

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebagian besar kota-kota di dunia pada umumnya dan di Indonesia pada umumnya mengalami perkembangan yang sangat pesat setiap tahunnya. Hal tersebut dikarenakan sifat dasar manusia yang tidak pernah merasa puas akan sesuatu dan akan terus berusaha. Sebagai reaksi dari proses perkembangan kota-kota tersebut tentu saja akan di ikuti konsekuensi yang akan muncul.

Dalam kehidupan sehari-hari di daerah perkotaan, seringkali muncul berbagai macam permasalahan. Permasalahan-permasalahan yang muncul dan berkembang tersebut disebabkan oleh sejumlah faktor, seperti faktor sistem hukum, faktor kendala alam, maupun faktor perilaku manusia itu sendiri. Kota merupakan suatu wilayah yang dibangun sebagai pusat pemerintahan sebuah wilayah itu sendiri, baik pemerintah daerah maupun suatu negara. Di samping itu umumnya kota juga didirikan sebagai pusat ekonomi dan bisnis, pusat industri, serta pusat pertahanan politik, sehingga kota relatif harus memenuhi berbagai fasilitas yang cukup modern dan infrastruktur yang lengkap.

Perkembangan suatu kota sangat berkaitan dengan faktor penduduk, bergantung dari daya dukung lahan, dan kemampuan daerah tersebut dari segi pendanaan atau anggaran biaya. Perkembangan kota tersebut menyangkut penempatan sarana yang diperuntukkan bagi masyarakat guna memenuhi

kebutuhan hidupnya, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta, sehingga adanya spesifikasi ruang dan kegiatan kota, dengan sendirinya menuntut adanya fasilitas yang memadai. Tata ruang suatu perkotaan seharusnya mengikutsertakan seluruh pihak terkait, baik itu swasta, masyarakat, dan pemerintah. Dengan demikian diharapkan tercipta suatu sistem tata ruang yang benar-benar memperhatikan seluruh aspek kehidupan masyarakat perkotaan.

Penataan kota menyangkut penempatan sarana yang diperuntukkan bagi masyarakat, sehingga adanya spesifikasi ruang dan kegiatan kota, dengan sendirinya menuntut adanya fasilitas yang memadai. Kota sebagai pusat kehidupan sebuah negara, harus disadari bahwa diperlukan sarana dan prasarana perhubungan untuk mampu menjangkau semua tempat yang dibutuhkan (pusat kegiatan) agar aktifitas masyarakat Kota dapat berjalan secara lebih akseleratif, efektif dan efisien.

Sebagai kota pendidikan dan salah satu kota tujuan wisata di Indonesia, tingkat aktifitas kehidupan masyarakat Kota Yogyakarta termasuk kategori cukup tinggi, baik penduduk aslinya maupun para pendatang (pelajar dan wisatawan). Dengan demikian salah satu dukungan prioritas yang diperlukan adalah adanya sarana dan prasarana jalan yang memadai.

Perkembangan lalu-lintas dan segala permasalahannya dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan yang cukup pesat. Namun demikian kehadiran pejalan kaki di negara manapun tidak dapat di cegah. Peningkatan jumlah kendaraan yang di produksi, pembuatan jalan-jalan yang baru, tak

banyak mempengaruhi pejalan kaki yang secara aktif mengambil bagian dalam kesibukan lalu-lintas sehari-hari. Alasan ongkos, dekatnya jarak yang ditempuh, kesenangan jalan bergerombol (terutama anak-anak sekolah) merupakan masalah yang mendorong seseorang untuk berjalan kaki.<sup>1</sup>

Jalan merupakan sarana vital yang perlu mendapat perhatian serius, agar aktifitas orang-orang yang ada di dalam sebuah kota menjadi lebih akseleratif. Untuk itulah pembangunan jalan yang terkonsep dan terencana secara baik sangat diperlukan. Hampir semua jalan dirancang untuk penggunaan gabungan dari kendaraan bermotor dan pejalan kaki. Jalan hendaknya dirancang terperinci dan tentunya kesemuanya itu harus diatur dalam suatu perundang-undangan yang jelas sehingga kendaraan bermotor tidak akan mengalahkan pejalan kaki.

