

BAB I



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan pembangunan Hukum Nasional adalah “Terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.”¹

Tujuan tersebut kemudian diimplementasikan dalam Misi Pembangunan Hukum Nasional yaitu:²

1. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
2. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
3. Mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi; serta
4. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.

¹ Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus Edisi Revisi*, Anak Negeri Publisindo, Jakarta, 2014, hlm. 19.

² *Ibid.*

Pembangunan bidang hukum merupakan landasan pembangunan bidang lainnya yang sesuai dengan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/ pembangunan dan pengatur perilaku masyarakat. Keberadaan peraturan perundang-undangan memegang peranan sangat strategis sebagai landasan dan strategi negara untuk mencapai tujuannya.

Pada tahun 1987, *the world commission on environmental and development* (WCED) merupakan lembaga yang dibentuk PBB mempublikasikan *dokumen our common future* (hari depan kita bersama) yang memuat analisis dan saran bagi proses pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Hadirnya konsep paradigma tersebut, maka kebijaksanaan lingkungan dunia mengalami perubahan yang cukup mendasar, yakni konsep pembangunan berwawasan lingkungan (*eco developmentalism*) yang lebih menekankan pada “*intra generation equity*” dalam berbagai kegiatan pembangunan, menjadi konsep yang memperhatikan baik “*intra generation equity*” maupun “*extra generation equity*” dalam pembangunan lingkungan.³

Pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya.⁴ Ada 3 (tiga) hal penting dalam pembangunan berkelanjutan, diantaranya pengelolaan sumber alam secara

³ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Refika Aditama, Edisi III, Bandung, 2011, hlm. 51.

⁴ *Ibid.*

bijaksana, pembangunan berkesinambungan sepanjang masa, dan peningkatan kualitas hidup.⁵

Proses pembangunan berkelanjutan yang dilaksanakan di Indonesia berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pertama sekali dituangkan di dalam kebijaksanaan nasional melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor II/MPR/ 1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Saat ini, konsep pembangunan berkelanjutan dapat dijumpai di dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Salah satu kebijaksanaan dalam pengembangan pembangunan berkelanjutan adalah di dalam bidang lingkungan hidup dengan cara melestarikan dan melindungi lingkungan hidup dari kerusakan dan pencemaran akibat perilaku manusia dan industri. Pertimbangan kewajiban melestarikan lingkungan hidup dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, bahwa ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat.

Kegiatan pembangunan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya

⁵ RM. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 199.

tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Oleh karena itu, lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.⁶

Pelaksanaan kegiatan usaha dan atau kegiatan harus memperhatikan penataan terhadap ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang diwajibkan untuk membuat atau melaksanakan Analisis mengenai dampak lingkungan hidup, maka rencana pengelolaan dan rencana pemantauan lingkungan hidup yang wajib dilaksanakan oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan⁷.

Di dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup (UUPPLH) menyatakan bahwa dalam melaksanakan sistem perizinan dalam setiap usaha/kegiatan maka setiap kegiatan tersebut wajib memperoleh izin lingkungan dan wajib memperhatikan:

- a) Rancana tata ruang
- b) Pendapat masyarakat

⁶ Lintje Anna Marpaung, *Analisis Penyelenggaraan Penataan Ruang Dalam perspektif Pembangunan Berkelanjutan di Kabupaten Lampung Timur*, Jurnal Pranata Hukum Volume 9 Nomor 1 Januari 2014, hlm. 16-17.

⁷ *Ibid.*, hlm. 17.

- c) Pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut.

Peranan tata ruang pada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumber daya optimal dengan sedapat mungkin menghindari konflik pemanfaatan sumber daya, mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup serta meningkatkan keselarasan. Dalam lingkup tata ruang itulah maka pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep ruang dalam pembangunan.⁸

Kenyataan yang terjadi akhir-akhir ini menegaskan beberapa isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional yaitu:

- a. Pertama, terjadinya konflik kepentingan antar sektor, seperti pertambangan, lingkungan hidup, kehutanan, prasarana wilayah, dan sebagainya.
- b. Kedua, belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyelaraskan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana dan program sektor;
- c. Ketiga, terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan. Penyebabnya adalah inkonsistensi kebijakan terhadap rencana tata ruang serta kelemahan dalam pengendalian pembangunan;
- d. Keempat, belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN);

⁸ Suwitno Y. Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Lembaga Penelitian (LEMLIT) Universitas Negeri Gorontalo, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 3 September 2013, hlm. 1

- e. Kelima, belum adanya keterbukaan dan keikhlasan dalam menempatkan kepentingan sektor dan wilayah dalam kerangka penataan ruang; dan
- f. Keenam, kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan⁹.

