

**URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Disusun oleh:

WISNU FEBRIYANTO

Nomor Induk Mahasiswa: 19410096

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Hadapan Penguji dalam Pendadaran/Ujian Skripsi

Pada Tanggal: 15 Januari 2024

Yogyakarta, 15 Januari 2024

Dosen Pembimbing Skripsi


Nurmalita Ayuningtyas Harahap, SH, MH.

الجامعة الإسلامية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran Skripsi
Pada Tanggal: 5 Februari 2024 dan Dinyatakan: **LULUS**.

Yogyakarta, 5 Februari 2024

No.	Tim Penguji	Tanda Tangan
1.	Ketua : Moh. Hasyim, S.H., M.Hum	
2.	Anggota : Nurmalita Ayuningtyas Harahap, S.H., M.H.	
3.	Anggota : Siti Rahma Novikasari, S.H., M.H.	



(Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.)

NIK. 014100109

HALAMAN PERNYATAAN

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : Wisnu Febriyanto

Nomor Induk Mahasiswa : 19410096

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah menempuh Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: "**URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**". Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Schubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

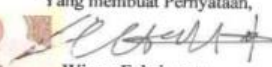
1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur- unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan "penjiplakan karya ilmiah (plagiat)".
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan pernyataan di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan no. 2) saya sanggup menerima Sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas. Apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 2 Januari 2024

Yang membuat Pernyataan,


Wisnu Febriyanto
NIM. 19410096



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Wisnu Febriyanto
2. Tempat Lahir : Lamongan
3. Tanggal Lahir : 23 Februari 2001
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Mriyan, RT:05/RW:22, Margomulyo, Seyegan, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
7. Alamat Asal : Mriyan, RT:05/RW:22, Margomulyo, Seyegan, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
8. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Suhadi
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Nur Hidayati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orang Tua : Mriyan, RT:05/RW:22, Margomulyo, Seyegan, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Margomulyo 1
 - b. SLTP : SMP N 1Mlati
 - c. SLTA : MAN 3 Sleman
11. Organisasi : PMII UII
: IKAMALA
12. Hobi : Futsal, Menggambar, Gym

MOTTO

*“Tidak ada kesuksesan tanpa kerja keras. Tidak ada keberhasilan tanpa kebersamaan.
Tidak ada kemudahan tanpa doa.”*

Ridwan Kamil

*“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah suatu kaum, sebelum mereka mengubah
keadaan diri mereka sendiri.”*

(Q.S Ar Rad: 11)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Terima kasih penulis ucapkan kepada Allah SWT atas segala rahmat dan karunianya yang selalu mengiringi kehidupan penulis hingga saat ini, yang tidak akan bisa terhitung dan terhenti sampai akhir hayat. Penulisan skripsi ini penulis persembahkan kepada:

1. Orangtua penulis yang tersayang, **Bapak Suhadi** dan **Mama Nur Hidayati**. Terima kasih atas segala kasih sayang, perjuangan serta didikannya kepada penulis hingga saat ini. Doa dari mama dan motivasi dari bapak sejak dahulu sudah mendukung segala tumbuh kembang penulis di masa perkuliahan ini. Penulisan hukum ini penulis persembahkan untuk bapak serta mama tercinta.
2. Adik penulis, **Lintang Wijaya Putri**. Terima kasih sudah selalu menjadi adik yang selalu memberi dukungan serta suportnya dalam berbagai keadaan.
3. Keluarga dan teman dari semester 1 yakni Barun, Fatur, Fiqqi, Niam, Azmi terimakasih telah motivasi untuk berkembang dan semangat menjalani setiap semester di perkuliahan.
4. Keluarga IKAMALA dan PMII yang tidak bisa saya sebut satu persatu. Penulis mengucapkan terimakasih atas *support*, motivasi dan semangatnya hingga dapat menyelesaikan penelitian ini.

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Puji serta syukur saya panjatkan kepada Allah SWT dengan limpahan rahmat dan karunia-Nya, skripsi saya berjudul, “**URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**” selesai sesuai dengan waktu yang telah direncanakan. Adapun skripsi ini diselesaikan tidak terlepas dari bantuan, dukungan maupun doa dari banyak pihak. Maka dari itu, besar terima kasih saya sampaikan sebanyak-banyaknya kepada:

1. **Allah SWT**, atas segala rahmat, hidayah, dan nikmat yang tiada pernah berhenti bagi umat-Nya.
2. **Nabi Muhammad SAW**, sosok yang membawa peradaban ilmu pengetahuan menjadi lebih baik.
3. **Bapak Suhadi** dan **Mama Nurhidayati** yang telah mendoakan, mendukung serta membiayai.
4. **Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. **Ibu Nurmalita Ayuningtyas Harahap, SH, MH.**, selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang senantiasa bersabar dan mendukung penuh saya untuk menyelesaikan studi dengan sebaik-baiknya.
6. Responden dan Narasumber penelitian dalam penulisan hukum ini **Bapak Agus Suwarto, Kepala Seksi Pengembangan Warisan Budaya dan Benda Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Bapak Moch Yusuf Hasyim, Asisten Manager Jaringan PLN UP3 Yogyakarta, dan Bapak Edhi Hartana, Kepala Seksi Pengendalian dan Operasional Satuan Polisi Pamong Praja.**
7. Seluruh Sivitas Akademika Universitas Islam Indonesia, yang telah berjasa selama pelaksanaan kuliah sehingga sampai pada tahap ini.

8. Teman-teman almamater, IKAMALA dan PMII yang tidak dapat disebutkan satu-satu, terima kasih atas segala bantuan dan kenangan bersama. Sukses selalu bagi kalian!

Meskipun skripsi ini belum dikatakan sempurna karena terbatasnya pengalaman maupun pengetahuan yang dimiliki Penulis, maka dari itu kritik serta saran yang membangun sangat Penulis tunggu. Akhir kata, Penulis memohon maaf apabila terdapat banyak kekurangan dan keterbatasan skripsi ini, dan sangat diharapkan skripsi ini berguna bagi banyak pihak dan dapat dimanfaatkan sesuai peruntukannya.

Wallahul muwaffiq ila aqwamit-thariq

Wassalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Yogyakarta, 11 Januari 2024



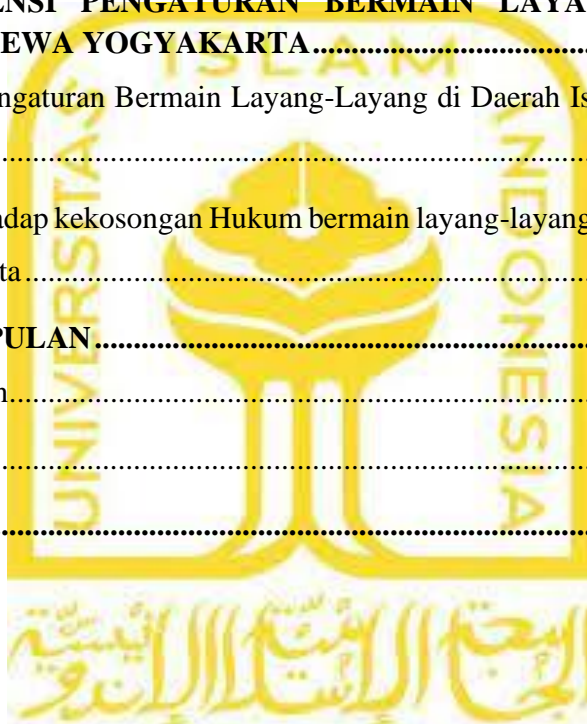
Wisnu Febriyanto

NIM 19410096

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
<i>CURRICULUM VITAE</i>.....	v
MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
E. Orisinalitas Penelitian	7
F. Tinjauan Pustaka	14
G. Definisi Operasional.....	20
H. Metode Penelitian.....	21
I. Kerangka Skripsi	25
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, PERATURAN DAERAH, PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH	27
A. Tinjauan Umum Tentang Teori Instrumen Hukum Pemerintahan.....	27
B. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Dalam HAN	39

C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah	42
D. Tinjauan Umum Tentang Urgensi Pengaturan	52
E. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah.....	54
F. Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Peraturan Daerah.....	64
G. Larangan Bermain Layang-Layang Dalam Perspektif Islam (Maqashidus Syari'ah).....	73
BAB III URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.....	76
A. Urgensi Pengaturan Bermain Layang-Layang di Daerah Istimewa Yogyakarta	76
B. Solusi terhadap kekosongan Hukum bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta	90
BAB IV KESIMPULAN.....	100
A. Kesimpulan.....	100
B. Saran.....	101
Daftar Pustaka.....	102



ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai Urgensi Pengaturan Bermain Layang-Layang Di Daerah Istimewa Yogyakarta. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan perundang-undangan. Sumber data terdiri dari data primer berupa wawancara serta data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data secara wawancara dan studi pustaka. Hasil penelitian ini adalah, pertama, Hasil penelitian ini adalah, *Pertama*, Dalam konteks ini, Sangat penting untuk menjaga keselamatan, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Bermain layang-layang adalah kegiatan yang populer di banyak daerah, tetapi dapat melibatkan risiko dan masalah yang memerlukan pengaturan yang baik. Pengaturan bermain layang-layang dirasa sangat penting mengingat bermain layang-layang dapat menyebabkan tersangkutnya di jaringan listrik, mengganggu penerbangan, hingga berpotensi dapat mengganggu ketertiban umum. *Kedua*, Solusi terhadap kekosongan hukum bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta ada dua yaitu solusi jangka pendek dan solusi jangka panjang. Solusi jangka pendek yaitu konsultasi dengan pemerintah daerah, Penyusunan pedoman, sosialisasi dan edukasi pada masyarakat. Solusi jangka panjang dengan membuat peraturan khusus bermain layang-layang, konsultasi dengan masyarakat dan pakar, sosialisasi regulasi, kolaborasi dengan pihak terkait.

Kata Kunci: Urgensi, Pengaturan, Layang-Layang.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan perkembangan waktu, di dalam masyarakat senantiasa mengalami perubahan-perubahan, masyarakat menjadi dinamis dalam segala aspek kehidupan. Peraturan ialah hukum dan hukum harus disesuaikan sedemikian rupa dengan rakyatnya dan harus disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang ada dalam masyarakat.¹ Namun tidak semua perubahan tersebut dimuat dalam bentuk peraturan terutama berkaitan dengan permainan layangan. Layangan merupakan permainan tradisional berkerangka yang dilapisi lembaran bahan tipis dan dihubungkan dengan tali atau benang yang diterbangkan di udara. Secara historis terdapat dokumen catatan pertama Cina yang menyebutkan permainan layang-layang sudah ada sejak 2500 SM. Pada awal abad ke-21 di Pulau Muna, Sulawesi Tenggara terdapat spekulasi bahwa permainan layangan sudah ada bahkan lebih dulu dari Cina.²

Bermain layang-layang pada jaman dahulu merupakan permainan yang menyenangkan. Setiap tahun bermain layangan merupakan fenomena yang sulit untuk dihindari. Seiring berjalannya waktu tanpa disadari bermain layangan dapat

¹ Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993. Hlm.8.

² Gatut Rubino, "Layang-layang Tradisional: Warisan Budaya Kedirgantaraan Sebagai Potensi Kajian Studi Aerodinamis", Teknik Mesin, Universitas PGRI, Banyuwangi, Prosiding Seminar FDI, 2016, hlm.6., ISSN. 2460-5271, terdapat dalam <https://123dok.com/document/yr0o6d7y-layang-tradisional-warisan-budaya-kedirgantaraan-sebagai-potensi-aerodinamis.html>.

menimbulkan kerugian di lingkungan tempat bermain. Ini dikarenakan goresan yang ditimbulkan dari benang layangan yang putus dapat melukai seseorang serta dapat menyebabkan korban meninggal dunia. Kondisi ini kian menjadi masalah dikarenakan benang layangan yang putus dapat menyebabkan kecelakaan dan berpotensi mengganggu ketertiban umum.

Peraturan yang mengatur mengenai bermain layang-layang saat ini belum ada di Yogyakarta. Padahal jika melihat di kota atau kabupaten lainnya seperti di Kota (Pontianak) Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019, (Singkawang) Peraturan Daerah Kota Singkawang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Ketertiban Umum, (Bali) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2000 tentang Larangan Menaikkan Layang-layang, dan (Kabupaten Situbondo) Peraturan Daerah Situbondo Nomor 9 Tahun 2007 tentang Larangan Permainan Layangan Yang Menggunakan Bahan Pengantar Listrik. Pengaturan tersebut umumnya diatur di Peraturan Daerah tentang ketentraman, ketertiban umum (trantibum).

Pontianak merupakan salah satu daerah yang sudah memberlakukan pengaturan bermain layang-layang. Peraturan tersebut termuat di Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum. Dalam Pasal 19 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum dijelaskan setiap orang atau badan dilarang membuat, membawa, menyimpan, menjual layangan dan peralatan di wilayah kota Pontianak kecuali untuk kegiatan festival atau budaya. Dalam Pasal 19 ayat 2 Peraturan Daerah Kota

Pontianak disebutkan bahwa permainan layangan untuk kegiatan festival atau budaya melalui izin Walikota dan pelarangan penggunaan tali kawat, bahan metal, logam, atau sejenisnya.

Tanggal 23 Juli 2022 dalam sebuah postingan Instagram infocegiatanjogja yang memperlihatkan tangannya diperban dengan caption yang bertulis:³

“Pulang kerja saya lewat underpass kentungan dari arah timur tiba-tiba ada senar layangan yangkut di dahi saya. Reflek tangan saya pegang senar layangan biar lepas karena kenceng banget. Dan akhirnya 2 jari saya sobek. Alhamdulillah tidak jatuh dari motor.”

Postingan tersebut turut mendapat komentar oleh orang-orang yang kemudian turut menceritakan pengalamannya terkena goresan benang layangan. Tidak sedikit dari mereka mengaku pernah dirugikan oleh benang layangan yang putus dan melintang di jalan khususnya di Yogyakarta.

Ketua pegiat layang-layang Herdjuno Sukotjoadi mengatakan prihatin atas banyaknya kecelakaan yang disebabkan oleh benang layangan. Pihaknya akan memberikan himbauan untuk tidak sembarangan bermain layangan. Khususnya yang bermain menggunakan benang gelas dan menyarankan untuk menggunakan benang katun.⁴

Tidak hanya menyebabkan kecelakaan pada pengguna jalan namun juga berpengaruh pada penerbangan pesawat. Sebuah layang-layang dengan lebar 50

³ <https://www.instagram.com/p/CgVpJqeJrAH/?igshid=NTdlMDg3MTY=> di akses terakhir tanggal 23 Desember 2022.

