

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Efektivitas Hukum

Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur. Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai.

Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Menurut *Black's Law Dictionary*, penegakan hukum (*law enforcement*), diartikan sebagai “*the act of putting something such as a law into effect; the execution of a law; the carrying out of a mandate or command*”.²

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa penegakan hukum merupakan usaha untuk menegakkan norma-norma dan kaidah-kaidah hukum sekaligus nilai-nilai yang ada di belakangnya. Aparat penegak hukum hendaknya memahami

²Campbell Black Henry, 1999, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, St. Paul Minesota: West Publishing, hal.578.

benar-benar jiwa hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan, terkait dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*).

Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor.

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor tersebut adalah sebagai berikut :³

- 1) Faktor Hukumnya Sendiri
- 2) Faktor Penegak Hukum
- 3) Faktor Sarana Atau Fasilitas Yang Mendukung Penegakan Hukum.
- 4) Faktor Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor Kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, maka kelima faktor tersebut akan dibahas lebih lanjut.

1. Faktor hukumnya sendiri

³Download, Skripsi Riezky R. Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang (Studi Di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Pembangunan Kota Malang), diakses pada tanggal 14 juli 2014 pukul 00:01

Faktor hukumnya sendiri dititikberatkan pada Undang-undang, menurut Soerjono Soekanto yang diartikan dalam Undang-undang dalam arti materiel adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah.⁴ Dengan demikian, maka Undang-Undang dalam materiel mencakup:

- a. Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
- b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau suatu daerah saja.

Mengenai berlakunya Undang-undang, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar Undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, supaya Undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif. Asas-asas tersebut menurut Purbacarakan dan Soerjono Soekanto.⁵ Antara lain:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut, artinya Undang-undang hanya boleh ditetapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam Undang-undang tersebut, serta terjadinya setelah Undang-undang itu dinyatakan berlaku.
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

⁴ *Ibid*, hlm. 11.

⁵ *Ibid*, hlm. 12.

- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya Undang-undang lain yang terlebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada Undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-undang lama tersebut.
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- 6) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestaian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya supaya pembuat Undang-undang tidak sewenang-wenang atau supaya Undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati.

2. Faktor Penegak Hukum

Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” menurut Soerjono Soekanto adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum.⁶

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut:

- 1) Peranan yang ideal (*ideal role*)
- 2) Peranan yang seharusnya (*expected role*)
- 3) Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*).
- 4) Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*) atau kadang-kadang dinamakan *role performance* atau *role playing*.

⁶ *Ibid*, hlm. 19.

Menurut Soerjono Soekanto, peranan ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta perana yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi. Sudah tentu bahwa di dalam kenyataannya, peranan-peranan tadi berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain (disebut *role sector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara berbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Di dalam penegakan hukum diskresi sangatlah penting, oleh karena:

- 1) Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.

- 2) Adanya kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian.
- 3) Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
- 4) Adanya kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Yang Mendukung Penegakan Hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar dan efektif. Sarana atau fasilitas tersebut⁷ antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan trampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Suatu masalah lain yang erat hubungannya dengan penyelesaian perkara dan sarana atau fasilitasnya, adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa-peristiwa pidana tertentu. Tujuan sanksi-sanksi tersebut dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap pelanggar-pelanggar potensial, maupun yang pernah dijatuhi hukuman karena melanggar (agar tidak mengulangnya lagi).

⁷ *Ibid*, hlm. 37.

Sanksi negatif yang relatif berat atau diperberat saja, bukan merupakan sarana yang efektif untuk mengendalikan kejahatan maupun penyimpangan-penyimpangan lainnya. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Menurut Purbacaraka dan Soejono Soekanto⁸ tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut diatas, tidak akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

Taatnya anggota-anggota masyarakat kepada hukum menurut Amrullah⁹ dapat disebabkan oleh dua faktor yang dominan, yaitu:

Pertama: bahwa tujuan hukum identik dengan tujuan / aspirasi anggota-anggota masyarakat itu atau dengan kata lain taatnya anggota-anggota masyarakat pada hukum adalah karena terdapatnya perasaan keadilan dan kebenaran dalam hukum itu sendiri.

