Transportasi Ramah Lingkungan dan Andhika Angkayasa Konsultan, *Laporan Akhir, Perencanaan Teknis Dampak Lalu Lintas Pembangunan Pusat Kegiatan Pada Ruas Jalan Nasional Di Wilayah Perkotaan*, Departemen Perhubungan dan Andhika Angkayasa Konsultan, Jakarta, 2009.
- Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia, Studi Tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, Cetakan Kesatu, Unissula Press, Semarang, 2008.
- Erliana Hasan, *Komunikasi Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2005.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Irwan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial, Suatu Teknik Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2004.

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Cetakan Keempat, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Moh. Nazir, *Metodologi Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- N.M. Spelt dan J.B.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yundika, Surabaya, 1993.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Ofyar Z. Tamin, *Perencanaan dan Permodelan Transportasi*, Edisi Kedua, ITB, Bandung, 1999.
- Philipus M. Hadjon et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction the Indonesia Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

- Ratminto, dkk., *Manajemen Pelayanan - Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- , *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2000.
- Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1991.
- Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003.
- Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam*, Sinar Baru Algensindo, Bandung, 2013.
- Sunarto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, 2005.
- Supami Pamuji, *Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Uber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung, 2006.
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2010.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesatu, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.
- Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembinaan*, Cetakan Pertama, Grasindo, Jakarta, 2009.

B. Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang *Bangunan Gedung*.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang *Jalan*.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang *Lalu Lintas dan Jalan*.

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

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 tentang *Jalan*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 tentang *Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2011 tentang *Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 75 Tahun 2015 tentang *Penyelenggaraan Analisis Dampak Lalu Lintas*.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2016 tentang *Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Tengah*.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2020 tentang *Penyelenggaraan Perhubungan*.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 69 Tahun 2016 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah*.

C. Jurnal/Makalah :

Josef Sumajouw, Bonny F.Sompie dan James A. Timboeleng, *Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) Kawasan Kampus Universitas Sam Ratulangi*, Jurnal Ilmiah Media Engineering Vol. 3 No. 2., Universitas Sam Ratulangi, Manado, Juli 2013.

Ricky Soehady, Sofyan M. Saleh, dan Noer Fadhly, *Analisis Dampak Lalu Lintas Pada Jalan T. Nyak Arief (Studi Kasus Simpang Mesra -*

Jembatan Lamnyong), Jurnal Teknik Sipil, Vol. 2 No. 2, Pasca Sarjana, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, Mei 2013.

D. Tesis :

Arief Subechi Widodo, *Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) Pada Pusat Perbelanjaan yang Telah Beroperasi Ditinjau Dari Tarikan Perjalanan (Studi Kasus Pada Pacific Mall Tegal)*, Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.

E. Website :

Ahmad Dzakirin, *Konsep Negara Dalam Islam*, diakses dalam <http://ahmeddzakirin.blogspot.co.id/2010/09/bab-ii-konsep-negara-dalam-islam.html>, tanggal 27 September 2015, waktu : 6.06 am.

E-Journal.Uajy, *Pengertian Analisis Dampak Lalu Lintas*, dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/329/3/2MTS01732.pdf>, diakses pada tanggal 25 Juni 2015, waktu : 12.45 pm.

H2N, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Islam*, diakses dalam http://lathifatulwijdan.blogspot.co.id/2013/05/normal-0-false-false-false-in-x-none-ar_19.html, tanggal 27 September 2015, waktu : 6.03 am.

Susi Siti Sapaah, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia*, diakses dalam <http://suisitisapaah.blogspot.co.id/2011/03/sejarah-perkembangan-otonomi-daerah-di.html>, pada 27 Juli 2016, waktu : 5.27 pm.