

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Analisis Dampak Lalu Lintas

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 analisis dampak lalu lintas atau lebih dikenal sebagai dokumen Andalalin.¹ Analisis dampak lalu lintas atau perencanaan pengaturan lalu lintas, hal ini selalu dikaitkan bahwa setiap perubahan tataguna lahan akan mengakibatkan perubahan di dalam sistem transportasinya. Hotel, Apartemen, Mal, Kampus, stadion ataupun kawasan permukiman yang baru akan mempengaruhi lalu lintas yang ada di sekitar kegiatan baru tersebut. Dengan kajian andalalin maka dapat diperhitungkan seberapa besar bangkitan dan tarikan akibat kegiatan tersebut yang memerlukan kajian manajemen dan rekayasa lalu lintas untuk mengatasi dampaknya. Dasar pelaksanaan analisis dampak lalu lintas, yaitu mengacu pada:

- a. Undang Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Manajemen Dan Rekayasa, Analisis Dampak, Serta Manajemen Kebutuhan Lalulintas.
- c. Peraturan Menteri Perhubungan republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Analisis Dampak Lalu Lintas.

¹ <http://blh.jogjaprovo.go.id/2015/12/penerapan-analisis-dampak-lalulintas-andalalin-di-daerah-istimewa-yogyakarta/>

Pelaksanaan Andalalin menurut Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 dan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2009, secara garis besar diterangkan sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan Analisis Dampak Lalu Lintas menurut pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 disebutkan bahwa: 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.
- b. Di dalam Pasal 49 disebutkan bahwa : Hasil Analisis Dampak Lalu Lintas merupakan salah satu persyaratan pengembang atau pembangun untuk memperoleh:
 - 1) izin lokasi;
 - 2) izin mendirikan bangunan; atau
 - 3) izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang bangunan gedung.
- c. Hasil Analisis Dampak Lalu Lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 disusun dalam bentuk dokumen hasil Analisis Dampak Lalu Lintas dan harus mendapat persetujuan dari:
 - 1) menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, untuk jalan nasional;
 - 2) gubernur, untuk jalan provinsi;

- 3) bupati, untuk jalan kabupaten dan/atau jalan desa; atau
- 4) walikota, untuk jalan kota.

d. Berdasarkan Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

- 1) 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.
- 2) Tim evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur pembina sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, pembina jalan, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sehingga sesuai dengan kewenangannya untuk dapat memberikan persetujuan Andalalin 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 di koordinasikan dalam Tim oleh Dinas yang membidangi sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, (yaitu Dinas Perhubungan dan Kominfo) dengan anggota Pembina Jalan (yaitu Dinas PUP dan ESDM) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

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.²

Analisis dampak lalu lintas pada dasarnya merupakan analisis pengaruh pengembangan tata guna lahan terhadap sistem pergerakan arus lalu lintas di sekitarnya yang diakibatkan oleh bangkitan lalu lintas yang baru, lalu lintas yang beralih, dan oleh kendaraan keluar masuk dari/ke lahan tersebut.³

Definisi analisis dampak lalu lintas sebagai suatu studi khusus dari dibangunnya suatu fasilitas gedung dan penggunaan lahan lainnya terhadap sistem transportasi kota, khususnya jaringan jalan di sekitar lokasi gedung. 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 keluar masuk dari / ke lahan tersebut.⁴

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. Dampak lalu lintas terjadi pada 2 tahap, yaitu :⁵

² Pedoman Analisis dampak lalu lintas jalan akibat pengembangan kawasan di perkotaan, Departemen PU

³ Tamin, Ofyar, Z. 2000. Perencanaan dan Permodelan Transportasi. Bandung, Indonesia: Penerbit ITB

⁴ Dikun, S. dan Arief, D., 1993, "Strategi Pemecahan Masalah Luas Bangunan dan Lalu Lintas", Bahan Seminar Dampak pemanfaatan Intensitas lahan gedung tinggi/Superblok di Jakarta terhadap lalu lintas di sekitarnya, Universitas Taruma Negara bekerja sama dengan Pemerintah DKI Jakarta

⁵ Murwono, D, 2003, "Perencanaan Lingkungan Transportasi", Bahan Kuliah, Magister Sistem dan Teknik Transportasi, UGM, Yogyakarta

- 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.

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.⁶

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

⁶ Tamin, Ofyar, Z. 2000. Perencanaan dan Permodelan Transportasi. Bandung, Indonesia: Penerbit ITB

menghadapi dampak dari perjalanan terbangkitkan terhadap jaringan jalan yang ada.⁷

Pentingnya 5 faktor/elemen yang akan menimbulkan dampak apabila sistem guna lahan berinteraksi dengan lalu lintas kelima elemen tersebut adalah:⁸

- a. Elemen Bangkitan / Tarikan Perjalanan, yang dipengaruhi oleh faktor tipe dan kelas peruntukan, intensitas serta lokasi bangkitan.
- b. Elemen Kinerja Jaringan Ruas Jalan, yang mencakup kinerja ruas jalan dan persimpangan.
- c. Elemen Akses, berkenaan dengan jumlah dan lokasi akses.
- d. Elemen Ruang Parkir.
- e. Elemen Lingkungan, khususnya berkenaan dengan dampak polusi dan kebisingan.