Kedua: karena adanya kekuasaan yang imperatif melekat dalam hukum tersebut, dengan sanksi apabila ada orang yang berani

⁸ *Ibid*, hlm. 44.

⁹ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 144.

melanggarnya ia akan memperoleh akibat-akibat hukum yang tak diinginkan.

Efektivitas dari hukum untuk merubah tingkah laku warga masyarakat atau bagian masyarakat menurut Mayhew¹⁰ tidak sepenuhnya tergantung pada sikap-sikap warga masyarakat yang sesuai dengan hukum, atau pada kerasnya sanksi-sanksi yang ada untuk menerapkan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut.

5. Faktor Kebudayaan

Menurut Friedman¹¹ faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-material. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatannya), maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan.

Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi

¹⁰ *Ibid*, hlm. 200.

¹¹ *Opcit*, hlm. 59.

norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai-nilai kebendaan dan keakhlakan, juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Akan tetapi di dalam kenyataan pada masing-masing masyarakat timbul perbedaan-perbedaan karena berbagai macam pengaruh. Pengaruh dari kegiatan modernisasi di bidang materiil, tidak mustahil akan menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi daripada nilai keakhlakan, sehingga akan timbul pula suatu keadaan yang tidak serasi. Penempatan nilai kebendaan yang lebih tinggi dan lebih penting, akan mengakibatkan bahwa berbagai aspek proses hukum akan mendapat penilaian dari segi kebendaan belaka. Salah satu akibat daripada penempatan nilai kebendaan pada posisi lebih tinggi daripada nilai keakhlakan adalah bahwa di dalam proses pelembagaan hukum dalam masyarakat, adanya sanksi-sanksi negatif lebih dipentingkan daripada kesadaran untuk mematuhi hukum. Artinya berat ringannya ancaman hukuman terhadap pelanggaran menjadi tolak ukur

kewibawaan hukum; kepatuhan hukum kemudian juga disandarkan pada *cost and benefit*.

Agar sistem hukum dapat berfungsi dengan baik, Parson mempunyai 4 gagasan, yaitu:

1. Masalah legitimasi (yang menjadi landasan bagi penataan kepada aturan-aturan).
2. Masalah interpretasi (yang menyangkut soal penetapan hak dan kewajiban subyek, melalui proses penerapan aturan tertentu).
3. Masalah sanksi (menegaskan sanksi apa, bagaimana penertapannya dan siapa yang menerapkannya).
2. Masalah yuridis yang menetapkan garis kewenangan bagi yang berkuasa menegakkan norma hukum, dan golongan apa yang berhak diatur oleh perangkat norma itu.

Berkaitan dengan kepatuhan masyarakat terhadap suatu produk hukum, secara sederhana dapat dikatakan bahwa penegakan hukum merupakan usaha menegakkan norma-norma dan kaidah-kaidah hukum sekaligus nilai-nilai yang ada di belakangnya. Dengan demikian aparat penegak hukum hendaknya memahami benar-benar jiwa hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan, terkait dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*).¹²

¹² Muladi, 2002, Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Cet II, Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 69.

B. Konsep Tata Ruang Kota

1. Ruang dan Penataan Ruang

Ruang merupakan bagian dari alam yang terdiri dari 2 komponen yaitu lahan (tanah dan tata air) dan atmosfer yang berpotensi menimbulkan pertentangan jika tidak diatur dan direncanakan dengan baik dalam penggunaan dan pengembangannya. Pengertian tersebut mendasari perlunya penataan sebagai hak dan kewajiban setiap individu dalam upaya menciptakan pola dan struktur ruang yang sesuai dengan tujuan bersama.¹³ Penataan ruang perlu juga dipertimbangkan keberadaan ruang yang berfungsi melindungi keseimbangan tata udara, tata air, konservasi flora dan fauna serta kesatuan ekologi.

