

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Efektivitas

1. Pengertian Efektivitas

Itsilah efektivitas menurut Ensiklopedia Umum, berarti menunjukkan taraf tercapainya suatu tujuan. Suatu usaha dikatakan efektif apabila usaha itu mencapai tujuannya. Sedangkan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, berarti pengaruh dari sesuatu, atau akibat tertentu dari sesuatu.

2. Efektivitas Dalam Hukum

Hukum yang merupakan padan kata dari bahasa latin *recht* diartikan sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia, dan merupakan tatanan pemaksa. Hal ini berarti bahwa tatanan akan bereaksi terhadap kejadian-kejadian tertentu yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki dan merugikan masyarakat. Demikian dikemukakan oleh Hans Kelsen (2007 : 34-37). Sudikno Mertokusumo (2005 : 40-41), pada umumnya hukum diartikan sebagai keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama, atau keseluruhan peraturan tentang tingkat laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Sehingga hukum mempunyai sifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi semua orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang boleh dan tidak

boleh dilakukan, atau sering disebut *obyectief recht*. Oleh karena itu dalam konteks hukum, Hans Kelsen (2007 : 233), memberikan pengertian keabsahan dan keefektifan hukum. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena tatanan hukum secara keseluruhan, dan juga norma hukum individual kehilangan keabsahan ketika tidak lagi berlaku, dan bahwa ada hubungan antara norma hukum seharusnya dengan realita fisik, karena norma hukum positif supaya bisa diberlakukan harus diciptakan dengan tindakan yang ada dalam realita. Pandangan kedua bahwa norma hukum dianggap absah mesti masyarakat tidak tahu sebelumnya.

B. Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum merupakan tatanan perilaku yang mengatur manusia dan tatanan pemaksa, maka agar hukum dapat mengubah perilaku dan memaksa manusia melaksanakan nilai-nilai yang ada dalam kaidah hukum, perlu dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*). Penegakan hukum merupakan bagian dari rangkaian proses hukum, yang meliputi pembuatan hukum, penegakan hukum, peradilan, serta administrasi keadilan. Satjipto Raharjo (2000 : 175-183) menyampaikan pendapat mengenai penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Setelah pembuatan hukum dilakukan, maka harus dilakukan pelaksanaan konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, hal tersebut yang merupakan penegakan hukum. Namun dalam istilah lain sering disebut penerapan hukum,

atau dalam istilah bahasa asing sering disebut *rechistoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement* dan *application* (Amerika). Penegakan hukum merupakan tugas eksekutif dalam struktur kelembagaan Negara modern, dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif dimaksud, atau yang disebut birokrasi penegakan hukum. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan (hukum) sesuai dengan bidang-bidang yang ditangani (*welfare state*).

Sudikno Mertokusumo (2005 : 160-161), mengatakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan. Dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur, *pertama* kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. *Kedua* kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat. *Ketiga* keadilan (*gerechtigheit*), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum

harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.

Disamping itu Soerjono Soekanto (1983 : 3) berpendapat mengenai penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.

Pendapat yang dimuat dalam Solusi Hukum Com. tanggal 27 Februari 2008, mengemukakan pengertian penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan terjemahan dari *law enforcement* dalam arti luas, sedangkan dalam arti sempit merupakan penegakan peraturan.

Dari sisi lain Natabaya sebagaimana dimuat oleh Majalah Hukum terbitan BPHN No.1 : 2000, mengemukakan bahwa reformasi hukum, penegakan asas kedaulatan hukum (supremasi hukum) merupakan persoalan-persoalan dasar bidang hukum, yang meliputi perencanaan hukum (*legislations planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan upaya meningkatkan kesadaran hukum (*law awareness*).

2. Penegakan Peraturan Daerah

Penegakan hukum terhadap peraturan daerah, munculah istilah penegakan peraturan daerah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja berarti upaya aparat/masyarakat melaksanakan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan pencegahan pelanggaran peraturan daerah serta tindakan penertiban terhadap penyimpangan dan pelanggarannya.

Pelaksanaan penertiban terhadap penyimpangan dan pelanggaran Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, dilakukan oleh Penyidik Umum (Polisi), dapat juga dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah. Kewenangan PPNS Pemerintah Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul Nomor 5 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul, adalah :

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana.
- b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan.

- c. menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
- d. melakukan penyitaan benda atau surat.
- e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang.
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
- h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari Penyidik Polisi Republik Indonesia, bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui Penyidik Polisi Republik Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya.
- i. mengadakan tindakan lain yang menurut hukum dapat dipertanggungjawabkan.

C. Sanksi

1. Pengertian Sanksi Dalam Hukum

Dalam rangka penegakan hukum, agar dapat dipatuhi oleh masyarakat maka hukum memuat sanksi. Hans Kelsen (2007 : 123-132) menyatakan hukum sebagai tatanan sosial dan tatanan pemaksa, maka seharusnya dilakukan tindakan paksa atau tindakan yang dilakukan bukan atas keinginan individu yang menjadi sasaran dan bila terjadi perlawanan akan dipergunakan

pemaksaan fisik. Tindakan paksa inilah yang merupakan sanksi, atau hanya sebagai perlindungan (karantina) terhadap seseorang. Sehingga dalam tatanan hukum nasional sanksi dapat diartikan sebagai penghukumam atau sebagai eksekusi sipil. Hukum merupakan tatanan sosial, sehingga akan menimbulkan kewajiban hukum umum, yaitu perintah kepada individu untuk berperilaku tertentu. Hans Kelsen menyebut sanksi sebagai sanksi hukum. Beliau mengkaitkan sanksi hukum dengan kewajiban. Menurut beliau suatu kewajiban hukum terkait dengan konsep sanksi. Yang diwajibkan secara hukum adalah individu yang perilakunya dapat mengakibatkan pelanggaran dan menimbulkan sanksi, atau calon pelaku pelanggaran, atau individu yang mampu menghindari sanksi dengan berperilaku yang sebaliknya. Hans Kelsen lebih lanjut mengatakan bahwa individu berperilaku sesuai tatanan hukum, maka berlakunya tatanan hukum itu harus diwujudkan dalam bentuk :

1. kepatuhan aktual terhadap norma hukum (pemenuhan kewajiban hukum yang ditetapkan dalam norma hukum);
2. penerapan norma hukum (pelaksanaan sanksi yang ditetapkan oleh norma hukum).