Pada dasarnya bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota secara umum dapat diartikan sebagai suatu rencana tata ruang fisik yang menggambarkan garis besar pola penggunaan tanah, untuk mencapai efisiensi pemanfaatan lahan yang lebih baik. Meskipun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota mempunyai sasaran pengaturan aspek fisik, namun dalam penyusunannya harus didasarkan oleh berbagai pertimbangan baik segi sosial, ekonomi maupun politis.

Penyusunan rencana tata ruang di masa lalu pada umumnya sudah baik namun dalam beberapa hal produk rencana tata ruang yang dihasilkan masih belum diacu dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini disebabkan beberapa hal diantaranya adalah data dan informasi yang digunakan kurang akurat dan belum meliputi analisis pemanfaatan sumberdaya ke depan, penyusunan rencana tata ruang sering dilaksanakan hanya untuk memenuhi kewajiban pemerintah (Pusat dan Daerah) sesuai Undang-undang dan Peraturan Daerah, rencana tata ruang uang disusun, terutama di tingkat daerah, seringkali dianggap sebagai produk satu instansi tertentu dan belum menjadi dokumen milik semua instansi karena penyusunannya belum melibatkan berbagai pihak¹⁰.

⁹ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁰ Deddy Koespramoedyo, *Keterkaitan Rencana Pembangunan Nasional Dengan Penataan Ruang*, Bappenas, Jakarta, 2008, hlm. 3.

Permasalahan lain yang terjadi terkait dengan perencanaan tata ruang adalah seringkali perencanaan suatu kegiatan yang menggunakan ruang secara *blue print* tidak tergambar secara detail di dalam suatu peta rencana yang dapat menyebabkan pada pelanggaran di dalam pemanfaatan ruang¹¹.

Suatu rencana kota pada hakekatnya merupakan pengaturan lahan secara umum dan menyeluruh, serta mengemukakan segi-segi perencanaan kota yang bersifat operasional melalui perencanaan struktur kota yang jelas. Di dalam perencanaan tersebut telah dikemukakan besaran luas atau besaran pengembangan fisik wilayah yang merupakan bagian terbangun kota pada masa yang akan datang. Dengan perkataan lain Rencana Tata Ruang Wilayah Kota merupakan kebijaksanaan pembangunan dan pengembangan Tata Ruang Fisik kota yang teratur, serasi, luwes dan optimal sesuai dengan kebijaksanaan penduduk dan kegiatannya serta sesuai dengan kebijaksanaan, yang diarahkan dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat memberikan arahan bagi kecenderungan perkembangan fisik kota di masa mendatang.

Dalam pelaksanaannya, ternyata keberadaan tata ruang dan tata wilayah seringkali tidak diindahkan oleh para pelaku kegiatan usaha. Di Kota Medan saat ini terjadi pembangunan pesat terutama gedung-gedung yang berfungsi sebagai pusat perbelanjaan, apartemen, sekaligus hotel. Bangunan tersebut misalnya seperti Gedung Podomoro City di Jalan Putri Hijau Medan, Gedung Manhattan Mall Medan Jalan Binjai. Bangunan itu yang telah menjadi permasalahan tersendiri jika dilihat perspektif lingkungan dan tata ruang.

¹¹ *Ibid.*

Pada dasarnya bahwa sifat penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota adalah menyeluruh dan terpadu dengan beberapa pendekatan sesuai dengan kaidah-kaidah planologis yang mencakup penilaian normatif, ekstrapolatif dan struktural baik pada sektor-sektor pertumbuhan dan perkembangan kota maupun pola tingkah laku dan aspirasi masyarakat kota itu sendiri.

Dalam Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, tertulis Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah sebagai bentuk dari upaya untuk menciptakan tertib tata ruang. Untuk tercapainya konsistensi pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang ditetapkan maka diperlukan pengendalian pemanfaatan ruang melalui perizinan di samping peraturan zonasi, pemberian insentif dan disinsentif, serta penanganan sanksi. Mekanisme perizinan yaitu usaha pengendalian melalui penerapan prosedur dan ketentuan yang ketat yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan ruang. Salah satu bentuk perizinan yang dimaksud adalah Izin Mendirikan Bangunan. Sebagai bentuk perizinan terutama dalam hal perizinan bangunan, Izin Mendirikan Bangunan (IMB) berkedudukan sebagai pengendali penggunaan lahan dalam perwujudan rencana kota.