Di Kota Yogyakarta, aktifitas masyarakat untuk menjangkau tempat-tempat (lokasi) pusat kegiatan, bisa dilakukan dengan dua cara, yaitu dengan memakai alat transportasi kendaraan bermotor baik kendaraan pribadi maupun angkutan umum, dan dengan berjalan kaki. Bagi para pengguna kendaraan telah disediakan jalur-jalur lalu lintas jalan yang diatur sedemikian tertib. Begitu pula bagi para pejalan kaki, telah ada jalur trotoar yang disediakan secara khusus. Mengingat fungsi trotoar adalah jalur jalan yang khusus dipergunakan untuk lalu lintas pejalan kaki (pedestrian), maka dapat diartikan

---

<sup>1</sup> Tanpa pengarang, *Petunjuk Keselamatan Lalu Lintas*, Asosiasi Keselamatan Jalan Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 3.

bahwa trotoar merupakan hak jalur lalu lintas yang dipergunakan hanya untuk pejalan kaki.<sup>2</sup>

Membicarakan masalah trotoar sebenarnya merupakan masalah yang sangat pelik di Kota Yogyakarta, yang mungkin juga di kota-kota besar lain di Indonesia. Namun demikian banyak jalan-jalan yang di bangun tanpa adanya trotoar, seolah-olah trotoar itu bukan merupakan bagian dari jalan, atau jalan dibuat bukan untuk para pejalan kaki, sehingga pemerintah daerah merasa tidak perlu hams membangun sarana jalan untuk pejalan kaki, meskipun ada sanksi-sanksi hukum tertulis untuk pelanggaran yang mereka lakukan.

Seandainya sarana jalan dibangun lengkap dengan trotoarnya, tetap saja pejalan kaki bukan pemilik trotoar tersebut, sebab ada lagi beberapa kelompok warga yang menguasai trotoar tersebut di antaranya para pedagang kaki lima dan para tukang parkir. Padahal di dalam Pasal 131 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, telah diatur bahwa pejalan kaki berhak atas ketersediaan fasilitas pendukung yang berupa trotoar, tempat penyeberangan dan fasilitas lain. Di dalam Pasal 132 ayat (2) UU tersebut disebutkan bahwa pejalan kaki wajib menggunakan bagian jalan yang diperuntukan bagi pejalan kaki atau jalan yang paling tepi. Dalam Pasal 91 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan, menyebutkan bahwa pejalan kaki harus berjalan pada bagian jalan yang diperuntukan bagi

---

<sup>2</sup> [Http://www.kabarjogja.com/science/pvp.htm](http://www.kabarjogja.com/science/pvp.htm)

pejalan kaki, atau pada bagian jalan yang paling kiri, apabila tidak terdapat bagian jalan yang diperuntukan bagi pejalan kaki.

Pasal 105 UU Nomor 22 Tahun 2009 menyebutkan bahwa untuk keselamatan, keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu-lintas dan angkutan jalan, setiap orang yang menggunakan jalan wajib:

- a. Berperilaku tertib; dan/atau
- b. Mencegah hal-hal yang dapat merintang, membahayakan keamanan dan keselamatan lalu-lintas dan angkutan jalan, atau yang dapat menimbulkan kerusakan jalan.

Pengertian membahayakan kebebasan dan keamanan lalu-lintas antara lain trotoar menjadi tempat parkir kendaraan, yang berarti peranan jalan untuk kepentingan lalu-lintas yakni peranan trotoar sebagai bagian jalan yang diperuntukan bagi pejalan kaki menjadi terganggu, sehingga membuat para pejalan kaki yang terpaksa turun ke badan jalan akibat penggunaan trotoar sebagai lahan parkir dapat mengganggu peranan jalan, yaitu terganggunya kelancaran lalu-lintas.<sup>3</sup>

Pasal 66 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 menyebutkan bahwa setiap jalan dapat dipergunakan sebagai tempat berhenti atau parkir apabila tidak dilarang oleh rambu-rambu atau marka jalan atau tanda-tanda lain atau di tempat-tempat tertentu. Dalam ayat (2) pasal tersebut disebutkan tempat-tempat tertentu yang dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 antara lain yaitu pada jalur khusus pejalan kaki. Hal tersebut juga

---

<sup>3</sup> [Http://www.pvp-gazete.org/88/lwas/seedsact](http://www.pvp-gazete.org/88/lwas/seedsact)

diatur dalam Pasal 15 huruf b Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas Jalan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 17 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 disebutkan bahwa setiap orang dilarang menggunakan trotoar selain untuk kepentingan pejalan kaki dan kepentingan darurat.