2. Sanksi Dalam Hukum Administrasi

Menurut Hadjon, dkk (2005 : 245-247) sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum administrasi. Tidak adanya gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan bagi warga dalam peraturan perundang-undangan tata usaha Negara, manakala aturan tingkah laku tidak

dapat dipaksakan oleh tata usaha Negara. Peran penting pada pemberian sanksi di dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana. Pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada suatu izin. Sanksi-sanksi administrasi yang khas antara lain paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), penarikan kembali keputusan/ketetapan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi), pengenaan denda administrasi, serta pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*). Paksaan pemerintah merupakan tindakan yang nyata (*infeitelijke handeling*) bagi penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi, atau bila masih melakukan yang seharusnya ditinggalkan oleh warga karena bertentangan dengan undang-undang. Paksaan pemerintah merupakan tindakan penguasa dengan cara langsung, sedangkan sanksi-sanksi lainnya lebih berperan secara tidak langsung (*werken meer indirect*). Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dilihat dari tujuan pengenaan sanksi, sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sifat sanksi adalah *reparatoir*, yaitu memulihkan pada keadaan semula. Sanksi administrasi pelaksanaan penegakan hukumnya diterapkan oleh pejabat tata usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan

sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.

Lebih lanjut Hadjon, dkk (2005 : 262-265) mengemukakan bahwa tiada gunanya kaidah hukum manakala kaidah tersebut tidak dapat dipaksakan melalui sanksi, sehingga salah satu upaya pemaksaan hukum (*law enforcement*) adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pelanggar kaidah hukum, yang berupa pidana penjara, maupun harta benda dalam bentuk denda. Bahkan pengenaan sanksi dapat dilakukan secara kumulasi (*cumulation of sanctions, cumulatie van sancties*), berupa sanksi pidana dengan sanksi administrasi.

3. Jenis-Jenis Sanksi

Menurut Sudikno Mertokusumo (2005 : 13-15) menyampaikan pendapatnya mengenai sanksi sebagai berikut :

Orang tidak akan dihukum atau diberi sanksi hukum hanya karena apa yang difikirkannya atau dibatinnya : tidak seorangpun dapat dihukum karena apa yang difikirkannya atau dibatinnya (*cogitationis poenam nemo patitur*).

Oleh karena itu berlakunya beberapa kaidah yang berlaku di masyarakat beliau menyampaikan beberapa pengertian sanksi sebagai berikut :

- a. Sanksi dari kaedah kepercayaan adalah dari Tuhan.
- b. Sanksi dari kaedah kesusilaan adalah dari diri sendiri.
- c. Sanksi dari kaedah sopan santun adalah dari masyarakat secara tidak resmi.

d. Sanksi dari kaedah hukum adalah dari masyarakat secara resmi.

Akhirnya, beliau menyimpulkan bahwa kaedah kepercayaan, kaedah kesusilaan dan kaedah sopan santun hanya membebani manusia dengan kewajiban-kewajiban saja, sedangkan kaedah hukum membebani manusia dengan kewajiban juga hak atau bersifat *normatif* dan *atributif*.

Berkaitan dengan jenis sanksi, Maria Farida Indrati Suprpto (1998 : 10-11) membedakan norma hukum dengan norma-norma yang lain, sebagai berikut :

- a. Norma hukum bersifat *heteronom*, yaitu norma hukum datangnya dari luar diri manusia, contohnya kewajiban membayar pajak, harus mentaati tata ruang. Norma lain bersifat otonom, yaitu datangnya dari dalam diri manusia, contohnya menghormati orang tua, kewajiban berpuasa, ke gereja dan lain-lain.
- b. Norma hukum dapat dilekati sanksi pidana ataupun sanksi pemaksa secara fisik, sedangkan norma lainnya tidak dapat.
- c. Sanksi pidana atau sanksi pemaksa dalam norma hukum dilaksanakan oleh aparat Negara sedangkan pelanggaran norma lainnya sanksi datangnya dari diri sendiri.

D. Teori Berlakunya Peraturan Perundang-undangan

1. Hirarkhi Peraturan Perundang-undangan

Berlakunya hukum berkaitan dengan teori berlakunya peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Maria Farida

(1998 : 25), mengemukakan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi tata susunan, dimana norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya, sampai pada puncaknya yaitu norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar ditetapkan lebih dahulu dan merupakan gantungan bagi norma-norma dibawahnya, sehingga norma dasar juga disebut *pre-supposed*. Lebih lanjut Maria Farida mengutip pendapat Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa norma hukum mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*), ke atas bersumber pada norma di atasnya, ke bawah ia menjadi sumber dari norma di bawahnya sehingga norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif.

Terhadap adanya jenjang/hirarkhi peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen (2007 : 243-260), mengatakan dalam tatanan hukum nasional konstitusi merupakan jenjang tertinggi hukum positif, dalam pengertian material yakni memahami konstitusi sebagai norma atau sekumpulan norma positif yang mengatur penciptaan norma-norma hukum umum. Sedangkan dalam pengertian formal yakni dokumen konstitusi sebagai konstitusi tertulis bisa berisi tidak hanya norma-norma yang mengatur penciptaan norma hukum, namun juga norma subyek lain yang penting secara politis, selain itu regulasi norma-norma yang terkandung dalam dokumen dapat dihapus atau