Bangunan merupakan perwujudan dari pemanfaatan ruang, oleh karenanya dalam setiap proses pembangunan harus diawasi dan selaras dengan aturan penataan ruang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menjamin kepastian hukum dan ketertiban umum dalam proses penyelenggaraan bangunan.

Fungsi utama Rencana Tata Ruang Wilayah Kota adalah sebagai wadah bagi kepentingan/aspirasi Pemerintah dan masyarakat. Dalam pembangunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota sebenarnya merupakan wadah mengkoordinasikan kegiatan perkembangan. Oleh sebab itu setelah ditetapkan rencana secara hukum, rencana tersebut harus ditaati oleh semua pihak yang berkepentingan dan berkewajiban membangun kota tersebut.

Antara sifat dan fungsi dari tata ruang kota dan wilayah di Kota Medan tidak berjalan dengan maksimal, hal ini dibuktikan bahwa terjadinya pelanggaran terhadap kedudukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan Tahun 2011-2031.

Ketidaktegasan penindakan hukum terhadap pelanggaran ini mengakibatkan berkurang sampai hilangnya kewibawaan hukum di mata masyarakat, sehingga masyarakat yang tidak melanggar akan ikut-ikutan melakukan pelanggaran. Peraturan yang mengatur GSB adalah Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 441/KPTS/1998 tentang Persyaratan Teknis Bangunan Gedung; Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan Tahun 2011-2031. Berkaitan dengan hal tersebut, perlu dicarikan penyelesaian hukum dengan merujuk pada peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam menertibkan penataan ruang di Indonesia, dilakukanlah sebuah upaya pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan secara sistematis melalui peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta sanksi. Sanksi dalam UUPR terdiri dari sanksi administratif dan sanksi pidana. Pengenaan sanksi dalam undang-undang tersebut bukan hanya diberikan kepada pemanfaat ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan pemanfaatan ruang, tetapi juga dikenakan pula kepada pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Sudah satu dekade berlalu sejak terbitnya UUPR, seharusnya undang-undang tersebut cukup efektif dalam menyelesaikan permasalahan tata ruang yang ada. Akan tetapi, kenyataannya sampai saat ini banyak kasus-kasus tata ruang di masa lalu yang belum terselesaikan, bahkan kian hari pelanggaran tata ruang semakin banyak terjadi dan menambah catatan-catatan pelanggaran tata ruang di Indonesia.

Dalam hal pilihan penegakan hukum secara pidana dianggap sebagai langkah strategis dalam rangka tercapainya penataan ruang yang baik, Hendaknya penetapan sanksi berjenjang dimulai peringatan, denda, pencabutan izin, merupakan langkah awal sebelum proses pidana, kecuali dalam hal terjadi pelanggaran dan penyimpangan secara meluas terhadap penataan ruang yang mengakibatkan kerugian besar, apalagi sampai dengan menimbulkan korban jiwa.¹²

¹² <http://mediatataruang.com/polda-jabar-penegakan-hukum-tata-ruang/> diakses pada tanggal 21 Maret 2018 jam 18. 30 WIB.

Fenomena adanya pelanggaran terhadap penataan ruang, termasuk dalam konteks otonomi daerah, baik yang dilakukan jajaran pemerintahan sendiri maupun warga masyarakat, termasuk para penanam modal asing (PMA) harus diakhiri dan diperlukan tindakan hukum. Oleh karena itu, POLRI selaku aparat penegak hukum bersama instansi yang berada pada lingkup tugas dan tanggung jawab dalam penataan ruang perlu bersinergi dalam upaya menjembatani kompleksitas permasalahan dalam hal penataan ruang.¹³

Ketentuan sanksi pidana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 yang dinilai tidak efektif dengan menyesuaikan dengan pembangunan berwawasan lingkungan hidup. Selain itu, pemerintah harus memberikan porsi atau tempat kepada masyarakat dalam penyusunan penataan ruang sebagai bentuk penyerapan aspirasi masyarakat terhadap lingkungan daerahnya.

Perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang dikenal dengan istilah delik. Delik dibagi dalam delik formil dan delik materiil. Menurut Lamintang,¹⁴ delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang. Sedangkan delik materiil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan ditimbulkannya akibat yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.

UUPR memperkenalkan tindak pidana yang dibagi dalam delik formil dan delik materiil. Berikut merupakan delik formil yang tercantum dalam UUPR:

¹³ *Ibid.*

¹⁴ P. A. F. Lamintang, *Dasar Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 213.

