

PENGUATAN INTEGRASI ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS DALAM SISTEM PERIZINAN BAGI TERWUJUDNYA KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Oleh:

Kartono

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman

Email: kartonogs@gmail.com

Abstrak

Analisis dampak lalu lintas (Andalalin) adalah kajian dampak lalu lintas yang timbul dari kegiatan pembangunan dimana hasilnya dituangkan dalam dokumen yang menjadi syarat bagi penerbitan izin lokasi atau IMB. Praktik di beberapa pemerintah daerah menunjukkan bahwa kewajiban untuk melakukan Andalalin kerap diabaikan, karena belum diakomodasi dalam perda atau ketiadaan tenaga konsultan bersertifikat. Namun demikian, kewajiban untuk mengintegrasikan Andalalin melalui sistem perizinan lokasi atau IMB bersifat imperatif dan mengikat penerbit izin. Pengecualian dokumen Andalalin sebagai syarat penerbitan izin memunculkan potensi ancaman terhadap upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keabsahan izin yang diterbitkan. Melalui kebijakan diskresi persoalan ketiadaan konsultan bersertifikat dapat dipecahkan, sehingga fungsi izin sebagai sarana hukum untuk mencapai kesejahteraan *in concreto* dapat dicapai.

Kata Kunci: *Andalalin, Izin Lokasi dan IMB, Kesejahteraan Masyarakat.*

Abstract

Traffic impact analysis (Andalalin) is the traffic impact assessment of development activities where the results are set forth in the document which is a requirement for the issuance of the location permit or building permit. Practically, in some local governments show that the obligation to make Andalalin often overlooked, because it has not accommodated in the regulations or the absence of certified consultants. However, the obligation to integrate Andalalin through permit system is imperative and binding the publisher permission. Indifference of Andalalin document as a condition for the issuance of permits raises the potential threat to the efforts of the public welfare and the validity of the licenses issued. Through discretionary policy problem of unavailability of certified consultants can be solved, so that the function of a license as a legal means to achieve prosper concretely.

Keywords: *Andalalin, Location permits and building permits, Public Welfare.*

A. Pendahuluan

Seiring meningkatnya kemampuan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, meningkat pula pertumbuhan konsumsi terhadap barang dan jasa publik. Hal ini ditandai dengan meningkatnya berbagai pusat kegiatan, industri, infrastruktur, maupun kawasan pemukiman di berbagai kota di Indonesia. Salah satu eksese negatif meningkatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat adalah naiknya jumlah pemilik kendaraan yang berdampak pada kepadatan lalu lintas. Terjadi kemacetan dimana-mana dengan eksese biaya ekonomi tinggi, meningkatnya resiko keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran aktifitas di jalan. Perkembangan ini dapat menjadi kontra produktif dengan tujuan pembangunan ekonomi dan pengembangan wilayah, karena kemacetan mempengaruhi waktu perjalanan. Kendaraan yang bergerak dalam kemacetan, menimbulkan biaya ekonomi tinggi akibat konsumsi bahan bakar yang semakin banyak.

Resiko biaya ekonomi tinggi akibat kemacetan antara lain dapat digambarkan dari meningkatnya biaya operasional kendaraan. Dedy Ritonga menyatakan bahwa di kota Manado biaya operasi kendaraan untuk trayek tertentu yang terjebak kemacetan adalah sebesar Rp. 26.110.640,66 per tahun dibandingkan dengan biaya operasi kendaraan dengan kondisi jalan tidak macet yang sebesar Rp. 18.685.110,6 per tahun, sehingga terdapat selisih pemborosan biaya operasional setiap kendaraan sebesar Rp. 8,4 Juta per tahun.¹ Di Bandarlampung, Rahayu Sulistyorini menunjukkan kerugian akibat konsumsi bahan bakar yang sangat besar akibat kemacetan yakni Rp. 4.765.223.503,- per tahun dengan sample sepanjang 3,7 km segmen jalan. Angka ini hanya mengambil sampel 8.123 kendaraan. Dengan asumsi jumlah kendaraan di Bandar Lampung pada Tahun 2015 sebanyak 169.370 kendaraan