⁴ <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2020/07/02/510/1043360/pegiat-layang-layang-tak-rekomendasikan-penggunaan-benang-senar-karena-bikin-celaka>, di akses terakhir tanggal 23 Desember 2022.

cm tersangkut di bagian landing gear pesawat Citilink yang mendarat di Bandara Adisucipto pada hari Jumat 23 Oktober 2020. Beruntung penumpang mendarat dalam keadaan selamat dan layangan ditemukan dalam kondisi hancur.⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah tidak dapat lepas dari adanya permasalahan hukum yang harus dipecahkan di dalam masyarakat. Pengaturan atas permasalahan dan kebutuhan masyarakat sebelum kemudian menjadi peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah). Agar permasalahan hukum dan kebutuhan hukum sesuai keinginan dan dipahami oleh masyarakat dengan baik maka dari itu diperlukan penelitian dan pengkajian hukum.⁶

Peraturan Daerah atau Perda merupakan peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan tujuan untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi atau untuk kepentingan daerah itu sendiri.⁷ Fungsi adanya Perda di daerah yaitu sebagai instrument dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kesejahteraan umum. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya masing-masing termasuk mengenai ketertiban dan keamanan masyarakat di daerah.⁸ Peraturan Daerah sebagai perwujudan

⁵ <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5226974/ini-dia-layang-layang-yang-nyangkut-di-ban-pesawat-saat-akan-mendarat>. Diakses terakhir tanggal 14 Maret 2023.

⁶ Teguh Prasetyo, *Sistem Hukum Pancasila*, Nusamedia, Bandung, 2019, hlm.58-59.

⁷ Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Dilengkapi dengan pemerintahan desa dan pembangunan desa*, Ctkan Ketiga, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm, 98.

⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk.Pertama, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm.3.

masyarakat di daerah yang mampu menjawab setiap perubahan yang ada di masyarakat. Perda layangan sangat diperlukan untuk mengatur agar bermain layangan tidak menimbulkan kerugian bagi warga atau masyarakat sekitar yang mungkin terkena dampak dari benang layangan.

Pembentukan peraturan daerah yang tidak multitafsir, tidak beretentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi membutuhkan aspirasi dari Masyarakat dan para pihak. Aspirasi pada pembentukan peraturan dibutuhkan untuk terciptanya peraturan perundang-undangan yang memiliki rasa keadilan. Dalam penulisan penelitian ini, penulis melibatkan sedikit partisipasi dari pihak-pihak yang memiliki andil dalam pembentukan peraturan diantaranya yaitu; PLN UP3 Yogyakarta, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penulis menyadari masih banyak para pihak yang dapat dijadikan sumber masukan, pandangan serta pendapat, namun karena keterbatasan penulis tidak bisa memuat semua hal tersebut pada penelitian ini.

Pembuatan peraturan daerah khusus mengatur bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta diperlukan dengan memperhatikan aspek sosiologis, yuridis, dan filosofis dalam penyusunannya. Selain itu untuk memberikan kepastian berupa perlindungan, keamanan, kenyamanan, serta ketertiban pada masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta diperlukan solusi jangka panjang untuk mengisi kekosongan hukum mengenai bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu penulis mengambil judul “**URGENSI**

PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa urgensi pengaturan bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana solusi terhadap kekosongan hukum bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui urgensi pengaturan bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui solusi terhadap kekosongan hukum bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian terbagi menjadi dua manfaat; manfaat akademis dan manfaat praktis yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dalam hal atau bidang hukum administrasi negara tentang urgensi pengaturan bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Dapat dijadikan acuan oleh pemerintah dalam membentuk peraturan untuk mengatasi permasalahan yang disebabkan oleh layang-layang di masa depan.

b. Bagi Kepolisian

Dapat dijadikan evaluasi dan masukan terhadap upaya penegakan hukum mengenai pengaturan bermain layang-layang di masa depan.

c. Bagi Masyarakat

Dapat menjadi referensi serta masukan terhadap masyarakat secara umum mengenai fenomena hukum yang disebabkan oleh permainan bermain layangan di masa depan.

E. Orisinalitas Penelitian

Penulis menggunakan penelitian terdahulu sebagai acuan dalam penyusunan penelitian ini. Penulis menyajikan literatur terdahulu diantaranya sebagai berikut:

No	Nama dan Tahun Penelitian	Jenis dan Instansi Penelitian	Judul	Temuan Penelitian	Posisi Penelitian ini/Orisinalitas

1.	Daffa Putra Prakoso, Tahun 2022	Diploma Thesis, Institut Pemerintahan Dalam Negeri	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2019 Dalam Penertiban Layang-Layang Oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pontianak	Dalam penelitian tersebut menjelaskan praktik penertiban yang dilakukan oleh satuan polisi pamong praja Kota Pontianak. Dalam penertiban yang dilakukan terdapat kendala yaitu seperti kurangnya sumber daya satuan polisi pamong praja dan kurangnya kendaraan pada saat penertiban.	Penelitian ini menjelaskan praktik penertiban bermain layang - layang yang dilakukan oleh satuan polisi Pamong Praja Kota Pontianak. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan saya angkat yaitu berjudul “Formulasi Pengaturan Bermain Layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini disebabkan di Kota Pontianak sudah memiliki Perda yang mengatur layangan. Sedangkan Di Daerah
----	---------------------------------	--	---	---	---

					Istimewa Yogyakarta belum memiliki.
2.	I Made Stefanus Teguh Oprandi, I Ketut Sudiarta, Tahun 2020	Jurnal, Jurnal Kertha Desa Vol. 9 No. 7	Pengaturan Permainan Layang-Layang Di Bali	Alasan diperlukannya pengaturan permainan layangan di Bali dikarenakan permainan layang-layang banyak kerugian yang ditimbulkan. Selain itu permainan layang-layang dapat membahayakan dan juga dapat mengganggu ketertiban umum	Penelitian ini terdapat kesamaan yaitu pada alasan kenapa diperlukannya pengaturan bermain layangan. Perbedaannya terletak pada lokasi pada penelitian ini. Penelitian ini berlokasi di wilayah Bali sedangkan penelitian Saya berlokasi di Daerah Istimewa Yogyakarta.
3.	Robith Adqom,	Skripsi, Program Studi	Nilai Maqasid Al-Syariah Dalam Peraturan	Dalam penelitian tersebut nilai Maqasid Al-Syariah	Perbedaan penelitian ini terletak pada pembahasannya.

	<p>Tahun 2021</p> <p>Perbandingan Madzab Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah</p>	<p>Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Larangan Bermain Layangan</p>	<p>dalam Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Larangan Bermain Layangan ada dua. Nilai yang pertama adalah <i>hifz al nafs</i> (menjaga jiwa) karena permainan layangan dapat merugikan orang disekitarnya apabila terkena benang layangan. Nilai yang kedua yaitu <i>hifz al-</i> <i>mal</i> (menjaga harta). Menjaga harta bermaksud bahwa permainan ini dijadikan sebagai</p>	<p>Penelitian ini secara umum membahas mengenai Nilai Maqasid Al-Syariah atau nilai hukum Islam yang ada pada Peraturan Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 tentang Larangan bermain Layangan. Selain itu juga dikarenakan di Kota Pontianak sudah mengatur mengenai bermain layangan sedangkan Daerah Istimewa Yogyakarta belum memiliki Perda Layangan.</p>
--	--	--	---	--

				perjudian oleh masyarakat. Karena hal tersebut kemudian dirasa perlu untuk di buat Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Larangan Bermain Layangan.	
4.	Wiwin Guanti dan Weti Armanijah, Tahun 2021	Jurnal, Jurnal Ilmu Syariah, Hukum, Politik & Pemerintahan Vol. 1 No. 1, Januari-Juni 2021	Pengaturan Materi Muatan Larangan Bermain Layangan Pada Perda Ketertiban Umum Di Kabupaten Sambas	Dalam penelitian tersebut menjelaskan pengaturan muatan larangan bermain layangan menjadi kewenangan pemerintah daerah yang termuat dalam Pasal 22 Perda	Persamaan penelitian tersebut ialah pada pembahasan pengaturan bermain layangan. Perbedaannya terletak pada pembahasan penelitian tersebut yang membahas kesesuaian muatan Pasal 22 Perda

				<p>Sambas tentang ketertiban umum. Muatan pengaturan larangan bermain larangan bermain layangan pada Pasal 22 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.</p>	<p>Sambas tentang materi Ketertiban Umum dengan peraturan Perundang-undangan di atasnya. Perbedaan kedua yaitu karena di Sambas sudah diatur mengenai pengaturan bermain layangan.</p>
5.	<p>Rifqy Praharso, Tahun 2021</p>	<p>Jurnal, Jurnal Adigama Vol. 4 No. 1, Juni 2021</p>	<p>Penerapan Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Larangan Kegiatan Permainan Layang-Layang Bagi</p>	<p>Dalam penelitian tersebut Penulis menjelaskan dalam penerapan Perda Kota Tangerang Nomor 7 Tahun 2004 masyarakat dinilai masih belum mengetahui secara penuh isi dari dari Perda tersebut.</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian tersebut ada pada muatan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini sudah terdapat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai layangan yaitu Perda Kota Tangerang Nomor 7 Tahun 2004 tentang</p>

			<p>Keselamatan Penerbangan</p>	<p>Berdasarkan temuan Penulis hingga penelitian tersebut dibuat belum ada penerapan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Perda Kota Tanggerang Nomor 7 Tahun 2004. Selain itu terdapat faktor-faktor menyebabkan terjadinya hambatan dalam pelaksanaan mengawasi permainan layangan. Faktor tersebut diantaranya faktor sarana atau fasilitas dan faktor masyarakat</p>	<p>Larangan Menerbangkan atau Menaikkan Layang-layang. Sedangkan Daerah Istimewa Yogyakarta belum memiliki Perda yang memuat pengaturan Layangan.</p>
--	--	--	--------------------------------	--	---

				Neglasari, Benda, Batu Ceper, dan Sepatan.	
--	--	--	--	--	--

Berdasarkan pemaparan penelitian terdahulu menunjukkan adanya perbedaan dengan judul penelitian yang akan diangkat. Walaupun terdapat beberapa kesamaan dengan pembahasan mengenai Peraturan Daerah berkaitan layangan. Namun belum ada peneliti yang mengkaji Peraturan Daerah mengenai layangan di Yogyakarta. Oleh karena itu peneliti mengambil judul “Urgensi Pengaturan Bermain Layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta”.

F. Tinjauan Pustaka

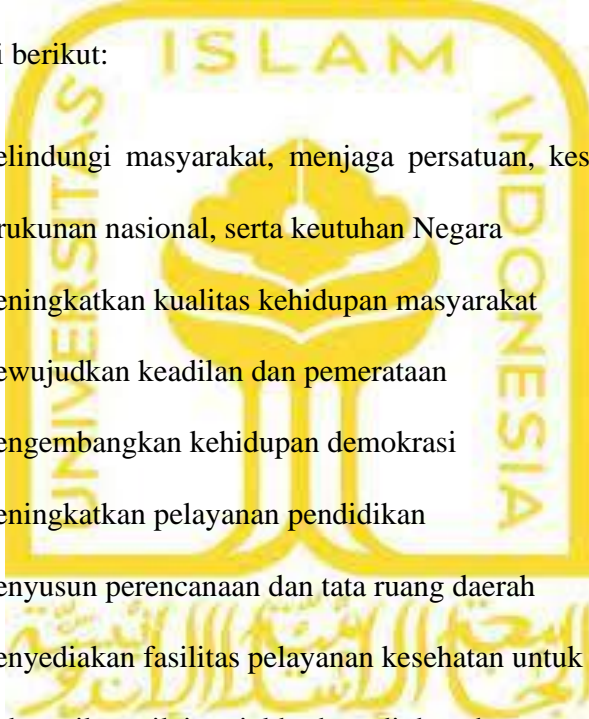
1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah merupakan segala urusan atau aktifitas melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan kewenangan delegasi dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan daerah tersebut.⁹ Pemerintahan

⁹ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 31.

Daerah dalam penyelenggaraannya memerlukan Peraturan Daerah sebagai landasan hukum formil yang diyakini sebagai cara efektif untuk memajukan daerah serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.¹⁰

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi, daerah memiliki kewajiban sebagai berikut:

- 
- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan menjaga kerukunan nasional, serta keutuhan Negara
 - b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
 - c. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
 - d. Mengembangkan kehidupan demokrasi
 - e. Meningkatkan pelayanan pendidikan
 - f. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
 - g. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan untuk masyarakat
 - h. Melestarikan nilai sosial budaya di daerah
 - i. Melakukan pengembangan sistem jaminan sosial
 - j. Melakukan pengembangan sumber daya produktif daerah
 - k. Melakukan pengelolaan administrasi kependudukan
 - l. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan

¹⁰ Dadang Suwanda, Akmal Malik Piliang, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm. 3

m. Melaksanakan kewajiban lain berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹¹

2. Urgensi Pengaturan

Pengertian Pengaturan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang secara tertulis. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan yaitu setiap keputusan bersifat tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum.
- b. Peraturan perundang-undangan merupakan aturan langkah laku yang berisikan ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi dan status atau suatu tatanan.
- c. Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan yang memiliki ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, dengan kata lain tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.¹²

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan diperlukan naskah akademik. Pembuatan naskah akademik merupakan keharusan dalam

¹¹ Widada, *Mengenal Pemerintahan Daerah*, Maraga Borneo Tarigas, Kalimantan, 2018, hlm.10.

¹² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.10-11.

pelembagaan rancangan Undang-Undang, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tujuan:

- a. Untuk mengetahui perkembangan teori dan praktik empiris dari materi Undang-Undang
- b. Bertujuan untuk melakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait substansi Undang-Undang
- c. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Undang-Undang
- d. Untuk merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah jangkauan pengaturan, serta ruang lingkup materi muatan Undang-Undang.¹³

3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Gubernur atau Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah Propinsi (DPRD) yang materi muatannya bersifat mengikat secara umum untuk melaksanakan otonomi daerah dan dibuat berdasarkan kewenangan (delegasi).¹⁴ Peraturan Daerah dapat disebut

¹³ Muhammad Fauzinuddin Faiz, *Good Governance (Mengurai Penyelenggaraan Negara yang Bersih dengan pendekatan Maqasid al-Syariah)*, Bintang Semesta Media, Yogyakarta, 2022, hlm.95.

