

BAB IV
**ANALISIS *MASLAHAH* TERHADAP PENERAPAN TARIF PARKIR ZONA
DI TEMPAT PARKIR TEPI JALAN UMUM KOTA SURABAYA**

A. Penerapan Tarif Parkir Zona di Tempat Parkir Tepi Jalan Umum Kota Surabaya Menurut Hukum Positif

Ketentuan Parkir Zona di Kota Surabaya berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir serta Peraturan Walikota Surabaya Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya. Dalam Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Peraturan Pemerintah tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak mengatur tentang Parkir Zona.

Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan hanya mengatur tentang fasilitas parkir untuk umum yang disediakan di luar maupun di dalam ruang milik jalan. Dalam Peraturan Pemerintah tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengatur lebih rinci mengenai penyediaan fasilitas parkir untuk umum baik di luar maupun dalam ruang milik jalan. Jika melihat pada ketentuan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir, dapat diketahui bahwa Parkir Zona termasuk dalam kategori fasilitas parkir untuk umum di dalam ruang milik jalan.

Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir, fasilitas parkir untuk umum di dalam ruang milik jalan disebut sebagai Parkir Tepi Jalan Umum. Fasilitas Parkir Tepi

Jalan Umum terdapat tiga macam yakni Parkir Tepi Jalan Umum, Parkir Insidentil, dan Parkir Zona. Hal ini dapat diketahui pada pasal 30 Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir tentang struktur dan besaran tarif parkir di tepi jalan umum.

Pada Peraturan Walikota Surabaya tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya disebutkan bahwa ada beberapa ketentuan suatu lokasi atau ruas jalan diterapkan fasilitas Parkir Zona. Pasal 2 menyebutkan bahwa lokasi Parkir Zona ditetapkan pada fasilitas Parkir Tepi Jalan Umum yang diselenggarakan Pemerintah Daerah. Pasal selanjutnya menjelaskan ketentuan lokasi Parkir Zona yakni harus memiliki *V/C ratio* minimal 0,5 (nol koma lima), merupakan pusat kegiatan masyarakat, dan ketersediaan lahan parkir di lokasi tersebut.

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa pada dasarnya, Parkir Zona merupakan fasilitas Parkir Tepi Jalan Umum atau fasilitas parkir di dalam ruang milik jalan dengan ketentuan tambahan sebagaimana yang telah ditentukan oleh Peraturan Walikota Surabaya. Dalam Peraturan Pemerintah tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pasal 105 menyebutkan bahwa fasilitas parkir di dalam ruang milik jalan memiliki persyaratan seperti jalan akan digunakan sebagai fasilitas parkir yakni harus memiliki paling sedikit 2 (dua) lajur per arah untuk jalan kota/kabupaten atau 2 (dua) lajur untuk jalan desa, dapat menjamin keselamatan dan kelancaran berlalu lintas, mudah di jangkau oleh pengguna jasa, kelestarian fungsi lingkungan hidup tetap terjaga, dan tidak memanfaatkan fasilitas pejalan kaki. Pada fasilitas

Parkir Zona, ketentuan tersebut ditambah dengan lokasi yang harus memiliki *V/C ratio* 0,5 (nol koma lima), merupakan pusat kegiatan masyarakat, dan ketersediaan lahan parkir di lokasi tersebut.

Dalam penerapannya, Parkir Zona diterapkan di lokasi Parkir Tepi Jalan Umum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah yakni Pemerintah Kota Surabaya. Jadi, Parkir Zona hanya diterapkan di lokasi Parkir Tepi Jalan Umum yang telah terdaftar sebagai lokasi Parkir Tepi Jalan Umum oleh Pemerintah Kota Surabaya. Dalam penetapan lokasi Parkir Zona, ditetapkan oleh Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Hal ini didasarkan pada Peraturan Walikota Surabaya tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya.

Pada dasarnya, penetapan lokasi parkir di dalam ruang milik jalan ditetapkan oleh Kepala Daerah. Sebagaimana pada pasal 107 ayat 1 Peraturan Pemerintah tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyebutkan bahwa penetapan lokasi fasilitas parkir di dalam ruang milik jalan ditetapkan oleh Gubernur untuk jalan kota di provinsi DKI Jakarta, Bupati untuk jalan kabupaten dan jalan desa, serta Walikota untuk jalan kota.