1 Dedy Ritonga, James A Timboeleng, dan Oscar H Kaseke, 2015, "Analisa Biaya Transportasi Angkutan Umum dalam Kota Manado Akibat Kemacetan Lalu Lintas", *Jurnal Sipil Statik*, FT Unsrat, Volume 3, Nomor 1, Januari 2015, h. 58 - 67.

dengan rata-rata setiap kendaraan menempuh 8-10 km per hari, total jumlah kerugian akibat kemacetan mencapai Rp. 267, 2 Miliar per tahun.²

Jumlah kerugian akibat kemacetan seperti dipaparkan di atas akan lebih besar apabila survei dilakukan di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung atau Surabaya. Angkanya dapat mencapai triliunan rupiah per tahun. Semua hitungan itu hanya berdasar satu faktor saja yaitu konsumsi bahan bakar yang diakibatkan oleh kemacetan. Jika ditambah dengan kerugian akibat polusi, kehilangan nilai waktu atau kerugian lainnya, jumlah di atas dapat menjadi lebih besar lagi.

Dampak kemacetan tidak hanya dirasakan oleh masyarakat di jalan raya, tetapi juga pengguna jalan lainnya. Polusi, baik polusi udara maupun suara ikut berkontribusi di dalamnya. Dapat dibayangkan apa yang terjadi jika ini terus berlanjut, penyakit pernafasan, kanker atau kelainan akibat pencemaran logam dapat terjadi karena kendaraan yang dinyalakan dalam keadaan tidak bergerak (macet) mengeluarkan lebih banyak gas beracun akibat pembakaran tidak sempurna yang memberi dampak akumulasi gas beracun yang dihasilkan. Kemacetan secara tidak langsung dapat pula memicu penyakit infeksi saluran pernafasan akut, menurunkan fungsi otak atau bahkan kematian.

Masih segar pula dalam ingatan saat menjelang lebaran tahun 2016 lalu, sebanyak 17 orang meninggal dunia selama tujuh hari arus mudik. Kematian itu dihubungkan dengan kemacetan parah yang terjadi di satu titik pintu tol keluar di wilayah Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Korban meninggal karena sakit, kelelahan, atau kecelakaan lalu lintas yang kesemuanya dihubungkan dengan kemacetan parah yang terjadi. Berbagai kerugian itu memberi gambaran tentang potensi besar kemacetan sebagai ancaman nyata terhadap terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama negara.

2 Rahayu Sulistyorini, 2015, "Berapa Rupiah Terbuang Percuma Akibat Kemacetan Ditinjau dari Pemborosan Bahan Bakar", *Jurnal Kelitbangan*, Litbang Provinsi Lampung, Volume 03, Nomor 1, Januari 2015, h. 1-16.

B. Latar Belakang

Desakan untuk mengantisipasi kemacetan dengan segala eksese negatifnya menuntut pemerintah mengeluarkan banyak kebijakan untuk menekan kerugian yang lebih besar dari kemacetan lalu lintas. Bertumpu pada asas negara hukum yang memijak pada asas legalitas pemerintah menerbitkan UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ). Untuk menekan potensi kemacetan yang terjadi pemerintah antara lain menetapkan kebijakan untuk melakukan analisis dampak lalu lintas (Andalalin) bagi kegiatan pembangunan yang direncanakan oleh pengembang.

Andalalin adalah studi atau kajian mengenai dampak lalu lintas dari kegiatan pembangunan usaha tertentu yang hasilnya dituangkan dalam bentuk dokumen. Kewajiban untuk melakukan kajian itu ditegaskan dalam UU LLAJ berikut:

Pasal 99 UU LLAJ

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

Selain sebagai kewajiban, Pasal 99 ayat (3) di atas menempatkan Andalalin dalam integrasi sistem perizinan

yang diterbitkan oleh pemerintah. Tujuannya agar lalu lintas dan angkutan jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional dapat dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas dalam mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan wilayah.