Pada kenyataannya sekarang ini trotoar sudah tidak lagi difungsikan sebagaimana idealnya. Kebanyakan trotoar-trotoar di Kota Yogyakarta telah beralih fungsi. Trotoar banyak dipenuhi oleh bangunan-bangunan kecil yang bersifat permanen dan nonpermanen, seperti kios atau gerai pedagang kaki lima, pot tanaman taman kota, penempatan poster dan papan reklame, kotak surat, pos polisi, dan terutama di gunakan oleh lahan parkir baik yang terdaftar maupun yang tidak terdaftar oleh badan pemerintahan yang terkait. Jalan-jalan yang trotoarnya telah beralih fungsi tersebut antara lain terdapat di sepanjang jalan Malioboro, jalan Mangkubumi, jalan Mataram, dan lain-lain.<sup>4</sup>

Hal ini di samping merampas hak pejalan kaki, juga dapat membahayakan keselamatan pejalan kaki tersebut, karena mereka berjalan bukan di tempat yang diperuntukan bagi pejalan kaki. Dalam hal penggunaan trotoar tersebut dibutuhkan adanya peran serta masyarakat sebagai pengguna dan ketegasan pemerintah sebagai penyedia serta badan yang dapat membuat peraturan sebagai payung hukum untuk melindungi trotoar tersebut agar digunakan sebagaimana fungsi dan kegunaan yang sesungguhnya.

---

<sup>4</sup> <http://www.wisc.edu/invpat.html>

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah penegakan hukum dalam penggunaan fasilitas trotoar di Kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan penyalahgunaan/alih fungsi trotoar?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana penegakan hukum dalam penggunaan fasilitas trotoar di daerah Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan penyalahgunaan fungsi trotoar di daerah Yogyakarta.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi pada tahun 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

Semenjak abad 19, pengertian negara hukum telah mengalami banyak perubahan-perubahan. Dalam anggapan para sarjana dan filosof-filosof Jerman, negara hukum ini lebih dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan dari parlemen. Dengan perkataan lain bahwa negara hukum adalah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh Undang-undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat).<sup>6</sup>

Negara hukum menurut Bothlingk adalah *De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).<sup>7</sup> A. Hamid S. Attamimi, dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa Negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>8</sup>

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah Negara hukum (*rechtstaat*) dilawankan dengan istilah negara kekuasaan (*machtstaat*). Istilah negara hukum dirumuskan sebagai berikut:

- a. Negara hukum (*rechtstaat*): negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum

---

<sup>6</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 13.

<sup>7</sup> Ridwari HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 18.

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 19.



yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.<sup>9</sup>

- b. Negara kekuasaan (*machtstaat*): negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumplowics, antara lain mengajarkan, bahwa negara itu tidak lain adalah *Eine Organisation der Herrschaft einer Minoritar uber eine Majoritarit* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan kuat.<sup>10</sup>

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun. Dalam hal ini, lembaga peradilan menjadi sebuah tatanan yang independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama oleh eksekutif.<sup>11</sup>

Menurut Mutiar'as dalam bukunya Ilmu Tata Negara Umum negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang

---

<sup>9</sup> Ensiklopedia Indonesia (N-Z), *Negara Hukum*, N, V, W Van Hoeve, hlm. 983.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 984.

<sup>11</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 392.

diperintahkan bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Oleh karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamiri sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.<sup>12</sup>

Di sini, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan sebagai tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. Ditambahkan Satjipto Rahardjo, perumusan dan institusionalisasi oleh negara atas rakyat itu terkait pula dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia.<sup>13</sup>

Dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, Supomo mengartikan istilah negara hukum sebagai berikut: Bahwa republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.<sup>14</sup>

Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat: antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik. Joeniarto, dalam bukunya Negara

---

<sup>12</sup> D'Mutiar'as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, hlm. 20.

<sup>13</sup> Satjipto Rahardjo, *Hak Asasi Manusia dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 217.

<sup>14</sup> Soepomo, *UUD RI*, Noordhoff, Jakarta, 1980, hlm. 21.