Pasal 70 ayat (1)

Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 71

Setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf c, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 73 ayat (1)

Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Sementara, yang termasuk dalam delik materiil adalah sebagai berikut:

Pasal 69 ayat (1)

Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 72

Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa delik formil dan delik materiil dalam UUPR didefinisikan sebagai berikut:

1. Delik formil adalah perbuatan melawan hukum terhadap aturan-aturan hukum administrasi tata ruang, untuk pembuktian terjadinya delik formil tidaklah diperlukan membuktikan perubahan fungsi ruang seperti delik materiil, akan

tetapi cukup membuktikan pelanggaran terhadap hukum administrasi seperti izin pemanfaatan ruang.

2. Delik materiil adalah perbuatan melawan hukum yang menyebabkan perubahan fungsi ruang, untuk pembuktiannya tidaklah diperlukan membuktikan pelanggaran terhadap aturan-aturan administrasi seperti izin pemanfaatan ruang.

Banyaknya pelanggaran tata ruang yang terjadi menimbulkan pertanyaan, apakah sanksi yang terkandung dalam UUPR dan peraturan pelaksana di bawahnya sangatlah ringan sehingga tidak bisa menimbulkan efek jera dan rasa takut.

UUPR sebenarnya adalah *lex specialis* dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria (UUPA). Namun bukan berarti UUPR hanya dipandang sebagai hukum administrasi yang mengandung sanksi pidana atau dikenal dengan istilah “Pidana Administratif”. UUPR sejatinya adalah undang-undang khusus yang mengatur mengenai hukum pidana tata ruang.

Kedudukan sanksi administratif dan sanksi pidana dalam UUPR sangat erat kaitannya dalam upaya penegakan hukum tata ruang. Keberadaan sanksi administratif dalam UUPR diakui secara legalitas normatif dalam ketentuan Pasal 62 yang menyatakan, “Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, dikenai sanksi administratif”. Dalam Pasal 63 UUPR disebutkan bahwa sanksi administratif terdiri dari:

- a) peringatan tertulis;
- b) penghentian sementara kegiatan;

- c) penghentian sementara pelayanan umum;
- d) penutupan lokasi;
- e) pencabutan izin;
- f) pembatalan izin;
- g) pembongkaran bangunan;
- h) pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i) denda administratif.¹⁵

Sanksi administratif merupakan instrumen yuridis yang bersifat *reparatoir*, artinya memulihkan keadaan seperti semula, oleh karena itu pendayagunaan sanksi administratif dalam penegakan hukum tata ruang sangat penting untuk memulihkan fungsi ruang yang rusak. Selain itu, penerapan sanksi administratif dilakukan tanpa harus melalui proses pengadilan (non yustisial), sehingga penerapan sanksi administratif relatif lebih cepat dibandingkan dengan sanksi lainnya.

Bentuk sanksi administratif dalam UUPR terbilang cukup banyak dan tercantum dengan jelas, selain itu ketentuan mengenai kriteria serta tata cara pengenaan sanksi administratif tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Hal ini menandakan bahwa banyak cara yang dapat dilakukan untuk dapat menyelesaikan permasalahan tata ruang sebagai upaya penegakan hukum tata ruang di Indonesia.

Selanjutnya mengenai sanksi pidana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 69-74 UUPR. Sanksi pidana yang tercantum dalam UUPR cukuplah bervariasi

¹⁵ Pasal 63 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

dengan sistematika sanksi kumulatif penjara dan denda serta dapat menggabungkan sanksi pidana dan sanksi administratif. Secara menyeluruh lamanya hukuman penjara yang dapat dijatuhkan antara 1-15 tahun dengan besaran denda yang dijatuhkan paling banyak lima miliar rupiah. Selain itu khusus untuk pemberi izin, selain dikenakan penjara dan denda dapat dikenakan pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak hormat dari jabatannya.

Ketentuan pidana yang terdapat dalam UUPR tidak memberikan batasan apakah sanksi pidana yang terdapat dalam undang-undang tersebut harus dilaksanakan berdasarkan prinsip *ultimum remedium* atau prinsip *premium remedium*. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya satu pasal ataupun penjelasan dalam undang-undang yang memuat prinsip penerapan sanksi pidana.