Selanjutnya, Pasal 50 PP Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas mewajibkan Andalalin bagi semua pengembang dengan menunjuk lembaga konsultan yang memiliki tenaga ahli bersertifikat. Ironisnya, praktik pembangunan pusat-pusat kegiatan, pemukiman dan infrastruktur di daerah banyak dilakukan dengan mengabaikan kewajiban untuk menyusun dokumen Andalalin. Di Kabupaten Karawang misalnya, Andalalin dianggap tidak diperlukan dengan alasan Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Izin Lokasi tidak mencantumkan Andalalin sebagai persyaratan untuk permohonan izin lokasi serta pemerintah kabupaten yang belum memiliki master plan transportasi.³ Sementara, di Kabupaten Banyumas, kewajiban untuk menyusun Andalalin sebagai syarat pengurusan IMB dibatalkan karena belum adanya konsultan bersertifikat Andalalin sehingga proses perizinan disesuaikan dengan aturan yang ada terlebih dahulu.⁴

C. Perumusan Masalah

Permasalahan seperti dipaparkan di atas memperlihatkan bahwa kewajiban hukum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan belum dilaksanakan secara linear melalui kebijakan integratif Andalalin dalam sistem perizinan oleh sejumlah pemerintah daerah. Kebijakan yang ada memperlihatkan artikulasi negatif hukum tertulis yang imperatif tidak dipatuhi oleh pemerintah daerah karena harus menyesuaikan dengan kondisi konkrit. Tuntutan kebutuhan pengembangan ekonomi

3 Forum Kajian Karawang Imparsial Grup (KIG), 2016, "http://www.kompasiana.com/esa66/bodongnya-perijinan-andalalin-di-kabupaten-karawang_578d0954579773631568d288", diunduh Maret 2017

4 Radar Banyumas, 2016, "<http://radarbanyumas.co.id/imb-pasar-tanpa-andalalin>", diunduh Maret 2017

yang menempatkan secara negatif sistem perizinan sebagai penghambat investasi. Tetapi, ketidakpatuhan atas kewajiban berpotensi untuk menjauhkan tujuan sistem perizinan yang koheren dengan kebutuhan untuk mensejahterakan masyarakat.

Inkonsistensi penerapan kebijakan Andalalin dalam sistem penerbitan izin lokasi dan IMB berdampak pada persoalan hukum yang menyertai. Mengabaikan kewajiban untuk mengintegrasikan Andalalin dalam sistem izin lokasi dan IMB berdampak pada pula ancaman kehendak untuk membentuk negara hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Ketidakpatuhan yang dilakukan mempunyai eksese negatif pada terwujudnya negara sejahtera melalui kebijakan lalu lintas. Dari sisi hukum hal itu berdampak pula pada persoalan keabsahan izin yang diterbitkan oleh pemerintah daerah.

D. Hasil dan Pembahasan

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan ideologis negara diterjemahkan kemudian melalui berbagai bentuk perlindungan hak asasi manusia dalam batang tubuh yang membawa konsekuensi dan tuntutan bagi masyarakat agar pemerintah menggariskan kebijakan agar kesejahteraan dapat diwujudkan. Oleh sebab itu pemerintah membentuk peraturan perundang-undangan yang berpihak pada masyarakat.

Suhardin menyatakan bahwa perumusan undang-undang harus jelas dan tegas mengatur kepentingan (*bonum commune*) dan tujuan yang hendak dicapai. Hal ini berarti isi materi undang-undang harus baik, mengandung nilai-nilai keadilan demi terwujudnya masyarakat sejahtera.⁵ Hukum pada hakikatnya berperan untuk mengantarkan masyarakat kepada kesejahteraan dalam hidupnya, yang disebut kebahagiaan.

5 Yohanes Suhardin, 2007, "Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, FH Universitas Brawijaya, Volume 25, Nomor 3, Juli 2007, h. 270-282

Hukum bermanfaat jika mendatangkan kebahagiaan yang paling sesuai dengan manfaat atau kepentingan seorang individu dan cenderung memperbanyak kebahagiaan itu.⁶

Dalam spektrum sistem kenegaraan di Indonesia, tujuan ideologis mewujudkan kesejahteraan dituangkan melalui gagasan negara hukum (*rechtsstaat*) seperti dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam doktrin *rechtsstaat*, tujuan kesejahteraan implisit diformulasi dalam berbagai ketentuan hukum yang menegaskan perlindungan hak asasi manusia. Dalam konteks asas legalitas, tujuan untuk meraih kesejahteraan diinstrumentasi melalui pemositifan hukum dengan bentuk tertulis, yakni melalui pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan bertindak pemerintah.