¹⁴ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm.82.

sebagai produk peraturan Perundang-undangan di daerah.¹⁵ Muatan materi yang terkandung dalam Peraturan Daerah diantaranya yaitu:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- b. Penjabaran berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi
- c. Memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
- d. Dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan.¹⁶

Peraturan Daerah di Yogyakarta bersifat istimewa hal tersebut termuat dalam Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY bahwa yang dimaksud Peraturan Daerah Istimewa DIY yaitu peraturan daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan Istimewa. Adanya keistimewaan yang dimiliki oleh DIY berangkat dari keistimewaan DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul. Kewenangan istimewa merupakan wewenang tambahan yang dimiliki oleh DIY selain wewenang yang ditentukan

¹⁵ Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan Perda Yang Responsif*, Hlm.15.

¹⁶ Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-Undang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm.146-147.

berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.¹⁷

4. Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan kewenangan pada kepala daerah dan DPRD.¹⁸ Pembentukan Peraturan Daerah dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.¹⁹

Dalam pembentukan peraturan daerah, dipersyaratkan adanya instrument perencanaan program pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah. Instrumen ini disebut sebagai program legislasi, sedangkan di daerah disebut dengan program legislasi daerah atau prolegda.²⁰ Program legislasi daerah terdiri atas program legislasi untuk perda provinsi dan legislasi untuk perda kabupaten/kota yang disusun secara terpadu, terencana dan sistematis.

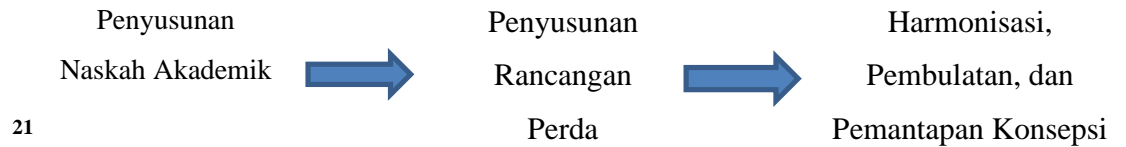
Proses penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum dilakukannya penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

¹⁷ Ibid, hlm. 148-149

¹⁸ Dadang Suwanda, *Op.Cit.* hlm.36.

¹⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007. hlm.12.

²⁰ Teguh Prasetyo, *Op. Cit.* hlm.51.



Tahapan pengundangan merupakan tahapan yang di dalamnya peraturan perundang-undangan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Dalam peraturan daerah ditempatkan pada Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.²²

G. Definisi Operasional

1. Urgensi adalah alasan penting mengenai diaturnya bermain layang-layang di peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini urgensi pengaturan dibatasi ditinjau aspek sosiologis, yuridis, dan filosofis.
2. Pengaturan adalah proses dimuatnya materi bermain layang-layang berupa norma hukum kedalam peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian pengaturan merujuk pada diaturnya kedalam Peraturan Daerah.
3. Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat dalam

²¹ Jazim Hamidi, Casmi Arsa, dkk. hlm.28.

²² Teguh Prasetyo, Op.Cit. hlm. 60.

sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penelitian ini dibatasi Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Layang-layang adalah segala jenis kerangka yang dilapisi lembaran bahan tipis dapat berupa kertas atau kain dan dihubungkan dengan tali atau benang yang diterbangkan di udara.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan bagian yang sangat penting dalam suatu penelitian. Metode penelitian akan menjadi arah, serta petunjuk bagi suatu penelitian.²³ Adapun metode penelitian ini meliputi:

1. Tipologi Penelitian

Metode yang digunakan pada penelitian ini yaitu penelitian hukum empiris dikarenakan penelitian yang mengkaji urgensi pengaturan dan upaya dan kendala berkaitan dengan insiden dengan menggunakan data primer yang diperoleh dari hasil wawancara dengan narasumber serta menggunakan peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yang berjudul “Urgensi pengaturan bermain layang-layang di daerah istimewa yogyakarta” antara

²³ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm.104.

lain yaitu menggunakan pendekatan pendekatan peraturan perundang-undangan.

3. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini yaitu urgensi pengaturan bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Subjek Penelitian

Subjek pada penelitian ada tiga yaitu:

- a. Dinas Kebudayaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Bapak Agus Suwanto, S.Sos.
- b. Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta (SATPOL PP) Bapak Edhy Hartana, S.Pd., MM.
- c. Perusahaan Listrik Negara (PLN) UP3 Yogyakarta Bapak Moch Yusuf Hasyim.

5. Sumber Data Penelitian

a. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini yaitu dilakukan dengan wawancara. Wawancara yaitu perolehan informasi dari narasumber atau responden penelitian. Pada penelitian ini wawancara digunakan untuk menggali informasi lebih dalam terkait upaya serta kendala menyikapi kasus-kasus disebabkan oleh layangan di tengah masyarakat.

b. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, sekunder, tersier, meliputi sebagai berikut:

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan yaitu:
 - a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan.
 - b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas.
 - c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1986 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah serta Ruang Udara di Sekitar Bandar Udara.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu jurnal-jurnal penelitian dan buku-buku.
- 3) Bahan Hukum Tersier, dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik pengumpulan data Primer

Pengumpulan data primer pada penelitian ini menggunakan wawancara dengan subjek peneliti. Wawancara merupakan pertukaran

informasi berupa percakapan yang dilakukan oleh pewawancara dan yang diwawancarai.²⁴

b. Teknik pengumpulan data sekunder

Teknik pengumpulan data sekunder meliputi:

1) Studi dokumen

Studi dokumen yaitu dengan melakukan pengumpulan data serta dilakukan analisis pada data yang telah dikumpulkan. Data dapat berbentuk data elektronik, maupun data utuh yang diperoleh dari instansi terkait.

2) Studi Pustaka

Studi Pustaka dilakukan dengan cara mengumpulkan buku-buku dan jurnal-jurnal penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian Urgensi Pengaturan Bermain Layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta. Studi Pustaka merupakan teknik penelitian yang dilakukan dengan mengkaji serta menganalisis data kepustakaan.

7. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian yang berjudul “Urgensi Pengaturan Bermain Layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta” ini menggunakan deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif yaitu dengan

²⁴ Janet M. Ruane, *Dasar-Dasar Metode Penelitian Panduan Riset Ilmu Sosial*, Nusamedia, Bandung, 2013, hlm.222.

mengumpulkan data non-numerik untuk kemudian ditafsirkan makna dari data. Pada penelitian ini peneliti mengumpulkan data pada suatu lokasi/tempat dimana yang diteliti (subjek) dengan dilakukan wawancara. Selain dilakukan wawancara penelitian juga ditunjang dengan pemeriksaan dokumen dan studi kepustakaan.²⁵

I. Kerangka Skripsi

Dalam penelitian ini, peneliti menuliskan suatu permasalahan hukum yang diteliti dan kemudian akan dijelaskan. Sehingga berdasarkan rumusan masalah yang sudah dipilih oleh peneliti, menimbulkan sebuah kerangka penelitian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, dalam bab ini peneliti membahas mengenai latar belakang mengenai permasalahan hukum yang diteliti, rumusan masalah, tujuan dari penelitian ini dibuat, metode penelitian, dan kerangka skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, dalam bab ini peneliti membahas mengenai tinjauan pustaka dari penelitian yang meliputi Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah, dan Pembentukan Peraturan Daerah.

BAB III PEMBAHASAN, dalam bab ini peneliti membahas mengenai hasil penelitian berdasarkan permasalahan hukum pada penelitian yaitu tentang formulasi pengaturan bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta,

²⁵ S. Aminah, Roikan, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif Ilmu Politik*, Prenada Media, 2019, hlm. 57-58.

dan komparasi Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten yang telah memiliki peraturan bermain layang-layang.

BAB IV PENUTUP, dalam bab ini peneliti membahas mengenai kesimpulan dan saran terhadap apa yang telah diteleti.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, PERATURAN DAERAH, PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

A. Tinjauan Umum Tentang Teori Instrumen Hukum Pemerintahan

Instrumen hukum pemerintahan adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan suatu pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan instrumen hukum pemerintahan. Instrumen pemerintahan ini dibagi menjadi dua bentuk, yaitu:

1. Instrumen Fisik.

Instrumen fisik yang terhimpun dalam publik domain, terdiri atas: alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran dan lain-lain.

2. Instrumen Yuridis.

Instrumen yuridis ini berfungsi untuk mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, yang terdiri atas; peraturan perundangundangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, instrumen hukum keperdataan dan lain-lain.

1. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum. Secara teoritis, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan yang merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun daerah.
- b. Peraturan perundang-undangan yang merupakan segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Istilah perundang-undangan secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasi undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan, maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya seperti; Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden (Kepres) yang berisi peraturan, Keputusan Menteri (Kepmen) yang berisi peraturan, dan Keputusan-keputusan lain yang berisi peraturan.

Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan bersifat umum dan komprehensif

- b. Peraturan perundang-undangan bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya
- c. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.²⁶

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), tugas pemerintah tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Perspektif *welfare state*, pemerintah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum atau mengupayakan kesejahteraan sosial, yang dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Bersamaan dengan kewenangan untuk campur tangan tersebut, pemerintah juga diberi kewenangan untuk membuat dan menggunakan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan membuat peraturan perundang-undangan seharusnya menjadi ranah wilayah lembaga legislatif kalau kita berpedoman kepada ajaran Trias Politika, tetapi menurut Bagir Manan ada beberapa alasan yang menjadi dasar diberikannya kewenangan membuat peraturan perundang-undangan kepada eksekutif (pemerintah), yaitu:

²⁶ Ridwan, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo, Jakarta, 2016, hlm. 129-136.

- a. Paham pembagian kekuasaan lebih menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ yang terdapat dalam ajaran pemisahan kekuasaan. Dengan demikian, fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Paham yang memberikan kekuasaan pada negara atau pemerintah untuk mencampuri kehidupan masyarakat, baik sebagai negara kekuasaan atau negara kesejahteraan. Paham ini memerlukan instrumen hukum yang akan memberikan dasar bagi negara atau pemerintah untuk bertindak.
- c. Untuk menunjang perubahan masyarakat yang berjalan makin cepat dan kompleks diperlukan percepatan pembentukan hukum. Hal ini mendorong administrasi negara untuk berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
- d. Berkembangnya berbagai jenis peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.²⁷

2. Ketetapan atau Keputusan Tata Usaha Negara

Di Belanda istilah Ketetapan atau Keputusan disebut dengan istilah *Beschikking* (Van Vollenhoven). Di Indonesia kemudian istilah *Beschikking* ini ada yang menterjemahkan sebagai „Ketetapan“ (Bagir Manan, Sjachran

²⁷ *Ibid.*

Basah, Indroharto dll), ada juga yang menterjemahkan dengan „Keputusan“ (Philipus M. Hadjon, SF. Marbun dll).

Dikalangan para sarjana terdapat perbedaan pendapat dalam mendefinisikan istilah ketetapan (*beschikking*), menurut J.B.J.M Ten Berge *beschikking* didefinisikan sebagai :

- a. Keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan hukum publik.
- b. Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan.
- c. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka

Menurut Utrecht, *beschikking* diartikan sebagai perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa). Sedangkan menurut WF. Prins dan R Kosim Adisapoetra *beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.²⁸

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, tampak ada beberapa unsur yang terdapat dalam *beschikking*, yaitu:

²⁸ *Ibid*, Hlm. 141-143.

- a. Pernyataan kehendak sepihak
- b. Dikeluarkan oleh organ pemerintah
- c. Didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik
- d. Ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa kongkret dan individual
- e. Dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum

Sedangkan berdasarkan UU No 5 Tahun 1986 jo UU No 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, penetapan (dalam undang-undang itu disebut Keputusan Tata Usaha Negara) diartikan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan definisi tersebut tampak bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) memiliki unsur-unsur sebagai berikut: Penetapan tertulis bukan hanya dilihat dari bentuknya saja tetapi lebih ditekankan kepada isinya, yang berisi kejelasan tentang:

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan tersebut; dan
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa sebuah memo atau nota pun

kalau sudah memenuhi ketiga kriteria di atas dapat dianggap sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN Sebagai suatu Keputusan TUN, Penetapan tertulis itu juga merupakan salah satu instrumen yuridis pemerintahan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN dalam rangka pelaksanaan suatu bidang urusan pemerintahan. Selanjutnya mengenai apa dan siapa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN sebagai subjek Tergugat, disebutkan dalam pasal 1 angka 2 UU RI No. 5 Tahun 1986: "Badan atau Pejabat Tata Usaha negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Badan atau Pejabat TUN di sini ukurannya ditentukan oleh fungsi dan kewenangan yang dilaksanakan Badan atau Pejabat TUN pada saat tindakan hukum TUN itu dilakukan. Sehingga apabila yang diperbuat itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan kewenangan dan pelaksanaan dari urusan pemerintahan, maka apa saja dan siapa saja yang melaksanakan fungsi demikian itu, dianggap sebagai suatu Badan atau Pejabat TUN. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah segala macam urusan mengenai masyarakat bangsa dan negara. Dengan demikian apa dan siapa saja tersebut tidak terbatas pada instansi-instansi resmi yang berada dalam lingkungan pemerintah saja, akan tetapi dimungkinkan juga instansi yang berada dalam lingkungan kekuasaan legislatif maupun yudikatif.

Berisi tindakan Hukum TUN Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa suatu Penetapan Tertulis adalah salah satu bentuk dari keputusan Badan atau Pejabat TUN, dan keputusan yang demikian selalu merupakan suatu tindakan hukum TUN. Tindakan hukum TUN adalah suatu keputusan yang menciptakan, atau menentukan mengikatnya atau menghapuskannya suatu hubungan hukum TUN yang telah ada. Dengan kata lain, untuk dapat dianggap suatu Penetapan Tertulis, maka tindakan Badan atau Pejabat TUN itu harus merupakan suatu tindakan hukum, artinya dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum TUN.