Menurut Sudarto,¹⁶ dalam menghadapi masalah sentral, yang sering disebut masalah kriminalisasi yang merupakan pendekatan kebijakan kriminal yang berorientasi kepada kebijakan sosial maka harus pula diperhatikan beberapa hal. Pertama, penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata berdasarkan Pancasila; Kedua, perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yakni perbuatan yang mendatangkan kerugian atas warga masyarakat. Ketiga, penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost-benefit principle*). Keempat, penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-

¹⁶ Sudarto dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 161.

badan penegak hukum, yakni jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).¹⁷ Dengan berdasarkan pemikiran yang demikian, maka prinsip *ultimum remedium* dalam konteks tata ruang dapatlah dikedepankan. Pidana digunakan sebagai senjata pamungkas atau obat terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan tindak pidana.

Berbeda hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam di atas. Selain pidana denda sebagaimana dimaksud di atas, korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha; dan/atau pencabutan status badan hukum.¹⁸

Pada dasarnya antara sanksi administratif dan sanksi pidana dalam UUPR khususnya tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) memiliki kedudukan yang sederajat. Antara sanksi administratif diperuntukan kepada perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma administratif, sedangkan sanksi pidana dapat dikenakan terhadap perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma hukum pidana tata ruang.

Rendahnya sanksi hukum bagi pelanggar larangan bangunan gedung yang melebihi GSB turut berpengaruh terhadap perilaku masyarakat dalam mematuhi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung. Pelanggaran terhadap pendirian bangunan yang melebihi GSB

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

dapat dikenakan ketentuan Pasal 184 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung .

Adapun ketentuan sebagaimana diatur Pasal 184 menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah). Tindak pidana tersebut adalah pelanggaran. Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa pengaturan bangunan gedung bertujuan untuk mewujudkan bangunan yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan yang serasi dan selaras dengan lingkungannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 184 tersebut dapat diketahui bahwa pelanggaran terhadap ketentuan bangunan gedung yang melebihi GSB sanksinya cukup ringan yaitu pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah). Kenyataannya pidana tersebut kurang dapat memberikan efek “menakutkan” bagi masyarakat.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa faktor hukum pada Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung khususnya mengenai ketentuan pidananya masih lemah. Ketentuan pidana dalam Pasal 184 belum memberikan “daya paksa” kepada masyarakat untuk mematuhi ketentuan tersebut.

Lemahnya sanksi hukum membuat masyarakat mengabaikan ketentuan-ketentuan dalam pembangunan gedung dan bangunan. Masih dijumpai masyarakat yang mendirikan bangunan gedung tidak sesuai ketentuan seperti melanggar GSB.

Selama ini belum ada sanksi yang diterapkan secara fisik kepada pelaku pelanggaran GSB. Sanksi yang diberikan umumnya diberikan berupa sanksi administratif dan sanksi yang ditujukan kepada bangunan gedung seperti penghentian sementara hingga pembongkaran sehingga pelanggaran masih terus berlangsung.

Lemahnya sanksi terhadap pelanggaran GSB tercermin bahwa masyarakat rata-rata tidak mengetahui tentang ketentuan GSB dalam membangun bangunan gedung. Walaupun melanggar tidak terlalu mengkhawatirkan, karena umumnya sanksinya tidak berat. Penindakannya sanksi administrasi dan atau sanksi paling berat pembongkaran bangunan gedung. Berbeda apabila sanksinya pidana yang berat seperti pidana penjara tentu akan lain persoalannya. Masyarakat tentu akan takut jika sanksinya berupa sanksi pidana.

Pelanggaran masih saja ada, karena masyarakat tidak mempunyai kekhawatiran jika melakukan pelanggaran. Masyarakat cenderung menunjukkan sikap yang biasa-biasa saja, karena sanksi yang lemah. Berbeda dengan sikap orang yang melakukan pelanggaran hukum pidana dengan sanksi yang tegas menjadikan masyarakat ketakutan saat harus berhadapan dengan penegak hukum.

Dari uraian tersebut di atas, nampak bahwa faktor hukum, khususnya yang berkaitan dengan sanksi mempunyai pengaruh cukup kuat terhadap terjadinya pelanggaran GSB. Lemahnya sanksi yang diancamkan bagi pelaku tidak cukup daya paksa.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk meneliti dengan judul **“Rekonstruksi Regulasi Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan”**.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Pelaksanaan Regulasi Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Saat Ini Belum Mencerminkan Keadilan?
2. Apa Kelemahan-Kelemahan Regulasi Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Saat Ini?
3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menemukan Pelaksanaan Regulasi Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Saat Ini.
2. Untuk menganalisis dan menemukan Kelemahan-Kelemahan Regulasi Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Saat Ini.
3. Untuk merekonstruksi Regulasi Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka penyusunan disertasi diharapkan memiliki 2 (dua) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Untuk menemukan teori atau gagasan pemikiran baru bidang ilmu hukum bagi kalangan akademis mengenai Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan.