diubah tidak sama dengan undang-undang biasa, namun harus dengan prosedur khusus dan persyaratan yang lebih ketat. Tingkatan hirarkhi di bawah konstitusi adalah norma hukum umum yang diciptakan melalui mekanisme legislasi atau tradisi. Konstitusi memberikan wewenang kepada organ legislatif untuk menciptakan norma hukum umum. Norma hukum umum yang diatur dalam konstitusi adalah undang-undang dan peraturan. Undang-undang diciptakan oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat, sedangkan peraturan merupakan penjabaran rinci dari undang-undang yang dibuat oleh organ administrasi atau merupakan kewenangan pemerintah, untuk menciptakan norma hukum umum yang bersifat pasti dalam situasi khusus. Norma hukum umum memiliki dua kategori sebagai norma hukum *formil* dan norma hukum *materiil*. Sebagai norma hukum *formil*, merupakan norma yang mengatur organisasi dan prosedur pengadilan dan otoritas pemerintah, yakni proses perdata, pidana dan administrasi, sedangkan sebagai norma hukum *materiil* merupakan norma umum yang menetapkan muatan dari keputusan yudisial dan administrasi dan disebut sebagai hukum perdata, hukum pidana dan hukum administrasi. Dengan adanya jenjang dimaksud, Hans Kelsen menyatakan ketentuan mengenai sumber hukum, yaitu merupakan alasan keabsahan suatu hukum, alasan utama atau norma dasar dari sebuah tatanan hukum, dalam pengertian hukum positif merupakan norma hukum positif yang lebih tinggi yang mengatur penciptaannya.

Sejalan dengan Hans Kelsen Sudikno Mertokusumo (2005 : 82) menyampaikan pendapatnya mengenai sumber hukum adalah tempat dimana kita dapat menemukan atau menggali hukumnya, dan memiliki beberapa arti :

- a. sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum.
- b. menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan kepada hukum yang sekarang berlaku.
- c. sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa dan masyarakat).
- d. sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum.
- e. sebagai sumber terjadinya hukum, sumber yang menimbulkan hukum.

Dengan adanya jenjang peraturan perundang-undangan/hirarkhi, maka Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam penjelasan pasal demi pasal yang dimaksud Peraturan Daerah, meliputi Peraturan Daerah Propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa. Peraturan Daerah adalah peraturan

yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota) bersama kepala daerah (Gubernur/Bupati/ Walikota), sedangkan peraturan desa adalah peraturan yang dibuat oleh badan permusyawaratan desa bersama dengan kepala desa. Selain jenis peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Mahkamah Agung, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, dan lain-lain. Hirarkhi peraturan perundang-undangan mempunyai makna kekuatan berlakunya.

2. Azas-azas Hukum

Dengan adanya hirarkhi peraturan perundang-undangan, menurut Sudikno Mertokusumo (2005 : 94), berlaku asas-asas hukum :

- a. *lex superior derogate legi inferiori*, yaitu apabila terjadi konflik antara peraturan yang lebih tinggi dengan yang rendah dan mengatur hal yang sama, maka peraturan yang lebih tinggi yang diberlakukan.
- b. *lex specialis derogate legi generali*, yaitu apabila terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum dengan yang bersifat khusus, dan mengatur materi yang sama, maka peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang sifatnya umum, atau peraturan khususlah yang harus didahulukan.

- c. *lex posteriori derogate legi priori*, yaitu apabila terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang baru dan yang lama, serta mengatur hal yang sama, peraturan yang baru tidak mencabut peraturan yang lama, sedangkan keduanya saling bertentangan satu sama lain, maka peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.

3. Kekuatan Berlakunya Peraturan Perundang-Undangan

Kekuatan berlakunya Undang-undang, menurut Sudikno Mertokusumo (2005 : 94-96), meliputi tiga macam, *pertama* kekuatan berlaku yuridis (*yuristische geltung*) yaitu yang terkait dengan persyaratan formal terbentuknya undang-undang telah terpenuhi, *kedua* kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*) yaitu efektifitas atau hasil guna kaedah hukum di dalam kehidupan masyarakat, yang meliputi dua macam teori kekuatan (*machtstheorie*) kekuatan sosiologis yang dipaksakan oleh penguasa dan teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) kekuatan sosiologis yang diterima dan diakui oleh warga masyarakat, *ketiga* kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*) apabila kaedah hukum sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*uberpositiven werte* : Pancasila, masyarakat adil dan makmur).

Selanjutnya Hadjon (Yuidika, Majalah FH, Unair), mengemukakan dengan adanya hirarkhi peraturan perundang-undangan, menyatakan perlunya dilakukan sistematisasi hukum dengan empat prinsip penalaran sebagai berikut :

Dalam usaha sistematisasi hukum terdapat 4 prinsip penalaran, yaitu :

- (1) *derogasi* : menolak suatu aturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi;
- (2) *non kontradiksi* : tidak boleh menyatakan ada-tidaknya suatu kewajiban dikaitkan dengan situasi yang sama;
- (3) *subsumsi* : adanya hubungan yang logis antara dua aturan dalam hubungan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah;
- (4) *eksklusi* : tiap sistem hukum diidentifikasi oleh sejumlah peraturan perundang-undangan.

4. Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam pembentukannya harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut :

- a. kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-

undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam intepretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Selain proses pembentukannya, terhadap materi peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan azas materi perundang-undangan sebagai berikut :

- a. pengayoman, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.

- b. kemanusiaan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. kebangsaan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. kekeluargaan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. kenusantaraan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. bhineka tunggal ika, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- g. keadilan, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. keseimbangan, keserasian dan keselarasan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan berbangsa dan bernegara.

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dalam hal berlakunya peraturan perundang-undangan, Sukesti Iriani sebagaimana dimuat dalam Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum BPHN (2005 : 252-253), tentang perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan, dengan alasan :

- a. alasan *filosofis* demokratis, bahwa setiap kebijakan yang akan diberlakukan terhadap pihak-pihak tertentu dalam masyarakat wajib dimintakan pendapat masukan, bahkan keberatan dari masyarakat.

- b. alasan praktis, bahwa kemampuan wawasan dan penguasaan pengetahuan dari penentu kebijakan ada batasnya, sehingga perlu melibatkan masyarakat.
- c. alasan efektivitas pelaksanaan, bahwa asumsinya semakin terlibat masyarakat dalam proses pembentukan maka semakin tinggi rasa memiliki serta dukungan masyarakat terhadap suatu kebijakan, dan mendorong efektivitas pelaksanaan dan penegakannya.
- d. alasan kepentingan pendidikan politik, bahwa penyebarluasan informasi yang menjadi isi dari suatu rancangan peraturan perundang-undangan merupakan proses pendidikan politik yang efektif.
- e. alasan pengawasan, bahwa apabila prosesnya dibangun secara terbuka dan masyarakat luas dimungkinkan terlibat, maka korupsi dan kolusi dapat diminimalkan.