Prinsip legalitas merupakan gagasan dasar yang membatasi kekuasaan pemerintahan. Pembatasan ini bukan berarti mematikan kekuasaan pemerintahan, karena prinsip legalitas pada dasarnya juga berisi wewenang untuk mengendalikan (*sturing*) kehidupan bermasyarakat. Wewenang *sturing* bagi kehidupan masyarakat diwujudkan melalui berbagai instrumen hukum, di antaranya adalah instrumen izin sebagai salah satu bentuk keputusan tata usaha negara.⁷ Izin menjadi instrumen pemerintah untuk mempengaruhi warga negara agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan konkrit yang ditetapkan dalam undang-undang.

Izin merupakan norma penutup dari penetapan berbagai norma yuridis dari keseluruhan peraturan perundang-undangan, sehingga izin akan menjadi ujung tombak dan sarana hukum bagi pemerintah untuk mengarahkan, merekayasa, dan menstimulasi perilaku warga negara dalam mencapai masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Fungsi itu mempunyai relasi dengan karakter izin sebagai norma penutup yang disuling

6 Jeremy Bentham, 2006, Teori Perundang-undangan (Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana), Penerbit Nuansa, Bandung, h. 26.

7 Bahder Johan Nasution, 2014, "Upaya Penerapan Sanksi Administratif dan Perizinan Sebagai Pembatasan Terhadap Kebebasan Bertindak", *Jurnal Asy Syir'ah*, UIN Sunan Kalijaga, Volume 48, Nomor 1, Juni 2014, h. 212.

dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang saling berkait (*gelede normstelling*) dan berakhir pada keputusan konkrit dan individual berupa sistem perizinan.

Dalam doktrin hukum administrasi, sebagai instrumen hukum yang dikeluarkan organ pemerintah izin digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Motif-motif izin dapat berupa:⁸

1. mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
2. mencegah bahaya bagi lingkungan (izin lingkungan);
3. melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar bangunan cagar budaya);
4. membagi benda-benda yang sedikit (izin hunian);
5. mengarahkan, dengan menyeleksi orang dan/atau aktivitas tertentu (surat izin praktek dokter dll).

Berbagai motif sistem perizinan yang demikian menyentuh berbagai aspek kehidupan warga negara karena direlasikan dengan kegiatan atau aktifitas yang memerlukan perhatian khusus. Demikian UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) menegaskan:

Pasal 39 UU AP:

Keputusan badan dan/atau pejabat pemerintahan berbentuk izin apabila:

- a. diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
- b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Formulasi kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dalam Pasal 39 di atas memberikan negasi bahwa aktifitas yang akan dilaksanakan dan perlu dikontrol melalui sistem perizinan dalam dirinya membawa potensi timbulnya ketidaktertiban atau gangguan terhadap hak asasi manusia yang dapat mengurangi kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan mewajibkan izin untuk diterbitkan sebelum kegiatan

8 J.B.J.M ten Berge dan N.M Spelt, 1992, "Pengantar Hukum Perizinan", *Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan*, F.H Universitas Airlangga, Surabaya, h. 9-10.

dilaksanakan agar potensi ketidaktertiban dapat dicegah sejak awal.

Kontrol kegiatan melalui sistem perizinan berkaitan dengan fungsi instrumental izin sebagai bagian dari sarana hukum administrasi yang tertuju pada perbuatan. Hal ini berbeda dengan penggunaan sarana hukum pidana yang tertuju pada penghukuman bagi pelaku, atau penggunaan sarana hukum perdata yang ditujukan untuk memulihkan kerugian yang timbul. Oleh sebab itu dalam optik hukum administrasi menekankan fungsi terpenting sistem perizinan terutama pada fungsi preventif umum untuk mencegah pelanggaran hak-hak asasi manusia. Fungsi preventif sistem perizinan diharapkan mampu mengatasi berbagai gangguan terhadap ketidaktertiban dari aktifitas yang akan dilaksanakan.

