

**PERATURAN DAERAH KEINDAHAN KOTA DALAM
PERSPEKTIF PENGAYOMAN**

(Studi Analisis Muatan Asas Pengayoman Perda Kota Surakarta)



SKRIPSI

**Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Syarat-syarat
Guna Mencapai Derajat Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta**

Oleh :

**MAHENDRA PERWIRA PUTRA
NIM: C.100.090.053**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2013

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia menganut pola pengelolaan pembangunan daerah berkelanjutan (*sustainable development*). Batasan pengertian tentang pembangunan berkelanjutan dikemukakan dengan jelas oleh **Brundtland** yang menyebutkan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah “pembangunan yang mampu memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengabaikan kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhan mereka”.¹ Pembangunan berkelanjutan tersebut merupakan salah satu aspek yang menunjang bagi perkembangan suatu daerah. Dalam perkembangan konsep pembangunan berkelanjutan yang dielaborasi oleh **Stren, While**, serta **Whitney** sebagai suatu interaksi antara tiga sistem: sistem biologis dan sumber daya, sistem ekonomi, dan sistem sosial. Yang mana dengan kelengkapan konsep berkelanjutan dalam trilogi: ekologi-ekonomi-sosial tersebut menjadi semakin sulit pelaksanaannya namun jelas lebih bermakna khususnya di negara berkembang. Dengan demikian konsep pembangunan berkelanjutan berkembang lebih jauh, tidak lagi terpancang pada konsep yang lebih terfokus pada pemikiran keseimbangan yang semata-mata pada lingkungan.²

Berkaitan dengan pengelolaan pembangunan dalam suatu daerah, pemerintah daerah merupakan pemegang kekuasaan eksekutif di daerah yang mempunyai kewajiban untuk mengatur regulasi di suatu daerah. Dalam pengaturan agar terciptanya suatu daerah yang mempunyai pengelolaan pembangunan yang berkelanjutan, pemerintah dapat memformulasikan kebijakan

¹ Prasetijo Rijadi, *Pembangunan Hukum Penataan Ruang Dalam Konteks Berkelanjutan*, dalam Eko Budiharjo, 1999, *Kota Berkelanjutan*, Bandung: Alumni, hal 18

² *Ibid*, hal 2

dengan bentuk peraturan (*regeling*) ataupun ketetapan (*bes-chikking*).³ Peraturan hukum maupun ketetapan yang dibentuk oleh pemerintah bertujuan agar memfungsikan hukum untuk menata perubahan, hal ini sesuai dengan teori **Roscoe Pound** tentang “*Law is a Tool of Social Engineering*” yang mana hukum sebagai alat rekayasa sosial.⁴ Dengan menggunakan hukum sebagai alat rekayasa sosial tersebut searah dengan konsep hukum dari Thomas Aquinas, yang menyatakan bahwa hukum adalah perintah akal budi yang bertujuan untuk kebaikan umum, dan diundangkan oleh lembaga yang memiliki tugas membina / memimpin masyarakat. Konsep lain yang sepaham adalah konsep Abu Ishaq As Syathibi, yang menyatakan bahwa salah satu fungsi hukum adalah kemampuannya dalam memberikan kesejahteraan bagi manusia. Apabila prasyarat dasar tersebut tidak dipenuhi maka hukum akan kehilangan daya mengikatnya dan bertentangan dengan hakikat keberadaannya.⁵

Rekayasa sosial untuk membentuk suatu daerah yang indah sesuai dengan pola pengelolaan daerah dapat dituangkan dalam peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah. Pemerintah (*bestuur*) dalam penyelenggaraan negara, baik dalam membuat maupun melaksanakan ketentuan perundang-undangan meskipun memiliki kebebasan (*freies ermessen*) harus tetap dipandu oleh suatu asas hukum agar tindakan-tindakannya tetap dalam bingkai hukum. Menurut Attamini, dinyatakan bahwa dalam bidang hukum administrasi dikembangkan asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang layak untuk mencari cara yang sesuai hukum terhadap apa tindakan pemerintahan. Pembentukan ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk bagian dalam

³ Harun, 2011, *Konstruksi Perizinan Usaha Industri Indonesia Prospektif*, Surakarta: MUP Press, hal 4

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid*

penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat dimengerti jika asas umum pemerintahan yang layak termasuk asas umum pemerintahan yang harus diperhatikan dalam meletakkan hukum peraturan perundang-undangan.⁶

Dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di Negara republik Indonesia adalah Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) dalam penyelenggaraan pemerintah daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan Pemerintah Pusat. Disamping terdapat dalam UUD Negara Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6), kewenangan membuat Perda juga terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, dalam Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan beberapa asas, yakni asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Salah satu asas terpenting yang harus menjiwai peraturan perundang-undangan adalah asas pengayoman. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan Undang-undang harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.⁷