5. Intepretasi Hukum

Agar hukum dapat dilaksanakan, perlu dilakukan langkah intepretasi hukum, lebih lanjut Hadjon (Yuidika, Majalah FH, Unair) menyampaikan beberapa metode interpretasi hukum positif sebagai berikut :

- (1) interpretasi gramatikal : mengartikan suatu term hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum;
- (2) interpretasi sistematis : dengan titik tolak dari sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum;
- (3) *wets-en rechtshistorische intepretatie* : menelusuri maksud pembentukan UU adalah suatu "*wetshistorische intepretatie*". Dalam hal usaha menemukan jawaban atas suatu isu hukum dengan menelusuri perkembangan hukum (aturan) disebut "*historische intepretatie*";

- (4) interpretasi perbandingan hukum : mengusahakan penyelesaian suatu isu hukum dengan membandingkan berbagai stelsel hukum;
- (5) interpretasi antisipasi : menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan pada suatu aturan yang belum berlaku;
- (6) interpretasi teleologis : setiap interpretasi pada dasarnya adalah teleologis.

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo (2005 : 169-179), menyatakan bahwa interpretasi merupakan salah satu metode penemuan hukum, yang terdiri dari :

- a. interpretasi menurut bahasa (*gramatikal*), merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikan menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.
- b. interpretasi *teleologis* atau *sosiologis*, yaitu apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan.
- c. interpretasi sistematis atau logis, yaitu menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain.
- d. interpretasi *historis*, merupakan penjelasan menurut terjadinya undang-undang, karena makna undang-undang dapat dijelaskan atau ditafsirkan dengan jalan meneliti sejarah terjadinya. Terdapat dua macam penafsiran yaitu penafsiran menurut sejarah undang-undang dan penafsiran menurut sejarah hukum.

- e. intepretasi *komparatif*, merupakan penjelasan berdasarkan perbandingan hukum.
- f. intepretasi *futuristik*, hal ini bersifat antisipatif karena menjelaskan undang-undang berdasarkan pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.
- g. intepretasi *restriktif* atau *ekstensif*, merupakan penjelasan yang bersifat membatasi (*restriktif*), namun juga penafsiran yang bersifat melampaui batas-batas intepretasi bahasa (*ekstensif*).

E. Implementasi Peraturan Perundang-Undangan di Kabupaten Bantul

1. Urusan Pemerintah Daerah

Dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di lingkungan Pemerintahan Daerah dibentuk perangkat daerah berdasarkan urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan diatur lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kabupaten Bantul telah menetapkan urusan pemerintahan daerah Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2007 tentang Penetapan Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan Kabupaten Bantul, sebagai berikut :

a. Urusan Wajib :

- 1). pendidikan;
- 2). kesehatan;
- 3). lingkungan hidup;
- 4). pekerjaan umum;
- 5). penataan ruang;
- 6). perencanaan pembangunan;
- 7). perumahan;
- 8). kepemudaan dan olahraga;
- 9). penanaman modal;
- 10).koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- 11).kependudukan dan catatan sipil;
- 12).ketenagakerjaan;
- 13).ketahanan pangan;
- 14).pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 15).keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- 16).perhubungan;
- 17).komunikasi dan informatika;
- 18).pertanahan;
- 19).kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- 20).otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;

21). pemberdayaan masyarakat dan desa;

22). sosial;

23). kebudayaan;

24). statistik;

25). kearsipan; dan

26). perpustakaan.

b. Urusan Pilihan :

1). kelautan dan perikanan;

2). pertanian;

3). kehutanan;

4). energi dan sumber daya mineral;

5). pariwisata;

6). industri;

7). perdagangan; dan

8). ketransmigrasian.

2. Urusan Penataan Ruang

Salah satu urusan wajib Pemerintahan Daerah adalah urusan penataan ruang. Lampiran E Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2007 tentang Penetapan Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan Kabupaten Bantul, urusan daerah bidang penataan ruang meliputi :

a. Pengaturan :

- 1). Penetapan peraturan daerah bidang penataan ruang di tingkat kabupaten.
 - 2). Penetapan penataan ruang perairan sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai.
 - 3). Penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan/lahan wilayah dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang.
 - 4). Penetapan kawasan strategis kabupaten.
- b. Pembinaan :
- 1). Sosialisasi NSPK bidang penataan ruang.
 - 2). Sosialisasi SPM bidang penataan ruang.
 - 3). Pendidikan dan pelatihan.
 - 4). Penelitian dan pengembangan.
 - 5). Pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang kabupaten.
 - 6). Penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat.
 - 7). Pengembangan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat.
- c. Pembangunan :
- 1). Penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK).