Karakter izin yang sebagai salah satu instrumen pemerintahan berkaitan pula dengan fungsi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan seperti ditegaskan dalam Pasal 1 angka (2) UU AP. Namun demikian, semua fungsi itu harus dijalankan dalam kerangka yang tidak bertentangan dengan hukum tertulis dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Oleh sebab itu, pengabaian UU LLAJ dan PP Nomor 32 Tahun 2011 yang bersifat imperatif berdampak pada persoalan keabsahan keputusan izin lokasi dan IMB yang diterbitkan organ pemerintah.

Doktrin hukum tentang keabsahan keputusan menyatakan bahwa penilaian keabsahan perbuatan pemerintah dapat dinilai melalui penilaian keabsahan formil maupun materiil atas ketetapan umum yang diuji. Utrecht menyatakan:⁹

Dalam pembuatan ketetapan administrasi, negara harus memperhatikan ketentuan-ketentuan tertentu. Ketentuan tersebut terdapat dalam hukum tata negara yang mencakup kompetensi dan tujuan, maupun ketentuan yang berlaku dalam hukum administrasi negara, mengenai prosedur. Jika ketentuan itu tidak diperhatikan ada kemungkinan dibuat ketetapan yang mengandung kekurangan (gebreken). Kekurangan dalam suatu

9 E Utrecht, 1996, *Pengantar Hukum Administrasi*, PT. Pustaka Tinta Mas, Surabaya, h. 107.

ketetapan dapat menjadi sebab ketetapan itu menjadi tidak sah (niet rechtsgeldig).

Argumentasi dasar dari pandangan Utrecht di atas adalah bahwa pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan melalui ketetapan yang diterbitkan harus tunduk pada ketentuan yang di tetapkan dalam peraturan yang mendasari keputusan. Keterikatan itu tidak sekedar terikat pada aspek kompetensi (wewenang) dan substansi yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi organ pemerintah juga terikat pada prosedur yang berlaku bagi pembuatan keputusan tersebut.

Doktrin hukum keabsahan seperti diungkapkan Utrecht secara positif ditegaskan pula dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Pasal 52 UU UU AP:

- (1) Syarat sahnya keputusan meliputi:
 - a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
 - b. dibuat sesuai prosedur; dan
 - c. substansi yang sesuai dengan objek keputusan.
- (2) Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Pemenuhan keabsahan suatu keputusan izin yang tercakup dalam syarat wewenang berhubungan dengan pembatasan penggunaan wewenang bagi organ pemerintahan yang menerbitkan keputusan. Wewenang itu harus memenuhi batas wewenang baik dari segi materi (*bevoegheid rationae materiae*), pemenuhan wewenang dari segi wilayah (*bevoegheid rationae loci*), maupun batas wewenang yang berhubungan dengan waktu penggunaan wewenang (*bevoegheid rationae temporis*).

Wewenang yang ada dapat bersumber baik dari atribusi, delegasi maupun mandat. Wewenang yang bersumber dari atribusi misalnya kekuasaan Presiden seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Ri Tahun 1945 bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Sementara kekuasaan yang bersumber dari delegasi misalnya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah seperti terlampir dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang

kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom.

Pasal 49 PP Nomor 32 Tahun 2012 yang menetapkan bahwa hasil Andalalin menjadi salah satu syarat bagi pengembang atau pembangun untuk memperoleh izin lokasi dan IMB dapat dihubungkan dengan ketentuan tentang prosedur. Oleh sebab itu, penerbitan izin lokasi atau IMB tanpa dokumen Andalalin berdampak pada cacat yuridis penerbitan keputusan izin. H D van Wijk menyatakan bahwa keputusan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural merupakan keputusan yang cacat bentuknya (*vorm gebreken*). Hal ini biasanya berhubungan dengan persiapan, terjadinya, susunan atau pengumuman keputusan bersangkutan.¹⁰

Secara substansi doktrin hukum mewajibkan agar undang-undang menetapkan tujuan hukum yang akan dicapai sehubungan dengan dibentuknya peraturan itu sendiri. Pasal 3 UU LLAJ menetapkan substansi sebagai tujuan yang hendak dicapai oleh penetapan kebijakan Andalalin. Tujuan itu mencakup terwujudnya pelayanan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa, serta terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa.