Berdasarkan Peraturan perundang-undangan; bahwa semua keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bersifat konkret diartikan obyek yang diputuskan dalam keputusan itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Misalnya; Keputusan mengenai Pembongkaran rumah Dewi Setyawati, Ijin Mendirikan Bangunan bagi Komang Sriwati, atau Surat Keputusan Pemberhentian dengan Hormat Ketut Kaplug sebagai Pegawai Negeri. Dengan kata lain, wujud dari keputusan tersebut dapat dilihat dengan kasat mata, namun terhadap ketentuan ini ada pengecualian sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 UU RI No. 5 Tahun 1986, yang berbunyi:

- a. Apabila Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan TUN;
- b. Jika suatu Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangundangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud;
- c. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dalam ayat (2), maka setelah lewat waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. - Bersifat individual, diartikan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari satu orang, maka tiap-tiap individu harus dicantumkan namanya dalam keputusan tersebut.

Bersifat final, diartikan keputusan tersebut sudah definitif, keputusan yang tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain, karenanya keputusan ini dapat menimbulkan akibat hukum.

Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata
Menimbulkan Akibat Hukum artinya menimbulkan suatu perubahan dalam

suasana hukum yang telah ada. Karena Penetapan Tertulis itu merupakan suatu tindakan hukum, maka sebagai tindakan hukum ia selalu dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sebagai suatu tindakan hukum, Penetapan Tertulis harus mampu menimbulkan suatu perubahan dalam hubungan-hubungan hukum yang telah ada, seperti:

- 
- a. Menguatkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang telah ada (*declaratoir*);
 - b. Menimbulkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru (*constitutief*)
 - c. Menolak untuk menguatkan hubungan hukum atau keadaan hukum yang telah ada dan menolak untuk menimbulkan hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru

3. Peraturan Kebijakan

Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies ermessen*. Freies Ermessen kemudian menjadi asal muasal lahirnya peraturan kebijaksanaan, yang mengandung dua aspek, yaitu: *pertama*, Kebebasan menilai yang bersifat obyektif, yaitu kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. *Kedua*, Kebebasan menilai yang bersifat

subyektif, yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan.²⁹

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*”, yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.

Sebagaimana pembuatan dan penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu harus memerhatikan beberapa persyaratan, pembuatan dan penerapan peraturan kebijaksanaan juga harus memerhatikan beberapa persyaratan. Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijaksanaan harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresionari yang dijabarkan itu
- b. Tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat
- c. Harus dipersiapkan dengan cermat
- d. Isi dari kebijaksanaan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan itu

²⁹ Ridwan, *Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 82.

- e. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh harus jelas
- f. Harus memenuhi syarat kepastian hukum material

Secara umum fungsi dari peraturan kebijaksanaan adalah sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan, sering disebut dengan istilah “perundang-undangan semu”. Fungsi tersebut kalau dirinci sebagai berikut:

- a. Sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
- b. Sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan
- c. Sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan
- d. Sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan jaman
- e. Bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

B. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Dalam HAN

1. Pengertian Wewenang

Pelaksanaan tugas oleh setiap pejabat pemerintahan dilandasi wewenang yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan oleh hukum. Sebelum menjalankan tugasnya, setiap pejabat administrasi negara harus terlebih dahulu dilekatkan dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, sumber wewenang pemerintah terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Untuk menghindari *abuse of power*, semua kekuasaan harus dibatasi oleh hukum atau peraturan perundang-undangan.

Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan. Agar tidak terjadi kesewenangan, kewenangan yang dimiliki harus berlandaskan hukum yang sah. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah, maka tidak akan melahirkan keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum.³⁰

³⁰ Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm 29-33.

2. Sumber Kewenangan

Asas legalitas sebagai pilar negara hukum memberikan pengertian bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, seluruh wewenang yang ada pada pemerintahan bersumber pada peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu:

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat, yaitu organ pemerintahan memberikan izin kepada organ lain untuk menjalankan kewenangannya atas nama pemberi mandat.³¹

Pelimpahan wewenang yang diperoleh melalui atribusi bersifat asli karena berasal dari peraturan perundang-undangan, yang ketentuannya dimuat dalam Pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Pelimpahan wewenang dalam atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau bahkan dapat memperluas wewenang yang sudah ada. Dalam delegasi tidak menciptakan wewenang baru, wewenang didapat melalui pelimpahan yang diberikan oleh pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Pejabat yang sudah mendelegasikan kewenangannya, tidak lagi memiliki tanggung jawab yuridis. Tanggung jawab

³¹ Ridwan, *Opcit*, hlm.102.

yuridis beralih kepada penerima delegasi. Sedangkan dalam mandat, pemberi mandat memberikan kuasa kepada penerima mandat untuk dapat bertindak dan atas nama pemberi mandat. Namun, tanggung jawab akhir keputusan tetap berada di tangan pemberi mandat.

3. Pelimpahan Wewenang

Pelimpahan wewenang merupakan proses pengalihan tugas kepada orang lain yang sah atau terlegitimasi menurut mekanisme tertentu dalam organisasi. Dalam melakukan berbagai aktivitas yang ditujukan untuk pencapaian tujuan organisasi yang jika tidak dilimpahkan akan menghambat proses pencapaian tujuan tersebut.

Manfaat pelimpahan wewenang:

- a. Pelimpahan wewenang memungkinkan sub-bagian atau bawahan mempelajari sesuatu yang baru dan memperoleh kesempatan untuk melakukan sesuatu yang baru tersebut.
- b. Bahwa pelimpahan wewenang mendorong tercapainya keputusan yang lebih baik dalam berbagai hal.
- c. Penyelesaian pekerjaan akan dapat dilakukan dengan lebih cepat sekiranya pelimpahan wewenang tersebut berjalan sebagaimana mestinya dan diberikan kepada orang yang bertanggung jawab.

Pelimpahan wewenang pemerintah tersebut dapat dilakukan melalui dua cara sebagaimana diuraikan berikut ini:

- a. Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.³²

C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

Penjelasan mengenai Pemerintahan Daerah akan dibahas meliputi Pengertian Pemerintahan Daerah, Tipologi Pemerintahan Daerah dan Urusan Pemerintahan Daerah, Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pengertian Pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 juncto Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah dalam ayat 3 yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang

³² C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005, hlm 246.

memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³³

2. Tipologi Pemerintahan Daerah

Menurut asas dekonsentrasi dan desentralisasi terdapat dua tipe Pemerintahan daerah yang diselenggarakan, yaitu:

a. Sistem Fungsional (*Functional System*)

Dalam rangka dekonsentrasi setiap departemen kepala-kepala instansi vertical di wilayah administrasi untuk memberikan pelayanan umum di bidangnya secara fungsional. Menteri atau pejabat pusat menetapkan suatu wilayah kerja untuk pejabatnya di daerah dengan ditentukannya batasan yang didasarkan pada kriteria sesuai dengan keperluan departemen yang bersangkutan seperti pembagian beban tugas, jenjang pengawasan, dan efisiensi administrasi untuk pemberian layanan umum.

Pemerintahan Daerah tipe ini memperlihatkan keterpisahan antar departemen dalam melaksanakan fungsi pelayanan pada wilayah kerja pejabat di daerah. Oleh sebab itu, tipe ini dikenal dengan *fragmented field administration*, atau wilayah administrasi yang terfragmentasi. Dalam *fragmented field administration* wilayah yurisdiksi pemerintah daerah tidak perlu berimpit atau mengikuti wilayah yurisdiksi instansi vertical. Tipe model ini umumnya dianut oleh negara-negara yang dipengaruhi oleh

³³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.1.

system negara-negara Anglo-Saxon. Bentuk tipe model ini disebut system fungsional, karena lebih mengutamakan fungsi pelayanan yang bersifat sectoral.³⁴

b. Sistem Prefektur (*Prefectoral System*)

Dalam sistem prefektur, teritori nasional dibagi ke dalam wilayah administrasi dan/atau daerah otonom dengan batas yuridiksi yang sama. Misalnya, Provinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, dan kecamatan/kota administratif. Provinsi, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan/kota administratif merujuk pada pengertian wilayah administrasi (*local state government*) sedangkan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II merujuk pada pengertian daerah otonom (*local self government*).

Model sistem prefektur pada wilayah administrasi yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi, ditempatkan seorang wakil pemerintah pusat yang bertanggung jawab kepada pemerintah pusat di bawah pembinaan Menteri Dalam Negeri. Misalnya gubernur, bupati,/walikotamadya, camat/wilayah administratif. Wakil Pemerintah pusat menjalankan fungsi pemerintahan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, seperti menyelenggarakan pemerintahan umum, menegakkan hukum dan menjaga ketertiban umum, mengawasi semua

³⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, Hlm.34.

kegiatan yang dilakukan oleh instansi vertikal diwilayahnya dan mengawasi pemerintahan daerah. Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menganut sistem prefektur terintegrasi pada tingkat provinsi. Pada tingkat Provinsi, Gubernur adalah kepala daerah provinsi sekaligus juga sebagai wakil pemerintahan pusat di wilayah administrasi provinsi yang dipimpinnya.³⁵

1. Urusan Pemerintahan Daerah

Urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga, yaitu;

1. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan oleh pemerintah pusat. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi enam hal:

1. Politik luar negeri.
2. Pertahanan.
3. Keamanan.
4. Yustisi.
5. Moneter dan fiscal nasional.
6. Agama.

2. Urusan Pemerintahan *Konkuren*

³⁵ *Ibid.* hlm.35.

Urusan pemerintahan *konkuren* adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.³⁶

Urusan Pemerintahan *konkuren* menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal yang dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi Pendidikan, Kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan Kawasan pemukiman, ketenteraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, yaitu:

1. Perencanaan dan pengadiln pembangunan.
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum.

³⁶ Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah Dan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Alqaprint Jatinangor, Bandung, 2020, Hlm.34-35.

5. Penanganan bidang Kesehatan.
6. Penyelenggaraan Pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
7. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota.
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
12. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
13. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
5. Penanganan bidang kesehatan.
6. Penyelenggaraan Pendidikan.
7. Penanggulangan masalah sosial.

8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertanahan.
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
13. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.³⁷

3. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 25 ayat

(1) UU 23/2014 bahwa urusan pemerintahan umum meliputi:

1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelestarian Bhineka Tunggal Ika serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI.
2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
3. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan local, regional dan nasional.

³⁷*Ibid.* hlm.36.

4. Penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Koordinasi pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Koordinasi bertujuan menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
7. Pelaksanaan semua urusan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.³⁸

Terdapat tujuh elemen untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara optimal antara lain:

- a. Adanya urusan atau kewenangan pemerintahan untuk diserahkan kepada daerah. Urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.

³⁸ Togar Sibarani, Endang M. *Kendana, Dinamika Hubungan Kepala Daerah-DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Alqaprint, Bandung, 2020, hlm.80

- b. Terdapat kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
- c. Adanya pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri.
- d. Mempunyai sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
- e. Adanya unsur perwakilan yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- f. Memiliki manajemen pelayanan public agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel.
- g. Adanya pengawasan, monitoring, supervisi, dan evaluasi yang efektif serta efisien.³⁹

4. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Asas Desentralisasi

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menganut asas desentralisasi yang menggunakan otonomi daerah. Adanya penyerahan kewenangan sepenuhnya kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri seluas-luasnya.⁴⁰

³⁹ Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Ctk.Pertama, Rajawali Press,Depok, 2021, hlm.202.

⁴⁰ Fadhillah Hernawansyah, *Pemilu Legislatif Daerah, Pemerintahan Daerah, Dan Dinamikanya*, Scopindo, Surabaya, 2020, hlm.199.

Pengertian Desentralisasi secara harfiah berasal dari dua kata Bahasa latin yakni: *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat dengan kata lain desentralisasi yaitu melepaskan diri dari pusat.⁴¹

Pengertian Asas Desentralisasi berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan dari alat pelengkapan negara pusat kepada instansi di bawahnya untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴²

Pengertian Asas Dekonsentrasi Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

⁴¹ RDH.Koenmahatmadja, Pengantar Kearah Sistem Pemerintah Daerah Di Indonesia, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Desentralisasi Secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, Nusamedia, Yogyakarta, 2021, hlm.10

⁴² *Ibid.*

3. Tugas Pembantuan (*Medewebind*)

Pengertian Tugas Pembantuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Tugas Pembantuan yaitu tugas yang diberikan dari instansi untuk instansi dibawahnya yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang telah ditetapkan oleh instansi serta mempertanggung jawabkan tugasnya kepada instansi yang memberikan penugasan.⁴³

D. Tinjauan Umum Tentang Urgensi Pengaturan

Penjelasan mengenai formulasi pengaturan akan dibahas meliputi Landasan Sosiologis, Yuridis, dan Filosofis.

1. Sosiologis

Penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dengan muatan sosiologis. Muatan sosiologis yaitu salah satu aspek yang dikaitkan dengan pentingnya regulasi dengan kebutuhan

⁴³ Josep, *Rasionalitas Urgensi Penerapan Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Indocamp, Jakarta, 2018, hlm.19.

masyarakat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan landasan sosiologis merupakan salah satu fakta empiris yang terjadi di masyarakat. Menurut Hans Kelsen bahwa salah satu aspek yang dapat menjamin keharmonisan hukum adalah kebiasaan yang ada di masyarakat selain aparat penegakan hukum dan substansi hukum itu sendiri.⁴⁴

2. Filosofis

Landasan filosofis merupakan dasar pertimbangan atau alasan untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan dan falsafah bangsa yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁵ Oleh karena itu, berbicara mengenai landasan filosofis tidak dapat lepas dari pembahasan mengenai nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁶

3. Yuridis

Landasan yuridis merupakan dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dan dasar materi muatan peraturan daerah yang di bentuk dengan dikaitkan peraturan perundang-undangan yang lain. Produk hukum daerah yaitu peraturan daerah hendaknya mencerminkan aspek yuridis, dengan kata lain

⁴⁴ Evan hamzah, Irwan Maulana, dkk., *Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Tangerang Tentang Pengelolaan Zakat*, Penerbit Adab, Indramayu, 2021, hlm.79-80.

⁴⁵ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk.Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm.119.

⁴⁶ Yopi Gunawan, Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 5.

aspek yuridis harus dikaitkan dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan daerah guna terpenuhi dan terjaminnya kepastian hukum.⁴⁷ Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dasar hukum yaitu meliputi: *pertama*, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan peraturan daerah; *kedua*, peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan peraturan daerah yang bersangkutan; *ketiga*, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi muatan peraturan daerah yang akan dibentuk.⁴⁸

E. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah

Penjelasan mengenai Peraturan Daerah akan dibahas meliputi Pengertian Peraturan Daerah, Hierarki, Kedudukan, Fungsi, Materi Muatan Peraturan Daerah.