Proses penataan ruang secara umum terbagi menjadi perencanaan, implementasi dan pengendalian. Penataan ruang merupakan proses yang mencakup perencanaan tata ruang (penyusunan rencana tata ruang wilayah), pemanfaatan ruang melalui serangkaian program pelaksanaan yang sesuai dengan rencana dan pengendalian pelaksanaan pembangunan agar sesuai dengan rencana tata ruang.¹⁴ Penataan ruang dilakukan sebagai: (1) optimasi pemanfaatan sumberdaya (mobilisasi dan alokasi pemanfaatan sumberdaya) guna terpenuhinya efisiensi dan produktifitas, (2) alat dan wujud distribusi sumberdaya guna terpenuhinya prinsip pemerataan, keberimbangan dan keadilan, serta (3) menjaga keberlanjutan pembangunan. Sebagai suatu proses

¹³ Ernan Rustiadi, et.el. 2009. Perencanaan dan Pengembangan Wilayah. Jakarta: Crestpent Press. Hal. 29

¹⁴ Permana RDD. 2004. Rencana Pemanfaatan Ruang Jabodetabek-Punjur. Prosiding Seminar Terbatas Penataan Ruang, Pemanfaatan Ruang, dan Permasalahan Lingkungan di Jabotabek 2004. Bogor: Swara Darmaga, Fakultas Pertanian IPB. Hal. 17

terdapat setidaknya dua unsur penting dalam penataan ruang, pertama menyangkut unsur kelembagaan/institusional penataan ruang, dan kedua, menyangkut proses fisik ruang.

Wujud akhir dari suatu proses penataan ruang adalah dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah yang memuat rencana, pemanfaatan dan pengendalian ruang dari suatu wilayah. Produk yang dihasilkan dari proses perencanaan tata ruang adalah rencana tata ruang yang merupakan bentuk intervensi agar interaksi manusia dengan lingkungannya, baik alam maupun buatan, dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat.¹⁵

Berdasarkan hierarki dan kedalamannya, rencana tata ruang wilayah dalam suatu negara dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota.¹⁶ Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang wilayah negara, yaitu arahan pengembangan sistem nasional, yang meliputi sistem permukiman dalam skala nasional, jaringan prasarana wilayah yang melayani kawasan produksi dan permukiman lintas provinsi dan pulau, penentuan wilayah yang akan diprioritaskan pengembangannya dalam waktu yang akan datang dalam skala nasional dan penetapan kawasan tertentu.

Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi memuat strategi dan struktur pemanfaatan ruang sebagai arahan lokasi dan struktur pemanfaatan ruang lintas

¹⁵ Op.Cit. Ernan Rustiadi. Hal. 57

¹⁶ Dardak H. 2005. Penataan Ruang untuk Kesejahteraan Masyarakat: Khazanah Pemikiran Para Pakar, Birokrat, dan Praktisi. Edisi Pertama. Jakarta: LKSPI Press. Hlm. 4.

kabupaten dan kota dengan tujuan agar: 1) kawasan dan wilayah tetap terjaga fungsi dan pengembangan ekonominya secara efisien, 2) pemanfaatan sumberdaya alamnya terjaga lestari, dan 3) mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan wilayah kabupaten/kota dan kawasan serta antar sektor kegiatan secara sinergis dan efektif.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten maupun Kota memberikan arahan pengembangan pemanfaatan ruang yang mengacu kepada struktur makro, penetapan lokasi investasi, sistem pelayanan infrastruktur lingkup kabupaten/kota, arahan pengendalian rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam lingkup kabupaten/kota.¹⁷

2. Pengertian Kota

Kota itu adalah suatu tempat yang penduduknya rapat, rumah-rumahnya berkelompok kelompok, dan mata pencaharian penduduknya bukan pertanian. Kota dalam tinjauan geografi adalah suatu bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar, dengan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah di belakangnya.¹⁸ Konsep kota dapat dilihat dari 4 sudut pandang, yaitu segi fisik, administratif, sosial dan fungsional. Kota dalam tinjauan fisik atau morfologi menekankan pada bentuk-