Besar - kecilnya dampak kegiatan terhadap lalu lintas dipengaruhi oleh hal - hal sebagai berikut:

- a. Bangkitan / Tarikan perjalanan.
- b. Menarik tidaknya suatu pusat kegiatan.
- c. Tingkat kelancaran lalu lintas pada jaringan jalan yang ada.
- d. Prasarana jalan di sekitar pusat kegiatan.
- e. Jenis tarikan perjalanan oleh pusat kegiatan.
- f. Kompetisi beberapa pusat kegiatan yang berdekatan.

⁷*Ibid*, Dikun, S. dan Arief, D.

⁸*Ibid*, Djamal, I dan Abimanyu, U.

Menurut hasil penelitian Direktorat jenderal Perhubungan Darat (1995), ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi untuk melakukan suatu studi analisis dampak lalu lintas, yaitu :

- a. Daerah-daerah atau lokasi dengan kriteria yang mempunyai pola perjalanan yang cukup tinggi yang perlu dilakukan analisis dampak lalu lintas adalah : daerah pemukiman dengan densitas yang cukup tinggi, perkantoran, pertokoan dan perdagangan, hotel, rumah sakit, sekolah, industri dan stadion olah raga.
- b. Beberapa lokasi pembangunan daerah dengan tertentu walau tidak menyebabkan dampak seperti diuraikan pada rekomendasi pertama studi analisis dampak lalu lintas dan dianggap jenis pembangunan kawasan besar dapat dilaksanakan Analisis dampak lalu lintas. Lokasi tersebut meliputi :
 - 1) Perumahan yang melebihi 200 unit.
 - 2) Pertokoan dengan Gross Floor Area (GFA) melebihi 1000 m²
 - 3) Desain perkantoran dengan GFA melebihi 5000 m²
 - 4) Pergudangan dengan GFA melebihi 7500 m²

Namun standar batasan ini pun baru sekedar mengambil dari standarisasi yang diterapkan di negara lain (belum disesuaikan untuk kondisi Indonesia) dan sehubungan belum ada petunjuk pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 2009 yang menjadi dasar hukum batasan kewajiban analisis maka tiap daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) masih melaksanakan analisis yang berbeda-beda.

B. Kajian Umum Tentang Izin Mendirikan Bangunan

Salah satu bentuk keputusan tata usaha negara dan merupakan salah satu bentuk pelayanan pemerintah adalah Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Loekman Soetrisno mengemukakan bahwa IMB adalah suatu penegakan disiplin tertib membangun, selain memfungsikan kembali dari segala peraturan yang ada, yang menyangkut IMB juga penerapan sanksi hukum administratif.⁹ Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa IMB merupakan upaya pemerintah dalam mengatur warga negara dalam hal ini mengenai IMB yang mengandung sanksi hukum administratif bagi pihak-pihak yang melanggar ketentuan tersebut.

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.¹⁰

Sunarto juga menegaskan bahwasanya IMB 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.¹¹

⁹ Izin Mendirikan Bangunan “, www.elib.unikom.ac.id/download.php?id=148944

¹⁰ MARIHOT PAHALA SIAHAA, (b), HUKULA BANGUNAN GEDUNG DI INDONESIA, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 22.

¹¹ Sunarto, Pajak dan Retribusi Daerah, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 125

Utrecht mengemukakan terdapat beberapa dimensi yang terkandung dalam IMB, antara lain :¹²

- a. IMB merupakan suatu ketentuan
- b. IMB diterbitkan oleh instansi yang berwenang
- c. IMB harus sesuai dengan tata ruang dan tata kota
- d. IMB harus memperhatikan keselamatan lingkungan
- e. Bahan-bahan yang digunakan untuk mendirikan bangunan harus sesuai dengan bahan-bahan yang diperkenankan dalam IMB

Kusumatmadja berpendapat bahwa terdapat berbagai alasan mengapa IMB perlu dilakukan oleh pemerintah :¹³

- a. Pengamanan dari berbagai bentuk bahaya yang disebabkan oleh kondisi tanah dan konstruksi bangunan
- b. Penataan bangunan agar tercipta kenyamanan iklim lingkungan yang layak huni
- c. Pemukiman yang dapat memberikan kesan bersih dan sehat dari berbagai bentuk polusi
- d. Menghindari pemukiman yang kumuh yang menjadikan tidak layak huni karena timbul berbagai bentuk bencana seperti banjir, penyakit kejahatan dan lain-lain yang merugikan masyarakat

Persyaratan Permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Kota Malang Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 8 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelayanan Perijinan pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Malang

¹² Ibid

¹³ Ibid

- a. Mengisi Formulir bermaterai cukup (disediakan oleh BP2T),
- b. Fotokopi KTP yang masih berlaku rangkap 2 (dua) dilegalisir oleh pejabat yang berwenang rangkap 2 (dua),
- c. Asli atau fotokopi *Advice Planning* (AP) (AP harus diurus dahulu di Dinas Pekerjaan Umum) yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang rangkap 2 (dua),
- d. Asli atau fotokopi Surat Keterangan Informasi Lingkungan yang telah dilegalisir oleh pejabat yang berwenang rangkap 2 (dua),
- e. Dalam hal permohonan IMB untuk pemasangan media Reklame Tetap pada ukuran media reklame diatas 8 m² (delapan meter persegi) yang didirikan pada lokasi Rumija Eksisting diperlukan AP.