Tujuan umum yang ingin dicapai melalui UU LLAJ ditegaskan lebih lanjut dalam penjelasan umum:

Lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai bagian dari sistem transportasi nasional, lalu lintas dan angkutan jalan harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan

10 A Hamid S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, h. 354.

keamanan, kesejahteraan, ketertiban berlalu lintas dan Angkutan Jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, otonomi daerah, serta akuntabilitas penyelenggaraan negara.

Secara khusus tujuan yang ingin dicapai dalam pemenuhan pemenuhan kewajiban Andalalin adalah untuk:

1. memprediksi dampak yang ditimbulkan suatu pembangunan kawasan;
2. menentukan bentuk peningkatan/ perbaikan yang diperlukan untuk mengakomodasi perubahan yang terjadi akibat perkembangan baru;
3. menyelaraskan keputusan mengenai tata guna lahan dengan kondisi lalu lintas, jumlah dan lokasi akses serta alternatif peningkatan/perbaikan;
4. mengidentifikasi masalah-masalah yang dapat memengaruhi putusan pengembang dalam meneruskan proyek yang diusulkan; serta
5. sebagai alat pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan manajemn dan rekayasa lalu lintas.

Pengabaian ketentuan prosedural melalui kebijakan yang mengesampingkan dokumen Andalalin dalam penerbitan izin lokasi atau IMB menyodorkan risiko tercapainya tujuan materiil bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan lalu lintas. Keputusan yang bertentangan dengan peraturan yang bersifat material/substansial adalah keputusan yang cacat isinya (*inhouds gebreken*).¹¹ Argumentasi yang demikian menegaskan jika praktik pembangunan pusat-pusat kegiatan di sejumlah daerah yang dilaksanakan tanpa dokumen Andalalin menjadikan izin lokasi atau IMB yang diterbitkan tidak sah. Alasan bahwa peraturan daerah yang mengatur izin lokasi tidak mencantumkan dokumen Andalalin sebagai syarat permohonan izin tidak dengan sendirinya menyingkirkan berlakunya kewajiban yang ditetapkan dalam UU LLAJ dan PP Nomor 32 Tahun 2011.

Prinsip hukum penormaam berjenjang tidak membuka peluang bagi perda untuk mengalahkan ketentuan hukum yang berlaku dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah.

11 *loc. cit.*

Kecdenderungan yang ada berseberangan dengan ajaran Kelsen berikut:¹²

Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain, dengan norma lain tersebut dapat disebut hubungan super dan sub ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibentuk adalah inferior. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi.

Di lain pihak, kebijakan pembatalan berlakunya Andalalin karena alasan belum adanya konsultan bersertifikat Andalalin juga tidak dapat dibenarkan. Dalam peristiwa semacam ini dokumen Andalalin sebenarnya telah dintegrasikan sebagai syarat penerbitan IMB sebelumnya, namun ketiadaan konsultan bersertifikat menjadi alasan bagi organ pemerintah untuk meniadakan kewajiban itu. Kebijakan ini berseberangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pasal 99 UULLAJ dan Pasal 49 PP Nomor 32 Tahun 2009 yang mewajibkan penyusunan Andalalin menyodorkan wewenang terikat bagi organ pemerintah penerbit izin lokasi dan IMB. Dalam situasi ini organ pemerintah hanya mempunyai satu pilihan untuk menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai parameter pengambilan keputusan. Dalam hal ini organ pemerintah seakan-akan hanya didikte oleh peraturan perundang-undangan.¹³ Organ pemerintah hanya bertindak sebagai robot atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan tertulis (*written rules*).