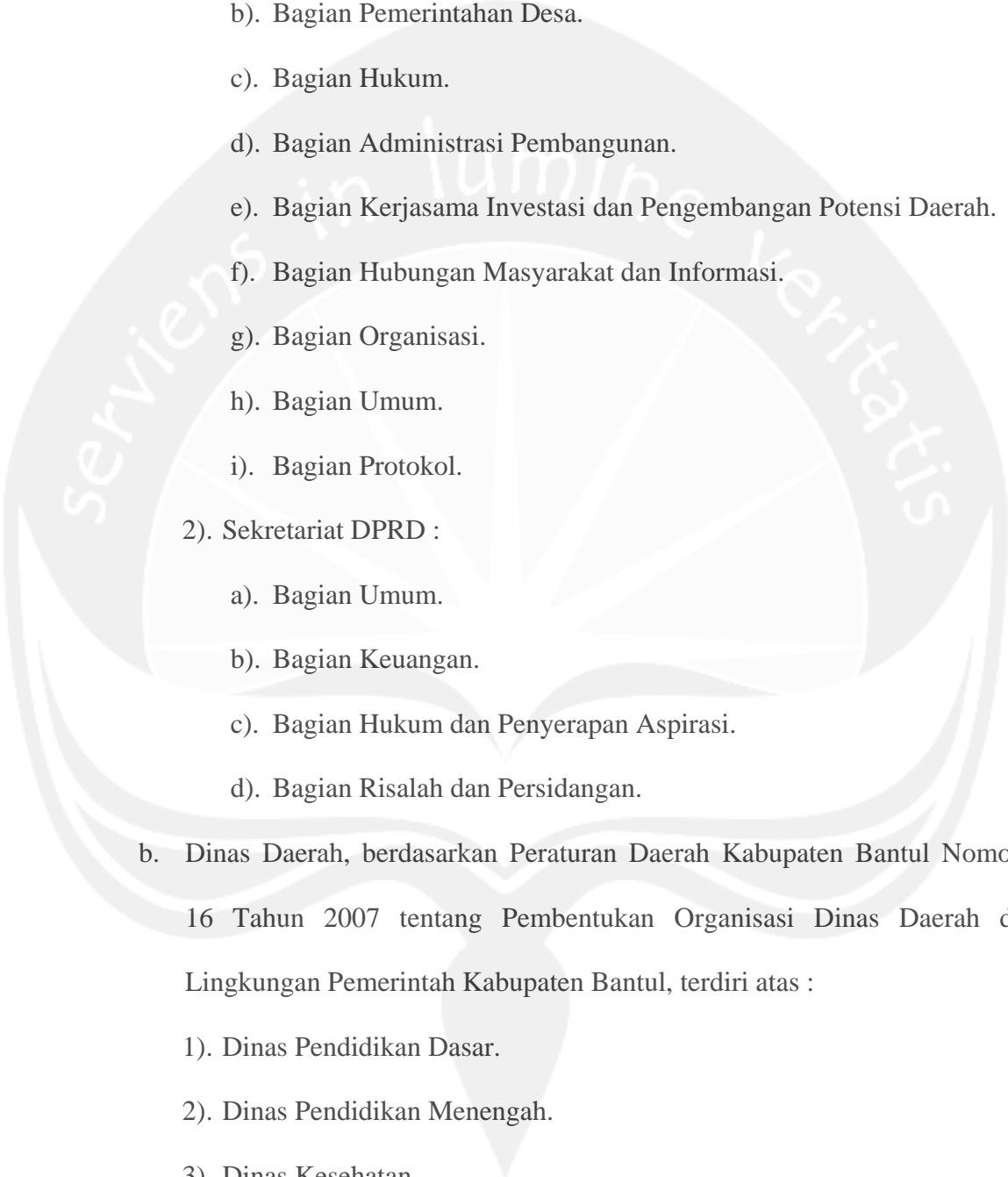
- 2). Penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis kabupaten.
- 3). Penetapan rencana detail tata ruang untuk RTRWK.
- 4). Penyusunan program dan anggaran kabupaten/kota di bidang penataan ruang.
- 5). Pemanfaatan kawasan strategis kabupaten/kota.
- 6). Pemanfaatan NSPK bidang penataan ruang.
- 7). Pemanfaatan kawasan andalan sebagai bagian dari RTRWK.
- 8). Pemanfaatan investasi di kawasan strategis kabupaten dan kawasan lintas kabupaten/kota bekerjasama dengan pemerintah daerah, masyarakat dan dunia usaha.
- 9). Pemanfaatan SPM di bidang penataan ruang.
- 10). Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi RTRWK dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis kabupaten.
- 11). Perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota.
- 12). Pelaksanaan pembangunan sesuai program pemanfaatan ruang wilayah kabupaten dan kawasan strategis kabupaten.
- 13). Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten.
- 14). Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten.

- 15).Penyusunan peraturan zonasi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang kabupaten.
 - 16).Pemberian izin pemanfaatan ruang yang sesuai dengan RTRWK.
 - 17).Pembatalan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRWK.
 - 18).Pembentukan lembaga yang bertugas melaksanakan pengendalian pemanfaatan ruang tingkat kabupaten.
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di wilayah kabupaten.

3. Perangkat Daerah Kabupaten Bantul

Tindak lanjut dari penetapan urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas adalah dibentuknya perangkat daerah kabupaten terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Perangkat Daerah Kabupaten dibentuk dengan Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Pemerintah Kabupaten Bantul telah membentuk Perangkat Daerah, sebagai berikut :

- a. Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul, terdiri atas :
 - 1). Sekretariat Daerah :

- 
- a). Bagian Tata Pemerintahan.
 - b). Bagian Pemerintahan Desa.
 - c). Bagian Hukum.
 - d). Bagian Administrasi Pembangunan.
 - e). Bagian Kerjasama Investasi dan Pengembangan Potensi Daerah.
 - f). Bagian Hubungan Masyarakat dan Informasi.
 - g). Bagian Organisasi.
 - h). Bagian Umum.
 - i). Bagian Protokol.
- 2). Sekretariat DPRD :
- a). Bagian Umum.
 - b). Bagian Keuangan.
 - c). Bagian Hukum dan Penyerapan Aspirasi.
 - d). Bagian Risalah dan Persidangan.
- b. Dinas Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul, terdiri atas :
- 1). Dinas Pendidikan Dasar.
 - 2). Dinas Pendidikan Menengah.
 - 3). Dinas Kesehatan.
 - 4). Dinas Pekerjaan Umum.
 - 5). Dinas Sumber Daya Air.

- 6). Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset.
 - 7). Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.
 - 8). Dinas Perhubungan.
 - 9). Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan.
 - 10).Dinas Pertanian dan Kehutanan.
 - 11).Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
 - 12).Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi.
 - 13).Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
 - 14).Dinas Sosial.
 - 15).Dinas Perijinan.
- c. Lembaga Teknis Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul, terdiri atas :
- 1). Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.
 - 2). Badan Lingkungan Hidup.
 - 3). Badan Kesejahteraan Keluarga, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana.
 - 4). Badan Kepegawaian Daerah.
 - 5). Rumah Sakit Daerah.
 - 6). Inspektorat.
 - 7). Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa.
 - 8). Kantor Pengelolaan Data Telematika.

9). Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Pelindungan Masyarakat.

10). Kantor Perpustakaan Umum.

11). Kantor Arsip.

12). Kantor Pengelolaan Pasar.

13). Kantor Pemuda dan Olahraga.

d. Kecamatan, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18

Tahun 2007 tentang Pembentukan Kecamatan se-Kabupaten Bantul, terdiri atas 17 (tujuh belas) kecamatan :

1). Kecamatan Srandakan.

2). Kecamatan Sanden.

3). Kecamatan Pandak.

4). Kecamatan Pajangan.

5). Kecamatan Sedayu.

6). Kecamatan Kasihan.

7). Kecamatan Bantul.

8). Kecamatan Bambanglipuro.

9). Kecamatan Kretek.

10). Kecamatan Pundong.

11). Kecamatan Jetis.

12). Kecamatan Sewon.

13). Kecamatan Banguntapan.

14). Kecamatan Piyungan.

- 15).Kecamatan Pleret.
- 16).Kecamatan Imogiri.
- 17).Kecamatan Dlingo.
- e. Satuan Polisi Pamong Praja, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul.

4. Azas-azas Penyelenggaraan Pemerintahan

Perangkat daerah dimaksud dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berpegang pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sebagaimana dikemukakan oleh Marbun dan Moh. Mahfud (2006 : 59-67), sebagai berikut :

- a. asas kepastian hukum (*principle of legal security*).
- b. asas keseimbangan (*principle of proportionality*).
- c. asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*).
- d. asas bertindak cermat (*principle of carefulness*).
- e. asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*).
- f. asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).
- g. asas permainan yang layak (*principle of fair play*).
- h. asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition or arbitrariness*).

- i. asas menangani pengharapan yang wajar (*principle of meeting rised ecpectation*).
- j. asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing te consequences of an annulled decision*).
- k. asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*).
- l. asas kebijaksanaan (*sapientia*).
- m. asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

F. Penyelenggaraan Penataan Ruang di Daerah

1. Pengertian Kawasan

Pengertian yang berkaitan dengan penyelenggaraan penataan ruang, antara lain mengenai kawasan, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, merupakan wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budidaya, yang meliputi kawasan lindung, kawasan budidaya, kawasan perdesaan, kawasan agropolitan, kawasan perkotaan, kawasan metropolitan, kawasan megapolitan, kawasan strategis nasional, kawasan strategis propinsi, dan kawasan strategis kabupaten/kota. Selanjutnya apabila dikaitkan dengan konteks kawasan jalan Bantul-Yogyakarta merupakan kawasan strategis kabupaten/kota, yaitu wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.

2. Pedoman Penataan Ruang

- a. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan dasar hukum utama dalam setiap penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, setiap penyelenggaraan penataan ruang di seluruh Indonesia harus berazaskan :

- 1). Keterpaduan;
- 2). Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- 3). Keberlanjutan;
- 4). Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- 5). Keterbukaan;
- 6). Kebersamaan dan kemitraan;
- 7). Perlindungan kepentingan umum;
- 8). Kepastian hukum dan keadilan; dan
- 9). Akuntabilitas.

Secara garis besar, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang merupakan pedoman bagi penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia, mengatur hal-hal sebagai berikut :

- 1). Tugas dan wewenang Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan penataan ruang;

- 2). Prosedur pelaksanaan penataan ruang yang meliputi rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang, baik tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota;
 - 3). Pengawasan penataan ruang oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah;
 - 4). Hak dan kewajiban masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang;
 - 5). Sanksi bagi setiap orang yang melanggar hukum penataan ruang, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Wilayah Nasional

Rencana tata ruang wilayah nasional merupakan dasar bagi setiap penyelenggaraan penataan ruang di bawahnya, yaitu penataan ruang provinsi maupun kabupaten/kota, hal tersebut tertuang dalam Pasal 2 huruf c, e dan g Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008, yang selengkapnya menentukan sebagai berikut :

- Penataan ruang wilayah nasional bertujuan untuk mewujudkan :
- a. ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan;
 - b. keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
 - c. keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/kota;
 - d. keterpaduan pemanfaatan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - e. keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dalam rangka perlindungan fungsi

- ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang;
- f. pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat;
 - g. keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah;
 - h. keseimbangan dan keserasian kegiatan antar sector; dan
 - i. pertahanan dan keamanan Negara yang dinamis serta integrasi nasional.

Di samping itu dalam ketentuan Pasal 3, ditegaskan bahwa rencana tata ruang wilayah nasional merupakan pedoman bagi :

- 1). Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 2). Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
- 3). Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- 4). Perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antar sector;
- 5). Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- 6). Penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- 7). Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Dengan demikian, maka dalam setiap penyelenggaraan penataan ruang di Kabupaten/kota termasuk Kabupaten Bantul, harus berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Untuk mencapai kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah nasional, maka setiap penyusunan rencana tata ruang wilayah

kabupaten/kota harus mendapatkan rekomendasi Gubernur melalui Badan Koordinasi Tata Ruang Daerah (BKTRD), selanjutnya dikonsultasikan kepada Pemerintah Pusat melalui Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN), yang mekanismenya telah diatur berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2008.

3. Hirarkhi Penataan Ruang

Dalam penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hirarkhi penataan ruang mendasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang menentukan sebagai berikut :

- a. Rencana umum tata ruang :
 - 1). Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
 - 2). Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi.
 - 3). Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.
- b. Rencana rinci tata ruang :
 - 1). Rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional.
 - 2). Rencana tata ruang kawasan strategis propinsi.
 - 3). Rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan

Penataan Ruang di Daerah, menentukan jenis penataan ruang di daerah (Kabupaten/Kota) dan bentuk hukumnya, diatur sebagai berikut :

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- b. Rencana Terperinci Tata Ruang Kawasan di Kabupaten ditetapkan dengan Peraturan Bupati (Keputusan bersifat mengatur) dengan persetujuan Pimpinan DPRD.
- c. Rencana Teknik Ruang dengan Peraturan Bupati (Keputusan bersifat mengatur).