Sedangkan prosedur pengurusan IMB adalah sebagai berikut :

- 1) Mengajukan permohonan ke P2B di mana gedung/bangun didirikan yang dilengkapi dengan berkas-berkas yang telah disebut pada huruf A di atas.
- 2) Petugas dari P2B akan segera melakukan pemeriksaan di lapangan kemudian mencocokkannya dengan berkas-berkas.
- 3) Setelah mencocokkan data tersebut maka diterbitkan Izin Pembangunan.
- 4) Ketika mendapatkan Izin Pembangunan maka pembangunannya boleh segera dilaksanakan sambil menunggu IMB diterbitkan.

Bangunan yang memiliki IMB memiliki kelebihan dibandingkan dengan bangunan yang tidak memiliki IMB antara lain:

- a. Bangunan memiliki nilai jual yang lebih tinggi

- b. Jaminan kredit pada Bank
- c. Peningkatan status tanah
- d. Informasi peruntukan dan rencana jalan

Dasar hukum IMB di Indonesia secara umum dan di kota Malang pada khususnya adalah :

- a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Tata Ruang
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan
- i. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah
- j. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Analisis Dampak Lalu Lintas

C. Kajian Umum Sanksi Administratif

1. Pengertian Sanksi

Sanksi didefinisikan sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat. Setiap sistem norma dalam pandangan Hans Kelsen selalu bersandar pada sanksi. Esensi dari hukum adalah organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar pada sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu. Dalam kondisi-kondisi tertentu digunakan kekuatan untuk menjaga hukum dan ada sebuah organ dari komunitas yang melaksanakan hal tersebut. Setiap norma dapat dikatakan “legal” apabila dilekati sanksi, walaupun norma itu harus dilihat berhubungan dengan norma yang lainnya.⁸

Sebagai negara hukum yang menghormati adanya norma-norma yang hidup di masyarakat serta untuk mewujudkan ketertiban umum, kita sebagai warga negara apalagi sebagai unsur penegak hukum harus memahami bahwa sifat dari norma hukum itu ada 2 (dua) yaitu hukum yang bersifat memaksa (*aanvullen recht*) dan hukum yang bersifat melengkapi (*dwingen recht*). Dapat dikatakan bahwa suatu norma hukum dapat berlaku di masyarakat bilamana terdapat sanksi yang melekat dalam aturan tersebut. Tanpa adanya sanksi, suatu rumusan norma tidak akan dapat memaksa suatu masyarakat untuk mematuhi.

Selayaknya sanksi yang terdapat dalam hukum administrasi, tidak jauh berbeda dengan bidang hukum lainnya yang dengan sedemikian rupa

menempatkan sanksi sebagai alat untuk memaksa masyarakat agar dapat mematuhi aturan hukum demi terciptanya tujuan hukum yang berkeadilan, memberikan kepastian dan memberikan manfaat. Sanksi yang terdapat dalam hukum administrasi negara cenderung berbeda dengan sanksi dalam pembedaan hukum yang lain dimana sanksi tersebut dinamakan sanksi administratif.

2. Sanksi Administratif

Bilamana dikaji pengertian dari tata bahasanya, sanksi administratif cenderung menempatkan penghukuman terhadap tindakan administratif yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif. Di negara Indonesia lembaga eksekutif juga mempunyai kewenangan untuk memberikan hukuman, namun makna hukuman ini sangat berbeda dengan hukuman yang terdapat dalam kekuasaan yudikatif yang menempatkan subyek hukum ke dalam nestapa.

Pengertian sanksi administratif dapat dipahami secara ringkas yaitu sanksi yang diberikan oleh pejabat eksekutif dan/atau pejabat tata usaha Negara terhadap seseorang atau badan hukum privat oleh karena melanggar suatu ketentuan yang ditetapkan oleh pejabat eksekutif tersebut. Jadi titik tekan sanksi administratif disini terletak dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif saja.

Sanksi administratif dapat dibedakan menjadi beberapa macam, pada umumnya sanksi ini diberikan secara bertingkat dan/atau bertahap. Tahapan-tahapan sanksi administrative adalah:

- a) Teguran lisan
- b) Teguran tertulis
- c) Pemberian denda
- d) Pencabutan izin sementara
- e) Pencabutan izin permanen

Semua tindakan administratif yang diberikan oleh pemerintah daerah dalam hal ini kekuasaan eksekutif harus dijalankan secara tertib dan tidak melanggar norma-norma yang ada di masyarakat.