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah sebuah produk hukum yang tidak hanya berisi tindak lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan juga berisi kekhasan serta kebutuhan lokal. Peraturan Daerah dibentuk oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang keduanya dipilih secara demokratis.⁴⁹ Dalam Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan

⁴⁷Evan hamzah, Irwan Maulana, dkk, *Op.Cit.*, hlm.82-83.

⁴⁸ *Ibid*, hlm.84

⁴⁹ Ismail Hasani, Pengujian Konstitusional Perda, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Jakarta, 2020, hlm.109.

bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan jenisnya Peraturan Daerah terbagi menjadi dua yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Pengertian Peraturan Daerah Provinsi berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Pengertian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Kedua jenis perda tersebut dalam hukum positif Indonesia ditegaskan tidak memiliki hubungan hierarki. Artinya Perda Kabupaten/Kota tidak harus menjadikan Perda Provinsi sebagai rujukan dalam dasar hukumnya. Selain itu perlu dibedakan Perda dari keputusan atau instruksi kepala daerah. Perda dan keputusan atau instruksi kepala daerah terdapat perbedaan. Keputusan/Instruksi kepala daerah

mengikat di bidang eksekutif akan tetapi tidak mengikat bagi rakyatnya. Sedangkan Peraturan Daerah berlaku atau mengikat bagi masyarakat.⁵⁰

2. Hierarki dan Kedudukan Peraturan Daerah

Kedudukan Peraturan Daerah dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. Tap MPR;
3. UU/Perppu;
4. PP;
5. Perpes;
6. Perda Provinsi;
7. Perda Kabupaten/Kota.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki dibawah Undang-Undang/UU.

3. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi adanya Peraturan Daerah yaitu:

⁵⁰ *Ibid*, hlm.111-112.

- 1) Peraturan Daerah berfungsi sebagai alat kebijakan dengan tujuan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Peraturan Daerah merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Fungsi Peraturan Daerah ini, tunduk pada ketentuan hierarki pada Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Peraturan Daerah berfungsi sebagai penampung kekhususan dan keanekaragaman daerah serta sebagai penyalur aspirasi masyarakat di Daerah, tentunya dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4) Peraturan Daerah berfungsi sebagai instrument pembangunan serta sebagai peningkatan kesejahteraan daerah.⁵¹

4. Materi Peraturan Daerah

Dalam Pasal 12 Undang-Undang No.10 Tahun 2004 dijelaskan bahwa materi muatan Peraturan Daerah yaitu seluruh materi muatan dalam rangka

⁵¹ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2011, hlm.8.

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵² Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan bentuk penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.⁵³

Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan peraturan daerah diantaranya yaitu:

- a. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- b. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan bentuk penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.
- c. Pembentukan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

⁵² Marida Farida Indrati, Op.Cit. hlm.250

⁵³ Ni'matul Huda, Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, 2019, hlm.110.

- d. Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- e. Masyarakat dapat berpartisipasi dengan memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.
- f. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh) juta rupiah.
- g. Peraturan Daerah dapat berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.
- h. Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).

54

Muatan materi Peraturan Daerah yang mengatur bermain layang-layang di beberapa daerah atau kabupaten di Indonesia meliputi sebagai berikut:

No	Peraturan Daerah Layang-layang Kabupaten/Provinsi di Indonesia	Isi Pasal Pengaturan Bermain Layangan pada Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten
1.	Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum	Pasal 19 disebutkan:

⁵⁴ *Ibid.* hlm. 110-111.

		<p>1. Setiap orang/badan dilarang membuat, membawa, menyimpan, menjual layangan dan peralatan permainan layangan dan/atau bermain layangan di wilayah Kota Pontianak kecuali untuk kegiatan festival atau budaya.</p> <p>2. Permainan layangan untuk kegiatan festival atau budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atas izin Walikota dan dilarang menggunakan tali kawat, bahan metal, logam atau sejenisnya.</p>
2.	<p>Peraturan Daerah Kota Singkawang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Ketertiban Umum</p>	<p>Pasal 66</p> <p>Ayat (1) dijelaskan bahwa setiap orang dilarang bermain layangan dengan menggunakan kawat dan benang gelas yang dapat</p>

		<p>membahayakan keselamatan orang lain.</p> <p>Ayat (2) disebutkan bahwa setiap orang dilarang bermain layangan di jalanan, jalur hijau, taman fasilitas umum dan fasilitas sosial yang dapat membahayakan keselamatan orang lain.</p>
3.	<p>Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2000 tentang Larangan Menaikkan Layang-Layang</p>	<p>Dalam Peraturan Daerah ini terdiri dari 7 Bab dan 10 Pasal diantaranya Bab 1 Ketentuan Umum, Bab 2 Larangan, Bab 3 Pembinaan, Pengawasan dan Peran masyarakat, Bab 4 Ketentuan Pidana, Bab 5 Ketentuan Penyidikan, Bab 6 Ketentuan Penyidikan.</p> <p>Sanksi yang dikenakan pidana kurungan selama-lamanya 3 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5000.000.</p>

4.	Peraturan Daerah Situbondo Nomor 9 Tahun 2007 tentang Larangan Permainan Layangan Yang Menggunakan Bahan Pengantar Listrik	Dalam Peraturan Daerah Situbondo Nomor 9 Tahun 2007 terdapat 11 pasal dan 6 Bab diantaranya Bab ketentuan Umum, Bab Hak dan Kewajiban, Bab Pengawasan dan Penertiban, Bab Penyidikan, Bab Ketentuan Pidana, Bab Ketentuan Penutup.
5.	Perda Kalimantan Barat No.02 Tahun 2008 tentang Pengendalian Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Dan Kawasan Kebisingan Bandara Supadio	Pasal 8 Ayat (4) huruf e disebutkan Kawasan Pendekatatan dan Lepas Landas dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengganggu keselamatan operasi penerbangan seperti permainan layang-layang, balon udara, parasut, paralayang, paralayang bermotor, layang gantung, layang gantung bermotor, pesawat udara sangat ringan, aerodeling, kembang api dan peralatan lainnya serta pembakaran lahan yang dapat menimbulkan asap.

6.	Perda Kubu Raya Nomor 4 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum	Pasal 37 disebutkan bahwa setiap orang dilarang bermain layang-layang dalam wilayah Kabupaten Kubu Raya, kecuali atas izin Bupati.
7.	Perda Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum	<p>Pasal 35 disebutkan bahwa warga dilarang bermain layang-layang di jalan umum, jalur hijau, taman, dan tempat-tempat lain yang membahayakan keselamatan diri dan orang lain, kecuali pada tempat-tempat yang diizinkan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk.</p> <p>Sanksi Pidana jika melanggar warga dikenakan sanksi maksimum 3 bulan penjara atau Rp25.000.000.</p>
8.	Perda Kabupaten Sambas No.7 Tahun 2006 tentang Ketertiban Umum	Pasal 22 ayat (1) disebutkan bahwa setiap orang dilarang bermain layang-layang di dalam wilayah daerah, kecuali pada tempat-tempat yang telah ditetapkan oleh Bupati dengan suatu keputusan.

		<p>Pasal 22 ayat (2) dijelaskan bahwa ditempat-tempat yang diijinkan untuk bermain layang-layang dilarang menggunakan tali dari bahan metal, logam, kawat dan sejenisnya.</p> <p>Sanksi Pidana yang dikenakan jika melanggar Perda ini yaitu pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda paling banyak Rp. 5000.000</p>
--	--	--

F. Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Peraturan Daerah

Pembahasan mengenai pembentukan Peraturan Daerah meliputi Teori Pembentukan Peraturan Daerah, Asas Pembentukan Peraturan Daerah, dan Proses Pembentukan.

1. Teori Pembentukan Peraturan Daerah

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum menurut Prof.Mohammad Yamin, S.H. menurut beliau istilah negara hukum dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia memiliki dua kata yang berlainan asal usulnya. Kata “negara” dalam Bahasa

Indonesia berasal dari Bahasa Sansekerta dan sudah mulai digunakan sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia. Sedangkan kata “hukum” berasal dari Bahasa Arab dan kemudian masuk kedalam Bahasa Indonesia sejak abad ke-12 saat tersiarnya agama Islam di Indonesia.

Istilah Negara Hukum menurut Prof. Dr. Wirjono Projadikoro, S.H. yang berarti dalam sebuah negara di dalam wilayahnya meliputi:

1. Semua alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warga negara tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus mematuhi peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang dalam bermasyarakat harus tunduk pada peraturan hukum yang berlaku.

Secara umum pengertian negara hukum yaitu bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum dengan kata lain segala sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan baik oleh penguasa atau aparatur negara maupun oleh warga negara harus berlandaskan hukum.⁵⁵

Negara hukum adalah negara didasarkan pada hukum dan keadilan bagi warganya. Dengan kata lain, segala kewenangan dan tindakan instrument

⁵⁵ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm.115-117.

negara atau penguasa semata-mata didasarkan pada hukum atau diatur oleh hukum. Hal demikian akan mencerminkan keadilan bagi masyarakat.⁵⁶

2. Teori Hukum Responsif

Tipe Hukum Responsif didasarkan pada sifat responsif yang diartikan sebagai bentuk pelayanan kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan oleh pejabat melainkan oleh masyarakat. Tipe Hukum Responsif tidak membuang ide mengenai keadilan, akan tetapi justru memperluasnya mencakup keadilan substantif.⁵⁷ Dalam Teori Pound mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah Langkah yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsif. Dalam perspektif hukum responsif, hukum yang baik seharusnya memberikan sesuatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan adil serta mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substansif.⁵⁸

Sifat responsif memiliki arti suatu komitmen pada hukum di dalam perspektif konsumen. Tetapi, di dalam konsep hukum responsif terkandung lebih dari hanya suatu Hasrat bahwa sistem hukum dibuka untuk tuntutan-tuntutan kerakyatan.⁵⁹ Terdapat dua ciri dari tipe Hukum Responsif, yaitu:

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 8

⁵⁷ Dayanto, Asma Karim, *Op.Cit*, hlm.139.

⁵⁸ Philippe Nonet, Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, Jakarta, 2003, hlm.59-60.

⁵⁹ Mukthie Fadjar, *Teori-Teori Hukum Konteporer*, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 61.

- a. Pergeseran penekanan dari aturan-aturan kepada prinsip-prinsip dan tujuan.
- b. Pentingnya watak kerakyatan baik sebagai tujuan utama hukum maupun cara untuk menggapainya.⁶⁰

3. Teori Partisipasi Masyarakat

Langkah penting partisipasi masyarakat sebagai bentuk keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan. Dalam pembentukan peraturan daerah penting untuk memperhatikan peran serta masyarakat. Pentingnya memperhatikan peran masyarakat agar peraturan daerah yang dibentuk dapat diterima secara luas.⁶¹ Partisipasi ialah hak dasar yang harus dipenuhi. Partisipasi sebagai hak dasar yang berkesesuaian dengan konsepsi negara hukum yang demokratis.⁶²

Partisipasi masyarakat secara yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di atur pada Bab X Pasal 53 Undang-Undang no.10 tahun 2004 yang berbunyi bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan ataupun tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Selanjutnya Undang-undang ini diperbarui dengan undang-undang Republik Indonesia

⁶⁰ Dayanto, Asma Karim, *Op.Cit.*

⁶¹ M. Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*, Deepublish, Sleman, 2019, hlm.1-2.

⁶² Dayanto, Asma Karim, *Op. Cit*, hlm.147.

Nomor 12 Tahun 2011, yang secara detail diatur pada Pasal 96 yang berbunyi:

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undang.
- 2) Masukan secara tertulis dan/atau tertulis sebagai mana dimaksud dalam ayat 1 dapat dilakukan melalui:
 - a. Rapat dengan pendapat umum.
 - b. Kunjungan kerja.
 - c. Sosialisasi, dan/atau.
 - d. Seminar, loka karya dan/atau diskusi.
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat I adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.⁶³

4. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan beberapa asas, diantaranya yaitu:

- a. *Kejelasan Tujuan*, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas.
- b. *Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berwenang.

⁶³ *Ibid.* hlm.5-6.

Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum jika dalam pembuatannya tidak dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

- c. *Kesesuaian antara jenis dan materi muatan*, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. *Dapat dilaksanakan*, bahwa setiap pembentukan peraturan perundangan harus memperhitungkan efektivitas dalam masyarakat baik secara sosiologis, yuridis, dan filosofis.
- e. *Kedayagunaan dan kehasilgunaan*, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat didasarkan pada kebutuhan dan kemanfaatan dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. *Kejelasan rumusan*, bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memperhatikan sistematika, dan pilihan kata serta penggunaan Bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti.
- g. *Keterbukaan*, bahwa dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Sehingga seluruh

lapisan masyarakat mempunyai kesempatan dalam memberikan masukan dalam proses pembuatan perundang-undangan.⁶⁴

Dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata cara Penyusunan Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa disebutkan bahwa asas penyusunan rencana pembentukan peraturan daerah sebagai berikut:

- a. Kepastian Hukum;
- b. Proporsionalitas;
- c. Profesionalitas;
- d. Kemanfaatan;
- e. Partisipasi;
- f. Keterbukaan;
- g. Akuntabilitas;
- h. Tertib penyelenggaraan negara;
- i. Legalitas



5. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 proses pembentukan peraturan daerah diantaranya yaitu:

⁶⁴ Muhammad Siddiq, Ya'kub, *Epistemologi Perundang-Undangan*, Pena, Banda Aceh, 2009, hlm.52-53.

1. Proses pembentukan peraturan daerah disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun kedepan berdasarkan pada skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah.
2. Program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁶⁵
3. Penyusunan dan penetapan program pembentukan peraturan daerah dilaksanakan setiap tahun sebelum diadakannya penetapan rancangan tentang APBD.
4. Dalam program pembentukan Peraturan Daerah dapat memuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri dari: Akibat putusan Mahkamah Agung dan APBD. Selain itu, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai penataan kecamatan dan penataan desa.
5. Dalam kondisi tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah diluar dari program Peraturan Daerah dengan alasan sebagai berikut:
 - a. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau dalam keadaan bencana alam;

⁶⁵ King Faisal Sulaiman, *Op. Cit*, hlm.91-92.