Adapun penemuan teori hukum barunya adalah: Teori penegakan Hukum GSB yang Berkeadilan Pancasila, artinya suatu Suatu Teori tentang Penegakan Hukum GSB (Garis Sempadan Bangunan) dengan ide keseimbangan dalam penegakan tersebut dan nilai-nilai keadilan untuk mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata berdasarkan Pancasila.

2. Secara Praktis

Berharap hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan, dalam kaitannya dengan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan.

E. Kerangka Konseptual

1. Rekonstruksi

Merenkonstruksi adalah membentuk kembali, membangun kembali dapat berupa fakta-fakta ataupun ide-ide atau melakukan *remodel*. Rekonstruksi berasal dari kata *reconstruction* yang diberi pengertian tentang penyusunan kembali, pembangunan kembali atau menata ulang dan dapat juga diberikan reorganisasi. Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) adalah sebagai “*the act or process of building recreating, reorganizing something*”.¹⁹

Salah satunya seperti yang disebutkan rekonstruksi itu mencakup 3 (tiga) poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, Namun demikian lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.²⁰

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat peneliti simpulkan maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah Rekonstruksi Regulasi Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan.

¹⁹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publising Co, Edisi ke-enam, Minnessotta, 1990, hlm 1272

²⁰ Yusuf Qardhawi dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya, 2014.

2. Konsep Tata Ruang

Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).²¹

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.²² Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.²³ Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.²⁴ Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.²⁵ Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.²⁶ Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.²⁷

²¹ Hasni, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 119.

²² Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pasal 1 ayat (1).

²³ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (2).

²⁴ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (3).

²⁵ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (4).

²⁶ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (5).

²⁷ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (6).

Ketentuan mengenai tata ruang kawasan perkotaan dan/atau rencana bangunan dan lingkungan. Tata ruang dan lokasi juga diatur pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yang tertuang pada Pasal 26 Ayat (3) yang menyatakan, bahwa rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.

Tata ruang perkotaan lebih kompleks dari tata ruang perdesaan, sehingga perlu lebih diperhatikan dan direncanakan dengan baik. Dampak dari rencana tata ruang di wilayah perkotaan yang tidak diikuti adalah kesemrawutan kawasan mengakibatkan berkembangnya kawasan kumuh yang berdampak kepada gangguan terhadap sistem transportasi, sulitnya mengatasi dampak lingkungan yang berimplikasi kepada kesehatan, sulitnya mengatasi kebakaran bila terjadi kebakaran.

Di dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup (UUPPLH) menyatakan bahwa dalam melaksanakan sistem perizinan dalam setiap usaha/kegiatan maka setiap kegiatan tersebut wajib memperoleh izin lingkungan dan wajib memperhatikan Rancana tata ruang; Pendapat masyarakat; dan Pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut.

Peranan tata ruang pada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumber daya optimal dengan sedapat mungkin menghindari konflik pemanfaatan sumber daya, mencegah timbulnya kerusakan

lingkungan hidup serta meningkatkan keselarasan. Dalam lingkup tata ruang itulah maka pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep ruang dalam pembangunan.²⁸

Pada dasarnya bahwa sifat penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota adalah menyeluruh dan terpadu dengan beberapa pendekatan sesuai dengan kaidah-kaidah planologis yang mencakup penilaian normatif, ekstrapolatif dan struktural baik pada sektor-sektor pertumbuhan dan perkembangan kota maupun pola tingkah laku dan aspirasi masyarakat kota itu sendiri.