¹⁷ Ibid. Hal. 8

¹⁸ Bintarto, 1989, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm. 28

bentuk kenampakan fisik dari lingkungan kota yaitu penggunaan lahan, pola-pola jalan dan tipe atau karakteristik bangunan.¹⁹

Berbagai macam unsur morfologi kota yang dikemukakan di atas, terlihat bahwa secara umum unsur-unsur morfologi kota berkisar antara karakteristik bangunan, pola jalan dan penggunaan lahan. Unsur-unsur tersebut digunakan untuk mengenali suatu daerah secara morfologis baik kota atau bukan kota.

Kota dalam perkembangannya secara garis besar mengalami proses perluasan areal dengan tipikalisasi:

- a. Konsentris, berlangsung paling lambat karena berjalan perlahan-lahan terbatas pada semua bagian luar kenampakan fisik kota. Proses ini menghasilkan bentuk kota yang relatif kompak dan peran transportasi tidak begitu besar.
- b. Memanjang, ketidakmerataan perembetan areal perkotaan di semua bagian sisi luar dari kota utama. Perembetan paling cepat terlihat disepanjang jalur transportasi yang ada, khususnya yang bersifat menjari dari pusat kota.
- c. Meloncat, dianggap paling merugikan karena tidak efisien dalam arti ekonomi, tidak mempunyai estetika dan tidak menarik. Perkembangan lahan terjadi berpencaran secara sporadis dan menyulitkan pemerintah kota untuk membangun prasarana fasilitas kebutuhan hidup penduduknya. Tipe ini sangat cepat menimbulkan dampak negatif terhadap kegiatan pertanian,

¹⁹ Smailes, R.J. 1995, Some Reflection on the Geographical Description and Analysis of Townscape. Institute of British Geographer Transaction and Paper. Hlm.58

memunculkan kegiatan spekulasi lahan, dan menyulitkan upaya penataan ruang kota.²⁰

Pengembangan wilayah kota dapat lepas dari adanya ikatan-ikatan ruang wilayah secara geografis. Hal-hal yang mempengaruhi tuntutan kebutuhan ruang yang selanjutnya menyebabkan perubahan penggunaan lahan yaitu: adanya perkembangan penduduk dan perekonomian, serta pengaruh sistem aktivitas, sistem pengembangan, dan sistem lingkungan.²¹

Variabel yang berpengaruh dalam proses perkembangan kota menurut, adalah:

- a. Penduduk, keadaan penduduk, proses penduduk, lingkungan sosial penduduk
- b. Lokasi yang strategis, sehingga aksesibilitasnya tinggi
- c. Fungsi kawasan perkotaan, merupakan fungsi dominan yang mampu menimbulkan
- d. Kelengkapan fasilitas sosial ekonomi yang merupakan faktor utama timbulnya perkembangan dan pertumbuhan pusat kota
- e. Kelengkapan sarana dan prasarana transportasi untuk meningkatkan aksesibilitas penduduk ke segala arah
- f. Faktor kesesuaian lahan

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid. Hlm 62.

- g. Faktor kemajuan dan peningkatan bidang teknologi yang mempercepat proses pusat kota mendapatkan perubahan yang lebih maju²²

3. Tata Ruang Kota

Pemahaman tentang tata ruang kota perlu memahami beberapa konsep istilah terkait dengan ruang, tata ruang, penataan ruang, dan rencana tata ruang.

Masing-masing istilah dijabarkan sebagai berikut:²³

- a. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.
- b. Tata Ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.
- c. Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- d. Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang. Yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial dan lingkungan buatan yang secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan lainnya membentuk tata ruang; diantaranya meliputi hirarki pusat pelayanan seperti pusat kota, lingkungan; prasarana jalan seperti jalan arteri, kolektor, lokal dan sebagainya. Sementara pola

²² Rahardjo P. 2003. Upaya Pengendalian Lahan Perkotaan. Jurnal Real Estate Vol.8. Hlm :12-20

²³ Dirjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum. 2010. Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Perkotaan. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum. Hal. II-1

pemanfaatan ruang adalah bentuk pemanfaatan ruang yang menggambarkan ukuran fungsi, serta karakter kegiatan manusia dan atau kegiatan alam; diantaranya meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, dan pertanian, serta pola penggunaan tanah perdesaan dan perkotaan.