Peraturan daerah (perda) merupakan instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di

⁶ Muin Fahmal, 2006, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Press, hal 44

⁷ Ahmad Yani, 2011, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Jakarta: PT Raja Grafindo, hal 12

daerah.⁸ Daerah yang indah dapat diwujudkan melalui penataan-penataan kota yang diatur dalam peraturan daerah. Selain melakukan penataan terhadap keindahan dan pengelolaan kota, peraturan daerah yang dibentuk harus memenuhi muatan-muatan asas yang dapat mengayomi masyarakat. Peraturan daerah tersebut harus memberikan perlindungan, ketentraman, dan menciptakan ketertiban bagi masyarakat. Keindahan kota secara konsepsi dapat dinilai dari beberapa indikator, indikator yang dapat digunakan sebagai landasan keindahan kota yaitu melalui pengelolaan pedagang kaki lima, pengelolaan keadaan pasar, dan pengelolaan sampah yang terdapat di dalam suatu kota.

Kota Surakarta sebagai daerah pemerintahan administratif memiliki produk hukum peraturan daerah berkaitan dengan pengelolaan keindahan daerah, yakni Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 29 Tahun 1981 tentang Kebersihan dan Keindahan Kota, Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, dan Peraturan Daerah Kota Surakarta No 3 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah.⁹ Peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintahan daerah harus berpedoman pada asas-asas hukum peraturan perundang-undangan yang baik. Muatan asas pengayoman harus menjiwai peraturan perundangan yang dibentuk agar peraturan tersebut dapat berlaku efektif sesuai dengan UU No 12 Tahun 2011.¹⁰

Sehubungan dengan latar belakang yang telah dituliskan, pada dasarnya setiap produk hukum peraturan perundang-undangan secara substantif harus memiliki muatan-muatan asas pengayoman. Peraturan daerah di Kota Surakarta sebagai produk hukum yang harus ditaati oleh seluruh elemen masyarakat

⁸ Himawan, *Pembentukan Peraturan Daerah*, FH Unair

⁹ Bagian Hukum dan HAM Setda Kota Surakarta

¹⁰ Ni'matul Huda, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media, hal 110

seyogyanya juga mengandung muatan asas pengayoman. Oleh karena itu, untuk mengetahui apakah Peraturan daerah di Kota Surakarta sudah sesuai dengan muatan asas yang ditentukan maka Penulis melakukan penelitian dengan judul “PERATURAN DAERAH KEINDAHAN KOTA DALAM PERSPEKTIF PENGAYOMAN (STUDI ANALISIS MUATAN ASAS PENGAYOMAN PERDA KOTA SURAKARTA)”.

B. RUMUSAN MASALAH

Agar penelitian skripsi ini terarah dan sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan serta untuk menghindari pembiasan konsentrasi penelitian, maka Penulis perlu merumuskan masalah yang berkaitan dengan penelitian ini. Adapun perumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Apakah peraturan daerah yang berhubungan dengan keindahan kota Surakarta telah menempatkan asas pengayoman dalam muatannya?
2. Bagaimana peranan peraturan daerah keindahan dalam menciptakan keindahan kota di Surakarta?