3. Konsep GSB (Garis Sempadan Bangunan)

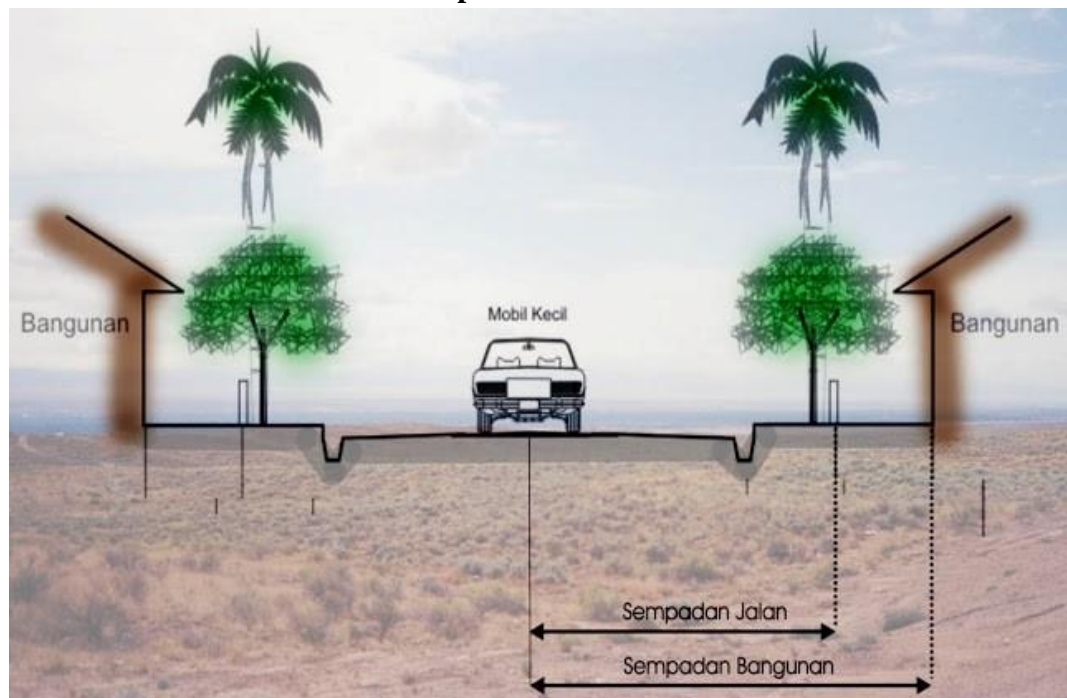
GSB dibuat supaya setiap orang tak semaunya membangun sebuah bangunan. Selain itu GSB tersebut nantinya juga berguna untuk terciptanya pemukiman yang nyaman, rapi dan aman. Membangun rumah bagaikan kita akan menyeberang sebuah jalan. Anda harus lihat kekiri dan kekanan terlebih dahulu agar selamat sampai ke seberang. Begitu juga dalam hal membangun rumah, banyak aspek yang perlu Ada perhatikan supaya nyaman untuk dihuni.

Dalam penjelasan di Pasal 13 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002, Garis Sempadan Bangunan atau GSB tersebut memiliki arti sebuah garis yang membataskan jarak bebas minimum dari sisi terluar sebuah massa bangunan terhadap batas lahan yang dikuasai. Pengertian ini dapat disimpulkan bahwa GSB ialah batas bangunan yg diperbolehkan untuk dibangun rumah

²⁸ Suwitno Y. Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Lembaga Penelitian (LEMLIT) Universitas Negeri Gorontalo, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 3 September 2013, hlm. 1

atau gedung. Untuk lebih jelasnya dapat digambarkan seperti dalam gambar berikut ini:

Gambar 1.1. Garis Sempadan Jalan



Sumber: *google image*²⁹

Patokan serta batasan untuk cara mengukur luas GSB (Garis Sempadan Bangunan) ialah as atau garis tengah jalan, tepi pantai, tepi sungai, rel kereta api, dan/atau juga jaringan tegangan tinggi. Hingga kalau sebuah rumah kebetulan berada di pinggir sebuah jalan, maka garis sempadannya diukur dari garis tengah jalan tersebut sampai sisi terluar dari bangunan di tanah yang dikuasai si pemilik.

Garis Sempadan ini muncul karena bangunan biasanya berbatasan dengan jalan, tepi sungai, tepi pantai, rel kereta api, jaringan tegangan tinggi,

²⁹ <https://www.arsitur.com/2018/03/garis-sempadan-bangunan.html>, diakses pada tanggal 28 Maret 2018 Jam 22.00 WIB.

ataupun bangunan tetangga. Manfaat dari GSB ini tiada lain adalah untuk ketertiban kawasan dan kenyamanan publik. Selain itu adanya aturan GSB dari pemerintah ini juga mencegah resiko kecelakaan dan kerusakan akibat posisi bangunan yang keliru.³⁰

Sempadan juga penting untuk menjaga jarak pandang pengendara kendaraan bermotor. Jika sebuah bangunan yang diletakan di pertigaan terlalu mepet ke depan jalan, maka pengendara akan kesulitan melihat kendaraan yang berada di seberangnya sehingga rawan resiko kecelakaan. Selain itu, sempadan bangunan di area jalan dengan pertokoan juga penting sehingga jarak sempadan yang tak terbangun bisa digunakan untuk area parkir.