- b. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
 - c. Mengatasi keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah.⁶⁶
 - d. Adanya akibat pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat untuk Perda Kabupaten/Kota.
 - e. Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
6. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota) atau Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota);
 7. Pada prinsipnya penyusunan rancangan peraturan daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan;
 8. Pembahasan rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama melalui tingkat pembicaraan dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁶⁶ Ibid

9. Bupati/Walikota wajib menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama 3 (tiga) terhitung sejak menerima rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dari pimpinan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapat nomor register Perda. Selanjutnya Menteri akan memberikan nomor register Perda Provinsi dan Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat akan memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari;
10. Rancangan Peraturan daerah yang telah mendapatkan nomor register ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.⁶⁷

G. Larangan Bermain Layang-Layang Dalam Perspektif Islam (Maqashidus Syari'ah)

Pengertian *Maqashid al-syari'ah* secara bahasa terdiri dari dua kata yaitu maqashid dan syariah. Maqasid yang berarti kesengajaan atau tujuan, syariah yaitu jalan menuju sumber air atau dengan kata lain dapat diartikan

⁶⁷ *Ibid*

menuju sumber pokok kehidupan.⁶⁸ Teori maqashid syaria'ah telah dikenal sejak abad ke-4 Hijriah, istilah maqashid syarriah pertama kali digunakan dalam buku yang ditulis oleh Abu Abdalah al-Tirmizi al-Hakim.⁶⁹

Pada prinsipnya *maqashid syari'ah* terbagi kedalam tiga pokok yaitu: *pertama, maqashid al-dharuriyat*, yaitu bertujuan untuk memelihara unsur pokok dalam kehidupan manusia yang terdiri dari memelihara agama, jiwa, keturunan, akal, dan harta; *kedua, maqashid al-hajiyat*, yaitu bertujuan agar manusia dapat melakukan yang terbaik untuk menghilangkan kesulitan atau menjadikan pemeliharaan terhadap lima unsur pokok menjadi lebih baik; *ketiga, maqashid al-tahsiniyah*, yaitu bertujuan untuk menyempurnakan pemeliharaan lima unsur pokok.⁷⁰ Dalam penelitian yang dilakukan oleh Robith Adqom bahwa nilai Maqasid Al-Syariah dalam Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum mengenai larangan bermain layangan. Nilai yang paling utama yaitu adalah *hifz al nafs* (menjaga jiwa). Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa menjaga jiwa dimaksudkan bahwa pengaturan bermain layangan merupakan bentuk meminimalisir insiden yang diakibatkan oleh permainan layangan baik oleh pemain layangan, dan masyarakat sekitar tempat bermain.⁷¹

⁶⁸ Abdul Manan, *Pembaruan Hukum Islam di Indonesia*, Kencana, Depok, 2017, hlm. 70.

⁶⁹ *Ibid.* hlm.71.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.72-73.

⁷¹ Robith Adqom, "*Nilai Maqasid Al-Syariah Dalam Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Larangan Bermain Layangan*", Skripsi Program Studi Perbandingan Mazhab, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021.

Diantara kaidah aturan pokok ialah kaidah yang berbunyi sebagai berikut.

ذَرُّهُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

“Menolak bahaya didahulukan atas mendatangkan kebaikan.”⁷²

Menolak bahaya atau menolak kerusakan harus didahulukan dalam konteks larangan atau pengaturan bermain layang-layang, menolak bahaya dapat diartikan menolak adanya konsekuensi dari bermain layang-layang seperti mengganggu penerbangan, mengganggu jaringan listrik, dan dapat berpotensi melukai pengguna jalan yang apabila terkena goresan dari benang layangan. Sedangkan “mendatangkan kebaikan” atau mengambil kemaslahatan dalam konteks bermain layang-layang yaitu bermain layang-layang merupakan permainan tradisional yang masuk kedalam budaya Indonesia. Selain itu layang-layang dapat digunakan sebagai sarana Pendidikan. Oleh karena itu menolak bahaya atau kerusakan dari bermain layang-layang harus didahulukan dari pada mengambil kebaikan bermain layang-layang yang mana sebagai sarana budaya dan pendidikan.

⁷² Zainuddin Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.13.

BAB III

URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Urgensi Pengaturan Bermain Layang-Layang di Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Urgensi Secara Sosiologis

Layang-layang memiliki nilai budaya dan tradisional yang kuat di beberapa daerah, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta. Layang-layang juga masuk ke dalam jenis permainan tradisional Daerah Istimewa Yogyakarta dengan beberapa permainan lain seperti bekel, benthik, dhakon, egrang, gasing, gobak sodor.⁷³ Pengaturan bermain layang-layang dalam peraturan membantu melestarikan tradisi ini dan menghormati nilai-nilai budaya lokal. Layang-layang juga dapat diinterpretasikan dalam konteks sosiologis sebagai alat untuk mempererat ikatan sosial. Pada beberapa tradisi, membuat dan menerbangkan layang-layang seringkali merupakan kegiatan bersama yang membangun solidaritas di antara anggota masyarakat. Selain itu, layangan dapat dijadikan instrument dalam pendidikan serta pengenalan budaya-budaya seperti bentuk layangan dalam bentuk tulisan pepatah Jawa, tokoh pewayangan, dll. Layangan juga menjadi bentuk hiburan yang membawa orang-orang bersama untuk

⁷³ <https://budaya.jogjaprovo.go.id/artikel/detail/462-permainan-tradisional--di-diy> Diakses terakhir pada tanggal 9 Januari 2024 pukul 14.28 WIB.

merayakan suatu acara atau festival.⁷⁴ Bulan Juni hingga Agustus merupakan musim yang sangat menggembirakan bagi sebagian anak muda di Yogyakarta, karena rentan bulan ini merupakan bulan terbaik untuk bermain layang-layang. Periode bulan juni hingga agustus yang menjadi puncak untuk bermain layang-layang berpotensi menimbulkan kerusakan jaringan listrik, membahayakan pengguna jalan apabila layang-layang tersebut terputus sehingga layangan dan tali layangan dapat mengganggu keselamatan pengguna jalan dan berpotensi terganggunya aliran listrik apabila layangan tersebut tersangkut pada gardu-gardu listrik milik PT.PLN. Layang-layang juga berpotensi mengganggu keselamatan penerbangan apabila dimainkan pada radius kawasan bandara. Layang-layang yang tidak terkendali sangat beresiko terhadap keselamatan penerbangan dan kelancaran lalu lintas angkutan udara yang sesuai dengan standar internasional, festival dan musim layang-layang di Yogyakarta memang merupakan hobi yang menarik wisatawan dan menjadi tradisi namun ketika layang-layang putus sangat riskan bagi keselamatan penerbangan, keselamatan pengguna jalan, dan merusak jaringan listrik.⁷⁵

Gangguan Kelistrikan PLN Unit Induk Jawa Tengah dan DIY melalui General Manager PLN Unit Induk Distribusi Jawa Tengah dan DI Yogyakarta, Mochamad Soffin Hadi, menyampaikan frekuensi gangguan akibat layang-

⁷⁴ Wawancara dengan Agus Suwanto, Kepala Seksi Pengembangan Warisan Budaya dan Benda Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, di Yogyakarta, 25 Juli 2023.

⁷⁵ Meisaroh, Siti et al. "Layang-Layang Bebean Di Desa Ungasan, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung". *Jurnal Pendidikan Seni Rupa Undiksha*, 2014.

layang meningkat dalam kurun waktu 1 bulan terakhir. Dalam 1 bulan terakhir Agustus-September, dari total 224 kali gangguan kelistrikan Saluran Udara Tegangan Menengah (SUTM) sebanyak 31 gangguan disebabkan oleh layang-layang. Bahkan dari sisi Saluran Udara Tegangan Tinggi/Ekstra Tinggi (SUTT/SUTET) terdapat total 14 gangguan dimana dari jumlah tersebut 13 diantaranya disebabkan oleh layang-layang.⁷⁶

Jumlah temuan layangan tersangkut di jaringan listrik yang terjadi di 7 wilayah Yogyakarta pada bulan Agustus sebanyak 36 temuan diantaranya: 1 (Senar Layangan), 33 (layangan), 1 (Kerangka Layangan), 1 (Buntut Layangan) yang dapat dijelaskan berdasarkan tabel berikut:

Tabel 1.

Temuan Layangan di Infrastruktur Listrik Bulan Agustus 2023

	Wilayah	Senar Layangan	Layangan	Kerangka Layangan	Buntut Layangan
1.	Bantul	1	3		
2.	Wonosari		13		1
3.	Wates		2		
4.	Yogyakarta Kota		3		
5.	Kalasan		2		
6.	Sleman		4		
7.	Sedayu		6	1	
	Jumlah	1	33	1	1

Sumber: Diolah Penulis berdasarkan data INPS PLN UP3 Yogyakarta, 2023

⁷⁶ <https://rejoja.republika.co.id/berita/s19e9i399/31-kali-gangguan-listrik-terjadi-di-jatengdiy-penyebabnya-layang-layang> diakses terakhir pada tanggal 9 Januari 2024 pukul 14.07 WIB.

Jumlah temuan layangan tersangkut di jaringan listrik yang terjadi di 7 wilayah Yogyakarta pada bulan Agustus sebanyak 44 temuan diantaranya; 7 (Senar Layangan), 31 (layangan), 6 (Kerangka Layangan), yang dapat dijelaskan berdasarkan tabel berikut:

Tabel 2.

Temuan Layangan di Infrastruktur Listrik Bulan September 2023

	Wilayah	Senar Layangan	Layangan	Kerangka Layangan	Buntut Layangan
1.	Kalasan		10	1	
2.	Sleman	1	5	1	
3.	Wonosari	1	5		
4.	Wates		4		
5.	Bantul	1	5		
6.	Sedayu	4	2	4	
7.	Sedayu				
	Jumlah	7	31	6	

Sumber: Diolah Penulis berdasarkan data INPS PLN UP3 Yogyakarta, 2023

Tabel 3.

Temuan Layangan di Infrastruktur Listrik Bulan Oktober 2023

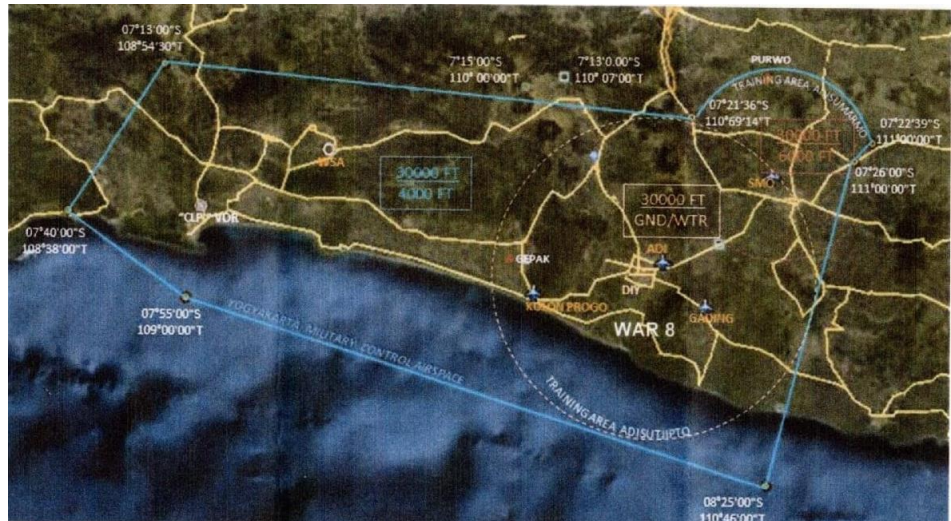
	Wilayah	Senar Layangan	Layangan	Kerangka Layangan	Buntut Layangan
1.	Bantul	2	7	1	
2.	Wonosari		1		
3.	Wates				
4.	Yogyakarta Kota	2	2	5	
5.	Kalasan		4		

6.	Sleman		4		
7.	Sedayu	2	13	4	
	Jumlah	6	31	10	

Sumber: Diolah Penulis berdasarkan data INPS PLN UP3 Yogyakarta, 2023

Jumlah temuan layangan di 7 wilayah pada bulan Oktober 2023 sebanyak 47 temuan dengan diantaranya; 6 (Senar Layangan), 31 (layangan), 10 (Kerangka Layangan), Dalam 3 bulan telah ditemukan sebanyak 114 temuan layangan yang terdiri (benang/senar, layangan, Kerangka, dan Buntut) tersangkut di jaringan listrik. Gangguan yang disebabkan oleh layangan tanpa di sadari mengganggu ketertiban umum dan dapat dikategorikan sebagai gangguan apabila permainan layangan tidak diatur.

Berdasarkan Surat Edaran Nomor: SE/84/V/2020 tentang Pengendalian Operasional Balon Udara, Lampion, Sinar Laser, Pesawat Udara Tanpa Awak Layang-Layang Dan Operasional Lainnya Yang Berpotensi Membahayakan Keselamatan Penerbangan di Wilayah Yogyakarta *Military Controlled Airspace*. Kawasan yang dilarang untuk menaikkan layang-layang spesifik di ruang udara di atas wilayah administrasi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah



Sumber: Lampiran Surat Edaran Nomor: SE/84/V/2020

Gambar 1. Titik Koordinat Ruang Udara Yogyakarta *Military Controlled Airspace*

Namun release ini tidak efektif karena layang-layang tetap mengudara di atas Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu aturan ini dirasa kurang efektif sebab aturan tersebut justru dimuat kedalam bentuk surat edaran yang mana surat edaran tidak masuk kedalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

2. Urgensi Secara Yuridis

Pasal 65 ayat 1 huruf b Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa tugas Pemerintah Daerah adalah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Implementasi dari pasal ini adalah bahwa kepala daerah memiliki kewajiban untuk menjaga ketertiban dan keamanan di wilayahnya. Hal ini dapat dilakukan dengan cara membuat

peraturan daerah yang mengatur tentang ketertiban dan keamanan masyarakat, serta melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk menjaga ketertiban dan keamanan di wilayahnya. Implementasi dari pasal ini juga dapat dilakukan dengan bekerja sama dengan aparat keamanan seperti kepolisian dan TNI untuk menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat.

Bunyi pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 18

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3).
- (2) Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal diatur dengan peraturan pemerintah.

Dari penjelasan pasal diatas tersebut dapat di analisis bahwa pemerintah daerah apabila terdapat adanya bahaya terkait bermain layang-layang, maka pemerintah daerah bisa mengkaji dan membuat peraturan terkait bermain layang-layang agar supaya terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 17, yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang membuat kebijakan daerah untuk mengatur dan menetapkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk peraturan daerah, diatur dalam

Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, yang menempatkan peraturan daerah setelah peraturan presiden. Dengan demikian, Pemerintah Daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, memiliki kewenangan untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam UU No. 23 Tahun 2014. Peraturan daerah ini merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, seperti dalam hal ini, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Pada dasarnya setiap bentuk pelayanan kepada masyarakat memerlukan adanya pengaturan dari Pemerintah yang diberi kewenangan untuk mengaturnya. Semua itu menuntut adanya campur tangan dari negara dalam pengaturannya. Pengaturan terhadap pengendalian kawasan keamanan dan keselamatan objek vital negara. Berkaitan juga dengan tujuan agar terhindar dari berbagai masalah yang mungkin timbul. Hal ini guna menciptakan suatu ketertiban umum agar timbul kesejahteraan untuk semua pihak dan keamanan semua masyarakat.