Ketiadaan konsultan bersertifikat yang berhak menyusun dokumen Andalalin membuka peluang bagi organ pemerintahan untuk melaksanakan kewenangan secara bebas (diskresi) dalam menentukan konsultan yang berhak menyusun Andalalin. Parameternya adalah AUPB karena tidak memadainya peraturan hukum tertulis yang ada, serta UU LLAJ dan PP Nomor 32 Tahun 2011 yang tidak mengatur jalan keluar dalam hal konsultan

12 Hans Kelsen dalam Jimly Ashidique dan M Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, h. 110.

13 J B J M ten Berge dan N M Spelt, *op. cit.* h. 16.

Andalalin belum tersedia. Dalam hal ini pandangan Krisna Djaya Darumurti kiranya relevan dengan kecenderungan itu.¹⁴

Dasar substansial untuk kekuasaan diskresi pemerintah adalah kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat (public good). Kemaslahatan masyarakat pada hakikatnya adalah tujuan sah dari kekuasaan diskresi pemerintah. Dengan demikian, apakah melalui tindakan pemerintah maka kemaslahatan masyarakat terlayani atau tidak adalah merupakan fakta obyektif yang menentukan apakah terjadi penyalahgunaan kekuasaan dalam hal tindakan diskresi oleh pemerintah.

Tujuan umum agar lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan upaya memajukan kesejahteraan umum menunjukkan kemaslahatan masyarakat yang ingin dicapai UU LLAJ. Oleh sebab itu, pembatalan dokumen Andalalin sebagai syarat penerbitan izin adalah asimetris dengan kehendak meraih kesejahteraan umum.

Tindakan diskresi oleh pemerintah bersinggungan dengan aspek perlindungan hak asasi manusia. Secara teoritis, tindakan diskresi pemerintah yang melanggar hak asasi manusia dapat dikualifikasi sekaligus sebagai penyalahgunaan kekuasaan maupun tindakan sewenang-wenang, karena tujuan dari kekuasaan pemerintah adalah untuk melindungi hak asasi manusia, tidak sebaliknya.¹⁵ Pandangan semacam ini searah dengan prinsip UUD Negara RI Tahun 1945 yang menekankan perlindungan hak asasi manusia sebagai substansi pokok dan sentral dianutnya negara hukum (*rechstaat*). Prinsip itikad baik dan perlindungan hak asasi manusia dalam penerbitan izin mewajibkan pengembang untuk tetap menyusun Andalalin sebagai bagian dari syarat penerbitan izin lokasi atau IMB. Diskresi dapat dilaksanakan dengan mensyaratkan penyusun Andalalin yang memenuhi kualifikasi tertentu, sekalipun belum bersertifikat.

Dalam konteks di atas Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor: SK. 2012/KP.108/DRJD/2015 tentang Kompetensi Penyusun Analisis Dampak Lalu Lintas

14 Krisna Jaya Darumurti, 2016, *Diskresi, Kajian Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. 128.

15 *Ibid.*, h. 140

dapat rujukan awal. Pasal 2 ayat (3) Peraturan itu menentukan bahwa untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan Andalalin harus memenuhi persyaratan:

- a. Pendidikan D. III di bidang LLAJ/Teknik Sipil/D.IV di bidang LLAJ/ Transportasi Darat atau untuk pendidikan S.1/S.2/S.3 bidang Teknik Transportasi/Sipil/Planologi;
- b. Sehat jasmani, rohani dan bebas narkoba yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter;
- c. Warga Negara Indonesia (WNI); dan
- d. Usia paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun. Selain itu terdapat larangan bagi aparatur sipil negara aktif untuk menjadi penyusun Andalalin.

Kompetensi di atas dapat menjadi dasar kebijakan diskresi penetapan syarat bagi konsultasn Andalalin. Hal ini karena persyaratan konsultan tersertifikasi belum terlaksana lebih dsiebabkan pendidikan dan pelatihan sertifikasi belum terlaksana. Diskresi dengan persyaratan minimal dapat menekan potensi negatif dampak kegiatan terhadap lalu lintas. Di lain sisi, ketentuan imperatif kewajiban dokumen Andalalin sebagai syarat penerbitan izin lokasi atau IMB dapat dipenuhi sehingga tujuan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan lalu lintas setidaknya dapat didekati.