Parkir Zona merupakan ketentuan khusus dalam aturan parkir di dalam ruang milik jalan. Parkir Zona hanya diterapkan pada parkir di dalam ruang milik jalan yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Kota Surabaya. Jadi, lokasi Parkir Zona pada intinya telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, namun masih dalam bentuk Parkir Tepi Jalan Umum. Kemudian ditetapkan oleh Kepala Dinas Perhubungan terhadap

beberapa lokasi yang telah memenuhi persyaratan untuk diterapkan Parkir Zona.

Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya, ditetapkan 10 (sepuluh) kawasan yang terdiri atas beberapa ruas jalan untuk diterapkan aturan Parkir Zona. Seluruh ruas jalan yang diterapkan aturan Parkir Zona tersebut termasuk dalam fasilitas Parkir Tepi Jalan Umum. Lokasi-lokasi tersebut juga merupakan kawasan pusat kegiatan masyarakat seperti kawasan Taman Bungkul yang merupakan pusat hiburan masyarakat, kawasan Tugu Pahlawan yang merupakan kawasan pertokoan dan wisata, dan kawasan Balai kota yang merupakan pusat pemerintahan Kota Surabaya.

Setiap penyediaan jasa parkir baik di dalam maupun di luar ruang milik jalan, diizinkan untuk memungut biaya. Biaya tersebut dinamakan retribusi, yakni pungutan atas penyediaan jasa bagi kepentingan umum. Sebagaimana dalam Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pada pasal 110 menyebutkan bahwa pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum termasuk kategori Retribusi Jasa Umum. Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan umum yang dapat dimanfaatkan oleh pribadi maupun badan. Oleh karenanya, tarif retribusi untuk Parkir Zona termasuk dalam kategori retribusi jasa umum sebab Parkir Zona termasuk dalam pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

Dalam penetapan tarif retribusi jasa umum terdapat beberapa ketentuan yakni memperhatikan biaya penyediaan jasa dalam hal ini jasa parkir di tepi jalan umum, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan

efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut. Pada penerapannya, tarif retribusi Parkir Tepi Jalan Umum dan Parkir Zona ditetapkan berdasarkan kemampuan masyarakat.

Pada dasarnya, tarif retribusi parkir yang diterapkan pada Parkir Zona berbeda dengan tarif retribusi Parkir Tepi Jalan Umum. Jika dibandingkan antara tarif yang diterapkan pada Parkir Tepi Jalan Umum dan Parkir Zona, tarif yang diterapkan pada Parkir Zona lebih mahal. Hal ini dapat dilihat pada Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir, Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Tarif Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum serta Peraturan Walikota Surabaya tentang Perubahan Tarif Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum.

Tingginya potensi kemacetan di lokasi Parkir Zona akibat tingginya intensitas penggunaan parkir di tepi jalan umum menjadi sebab mahalnya tarif retribusi pada Parkir Zona. Dengan mahalnya tarif retribusi parkir pada Parkir Zona, diharapkan para pengguna jasa parkir dapat beralih untuk memarkirkan kendaraan di lokasi lain maupun beralih menggunakan kendaraan umum.

Dalam berlalu lintas, hal yang paling diutamakan adalah kelancaran sirkulasi lalu lintas. Akan tetapi, kebutuhan lahan parkir yang banyak serta minimnya ketersediaan lahan parkir mengakibatkan penggunaan jalan umum sebagai lahan parkir. Konsekuensinya, kapasitas jalan menjadi berkurang sehingga potensi atau kerawanan terjadinya kemacetan menjadi tinggi. Untuk mengendalikannya, maka diterapkanlah Parkir Zona dengan tarif yang cukup

tinggi sehingga penggunaan jalan umum sebagai lahan parkir oleh masyarakat dapat berkurang dan berdampak pada kelancaran sirkulasi dalam berlalu lintas.

Pada pelaksanaannya, pemungutan retribusi parkir dilaksanakan oleh petugas parkir yakni juru parkir dan koordinator juru parkir. Petugas parkir memungut retribusi parkir kepada pengguna jasa parkir dengan tarif sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah. Kenyataannya, baik petugas parkir maupun pengguna jasa terkadang tidak taat dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah dalam pembayaran retribusi parkir.

Di salah satu lokasi Parkir Zona, juru parkir memungut biaya yang melebihi ketentuan dalam Peraturan Daerah. Di lokasi lain, pengguna jasa tidak membayar retribusi sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah. Bagi keduanya sama-sama melanggar Peraturan Daerah karena tidak menjalankan aturan sebagaimana mestinya. Selain itu, bagi juru parkir maupun pengguna jasa menjadi saling merugikan diantara keduanya. Juru parkir yang memungut biaya melebihi aturan akan merugikan pengguna jasa. Pengguna jasa yang tidak membayar sesuai ketentuan juga akan merugikan bagi juru parkir, dan secara tidak langsung juga merugikan Pemerintah Daerah.