Urgensi Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penertiban Permainan Layang-Layang didukung oleh norma hukum Peraturan perundang-undangan yang berkaitan keselamatan penerbangan dan ketertiban umum serta keselamatan berkendara. Pasal 210 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, mengatur larangan untuk menaikkan layang-layang dan permainan sejenisnya di dan sekitar bandar udara. Berikut uraian pengaturan Pasal 210, “Setiap orang dilarang berada di daerah di bandar

udara, membuat halangan (*obstacle*), dan/atau melakukan kegiatan lain di kawasan keselamatan operasi penerbangan yang dapat membahayakan keselamatan dan keamanan penerbangan, kecuali memperoleh izin dari otoritas bandar udara”.

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 1986 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah serta Ruang Udara di sekitar Bandar Udara, mengatur mengenai kawasan di sekitar bandar udara harus bebas dari penghalang termasuk layang-layang dan permainan sejenisnya yang dapat menghalangi kelancaran penerbangan. Diuraikan sebagai berikut: “Kawasan di sekitar bandar udara yang merupakan kawasan pendekatan dan lepas landas, kawasan kemungkinan bahaya kecelakaan, kawasan di atas permukaan horizontal dalam, permukaan kerucut, dan permukaan transisi dengan batas - batas tertentu harus bebas dari penghalang”. Peraturan ini kurang mengatur penertiban layang-layang secara umum, maka perlu diundangkannya peraturan secara umum yang dapat mengatur dan menertibkan permainan layang-layang sehingga tercapainya sebuah ketertiban umum bagi seluruh elemen masyarakat. Karena apabila layang-layang hilang kendali maka, tidak hanya pihak bandar udara yang dirugikan, tetapi dapat merugikan objek vital seperti sistem listrik, pengguna jalan dan masyarakat.

Apabila layang-layang yang dimainkan tidak pada tempatnya atau dimainkan dilingkungan padat penduduk atau di tengah kota dengan aktivitas berkendara yang cukup tinggi berpotensi mengganggu keamanan dan

keselamatan berkendara saat layangan tersebut hilang kendali. Tali layangan dan layangan itu sendiri berpotensi mengganggu pengguna jalan, utamanya pejalan kaki dan pengguna sepeda motor apabila tali tersebut melintang pada jalan.⁷⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 30 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, mengatur: “keamanan lalu lintas dan angkutan jalan adalah suatu keadaan terbebasnya setiap orang, barang, dan/atau Kendaraan dari gangguan perbuatan melawan hukum, dan/atau rasa takut dalam berlalu lintas”. Dari pengaturan tersebut seharusnya dapat dijadikan dasar sebagai pembentukan peraturan daerah yang berkaitan juga dengan penertiban permainan layang-layang, karena belum diaturnya penertiban layang-layang, maka bermain layang-layang bukan merupakan perbuatan melawan hukum terkecuali dimainkan dekat dengan radius bandar udara.

Pasal 1 angka 31 Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, mengatur “keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan adalah suatu keadaan terhindarnya setiap orang dari risiko kecelakaan selama berlalu lintas yang disebabkan oleh manusia, kendaraan, jalan, dan/atau lingkungan”. Lingkungan yang dimaksud adalah keadaan dimana sebuah daerah yang aman dari gangguan termasuk akibat yang timbul apabila bermain layang-layang ditengah pemukiman padat penduduk dan padat arus lalu lintas berkendara dan

⁷⁷ Wawancara dengan Edhi Hartana, Kepala Seksi Pengendalian dan Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, di Yogyakarta, 4 Oktober 2023.

layang-layang hilang kendali. Maka setiap lingkungan wajib menjaga resiko yang timbul dari bermain layang-layang, guna menjaga keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan. Pasal 28 ayat (2) Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, mengatur: “Setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi perlengkapan Jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1)”. Pasal ini memberikan pengaturan mengenai resiko terganggunya fungsi kelengkapan jalan yang dapat diakibatkan dari tersangkutnya sebuah layang-layang pada rambu lalu lintas. Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan secara khusus belum mengatur lebih lanjut mengenai gangguan apa yang dimaksud dan tidak menyebutkan pada penormaan setiap pasalnya, bahwa bermain layang-layang dan menyebabkan hilangnya kendali dari sebuah layang-layang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum sehingga terganggunya keamanan dan keselamatan berlalu lintas.

Pasal 51 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, mengatur: “setiap orang yang tidak memenuhi keselamatan ketenagalistrikan, sehingga mempengaruhi kelangsungan tenaga listrik, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 50.000.000. Ayat (2), mengatur “apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan terputusnya aliran listrik sehingga merugikan masyarakat, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 2.500.000.000”.

Layanan yang hilang kendali berpotensi mengganggu dan membahayakan serta merugikan masyarakat karena tersangkut atau merusak pembangkit listrik dan/atau gardu distribusi aliran listrik tentu sangat merugikan dan mengganggu ketertiban umum. Atas dasar tersebut juga urgensi dibentuknya peraturan daerah yang mengatur dan menertibkan permainan layang-layang untuk segera dibentuk. Sehingga masyarakat yang bermain layang-layang memiliki tempat atau lokasi khusus untuk bermain layang-layang, sehingga meminimalisir potensi gangguan yang telah disebutkan diatas.⁷⁸

3. Urgensi Secara Filosofis

Landasan filosofis dalam konteks hukum Indonesia didasarkan pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum. Unsur filosofis ini bersumber dari Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Pancasila, sebagai sumber hukum dasar nasional, menempati posisi paling tinggi dalam tata hukum di Indonesia dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang dibuat.

⁷⁸ Wawancara dengan Moch Yusuf Hasyim, Asisten Manager Jaringan PLN UP3 Yogyakarta, di Yogyakarta, 29 September 2023.

Dalam Alinea Keempat UUD 1945 menyatakan bahwa Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Penjabaran yang terkandung di dalam pembukaan UUD 1945 bahwasanya pendiri bangsa Indonesia memiliki cita-cita agar Negara Republik Indonesia menjadi negara hukum. Implementasi cita-cita ini diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pasal ini mengartikan bahwa Negara Indonesia berhak menentukan dan mengatur segala sesuatu yang berkepentingan dan berpengaruh terhadap keadaan negara. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia memiliki makna bahwasanya negara melindungi semua hak yang dimiliki setiap warga negara. Hak yang dilindungi dalam konteks bermain layang-layang yaitu perlindungan hak keamanan, kenyamanan, ketertiban dan juga perlindungan hak kebudayaan yang ada di dalam masyarakat. Salah satu yang berhak diatur adalah kebudayaan layang-layang, etika dan tata cara bermain, ketinggian maksimum serta tempat-tempat kusus yang telah ditentukan. Lebih lengkap lagi, kebudayaan di Indonesia diatur dalam Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Meskipun kebudayaan layang-layang ini berskala nasional, namun pemerintah daerah dapat membuat pengaturan yang bersifat kedaerahan sesuai dengan urgensi dan kepentingan masing-masing daerah. Hal ini didukung oleh Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945, mengatur: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Pembentukan Peraturan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa: ”Pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa Pemerintah daerah berhak untuk membuat Peraturan daerah guna menunjang kepastian hukum dalam masyarakat utamanya dalam hal ini adalah Peraturan daerah yang mengatur mengenai menerbangkan layang-layang, dengan tujuan untuk memberikan kenyamanan dan keselamatan dalam lalu lintas penerbangan, jaringan listrik dan keselamatan berkendara.

B. Solusi terhadap kekosongan Hukum bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta

Kekosongan hukum merujuk pada "suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tata tertib dalam masyarakat". Hal ini dapat terjadi ketika hal-hal atau keadaan tertentu belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, atau ketika proses penyusunan peraturan perundang-undangan memerlukan waktu yang lama sehingga pada saat peraturan tersebut dinyatakan berlaku, terdapat kekosongan dalam regulasi

yang mengatur hal tersebut. Kekosongan hukum dapat menimbulkan polemik dan tantangan dalam implementasi hukum. Untuk mencegah kekosongan hukum, penting untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan terus mengikuti perkembangan masyarakat dan bahwa kolaborasi antara ilmu hukum dengan disiplin ilmu lainnya dapat mempercepat proses pengaturan hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Dengan demikian, kekosongan hukum merupakan kondisi di mana tidak ada regulasi yang mengatur suatu hal tertentu, dan hal ini dapat menimbulkan tantangan dalam implementasi hukum. Upaya untuk mencegah kekosongan hukum melibatkan kolaborasi lintas disiplin ilmu dan pemantauan yang cermat terhadap perkembangan masyarakat untuk memastikan bahwa hukum tetap relevan dan efektif

Solusi cepat jangka pendek untuk menanggulangi kekosongan hukum terkait bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat melibatkan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Konsultasi dengan pemerintah daerah dapat mengajukan permintaan klarifikasi terkait regulasi yang mengatur kegiatan bermain layang-layang kepada Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Penyusunan pedoman sementara ini pemerintah daerah dapat menyusun pedoman sementara atau surat edaran yang mengatur lokasi, waktu, dan persyaratan keamanan sementara menunggu adanya regulasi yang lebih komprehensif.

3. Sosialisasi dan edukasi berupa melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait lokasi dan waktu yang diperbolehkan untuk bermain layang-layang, serta pentingnya mematuhi aturan keselamatan.
4. Keterlibatan pihak terkait: melibatkan pihak terkait seperti kepolisian, dinas pariwisata, dan masyarakat setempat untuk menciptakan pemahaman bersama dan mengawasi pelaksanaan kegiatan bermain layang-layang.

Langkah-langkah tersebut dapat menjadi solusi jangka pendek untuk menanggulangi kekosongan hukum terkait bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta, sambil menunggu adanya regulasi yang lebih komprehensif terkait zonasi dan persyaratan keamanan untuk kegiatan tersebut.

Untuk mengatasi kekosongan hukum terkait bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta, beberapa langkah jangka panjang yang dapat diambil:

1. Membuat Peraturan Daerah (Perda) Khusus Mengatur Bermain Layang-layang

Pemerintah daerah dapat mengembangkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur secara jelas mengenai bermain layang-layang. Masyarakat memerlukan suatu aturan untuk menciptakan suatu suasana yang harmonis didalam kehidupan masyarakat. Maka hendaknya ketika hukum didalam suatu masyarakat itu dibuat, maka memperhatikan berbagai aspek yang berada di masyarakat. Peraturan Daerah secara khusus mengatur bermain layang-layang dapat mencakup;

a. Ketentuan Umum

Secara umum bab ini memuat istilah-istilah atau definisi atau akronim yang digunakan dalam peraturan daerah seperti: Daerah, Pemerintah Daerah, Gubernur, atau ketentuan pengaturan lebih lanjut seperti layang-layang, Permainan Sejenis, Penerbangan dll.

b. Pengaturan Zonasi

Pengaturan Zonasi yakni mencakup penentuan lokasi yang aman untuk bermain layang-layang, sehingga dapat mengurangi risiko kecelakaan atau cedera yang dapat terjadi akibat bermain di tempat yang tidak tepat.⁷⁹ Adapun penentuan lokasi meliputi pengaturan untuk tidak bermain layang-layang di daerah bandara Yogyakarta *Military Controlled Airspace*, daerah dekat dengan jaringan Listrik, pemukiman padat penduduk maupun dekat dengan jalan lalu lintas, kawasan sumbu filosofis.

Zonasi yang diperbolehkan dalam kegiatan bermain layang-layang dapat dilakukan di tempat-tempat yang aman dan terbuka, seperti lapangan terbuka, taman, atau pantai. Namun, perlu diingat bahwa kegiatan bermain layang-layang juga harus memperhatikan faktor keselamatan dan keamanan, seperti jarak dari jalan raya atau

⁷⁹ Wawancara dengan Edhi Hartana, Kepala Seksi Pengendalian dan Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, di Yogyakarta, 4 Oktober 2023.

kabel listrik, serta cuaca yang memungkinkan untuk terbang layang-layang.

Indikator tempat atau wilayah yang diperbolehkan bermain layang-layang yakni wilayah pemerintahan daerah yang memiliki sistem pengelolaan dan pengawasan yang efektif dan efisien, wilayah yang memiliki kondisi lingkungan dan keamanan yang baik untuk bermain layang-layang, wilayah yang memiliki fasilitas dan infrastruktur yang memadai untuk bermain layang-layang, seperti tempat bermain yang aman, bersih, dan memadai, wilayah yang memiliki kelompok masyarakat yang bersedia dan memiliki keterampilan untuk melakukan pengawasan dan pengelolaan bermain layang-layang, wilayah yang memiliki kemampuan untuk mengelola dan mengembangkan kesadaran dan budaya bermain layang-layang.

c. Jenis Tali, Benang atau Senar

Memasukkan jenis benang atau senar kedalam peraturan daerah dirasa sangat diperlukan. Sebab bahan-bahan semi konduktif dapat menyebabkan padamnya listrik hingga menyebabkan orang yang bermain dapat tersetrum arus listrik⁸⁰. Selain itu benang atau senar

⁸⁰ Wawancara dengan Moch Yusuf Hasyim, Asisten Manager Jaringan PLN UP3 Yogyakarta, di Yogyakarta, 29 September 2023.

yang terbuat dari logam/metal dapat membahayakan pengguna jalan apabila benang mengenai kulit pengguna jalan.

d. Perijinan Acara Festival Layangan

Setiap tahun di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya ketika memasuki musim layangan seringkali mengadakan festival layangan.