C. TUJUAN PENULISAN

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

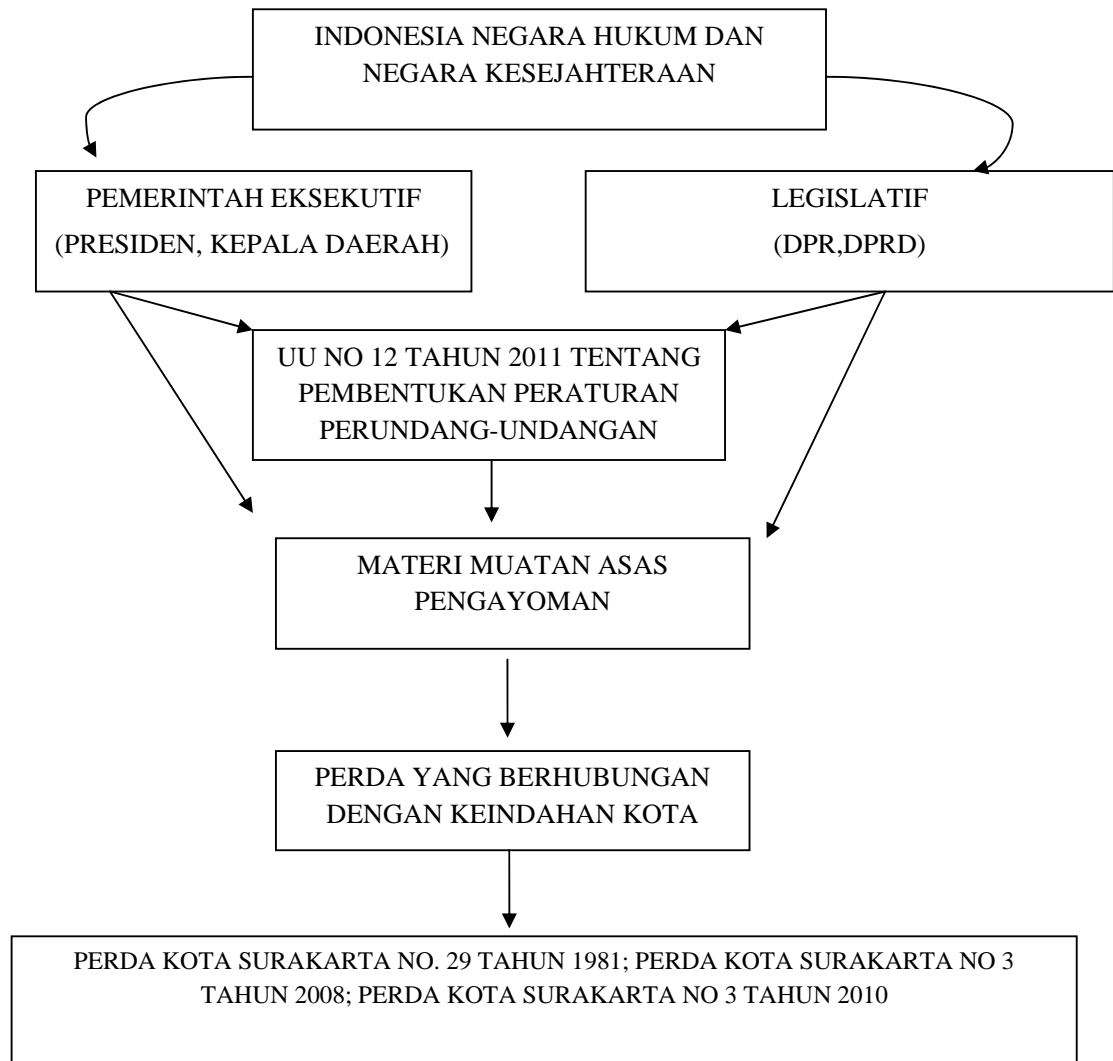
1. Untuk mengetahui sejauh mana ditematkannya muatan asas pengayoman dalam Perda di Kota Surakarta.
2. Untuk mengetahui peranan peraturan daerah keindahan dalam menciptakan keindahan di Kota Surakarta.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian hukum ini dilakukan dengan harapan akan dapat memberikan manfaat, yakni manfaat secara teoritis maupun manfaat praktis. Adapun manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti, dalam hal ini mengenai muatan asas pengayoman dalam Peraturan Daerah yang berhubungan dengan pengelolaan keindahan kota di Kota Surakarta.
 - b. Untuk lebih mengembangkan ilmu penalaran, membentuk pola berpikir kritis, sekaligus untuk mengetahui kemampuan analisis peneliti dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
2. Manfaat Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi ilmiah sehingga bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, baik bagi kalangan akademisi maupun masyarakat umum seputar kebijakan muatan asas dalam peraturan daerah.
 - b. Untuk memberikan masukan bagi pelaku pemberi kebijakan di Kota Surakarta mengenai konsep muatan asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan daerah.

E. KERANGKA PEMIKIRAN



F. METODE PENELITIAN

Menurut Sutrisno Hadi, penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Usaha-usaha tersebut dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.¹¹ Metode penelitian mengemukakan secara teknis tentang metode yang digunakan dalam penelitian. Sedangkan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah berdasarkan metode sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari

¹¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.. Hal 10

suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisa.¹² Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terbagi dalam unsur-unsur sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penyusunan penulisan penelitian hukum ini adalah penelitian hukum doktrinal/normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai peraturan perundangan yang bersifat normatif dan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat negara yang berwenang, hukum dipandang sebagai suatu lembaga yang otonom, terlepas dari lembaga-lembaga lainnya yang ada di masyarakat. Oleh karena itu pengkajian yang dilakukan, hanyalah "terbatas" pada masalah-masalah yang ada di dalam sistem hukum itu sendiri.¹³

Adapun metode pendekatan yang dipakai Penulis dalam penelitian normatif ini adalah metode pendekatan peraturan perundangan-undangan karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus sentral suatu penelitian, yakni:

- a. *Comprehensive*, bahwa norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan yang lain.
- b. *All-inclusive*, bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak ada kekurangan hukum.