Selanjutnya untuk menjaga kesinambungan dan hirarkhi penyusunan rencana tata ruang, berdasarkan Pasal 3 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, disebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan pedoman untuk penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

4. Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang

Dalam penataan ruang peran serta masyarakat dalam penataan ruang sangat diperhatikan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pada Bab VII (Hak, Kewajiban dan Peran Masyarakat), dalam Pasal 60 diatur hak-hak masyarakat, yang ditentukan sebagai berikut :

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk :

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;

- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang;
- f. mengajukan gugatan kerugian kepada pemerintah dan atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Lebih lanjut Pasal 61 dan 63 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, menentukan bahwa setiap orang wajib mentaati rencana tata ruang, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan, mematuhi ketentuan yang dipersyaratkan dalam izin pemanfaatan ruang, serta memberikan akses terhadap kawasan yang dinyatakan sebagai milik umum. Pelanggaran terhadap kewajiban masyarakat tersebut dapat dikenakan sanksi berupa, peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, serta pembongkaran bangunan.

Mengenai peran serta masyarakat dalam penataan ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Masyarakat, serta Bentuk dan Tata Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang, menentukan keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang dimulai sejak penyusunan rencana, proses penetapan rencana, pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi rencana tata ruang.

5. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Agar penataan ruang ditaati oleh masyarakat, maka perlu dilakukan pengendalian pemanfaatan ruang. Pasal 35 sampai dengan 39 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menentukan pengendalian penataan ruang dilakukan melalui :

a. Peraturan zonasi.

Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang, dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah untuk peraturan zonasi sistem nasional, peraturan daerah provinsi untuk peraturan zonasi sistem provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi.

b. Perizinan.

Pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk perizinan melalui izin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang sesuai kewenangan masing-masing, dalam hal ini adalah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah (Provinsi atau Kabupaten/Kota).

c. Pemberian insentif dan disinsentif.

Pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, antara lain dalam bentuk keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa

ruang, urun saham, pembangunan serta pengadaan infrastruktur, kemudahan prosedur perizinan, pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan atau Pemerintah Daerah.

Disinsentif merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, antara lain berupa pengenaan pajak yang tinggi sesuai dengan dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang, pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah lainnya, serta Pemerintah atau Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

d. Pengenaan sanksi.

Pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk pengenaan sanksi merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

6. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bantul

Berkaitan dengan penataan ruang di Kabupaten Bantul, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul, pada Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) menentukan pembagian wilayah sebagai berikut :

- (1) Wilayah perencanaan RTRW adalah daerah dalam pengertian wilayah administratif seluas 50.685 (lima puluh ribu enam ratus

delapan puluh lima) hektar, yang terbagi dalam Sub Wilayah Pengembangan (SWP) sebagai berikut :

- a. SWP I meliputi wilayah kecamatan Sedayu, Pajangan, dan Kasihan bagian selatan, dengan pusat pengembangan kecamatan Sedayu;
 - b. SWP II meliputi kecamatan Kasihan bagian utara, Sewon dan Banguntapan, dengan pusat pengembangan Kota Yogyakarta;
 - c. SWP III meliputi kecamatan Piyungan, dengan pusat pengembangan kecamatan Piyungan;
 - d. SWP IV meliputi kecamatan Kretek, Sanden, dan Srandakan, dengan pusat pengembangan kecamatan Kretek;
 - e. SWP V meliputi kecamatan Bantul, Bambanglipuro, Pundong, Pandak, Jetis dan Pleret, dengan pusat pengembangan kecamatan Bantul;
 - f. SWP VI meliputi kecamatan Imogiri dan Dlingo dengan pusat pengembangan kecamatan Imogiri.
- (2) Fungsi utama wilayah pengembangan sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah :
- a. SWP I bagian utara diarahkan sebagai kawasan pertanian lahan basah dan agribisnis, bagian selatan diarahkan sebagai kawasan peruntukan industri kecil, perdagangan, perumahan dan pendidikan;
 - b. SWP II merupakan bagian dari pengembangan Kota Yogyakarta, sehingga merupakan kawasan tumbuh cepat semi urban ke urban, yang diarahkan sebagai pengembangan kawasan perumahan, perdagangan dan jasa;
 - c. SWP III bagian utara diarahkan sebagai kawasan pertanian lahan basah, bagian selatan sebagai aneka industri (industri menengah dan besar) serta pariwisata budaya;
 - d. SWP IV bagian utara diarahkan sebagai kawasan pertanian lahan basah, agribisnis dan permukiman, bagian selatan diarahkan untuk wisata alam, budaya dan perikanan;
 - e. SWP V bagian utara (khusus kecamatan Bantul) diarahkan sebagai kawasan permukiman, perdagangan dan jasa, bagian selatan diarahkan sebagai kawasan pertanian lahan basah;
 - f. SWP VI bagian barat diarahkan sebagai kawasan agribisnis dan kawasan budaya (cagar budaya), bagian timur diarahkan sebagai cagar alam yang meliputi kawasan lindung bawahan, rawan bencana dan wisata minat khusus.

Dengan adanya rencana tata ruang wilayah, maka ditetapkan hirarkhi kota-kota, berdasarkan Pasal 12 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2002, sebagai berikut :

- a. Hirarkhi I meliputi kota Bantul, Sewon, Kasihan dan Banguntapan.
- b. Hirarkhi II meliputi Kota Sedayu, Piyungan, Imogiri, Kretek, Srandakan dan Pajangan.
- c. Hirarkhi III meliputi Kota Pandak, Jetis, Pleret, Sanden, Pundong, Bambanglipuro, dan Dlingo.