Festival layang diperlukan sebagai cara untuk mengembangkan bermain layang-layang sebagai daya tarik wisata. Perijinan Acara festival diperlukan dengan tujuan agar dapat membantu mengendalikan kerumunan yang terkadang terjadi ketika orang bermain layang-layang. Hal ini sangat penting dalam konteks pandemi atau situasi darurat lainnya untuk meminimalkan risiko penyebaran penyakit atau gangguan ketertiban umum.⁸¹

e. Pengawasan dan Penegakan

Penting untuk memiliki mekanisme pengawasan dan penegakan hukum yang efektif terkait regulasi bermain layang-layang. Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁸² Pemerintah daerah dapat melakukan pengawasan

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Sinar Grafika, Jakarta, 1990, hlm.17.

terhadap lokasi bermain layang-layang untuk memastikan bahwa aktivitas berlangsung sesuai dengan peraturan dan tidak ada potensi risiko yang muncul. Ini dapat melibatkan pembentukan tim atau lembaga yang bertanggung jawab untuk memastikan bahwa aturan diikuti dan memberlakukan sanksi jika diperlukan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan patroli rutin.⁸³ Pengawasan terhadap peraturan daerah perlu dimasukkan kedalam peraturan seperti Satpol PP.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) memiliki kewenangan dalam menegakkan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) di tingkat daerah. Tugas dan fungsi Satpol PP diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Beberapa tugas dan fungsi Satpol PP antara lain:

- a. Menegakkan Perda dan Perkada.
- b. Menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman.
- c. Menyelenggarakan perlindungan masyarakat.
- d. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Perda dan Perkada.

⁸³ Wawancara dengan Edhi Hartana, Kepala Seksi Pengendalian dan Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, di Yogyakarta, 4 Oktober 2023.

Dalam konteks bermain layang-layang, Satpol PP terlibat jika terdapat keluhan atau masalah terkait dengan ketertiban umum akibat kegiatan tersebut, seperti keselamatan dalam lalu lintas, penerbangan, kelistrikan, gangguan terhadap masyarakat sekitar, pelanggaran terhadap aturan keselamatan, atau jika kegiatan tersebut melanggar Perda yang ada. Dari paparan di atas dapat dianalisis yakni apabila jika terjadi ketertiban dan keamanan bagi masyarakat tentang bermain layang-layang maka satpol pp akan menyita barang bukti berupa layangan dan akan ditindaklanjuti berupa sanksi administrasi.

Jika ada pelanggaran terhadap peraturan yang mengatur bermain layang-layang, pemerintah daerah dapat mengambil tindakan penegakan hukum yang sesuai. Ini termasuk memberikan sanksi kepada individu atau kelompok yang melanggar peraturan, seperti denda atau penghentian sementara bermain layang-layang.

Dengan mengintegrasikan pengaturan bermain layang-layang dalam peraturan daerah, pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mencapai banyak tujuan penting, termasuk menjaga keselamatan masyarakat, menjaga ketertiban umum, mengembangkan wisata, melestarikan budaya lokal, dan menyediakan pedoman yang jelas bagi warga yang ingin bermain layang-layang. Ini semua mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan pemerintahan yang baik di daerah tersebut.

2. Konsultasi dengan Masyarakat dan Pakar

Pemerintah daerah dapat melakukan konsultasi dengan masyarakat setempat dan pakar terkait untuk mendapatkan masukan dalam pengembangan regulasi. Ini akan membantu memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat, serta memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan relevan dan dapat diterima oleh semua pihak. Dalam pembentukan peraturan daerah penting untuk memperhatikan peran serta masyarakat. Pentingnya memperhatikan peran masyarakat agar peraturan daerah yang dibentuk dapat diterima secara luas.⁸⁴

3. Sosialisasi Regulasi

Setelah regulasi dibuat, penting untuk melakukan sosialisasi secara luas kepada masyarakat. Masyarakat perlu diberitahu tentang aturan dan peraturan yang berlaku terkait dengan bermain layang-layang, termasuk larangan bermain di tempat-tempat yang tidak aman atau ilegal. Kampanye penyuluhan dapat membantu meningkatkan pemahaman masyarakat tentang aturan yang berlaku, memberikan informasi mengenai cara bermain layang-layang yang aman, dan memberikan pemahaman tentang pentingnya patuh terhadap regulasi tersebut.

4. Kolaborasi dengan Pihak Terkait:

⁸⁴ M. Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*, Deepublish, Sleman, 2019, hlm.1-2.

Pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan berbagai pihak terkait, seperti kepolisian, SATPOL PP, organisasi masyarakat, dan lembaga untuk menciptakan sinergi dalam mengatasi kekosongan hukum ini. Kolaborasi ini dapat meningkatkan efektivitas pengawasan dan penegakan hukum. Penting untuk memastikan bahwa regulasi yang diterapkan tidak hanya menciptakan batasan, tetapi juga memberikan ruang bagi kegiatan bermain layang-layang yang aman dan mendukung pengembangan budaya setempat. Dengan melibatkan semua pihak terkait, termasuk masyarakat setempat, upaya ini dapat menciptakan regulasi yang seimbang dan berkelanjutan.



BAB IV

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan bermain layang-layang dirasa sangat penting mengingat bermain layang-layang dapat menyebabkan tersangkutnya di Jaringan Listrik hingga menyebabkan gangguan Listrik, mengganggu penerbangan, hingga berpotensi dapat mengganggu ketertiban umum. Oleh karena itu diperlukan peraturan daerah yang baru yang dapat memberikan solusi terkait permasalahan yang dihadapi dengan mengakumulasikan peraturan perundang-undangan seperti penerbangan (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan), lalu lintas jalan (Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan) dan ketenagalistrikan (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan).
2. Solusi terhadap kekosongan hukum bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta ada dua yaitu Solusi jangka pendek dan Solusi jangka panjang. Solusi jangka pendek yaitu konsultasi dengan pemerintah daerah, Penyusunan pedoman, sosialisasi dan edukasi pada masyarakat. Solusi jangka panjang meliputi membuat peraturan daerah yang secara khusus mengatur bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta, konsultasi dengan masyarakat dan pakar, sosialisasi regulasi, kolaborasi dengan pihak terkait. Semua ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan

yang lebih aman, tertib, dan mendukung perkembangan positif kegiatan bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta

B. Saran

1. Seharusnya pemerintah daerah bekerjasama dengan dinas kebudayaan dan PLN untuk peningkatan kesadaran publik, penyusunan aturan yang jelas, pengawasan dan penegakan hukum yang efektif, kerjasama dengan komunitas lokal, penyediaan lokasi bermain yang aman, dan kerjasama antar-lembaga yang bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang lebih aman, tertib, dan mendukung perkembangan positif kegiatan bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Seharusnya pemerintah daerah mengatur lebih jelas mengenai penyempurnaan peraturan daerah, penguatan pengawasan, penyediaan lokasi bermain yang aman dan penegakan hukum. Untuk dinas kebudayaan perlu memperhatikan penyuluhan dan edukasi yang terarah bagi para pemain layangan dan kerja sama dengan komunitas lokal. Dengan mengimplementasikan saran-saran ini, diharapkan akan terwujud pengaturan bermain layang-layang yang lebih efektif dan keselamatan yang lebih baik bagi semua pihak yang terlibat, serta berkontribusi pada menciptakan lingkungan yang lebih aman dan tertib dalam bermain layang-layang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Daftar Pustaka

Buku-buku

Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.

Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk.Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.

Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.

Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Ctk.Pertama, Rajawali Press, Depok, 2021.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk.Pertama, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

Dadang Suwanda, Akmal Malik Piliang, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Ctk. Pertama, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016.

_____, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan Perda Yang Responsif*, Ctk. Pertama, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016.

Dayanto, Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif Fondasi Teoritik dan Pedoman Pembentukannya*, Deepublish, Yogyakarta, 2019.

- Evan hamzah, Irwan Maulana, dkk., *Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Tangerang Tentang Pengelolaan Zakat*, Penerbit Adab, Indramayu, 2021.
- Fadhillah Hernawansyah, *Pemilu Legislatif Daerah, Pemerintahan Daerah, Dan Dinamikanya*, Scopindo, Surabaya, 2020.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005.
- Ismail Hasani, *Pengujian Konstitusional Perda*, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Jakarta, 2020.
- Janet M. Ruane, *Dasar-Dasar Metode Penelitian Panduan Riset Ilmu Sosial*, Nusamedia, Bandung, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2016.
- Josep, *Rasionalitas Urgensi Penerapan Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Indocamp, Jakarta, 2018.
- Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Dilengkapi dengan pemerintahan desa dan pembangunan desa*, Ctkan Ketiga, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2011.

King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Ctk. Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007.

_____, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.

M. Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*, Deepublish, Sleman, 2019.

Muhammad Fauzinuddin Faiz, *Good Governance (Mengurai Penyelenggaraan Negara yang Bersih dengan pendekatan Maqasid al-Syariah)*, Bintang Semesta Media, Yogyakarta, 2022.

Muhammad Siddiq, Ya'kub, *Epistemologi Perundang-Undangan*, Pena, Banda Aceh, 2009.

Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah Dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Alqaprint Jatinangor, Bandung, 2020.

Ni'matul Huda, *Desentralisasi Secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, Nusamedia, Yogyakarta, 2021.

_____, Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, 2019.

Philippe Nonet, Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, Jakarta, 2003.

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016.

_____, *Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

S. Aminah, Roikan, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif Ilmu Politik*, Prenada Media, 2019.

Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Sinar Grafika, Jakarta, 1990.

Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.

Teguh Prasetyo, *Sistem Hukum Pancasila*, Nusamedia, Bandung, 2019.

Togar Sibarani, Endang M. Kendana, *Dinamika Hubungan Kepala Daerah-DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Alqaprint, Bandung, 2020.

Widada, *Mengenal Pemerintahan Daerah*, Maraga Borneo Tarigas, Kalimantan, 2018.

Yopi Gunawan, Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015.

Zainuddin Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.

Jurnal

Gatut Rubino, "Layang-layang Tradisional: Warisan Budaya Kedirgantaraan Sebagai Potensi Kajian Studi Aerodinamis", Teknik Mesin, Universitas PGRI, Banyuwangi, Prosiding Seminar FDI, 2016, terdapat dalam <https://123dok.com/document/yr0o6d7y-layang-tradisional-warisan-budaya-kedirgantaraan-sebagai-potensi-aerodinamis.html>.

I Made Stefanus Teguh Oprandi, I Ketut Sudiarta, "Pengaturan Permainan Layang Layang Di Bali", Article, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 2020, terdapat dalam <https://ojs.unud.ac.id/index.php/karthadesa/article/view/76097/40844>.

Siti Meisaroh, I Gusti Nyoman Widnyana, dkk, "Layang-Layang Bebean Di Desa Ungasan, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung". Jurnal, Pendidikan Seni Rupa Undiksha, 2014, terdapat dalam <https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/JJPSP/article/view/4256>

Rifqy Praherso, "Penerapan Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Larangan Kegiatan Permainan Layang-Layang Bagi Keselamatan

Penerbangan”, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, 2021, terdapat dalam <http://repository.untar.ac.id/32235>.

Wiwin Guanti, Weti Armanijah, “Pengaturan Materi Muatan Larangan Bermain Layangan Pada Perda Ketertiban Umum Di Kabupaten Sambas”, Jurnal, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Sultan Muhammad Syaifudin Sambas, 2021, terdapat dalam <https://journal.iaisambas.ac.id/index.php/al-sulthaniyah/article/view/382/312>.

Skripsi

Robith Adqom, “Nilai Maqasid Al-Syariah Dalam Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Larangan Bermain Layangan”, Skripsi Program Studi Perbandingan Mazhab, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021, terdapat dalam <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/56834>.

I Wayan Wahyu Wira Udytama, "Perlindungan Hukum Terhadap Eksistensi Layang-Layang Tradisional Bali Sebagai Penguatan Pariwisata Budaya." Jurnal, Advokasi, 6, no. 1 2016, terdapat dalam <https://www.neliti.com/id/publications/72844/perlindungan-hukum-terhadap-eksistensi-layang-layang-tradisional-bali-sebagai-pe>

Thesis

Daffa Putra Prakoso. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2019 Dalam Penertiban Layang-Layang Oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pontianak, Program Studi Kebijakan Publik, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2022, terdapat dalam <http://eprints.ipdn.ac.id/7431/>.

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1986 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah serta Ruang Udara di Sekitar Bandar Udara.

Data Elektronik

<https://www.instagram.com/p/CgVpJqeJrAH/?igshid=NTdIMDg3MTY=> Diakses

terakhir tanggal 23 Desember 2022.

<https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2020/07/02/510/1043360/pegiat-layang->

[layang-tak-rekomendasikan-penggunaan-benang-senar-karena-bikin-](#)

[celaka](#) , Diakses terakhir tanggal 23 Desember 2022.

<https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5226974/ini-dia-layang-layang-yang-nyangkut-di-ban-pesawat-saat-akan-mendarat> Diakses terakhir tanggal 14 Maret 2022.

<https://budaya.jogjaprovo.go.id/artikel/detail/462-permainan-tradisional--di-diy> Diakses terakhir pada tanggal 9 Januari 2024 pukul 14.28 WIB.

<https://rejogja.republika.co.id/berita/s19e9i399/31-kali-gangguan-listrik-terjadi-di-jatengdiy-penyebabnya-layang-layang> diakses terakhir pada tanggal 9 Januari 2024 pukul 14.07 WIB.

Wawancara

Wawancara dengan Edhi Hartana, Kepala Seksi Pengendalian dan Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, di Yogyakarta, 4 Oktober 2023.

Wawancara dengan Moch Yusuf Hasyim, Asisten Manager Jaringan PLN UP3 Yogyakarta, di Yogyakarta, 29 September 2023.

Wawancara dengan Agus Suwanto, Kepala Seksi Pengembangan Warisan Budaya dan Benda Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, di Yogyakarta, 25 Juli 2023.



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7670222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 26/Perpus-S1/20/H/I/2024

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **M. Arief Satejo Kinady, A.Md.**
NIK : **001002450**
Jabatan : **Kepala Divisi Adm. Akademik Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : WISNU FEBRIYANTO
No Mahasiswa : 19410096
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil 2%.

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 12 Januari 2024 M
30 Jumadil Akhir 1445 H

Kepala Divisi Adm. Akademik

M. Arief Satejo Kinady, A.Md

Ulang URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

by 19410096 Wisnu Febriyanto

Submission date: 12-Jan-2024 02:15PM (UTC+0700)

Submission ID: 2269732247

File name: Revisi_Wisnu.docx (1.93M)

Word count: 14685

Character count: 102065

**URGENSI PENGATURAN BERMAIN LAYANG-LAYANG
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Disusun oleh:

WISNU FEBRIYANTO

Nomor Induk Mahasiswa: 19410096

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2024

ORIGINALITY REPORT

2%

SIMILARITY INDEX

2%

INTERNET SOURCES

0%

PUBLICATIONS

0%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

ojs.unud.ac.id

Internet Source

2%

Exclude quotes On

Exclude bibliography On

Exclude matches < 1%