B. Analisis *Masalah* terhadap Penerapan Tarif Parkir Zona di Tempat Parkir Tepi Jalan Umum Kota Surabaya

Parkir Zona merupakan bentuk pelayanan parkir di kawasan tertentu dengan tarif tertentu. Suatu bentuk pelayanan parkir adalah salah satu bentuk jasa. Transaksi jasa dalam Islam dikenal dengan istilah ijarah. Dalam ijarah

terdapat 4 (empat) rukun yakni adanya *'āqid*, *ṣighat*, *ma'jūr*, dan *'ujrah*. *'Āqid* yakni pihak-pihak yang berakad yaitu *mu'jir* (pihak yang menyewakan) dan *musta'jir* (pihak penyewa). *Ṣighat* yakni ijab kabul atau sesuatu yang sepadan dengannya antara kedua belah pihak. *Ma'jūr* yakni sesuatu yang ditransaksikan dalam ijarah untuk diambil manfaatnya. *'Ujrah* merupakan imbalan atas jasa atau manfaat yang telah diberikan.

Berkaitan dengan transaksi pada Parkir Zona, para pihak yang berakad yakni Pemerintah dalam hal ini Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang diwakili oleh petugas parkir sebagai *mu'jir* dengan para pengguna jasa parkir yakni orang pribadi atau badan sebagai *musta'jir*. Transaksi yang dilakukan pada Parkir Zona yakni berupa pelayanan jasa dalam bentuk parkir di lokasi Parkir Zona. Manfaat yang diperoleh pengguna jasa atau *musta'jir* yakni dapat menggunakan tepi jalan umum yang termasuk dalam kawasan Parkir Zona untuk memarkirkan kendaraannya.

'Ujrah yang diberikan oleh *musta'jir* kepada *mu'jir* dalam hal ini berupa retribusi parkir yang tarifnya telah ditentukan berdasarkan Peraturan Daerah menyesuaikan jenis kendaraan yang diparkir di lokasi Parkir Zona. Dalam pelaksanaannya, *ṣighat* pada transaksi jasa parkir hanya dalam bentuk penyerahan uang retribusi oleh pengguna jasa serta diberi karcis parkir oleh pihak juru parkir.

Juru parkir yang memungut retribusi parkir melebihi ketentuan Peraturan Daerah dapat merugikan pengguna jasa karena kewajiban membayar bagi pengguna jasa hanya sebesar tarif yang telah ditentukan oleh Peraturan

Daerah. Begitu pula dengan pengguna jasa yang membayar tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah. Hal ini dapat merugikan juru parkir sebab di dalam retribusi parkir juga terdapat hak juru parkir serta secara tidak langsung juga telah merugikan pemerintah sebagai penyedia jasa karena tidak membayar sebagaimana yang telah ditentukan pemerintah.

Perbuatan yang dilakukan oleh juru parkir maupun pengguna jasa yang tidak mentaati aturan tarif Parkir Zona, merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum Islam. Hal ini dikarenakan di dalam perbuatan tersebut terdapat unsur saling merugikan satu sama lain. Perbuatan yang dapat menimbulkan bagi para pihak merupakan perbuatan yang tidak diperbolehkan dalam Islam.

Di beberapa ayat dalam Alquran telah disebutkan mengenai kebolehan untuk melaksanakan transaksi ijarah. Dalam beberapa Hadis juga menyebutkan mengenai ketentuan dalam transaksi ijarah. Diperbolehkannya transaksi ijarah baik dalam Alquran maupun Hadis, maka dapat dikatakan bahwa transaksi ijarah merupakan transaksi yang maslahat bagi manusia termasuk transaksi pada Parkir Zona. Dari segi *musta'jir*, ia dapat menggunakan fasilitas parkir untuk memarkir kendaraannya. Dari segi *mu'jir*, ia mendapat uang pengganti dari *musta'jir* atas penggunaan fasilitas parkir. Kedua belah pihak dapat terpenuhi keinginannya masing-masing sesuai dengan kesepakatan.