E. Kesimpulan

1. Secara umum, pelaksanaan Andalalin melalui sistem perizinan lokasi dan IMB belum sepenuhnya mampu mendukung pada upaya terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini karena integrasi dokumen Andalalin dalam sistem perizinan lokasi dan IMB yang mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan oleh UUD Negara RI Tahun 1945 masih banyak diabaikan.
2. Izin sebagai norma penutup dari rangkaian kebijakan umum peraturan perundang-undangan merupakan instrumen penting dalam mewujudkan kesejahteraan *in concreto*. Sistem perizinan sebagai bagian dari sistem perlindungan hak asasi manusia serta potensi timbulnya

- ketidaktertiban, ketidaknyamanan, maupun gangguan terhadap kebahagiaan hidup masyarakat secara prosedur dan substantif masih sering diabaikan, sehingga banyak meninggalkan persoalan hukum terhadap keabsahan izin yang diterbitkan.
3. Sebagai keputusan sepihak dari penguasa, izin tidak boleh bertentangan dengan prinsip legalitas dalam konteks penormaan berjenjang yang berlaku sebagai hukum tertulis (*written rules*). Ketentuan hukum imperatif dalam UU LLAJ dan PP Nomor 32 Tahun 2014 mengikat organ pemerintah untuk tidak bertentangan dengan prinsip keabsahan bertindak pemerintah (*wetmatigheid van bestuur*). Dalam konstruksi hukum yang demikian, organ pemerintah hanya bertindak sebagai robot yang yang didikte peraturan perundang-undangan.
 4. Disadari pula bahwa prinsip *wetmatigheid van bestuur* dalam upaya mencapai kesejateraan tidaklah memadai, sehingga terbuka pula peluang bagi organ pemerintah untuk melaksanakan diskresi (*rechtmatigheid van bestuur*). Tujuan utama pelaksanaan diskresi adalah mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana dikehendaki dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Oleh sebab itu, pelaksanaan diskresi oleh organ pemerintah harus tetap melandaskan pada prinsip itikad baik dan perlindungan hak asasi manusia.

Daftar Pustaka

- Attamimi, A Hamid S, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta.
- Bentham, Jeremy, 2006, *Teori Perundang-undangan (Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana)*, Penerbit Nuansa, Bandung.
- Forum Kajian Karawang Imparsial Grup (KIG), 2016, "http://www.kompasiana.com/esa66/bodongnya-perijinan-andalalin-di-kabupaten-karawang_578d0954579773631568d288", diunduh Maret 2017

- Jimly Ashidiqqie dan M Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Krisna Jaya Darumurti, 2016, *Diskresi, Kajian Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Nasution, Bahder Johan, 2014, "Upaya Penerapan Sanksi Administratif dan Perizinan Sebagai Pembatasan Terhadap Kebebasan Bertindak", *Jurnal Asy Syir'ah*, UIN Sunan Kalijaga, Volume 48, Nomor 1, Juni 2014.
- Radar Banyumas, 2016, "<http://radarbanyumas.co.id/imb-pasar-tanpa-andalalin>", diunduh Maret 2017
- Rahayu Sulistyorini, 2015, "Berapa Rupiah Terbuang Percuma Akibat Kemacetan Ditinjau dari Pemborosan Bahan Bakar", *Jurnal Kelitbangan*, Litbang Provinsi Lampung, Volume 03, Nomor 1, Januari 2015.
- Ritonga, Dedy, Timboeleng, James A, dan Kaseke, Oscar H, 2015, "Analisa Biaya Transportasi Angkutan Umum dalam Kota Manado Akibat Kemacetan Lalu Lintas", *Jurnal Sipil Statik*, FT Unsrat, Volume 3, Nomor 1, Januari 2015.
- Suhardin, Yohanes, 2007, "Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, FH Universitas Brawijaya, Volume 25, Nomor 3, Juli 2007.
- ten Berge, J.B.J.M, dan Spelt, N.M, 1992, "Pengantar Hukum Perizinan", *Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan*, F.H Universitas Airlangga, Surabaya.
- Utrecht, E, 1996, *Pengantar Hukum Administrasi*, PT. Pustaka Tinta Mas, Surabaya.