7. Kawasan Jalan Bantul-Yogyakarta Dalam RTRW Kabupaten Bantul

Salah satu ketentuan dalam rencana tata ruang wilayah Kabupaten Bantul adalah pengaturan sisten jaringan pergerakan/jalan. Jalan Bantul-Yogyakarta merupakan jalan kolektor yang menghubungkan kota Yogyakarta ke Kabupaten Kulonprogo melalui Kecamatan Kasihan, Sewon, Bantul, Pandak dan Srandakan. Jalan ini merupakan penghubung kota-kota utama di Bantul serta jalur utama menuju Kota Yogyakarta, yang merupakan pusat aktifitas kegiatan manusia di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian kawasan jalan Bantul-Yogyakarta merupakan kawasan di sepanjang jalan kolektor yang menghubungkan kota Yogyakarta dengan Kabupaten Kulonprogo pada simpul simpang empat Palbapang sampai dengan simpul simpang empat Dongkelan.

Kawasan jalan Bantul-Yogyakarta kurang lebih sepanjang 12 (dua belas) kilometer, dengan lebar ruas jalan (daerah manfaat jalan) 12 (dua

belas) meter. Berdasarkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 434 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2002 tentang Izin Mendirikan Bangunan, garis sempadan di sepanjang jalan Bantul-Yogyakarta, sempadan pagar sepuluh meter dari as jalan, sempadan bangunan 15 (lima belas) meter dari as jalan. Di sepanjang jalan Bantul-Yogyakarta terdapat bekas rel kereta api yang sudah ada sejak jaman penjajahan Belanda sampai dengan wilayah Kabupaten Kulonprogo.

G. Pendekatan Dalam Penelitian Hukum

Dalam rangka mengetahui hukum penataan ruang seperti tersebut di atas berlaku efektif di kawasan jalan Bantul-Yogyakarta, dilakukan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan sosiologi hukum dan politik hukum. Lebih lanjut mengenai sosiologi hukum dan politik hukum disampaikan beberapa pengertian dan pandangan sebagai berikut :

1. Sosiologi Hukum

Menurut Bruggink (1999 : 164-165), membagi sosiologi hukum menjadi dua yaitu sosiologi hukum empiris dan sosiologi hukum kontemplatif/evaluatif (*beschouwende rechtssociologie*). Sosiologi hukum empiris mengumpulkan bahan-bahan dari sudut suatu perspektif eksternal, artinya dari suatu titik berdiri pengamat yang mengobservasi, dengan menggunakan metode kuantitatif mencoba menarik kesimpulan tentang hubungan antara kaidah-kaidah hukum dan kenyataan kemasyarakatan. Sedangkan sosiologi hukum kontemplatif memandang dari perspektif

internal, sehingga untuk dapat mengatakan suatu kaidah hukum berfungsi atau tidak di masyarakat, seorang peneliti harus memainkan peran penting di dalamnya, yaitu dengan perspektif partisipan yang ikut berbicara.

Pandangan lain dari Van Apeldoorn (2004 : 413-415), menyatakan sosiologi hukum mempergunakan hukum sebagai titik pusat penyelidikannya, dengan berpangkal pada kaidah hukum, sampai dimanakah kaidah hukum dimaksud dilaksanakan dalam kehidupan bermasyarakat, atau kehidupan menyimpang atau tidak dengan kaidah hukum, untuk tujuan sebuah pencatatan aturan-aturan hukum sebagai kenyataan diikuti dalam pergaulan di masyarakat.

Berkaitan dengan Van Apeldoorn, Soerjono Soekanto (1977 : 27-28) mengatakan sosiologi hukum merupakan suatu ilmu pengetahuan yang secara teoritis analitis dan empiris menyoroti proses sosial terhadap hukum. Kegunaan sosiologi hukum adalah :

- a. memberikan kemampuan bagi pemahaman terhadap hukum di dalam konteks sosial.
- b. memberikan kemampuan untuk mengadakan analisa terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat baik sebagai sarana pengendalian sosial maupun sarana untuk mengubah masyarakat agar mencapai keadaan sosial tertentu.
- c. memberikan kemungkinan serta kemampuan untuk mengadakan evaluasi terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat.

Lebih tegas Satjipto Raharjo (2000 : 326-328) menyampaikan pandangan-pandangannya mengenai sosiologi hukum sebagai berikut :

- a. sosiologi hukum bertujuan untuk memberikan penjelasan terhadap praktek-praktek hukum.
- b. sosiologi hukum senantiasa menguji kesahihan empiris (*empirical validity*) dari suatu peraturan atau pernyataan hukum.
- c. Sosiologi hukum tidak melakukan penilaian terhadap hukum, karena tingkah laku menaati hukum dan yang menyimpang dari hukum sama-sama merupakan obyek pengamatan yang setaraf.

Lebih lanjut Satjipto Raharjo menyatakan bahwa sosiologi hukum juga mempelajari pengorganisasian sosial hukum, antara lain badan-badan yang terlibat dalam kegiatan penyelenggaraan hukum, seperti pembuatan undang-undang, pengadilan, polisi, advokat, jaksa, dan lain-lain.

2. Politik Hukum

Politik hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai serta menerapkan nilai-nilai, demikian disampaikan Soerjono Soekanto (2007 : 45). Lebih lanjut Satjipto Raharjo (2000 : 352-353), menyatakan bahwa politik adalah aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Dalam hukum juga akan berhadapan dengan persoalan yang serupa yaitu dengan keharusan untuk menentukan pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Politik hukum merupakan salah satu factor yang menyebabkan terjadinya dinamika dari hukum yang berlaku (*ius constitutum*)

diarahkan kepada terjadinya hukum yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*). Bagian yang substansial dalam politik hukum terletak di bidang studi mengenai teknik-teknik perundang-undangan. Beberapa hal penting dalam politik hukum adalah :

- a. tujuan apa yang hendak dicapai dalam sistem hukum.
- b. cara yang paling baik untuk mencapai tujuan hukum.
- c. kapan waktunya hukum perlu dilakukan perubahan dan dengan cara apa dilakukan.
- d. pola yang tepat untuk memutuskan pemilihan tujuan serta cara mencapai tujuan, serta proses memperbaharui hukum.

Menurut Imam Syaukani dan Ahsin Thohari (2007 : 22-51) memberikan kesimpulan tentang politik hukum dari berbagai pendapat para ahli, bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan.

Secara khusus Mahfud MD (2006 : 9), politik hukum (*legal policy*) yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia meliputi dua hal : *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi-fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Sehingga politik hukum mencakup

proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