¹² *Ibid*, hal 43

¹³ Buku pegangan Kuliah Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono, 2005, *Metodologi Penelitian Hukum*. Surakarta: FH UMS, Hal 11

c. *Systematic*, bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.¹⁴

2. Jenis Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian normatif ini lebih bersifat deskriptif analitis, karena penelitian ini bermaksud untuk menggambarkan data secara jelas tentang objek yang diteliti yakni merupakan penelitian hukum terhadap norma peraturan perundang-undangan yang kemudian dilakukan penganalisisan. Penelitian ini mendasarkan pada bahan pustaka atau data sekunder yang dalam hal ini dicari adalah peraturan daerah yang berhubungan dengan pengelolaan dengan keindahan Kota Surakarta. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, serta kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti untuk menemukan asas hukum berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dan doktrin hukum.¹⁵

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang disajikan dalam penelitian ini diperoleh dari sumber-sumber data yang berasal dari dokumen-dokumen resmi peraturan perundang-undangan maupun Peraturan Daerah Kota Surakarta yang berhubungan dengan pengelolaan keindahan kota yakni Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 29 Tahun 1981 tentang Kebersihan dan Keindahan Kota, Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 Tahun 2008 tentang

¹⁴ Jhonny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Media Publishing, hal 317

¹⁵ *Ibid*

Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, dan Peraturan Daerah Kota Surakarta No 3 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah.¹⁶

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang dimaksud diatas menggunakan teknik studi kepustakaan yang dilakukan dengan mencari, mencatat, menginventarisasi, mempelajari dan menganalisa data materi muatan dari batang tubuh maupun konsideran-konsideran yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 29 Tahun 1981 tentang Kebersihan dan Keindahan Kota, Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, dan Peraturan Daerah Kota Surakarta No 3 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah serta data-data pendukung lainnya yang terkait dengan objek yang dikaji.

5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis akan dilakukan melalui tahap-tahap pola berpikir deduktif, selanjutnya akan menarik sebuah konklusi yang diperoleh dari data yang dikaji.¹⁷

Dalam proses tersebut akan dilakukan penyusunan data pada uraian norma, setelah sebelumnya dilakukan penyajiandan reduksi data. Langkah ini akan dilanjutkan mengambil normayang dikaji, dengan maksud menunjukan indikator-indikator yang penting dan bagaimana indikator dalam norma itu saling dihubungkan, beserta sifat-sifatnya. Setelah semua tahapan analisis tersebut dilakukan, pada tahapan akhirnya akan dilakukan penjelasan data, dimana konsep-konsep yang ada diaplikasikan

¹⁶ Bag Hukum dan HAM Setda Kota Surakarta

¹⁷ Jhonny Ibrahim, *Op.Cit.*

ke dalam data, sehingga terjadi suatu dialog antara konsep di satu sisi dengan data di sisi lain.

Analisis yang dilakukan dalam penelitian ini akan juga dikomparasikan menggunakan metode penafsiran untuk menggali hal-hal yang berada didalam maupun diluar teks peraturan perundangan yang dikaji serta diharapkan dapat memperoleh makna yang substansial.¹⁸

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam memudahkan serta untuk memahami pembahasan dan memberikan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan penelitian hukum ini, maka Penulis menyusun sistematika penulisan yang dibagi dalam beberapa bab, yakni:

Bab I PENDAHULUAN, yang memberikan penjabaran mengenai:

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Pemikiran
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Penulisan

Bab II TINJAUAN PUSTAKA, yang akan menguraikan tentang: Tinjauan tentang Perkembangan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia; Tinjauan tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundangan di Indonesia; Tinjauan tentang Hukum yang Baik dari Perspektif Pengayoman.

¹⁸ Ahmad Sahidah, 1965, *Kebenaran dan Metode, Pengantar Filsafat Hermeneutika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal 289s

Bab III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, yang akan menyajikan hasil penelitian berdasarkan identifikasi terhadap peraturan daerah keindahan kota serta menguraikan pembahasan permasalahan yang terdiri dari beberapa kajian mengenai analisa muatan asas pengayoman dalam Peraturan Daerah yang berhubungan dengan keindahan dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 29 Tahun 1981 tentang Kebersihan dan Keindahan Kota, Perda Kota Surakarta No. 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, Perda Kota Surakarta No. 3 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah. Pembahasan permasalahan selanjutnya yakni mengenai peranan peraturan daerah keindahan kota yang dijelaskan melalui uraian dan muatan isi dari peraturan daerah yang akan dikaji.

Bab IV PENUTUP, yang akan menguraikan kesimpulan dalam pembahasan penelitian hukum ini serta memberikan saran kepada berbagai pihak yang terkait terhadap pengkajian ini.