Hukum, merumuskannya sebagai berikut: Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan pada hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.<sup>15</sup> Banyak diketemukan berbagai definisi atau perumusan tentang negara dan hukum. Namun, pada umumnya, para pakar hukum dalam mencari perumusan atau pengertian tentang negara hukum menghubungkannya dengan tujuan dan tugas (fungsi) negara atau mengenai organisasi intern dan struktur negara.<sup>16</sup>

Konsepsi negara hukum itu muncul dan berkembang sejalan dengan perkembangan pemikiran umat manusia, yang kemudian konsepsi negara hukum itu mengalami modifikasi dan penyempurnaan sehingga unsur-unsurnya dapat dilihat sebagaimana tersebut dibawah ini:

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.

---

<sup>15</sup> Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.

<sup>16</sup> Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1965, hlm. 17.

- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.<sup>17</sup>

Dalam kajian historis, perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi negara. Semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peranan hukum administrasi negara didalamnya. Sebaliknya dengan semakin intensifnya campur tangan negara akan semakin besar pula peranan hukum administrasi negara.

## 2. Asas Legalitas

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*.

---

<sup>17</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 4.

Asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna, *Dat het bestuur aan de wet is onderworpen* (bahwa pemerintah tunduk: kepada undang-undang) atau *Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten* (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang). Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan secara khas dalam ungkapan *Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*.<sup>18</sup>

Asas legalitas maksudnya ialah bahwa setiap perbuatan administrasi negara, baik dalam membuat peraturan maupun dalam membuat ketetapan haruslah berdasarkan hukum yang berlaku.<sup>19</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Asas ini dinamakan juga dengan kekuasaan Undang-undang (*De heerschappij van de wet*).<sup>20</sup>

Konsep bahwa suatu tindakan adalah melanggar kepentingan negara sebagai representasi kepentingan publik, umumnya menjadi dasar kewenangan negara untuk menentukan, membuat peraturan, menuntut, dan menghukum seseorang yang melanggar peraturan.

---

<sup>18</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 95.

<sup>19</sup> Bachsun Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 52.

<sup>20</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 94.

Penerapan asas legalitas itu berarti setiap tindakan atau perbuatan penguasa haruslah berdasarkan hukum yang berlaku. Ketika aliran legisme berkuasa, dimana hukum diartikan hanya sebagai undang-undang atau peraturan tertulis, maka penguasa atau administrasi negara hanya dapat bertindak mengatur masyarakat bila ada dasar hukumnya yang tertulis. Berarti bila sudah ada undang-undang yang mengatur masalah tersebut yang dapat dipergunakan oleh penguasa sebagai dasar hukum bagi tindakannya.

Undang-undang di sini adalah dalam pengertian luas, yaitu bukan saja yang secara tertulis telah dituangkan dalam bentuk Undang-undang yang dibuat oleh pemerintah dengan DPR, akan tetapi juga produk perundang-undangan lainnya seperti peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan-peraturan pelaksana lainnya hingga tingkat daerah. Karena penguasa dalam melaksanakan tugasnya (dalam hal ini peradilan) terikat pada ketentuan perundang-undangan, maka akan terhindar dari kesewenang-wenangan atau penilaian pribadi seenaknya. Hal ini berarti akan terdapat kepastian hukum bagi setiap pencari keadilan yang juga terkait kepada peraturan perundang-undang yang berlaku tersebut.

Dalam hukum Islam juga mengenal asas legalitas, yang berkenaan dengan unsur formal hukum Islam, asas legalitas dalam fiqh jinayah berbunyi: "Tidak ada tindak pidana dan tidak ada sanksi hukuman atas suatu tindakan tanpa ada aturannya".

Asas ini didasarkan kepada Al-Quran surat Bani Isra'il ayat (15), dan al-Qashshah ayat (59). Kedua ayat tersebut menyatakan bahwa Allah tidak akan mengadzab siapapun juga kecuali jika ia telah mengutus Rasul-Nya. Asas legalitas ini melahirkan kaidah yang berbunyi:

”Tidak ada hukuman bagi tindakan-tindakan manusia sebelum ada aturan hukumnya”.

”Hukum asal sesuatu itu adalah boleh sampai datang petunjuk yang melarangnya”.