Setiap kemaslahatan yang dapat diketahui melalui Alquran maupun Hadis merupakan *maṣlaḥah mu'tabarah*, yakni maslahat yang mendapat

petunjuk langsung maupun tidak langsung dari syarak. Dapat dikatakan, kemaslahatan transaksi ijarah dalam Parkir Zona termasuk *maṣlahah mu'tabarah* karena telah diatur dalam Alquran dan Hadis mengenai kebolehan transaksi ijarah.

Akan tetapi, dalam kaitannya dengan berlalu lintas, adanya Parkir Zona menimbulkan masalah di satu sisi, namun berpotensi menimbulkan mafsadat di sisi yang lain. Hal ini dikarenakan fasilitas Parkir Zona menggunakan badan jalan sehingga mengurangi kapasitas jalan. Berkurangnya kapasitas jalan menambah potensi timbulnya kemacetan jika jalan dilalui oleh banyak kendaraan. Kemacetan merupakan suatu mafsadat dalam berlalu lintas karena kemacetan menimbulkan kerugian bagi masyarakat terutama pengguna jalan.

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa jika suatu perbuatan menimbulkan masalah dan mafsadat secara bersamaan, maka perlu dilakukan pertimbangan terlebih dahulu. Jika mafsadat yang akan timbul lebih besar daripada masalah, maka mencegah mafsadat tersebut lebih diutamakan. Apabila masalah yang timbul lebih besar, maka diutamakan menggapai masalah tersebut meskipun harus menanggung mafsadat.

Dalam berlalu lintas, masalah yang ingin dicapai yakni kelancaran lalu lintas dan menghindari timbulnya kemacetan. Akan tetapi, fasilitas parkir yang minim serta kebutuhan parkir yang tinggi sehingga badan jalan digunakan untuk fasilitas parkir bagi masyarakat.

Di beberapa lokasi Parkir Zona seperti di kawasan Blauran dan Keputran, kebutuhan fasilitas parkir cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya kendaraan parkir di tepi jalan umum serta panjangnya jalan yang digunakan sebagai lahan parkir. Banyaknya kendaraan sepeda motor yang parkir di lokasi Parkir Zona di kawasan Blauran bahkan mencapai 2-3 baris sehingga cukup memakan badan jalan. Selain itu di Jalan Kayoon, kendaraan mobil yang parkir di tepi jalan berjejer hingga beberapa ratus meter yang menyebabkan tiap arah hanya dapat menggunakan satu lajur.

Di lokasi tersebut juga termasuk memiliki tingkat keramaian lalu lintas yang cukup tinggi. Jalan Pandegiling yang merupakan jalur penghubungan antar jalan utama di Kota Surabaya sehingga lalu lintas di jalan ini cukup ramai. Jalan Blauran yang merupakan titik pertemuan dari beberapa jalan serta di Jalan Kranggan yang memiliki lokasi pusat perbelanjaan sehingga menjadi titik berkumpulnya masyarakat. Lalu lintas yang ramai, meskipun di jalan tersebut tidak memiliki fasilitas parkir, tetap dapat berpotensi menimbulkan kemacetan.

Untuk itu, pemerintah Kota Surabaya menetapkan aturan Parkir Zona. Bagi pemerintah, Parkir Zona berusaha untuk tetap mewujudkan kelancaran dalam berlalu lintas tanpa harus menghilangkan fasilitas parkir di tepi jalan. Dengan menggunakan tarif yang lebih mahal dari tarif parkir yang lain, Parkir Zona berusaha untuk mengurangi tingginya penggunaan fasilitas parkir di tepi jalan. Harapannya agar masyarakat tidak memanfaatkan fasilitas parkir di tepi jalan umum karena tarif parkir yang mahal. Apabila masyarakat tidak

memanfaatkan fasilitas parkir di tepi jalan umum atau setidaknya penggunaan fasilitas parkir dapat berkurang, maka kapasitas jalan dapat kembali normal dan potensi kemacetan dapat dihindari.

Dari segi tarif, tarif yang diterapkan pada Parkir Zona oleh pemerintah Kota Surabaya dapat dikatakan masih dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat sehingga belum terlalu memberikan pengaruh dalam pengurangan pengguna fasilitas parkir di tepi jalan. Sebagaimana hasil pengamatan bahwa masyarakat masih banyak menggunakan fasilitas parkir di tepi jalan sehingga potensi timbulnya kemacetan tetap ada.