Kawasan kota mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Perencanaan tata ruang kawasan perkotaan merupakan perencanaan pemanfaatan potensi dan ruang serta pengembangan infrastruktur pendukung untuk mengakomodasikan kegiatan sosial ekonomi. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Kawasan Perkotaan dibedakan menjadi:

- a. Kawasan Perkotaan yang berstatus administratif Daerah Kota;
- b. Kawasan Perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten;
- c. Kawasan Perkotaan Baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah Kawasan Perdesaan menjadi Kawasan Perkotaan;
- d. Kawasan Perkotaan yang mempunyai bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan sebagai satu kesatuan sosial, ekonomi dan fisik perkotaan.

Pasal 22 ayat (1) UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, mengatur bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kota/Rencana Umum Tata Ruang Kawasan Perkotaan merupakan rencana umum tata ruang sebagai penjabaran dari Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi atau Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Metropolitan ke dalam strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang

wilayah Kota/Kawasan Perkotaan. Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kota/Kawasan Perkotaan adalah kebijaksanaan yang menetapkan lokasi dari kawasan yang harus dilindungi dan dibudidayakan serta wilayah yang akan diprioritaskan pengembangannya dalam jangka waktu perencanaan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (pasal 14) perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan dua produk yaitu rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Kedua produk hasil perencanaan tata ruang tersebut dijabarkan:

a. Rencana Umum Tata Ruang

Rencana umum tata ruang dibedakan menurut wilayah administrasi pemerintahan, karena kewenangan mengatur pemanfaatan ruang dibagi sesuai dengan pembagian administrasi pemerintahan. Rencana umum tata ruang secara berhierarki terdiri atas:

1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

RTRW Nasional adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah nasional yang disusun guna menjaga integrasi nasional, keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah dan antar sektor, serta keharmonisan antar lingkungan alam dengan lingkungan buatan, demi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2) Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

RTRW Provinsi adalah rencana kebijakan operasional dari RTRWN yang berisi strategi pengembangan wilayah provinsi, melalui sinkronisasi pengembangan sektor, koordinasi lintas wilayah kabupaten/ kota dan

sektor, serta pembagian peran dan fungsi kabupaten/kota di dalam pengembangan wilayah secara keseluruhan.

3) Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

RTRW Kabupaten/Kota, adalah penjabaran RTRW provinsi ke dalam strategi pengembangan wilayah kabupaten/Kota yang sesuai dengan fungsi dan peranannya di dalam rencana pengembangan wilayah provinsi secara keseluruhan. Strategi pengembangan wilayah ini selanjutnya dituangkan ke dalam rencana struktur dan rencana pola ruang operasional.

b. Rencana Rinci Tata Ruang

Rencana rinci tata ruang merupakan penjabaran lebih detil dari rencana umum tata ruang yang mengatur secara spesifik pemanfaatan ruang sebagai berikut:

- 1) Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional;
- 2) Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi, merupakan rencana rinci untuk rencana tata ruang wilayah provinsi.
- 3) Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten/Kota yang dijadikan dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.

C. Pengawasan terhadap Pelaksanaan Tata Ruang Kota

1. Pengertian Pengawasan

Dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam masyarakat maupun dilingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti. Akan tetapi untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan tidak mudah. Hal ini tampak dari beragamnya definisi tentang pengawasan, meskipun pada prinsipnya definisi tersebut pada umumnya tidak banyak berbeda. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia karangan W.J.S. Poerwadarminta, kata “awas” antara lain diartikan sebagai “dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada”, dan lain-lain. Kata “mengawasi” antara lain diartikan sebagai “melihat dan memperhatikan”. Sedangkan kata “kendali” diartikan “kekang”, pengendalian berarti “pengekangan”, dan kata pengendali diberi arti “pemimpin” atau orang yang mengendalikan²⁴.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata “controlling” yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah controlling lebih luas artinya dari pengawasan.²⁵ Jadi pengawasan termasuk pengendalian.

Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian

²⁴ WJS. *Poerwadarminta. Op. Cit* hlm 276

²⁵ Viktor M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II), 1998, hal 18.

mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan²⁶.

Siagian mendefinisikan pengawasan sebagai proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁷ Soekarno mendefinisikan pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.²⁸

Rumusan tersebut di atas pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan untuk mengusahakan agar pelaksanaan kerja sesuai dengan peraturan yang telah ada. Standar atau tolok ukur untuk melakukan pengawasan adalah rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikendaki.

2. Zonasi dan Perizinan sebagai Bentuk Pengawasan dalam Tata Ruang Kota

Zonasi memiliki kata dasar zona yang memiliki beberapa arti sesuai dengan konteksnya. Berkaitan dengan tata ruang, zona dapat diartikan sebagai daerah di kota dengan pembatasan khusus; kawasan. Sementara itu zonasi sendiri diartikan sebagai pembagian atau pemecahan suatu areal menjadi

²⁶ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, (cetakan II), 1986, hal 24.

²⁷ Ibid hal 14

²⁸ M. Situmorang dan Jusuf Juhir, SH., Op.Cit, hal. 20.

beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan.²⁹ Zonasi dibuat untuk mengantisipasi dampak yang timbul dari pemanfaatan ruang sehingga perlu adanya sistem pengendalian pembangunan dan pedoman pengelolaan kawasan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan kawasan tersebut sejalan dengan tingkat perkembangannya. Peraturan zonasi juga dibuat karena diperlukannya alat operasional rencana tata ruang dan suatu peraturan yang melengkapi RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) agar pengendalian pembangunan lebih efektif. Sehingga fungsi dari peraturan zonasi adalah untuk perangkat pengendalian pemanfaatan ruang, pedoman pengendalian, dan dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

UU No.26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang tidak mendefinisikan secara jelas peraturan tentang zonasi, tetapi dalam penjelasan umum romawi I angka 6 disebutkan bahwa peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tataruang. Penjelasan pasal 36 ayat 1 menjabarkan bahwa peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan dengan rencana rinci tata ruang. Peraturan zoning dalam ruang lingkup UU 26 tahun 2007 termasuk dalam pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk pelaksanaan di penyelenggaraan penataan ruang.

²⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia. Versi online www.kbbi.web.id. Diakses pada Oktober 2013.

Peraturan zonasi dan perizinan dalam penelitian ini merupakan bentuk dari pengendalian terhadap pelaksanaan tata ruang kota sebagaimana diatur dalam pasal 35. Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud berfungsi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang serta didasarkan pada rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang (Pasal 36 ayat 1 dan 2).

Sementara itu berkaitan dengan perizinan, Pasal 37 ayat 1 hingga 4 menyatakan bahwa perizinan diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 1). Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah (ayat 2). Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum (ayat 3). Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya (ayat 4).

D. Toko Modern

1. Definisi dan Konsep Usaha Toko Modern

Pasal 1 angka 5 Perpres 112/2007 mendefinisikan toko modern sebagai toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan. Masing-masing jenis

toko modern sebagaimana didefinisikan dalam peraturan tersebut didasarkan pada luas lantai penjualan (Pasal 3 ayat 2) dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Minimarket, kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi);
- b. Supermarket, 400 m² (empat ratus meter persegi) sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi);
- c. Hypermarket, diatas 5.000 m² (lima ribu meter persegi);
- d. Department Store, diatas 400 m² (empat ratus meter persegi);
- e. Perkulakan, diatas 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

Konsep usaha toko modern dapat ditemukan pada pasal 3 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern yaitu:

- a. Minimarket, Supermarket, dan Hypermarket menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya;
- b. Departement Store menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen: dan
- c. Perkulakan menjual secara grosir barang konsumsi.