### **3. Penegakan Hukum**

Konsepsi negara hukum modern yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang disebut juga dengan negara Hukum Kesejahteraan, yaitu, suatu konsep negara berdasarkan hukum dimana disamping dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan harus berlandaskan atas hukum dengan kewajiban melaksanakan penegakan hukum demi tercapainya ketertiban dan keamanan, dan juga harus berlandaskan pada kewajiban pokok yaitu tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran kehidupan seluruh lapisan masyarakat.

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. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam

setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>21</sup>

Disamping itu ada juga teori Von Savigni, seorang ahli hukum mengatakan bahwa hukum akan dapat berjalan efektif apabila ada keserasian antara aturan hukum dengan kultur masyarakatnya. Berangkat dari teori ini dan apabila dikorelasikan dengan kondisi kultur masyarakat saat ini, jelas dalam kondisi yang kurang menguntungkan. Kondisi semacam ini juga akan mempengaruhi tingkat efektifitas penegakan hukum.

Selain itu, ada juga teori penegakan hukum, yang menjelaskan proses penegakan hukum mencakup beberapa faktor yang saling berkaitan, faktor-faktor tersebut sebagai berikut:

- a. Faktor hukumnya sendiri, yang dalam tulisan ini akan dibatasi pada Undang-undang saja.
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

---

<sup>21</sup> Rais Ahmad, *Peran Manusia Dalam Penegakan Hukum*, Pustaka Antara, Jakarta, 1966, hlm. 19.



- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterakan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>22</sup>

Berfungsinya hukum itu sangat tergantung pada usaha-usaha menanamkan pengertian hukum dan kesadaran hukum serta jangka waktu menanamkannya.

Ditinjau dari segi peranan manusia sebagai peserta di dalam berlalu-lintas menurut Bambang Purnomo dapat digolongkan dan disimpulkan menjadi dua golongan yaitu:

- a. Berperan yang bersifat positif yaitu golongan manusia pemakai jalan yang selalu mematuhi dan mentaati semua peraturan lalu-lintas serta bertingkah laku sopan dan disiplin di jalan umum.
- b. Berperan yang bersifat negatif yaitu peran manusia pemakai jalan umum yang tidak mematuhi serta mentaati peraturan lalu-lintas, bertingkah laku tidak sopan dan tidak disiplin di jalan umum. Ketertiban lalu-lintas merupakan keadaan lalu-lintas dimana masing-masing pemakai jalan dapat melaksanakan tujuannya tanpa dirugikan dan merugikan kepentingan orang lain, sesuai dengan peraturan.

Tertib hukum masyarakat dalam masalah lalu-lintas jalan raya diberi batasan sebagai keteraturan yaitu keadaan dimana segala sesuatu berjalan

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 8.

secara teratur dalam aiti menurut dan sesuai dengan norma serta hukum yang berlaku.

Penegakan hukum akan berjalan efektif atau tidak, sangat tergantung pada faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Harapan-harapan masyarakat, yaitu apakah penegakan hukum tersebut sesuai atau tidak dengan nilai-nilai masyarakat.
- b. Adanya motifasi dari warga-warga masyarakat untuk melaporkan terjadinya perbuatan melawan hukum, kepada organ-organ penegak hukum tersebut.
- c. Kemampuan dan kewibawaan dari organ-organ penegakan hukum.<sup>23</sup>

Penegakan hukum diperlukan sebagai tolak ukur dalam menyelesaikan masalah ini, yaitu:

- a. Untuk mengatur hak-hak dan kewajiban yang mempunyai keseimbangan dan timbal-balik atas dasar kewenangan yang terbuka bagi setiap orang.
- b. Untuk mengatur syarat-syarat yang diperlukan bagi setiap kewenangan itu.
- c. Untuk mengatur larangan-larangan dan mencegah perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan syarat-syarat kewenangan atau yang bertentangan dengan hak-hak dan kewajiban yang timbul dari kewenangan-kewenangan itu.<sup>24</sup>

Perlu juga ditegaskan bahwa masalah-masalah tersebut di atas, kesemuanya bersumber pada ketidakserasian proporsional antara pengendalian sosial oleh penguasa, kesadaran hukum masyarakat dan

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 72.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 132.

kenyataan dipatuhinya hukum positif tertulis dengan tingkat kepatuhan yang relatif rendah.