Dari segi kemaslahatan yang di capai melalui Parkir Zona, dapat dikatakan bahwa Parkir Zona ingin mewujudkan kedua masalah yakni kelancaran berlalu lintas dan tetap menyediakan lahan parkir di tepi jalan. Kelancaran berlalu lintas merupakan kebutuhan bagi setiap pengguna jalan. Ketersediaan lahan parkir juga menjadi kebutuhan bagi masyarakat untuk meletakkan kendaraannya dengan aman. Kedua kemaslahatan tersebut merupakan kemaslahatan yang menjadi kebutuhan di masyarakat tanpa adanya ketentuan dalam Alquran maupun Hadis.

Setiap kemaslahatan yang tidak disebutkan maupun dihapuskan oleh syarak termasuk *maṣlahah mursalah*. Suatu kemaslahatan dapat dikatakan sebagai *maṣlahah mursalah* harus memenuhi beberapa kriteria yakni masalah tersebut harus relevan dan rasional, bertujuan untuk melindungi sesuatu yang *darury* dan menghilangkan kesulitan, serta masalah tersebut harus sesuai dengan syarak dan tidak bertentangan dengan dalil yang *qat'ī*.

Maslahat yang ingin dicapai dengan Parkir Zona merupakan masalah yang menjadi kebutuhan masyarakat. Menaikkan tarif parkir dapat mengurangi penggunaan fasilitas parkir secara perlahan tanpa harus menghilangkan fasilitas parkir tersebut. Berkurangnya penggunaan fasilitas parkir dapat menunjang kelancaran dalam berlalu lintas. Kemacetan dapat dihindari sehingga timbulnya kerugian bagi masyarakat baik dari segi materiil maupun immaterial dapat dicegah. Mencegah terjadinya kerugian bagi masyarakat merupakan suatu kemaslahatan.

Dari uraian tersebut, dapat diketahui bahwa Parkir Zona telah memenuhi kriteria masalah yang rasional dan relevan karena menjadi kebutuhan bagi masyarakat. Usaha untuk mencegah terjadinya kemacetan yang merugikan masyarakat juga telah memenuhi kriteria masalah yang ingin melindungi manusia dari segala kerusakan. Meskipun tidak ada ketentuan dalam Alquran dan Hadis mengenai lalu lintas, selama tidak bertentangan serta dapat memberikan manfaat yang luas bagi masyarakat, maka hal tersebut sangat dianjurkan dalam Islam. Oleh karena itu, Parkir Zona telah sesuai dengan kriteria-kriteria dalam *maṣlaḥah mursalah*.

Pada beberapa lokasi Parkir Zona, tujuan untuk mengurangi penggunaan fasilitas parkir agar kelancaran berlalu lintas dapat terjaga tidak terlalu terlihat. Meskipun penggunaan fasilitas parkir cukup tinggi, namun lalu lintas yang terjadi di kawasan tersebut terbilang lancar dan lengang. Sebagai contoh di jalan Sedap Malam, jalan Jimerto, dan jalan Wijaya Kusuma, di jalan-jalan tersebut lalu lintasnya cukup lengang. Hanya di waktu

tertentu saja lalu lintas di jalan tersebut sangat ramai dan cenderung macet. Di kawasan Taman Bungkul juga terjadi hal yang sama. Kemacetan yang timbul diakibatkan oleh kepadatan lalu lintas dan bukan karena banyaknya penggunaan fasilitas parkir.

Akan tetapi, jika Parkir Zona dilihat dari segi sebagai edukasi untuk masyarakat agar beralih menggunakan angkutan umum, Parkir Zona tetap memiliki nilai kemaslahatan di lokasi yang lalu lintasnya lengang. Terutama di kawasan Balaikota, dengan Parkir Zona diharapkan para pejabat di pemerintahan Kota Surabaya dapat mengurangi penggunaan kendaraan pribadi dan beralih ke kendaraan umum. Para pejabat dapat memberikan contoh bagi masyarakat sehingga secara perlahan masyarakat mau beralih menggunakan kendaraan umum.

Penggunaan kendaraan umum oleh masyarakat dapat membantu mengurangi kepadatan lalu lintas. Jika kepadatan lalu lintas dapat dikurangi, maka lalu lintas dapat kembali lancar dan kemacetan di jalan dapat dihindari. Dengan demikian, Parkir Zona dapat memberikan kemaslahatan bagi masyarakat terutama pengguna jalan dengan cara menjaga kelancaran berlalu lintas tanpa harus menghilangkan lokasi parkir di tepi jalan umum serta dapat mengedukasi masyarakat agar beralih menggunakan kendaraan umum.