Berdasarkan deskripsi tersebut toko modern adalah toko dengan konsep penjualan eceran atau ritel. Kata ritel berasal dari bahasa Prancis, *retellier*, yang berarti memotong atau memecah sesuatu. Usaha ritel atau eceran (*retailing*) dapat dipahami sebagai semua kegiatan yang terlibat dalam penjualan barang atau jasa secara langsung kepada konsumen akhir untuk penggunaan pribadi

dan bukan penggunaan bisnis.³⁰ Dengan demikian ritel atau retail berarti eceran atau perdagangan eceran, dan peritel/retailer diartikan sebagai pengecer atau pengusaha pedagang eceran.

Davidson memberikan gambaran tentang bisnis ritel modern sebagai *“business establishment that derives over 50% of its total sales volume to ultimate consumers whose motive of purchase is for personal or family use”* atau suatu institusi atau kegiatan bisnis yang lebih dari 50% dari total penjualannya merupakan penjualan kepada konsumen akhir yang motivasi membelanjanya adalah untuk kepentingan pribadi atau keluarga.³¹

Ritel adalah kegiatan terakhir dalam jalur distribusi yang menghubungkan produsen dengan konsumen. Bisnis ritel merupakan pihak yang menjual barang dan jasa langsung kepada para konsumen, baik untuk pemakaian pribadi ataupun rumah tangga. Retailing merupakan tahapan terakhir dalam suatu channel distribusi, yang membentuk bisnis dan orang-orang yang terlibat di dalam suatu pergerakan fisik dan transfer kepemilikan barang dan jasa dari produsen kepada konsumen.³²

2. Penataan Toko Modern

Penataan toko modern berlatar belakang pada pertumbuhan usaha ritel modern yang tidak terbendung dan kurang diantisipasi oleh pemerintah sehingga memunculkan tekanan yang mengancam keberadaan ritel tradisional.

³⁰ Sujana ST Asep. 2005 *Paradigma Baru Dalam Manajemen Ritel Modern*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Hal: 11

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.* hal: 12

Karakteristik ritel modern yang menawarkan keunggulan yang dapat langsung dirasakan oleh konsumen.

Pasar modern yang menawarkan lebih banyak keunggulan komoditi, harga serta kenyamanan. Hal ini mendorong perubahan pola masyarakat dalam berbelanja. Jika mulanya masyarakat sangat setia berbelanja di ritel tradisional, masyarakat mulai berubah dengan berbelanja di ritel modern. Terlebih lagi dengan berbagai macam fasilitas serta kemudahan yang diberikan peritel modern. Semua faktor tersebut membuat penjualan di ritel modern kian meningkat.³³

Keberadaan ritel modern menyebabkan pendapatan serta keuntungan yang diperoleh peritel tradisional menurun drastis. Kenyamanan berbelanja yang ditawarkan ritel modern membuat konsumen lebih memilih untuk berbelanja di ritel modern. Ritel tradisional dari waktu ke waktu tidak menunjukkan pertumbuhan yang positif, bahkan ditemukan bahwa pertumbuhan ritel tradisional terus menurun dengan persentase 8% per tahun, sedangkan pertumbuhan ritel modern kian meningkat yaitu 31,4% per tahun.³⁴

Sebagai respon dari permasalahan tersebut, tahun 2007 pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pasar Modern dan Pusat Perbelanjaan. Kemudian di tahun 2008 diterbitkan aturan pelaksana dari Perpres tersebut yaitu Peraturan

³³ KPPU. 2010. Positioning Paper Ritel. Bidang Publikasi KPPU. Jakarta. Hal.7.

³⁴ SMERU, AC. Nielsen dalam KPPU. Ibid. Hal.8.

Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pasar Modern dan Pusat Perbelanjaan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa upaya pemerintah untuk melakukan penataan terhadap toko modern merupakan bentuk dari perlindungan terhadap pasar tradisional. Upaya perlindungan tersebut dipandang penting karena industri ritel dapat dikategorikan menjadi industri yang merupakan hajat hidup orang banyak. Sekitar 10% dari total penduduk Indonesia menggantungkan hidupnya dengan berdagang. Dengan karakteristik industri ritel yang tidak membutuhkan keahlian khusus serta pendidikan tinggi untuk menekuninya, maka banyak rakyat Indonesia terutama yang tergolong dalam kategori UKM masuk dalam industri ritel ini. Dalam perkembangannya, justru pedagang-pedagang kecil inilah yang mendominasi jumlah tenaga kerja dalam industri ritel di Indonesia.³⁵

Perpres No.112 Tahun 2007 menjadi acuan Pemerintah daerah, baik propinsi maupun kota/kabupaten untuk menerbitkan peraturan turunannya untuk mengimplementasikan Perpres ke dalam bentuk perda. Pemerintah Propinsi Jawa Timur menerbitkan Perda Jawa Timur No.3 Tahun 2008. Dalam penataan industri ritel, yang lebih berperan adalah Pemerintah Kota/Kabupaten, sedangkan Pemerintah Propinsi bertugas untuk memberikan instruksi/arahan kepada Pemerintah Kota/Kabupaten. Kewenangan untuk memberikan ijin adalah ditangan Pemerintah Kota/Kabupaten, bukan pada pemerintah propinsi.

³⁵

KPPU. Ibid. Hal.2.

Pasal 7 Perda Jawa Timur No.3 Tahun 2008 mengakomodasi tentang penataan pasar modern di Provinsi Jawa Timur dengan pokok-pokok aturan yaitu:

- a. Lokasi tempat berdirinya pasar modern
- b. Ketentuan pendirian dan penyelenggaraan pusat perbelanjaan dan toko modern
- c. Konsep kemitraan dengan usaha kecil dan menengah

Sama seperti yang diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007, Pasal 7 ayat 1 mengatur bahwa pendirian pasar modern dan toko modern wajib mengacu pada RTRWK dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota termasuk peraturan zonasinya. Pasal 7 ayat 2 mengatur mengenai penyelenggaraan dan pendirian pasar modern dan toko modern yang diantaranya mencakup:

- a. Kewajiban memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional dan UKM yang ada di wilayah tersebut
- b. memperhatikan jarak antara pasar modern dengan pasar tradisional,
- c. menyediakan fasilitas yang menjamin pasar modern yang bersih, sehat, *hygienis*, aman, tertib dan ruang publik yang nyaman,
- d. menyediakan tempat usaha bagi UKM, menyediakan tempat parkir kendaraan bermotor dan tidak bermotor
- e. menyediakan sarana pemadam kebakaran dan jalur keselamatan bagi petugas maupun pengguna pasar modern dan toko modern.

Pasal 8 mengatur mengenai lokasi pendirian pasar modern dan toko modern. Pada prinsipnya, pengaturan lokasi pasar modern dan toko modern

yang diatur dalam pasal ini sama dengan yang diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007. Namun dalam Perda Jatim ini lebih dipertegas lagi agar pendirian pasar modern dan toko modern diarahkan pada daerah pinggiran atau daerah baru sehingga menjadi pusat pertumbuhan baru bagi daerah tersebut serta memperhatikan kebutuhan daerah akan pasar modern. Jika suatu daerah sudah cukup berkembang dengan tanpa pasar modern, maka tidak perlu didirikan pasar modern.

Pasal 9 mempertegas pasal sebelumnya terutama pasal 8 dimana pendirian pasar modern atau toko modern harus didahului dengan studi mengenai dampak lingkungan baik dari sisi tata ruang maupun non fisik yang meliputi aspek lingkungan, sosial, ekonomi dan budaya. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah dampak negatif terhadap eksistensi pasar tradisional, usaha kecil dan menengah, koperasi, dan usaha lainnya.