Undang-undang Lalu-Lintas Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 mengatur semua pemakai jalan, termasuk juga pejalan kaki yang menggunakan jalan umum sebagai ruang gerak dalam melakukan perjalanannya. Guna pengamanan para pejalan kaki pemerintah menyediakan fasilitas trotoar sebagai tempat lalu-lintas bagi pejalan kaki, sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 132 angka 2 UU Nomor 22 Tahun 2009 yang menjelaskan bahwa pejalan kaki wajib:

- a. Menggunakan bagian jalan yang diperuntukan bagi pejalan kaki atau jalan yang paling tepi; atau
- b. Menyeberang di tempat yang telah di tentukan.

Menurut Pasal 91 ayat (1) PP Nomor 43 Tahun 1993 dijelaskan bahwa pejalan kaki harus berjalan pada bagian jalan yang diperuntukan bagi pejalan kaki, atau pada bagian jalan yang paling kiri apabila tidak terdapat bagian jelas yang diperuntukan bagi pejalan kaki. Dan menurut penjelasan pasal ini, bagian jalan yang diperuntukan khusus bagi pejalan kaki dapat berupa trotoar ataupun bagian paling kiri jalan yang diperkeras dan telah dinyatakan dengan rambu-rambu lalu-lintas sebagai tempat pejalan kaki. Disebutkan pula bahwa pemerintah wajib mengatur berfungsinya bagian jalan bagi pejalan kaki, serta menjaga keseimbangan antara ruang bagi pejalan kaki dengan ruang lalu-lintas bagi kendaraan bermotor.

Adapun ketentuan-ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembahasan ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- b. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan.
- d. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 65 Tahun 1993 tentang Fasilitas Pendukung Kegiatan Lalu lintas dan Angkutan jalan.
- e. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 66 Tahun 1993 tentang Fasilitas Parkir Untuk Umum.
- f. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perparkiran di Daerah.
- g. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas Jalan di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- h. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perparkiran.
- i. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 19 Tahun 2009 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

Selain ketentuan-ketentuan tersebut di atas, masih ada ketentuan lain yang berkaitan dengan pembahasan ini, yang membagi kegiatan manajemen

lalu-lintas, dimana salah satu isinya mengatur pemakai jalan agar menggunakan jalan sesuai dengan fungsi, seperti pejalan kaki harus berjalan di trotoar.

Penggunaan lahan atau lokasi parkir di Kota Yogyakarta telah diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perparkiran, yang menyebutkan bahwa lokasi tempat parkir dapat dibedakan menjadi:

- a. Tempat parkir di tepi jalan umum.
- b. Tempat parkir khusus.
- c. Tempat parkir wisata.
- d. Tempat-tempat tertentu yang digunakan sebagai tempat parkir tidak tetap.

Selain ketentuan mengenai tempat parkir, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009, juga memuat tentang aturan penyelenggaraan tempat parkir di tepi jalan umum, penyelenggaraan tempat parkir khusus, tata tertib parkir, sanksi administratif, maupun sanksi pidana. Sanksi administratif diatur dalam Pasal 23 dan Pasal 24 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009, sedangkan sanksi pidana diatur dalam Pasal 25 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

- a. Penegakan hukum dalam penggunaan fasilitas trotoar di Kota Yogyakarta.

b. Faktor-faktor yang menyebabkan penyalahgunaan/alih fungsi trotoar.

## 2. Subjek Penelitian

a. Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

b. Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta.

c. Kepala Satuan Polisi Lalu Lintas Poltabes Yogyakarta.

d. Ketua Pengadilan Negeri Yogyakarta.

## 3. Sumber Data

a. Sumber data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian berupa hasil wawancara.

b. Sumber data sekunder terdiri dari:

1) Bahan hukum primer, yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, atau Peraturan Daerah.

2) Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat seperti, literatur, jurnal, karya ilmiah serta hasil penelitian terdahulu.

3) Bahan hukum tersier, yakni bahan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedi.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan, perundang-undangan, dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- c. Wawancara dengan, yakni dengan mengajukan pertanyaan kepada nara sumber baik secara bebas maupun terpimpin.

#### 5. Metode Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis, yaitu dengan melihat bagaimana praktek/implikasi aturan hukum dalam kenyataan.

#### 6. Analisis Data

Data yang sudah terkumpul akan dianalisa melalui metode kualitatif dengan penyajian data-data secara deskriptif.