Aturan GSB masing-masing wilayah di Indonesia berbeda sesuai dengan peruntukan lahan dan kondisi lingkungan sekitar. Jadi untuk mendapatkannya harus mencari data GSB dari wilayah setempat. Untuk pemukiman perumahan, standar GSB yang diberikan biasanya berkisar antara 3 – 5 meter dari jalan atau sebesar setengah dari lebar jalan. Sementara untuk jarak ke samping menyesuaikan dengan tinggi bangunan.³¹ Namun, kenyataannya masih banyak masyarakat yang lebih memilih untuk menghabiskan lahannya daripada menyisihkan untuk sempadan. Alasan utamanya karena lahan sangat mahal, terutama di kota besar.

4. Konsep Penegakan Hukum Pelanggaran Garis Sempadan Bangunan

Pada dasarnya, setiap bangunan gedung harus memenuhi setiap persyaratan dalam undang-undang, baik persyaratan administratif maupun

³⁰ Ibid.

³¹ <https://kontraktorsyariah.com/2018/07/02/mengenal-apa-itu-garis-sempadan-bangunan-desain-arsitek-malang/> diakses pada tanggal 2 Februari 2018 Jam 22.00 WIB.

persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Hal ini diatur lebih jelas dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (“PP 36/2005”) yang berbunyi:

- 1) Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung.
- 2) Persyaratan administratif bangunan gedung meliputi:
 - a. status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
 - b. status kepemilikan bangunan gedung; dan
 - c. izin mendirikan bangunan gedung.
- 3) Persyaratan teknis bangunan gedung meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung.
- 4) Persyaratan administratif dan persyaratan teknis untuk bangunan gedung adat, bangunan gedung semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai kondisi sosial dan budaya setempat.

Pada dasarnya, dalam penyelenggaraan bangunan gedung, pemilik bangunan gedung mempunyai kewajiban: (a) menyediakan rencana teknis bangunan gedung yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan sesuai dengan fungsinya; (b) memiliki izin mendirikan bangunan (IMB); (c) melaksanakan pembangunan bangunan gedung sesuai dengan rencana teknis yang telah disahkan dan dilakukan dalam batas waktu berlakunya izin mendirikan bangunan; (d) meminta pengesahan dari Pemerintah Daerah atas perubahan

rencana teknis bangunan gedung yang terjadi pada tahap pelaksanaan bangunan.

Sebelum mendirikan bangunan dan mengajukan permohonan IMB, pemilik lahan harus mengetahui berbagai garis sempadan yang terdapat di lahan yang dimiliki. Namun pada umumnya, pemilik lahan mengabaikan dengan alasan tidak menyadari atau melupakan keberadaan garis batas tersebut setelah beberapa waktu, dan ingin melakukan modifikasi terhadap bangunan. Hal ini seharusnya bisa dihindari karena setiap kali melakukan perubahan terhadap bangunan, IMB harus diurus ulang, sehingga kembali mendapat pemberitahuan mengenai garis sempadan yang berlaku.

Penegakan hukum tata ruang merupakan salah satu agenda yang harus menjadi prioritas pemerintah dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). Bahkan penegakan hukum tata ruang seharusnya bukan hanya menjadi agenda di tingkat pemerintah pusat tetapi harus juga menjadi agenda pemerintah daerah. Hal yang demikian ini berkaitan dengan tujuan pencapaian penyelenggaraan ruang bahwa untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang, dilakukan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang. Pengawasan ini dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Oleh karenanya upaya penegakan hukum tata ruang adalah sebuah pekerjaan rumah bagi semua pihak, semua sektor dan seluruh komponen

perumus kebijakan, baik itu pemerintah dan penyelenggara negara lainnya, tidak terkecuali masyarakat secara umum. Hal ini karena praktek keruangan bukan merupakan monopoli perilaku dari pegawai atau pejabat pemerintah saja, tetapi justru perilaku kolektif yang melibatkan hampir semua unsur dalam masyarakat. Sederhananya, *supply* tidak akan terjadi kalau tidak ada *demand*.

Penyusunan strategi penegakan hukum tata ruang harus didahului oleh adanya itikad kolektif, yaitu *willingness* dari semua pihak yaitu pemerintah, penyelenggara negara lainnya, dan masyarakat luas untuk bersama-sama tidak memberikan toleransi sedikitpun terhadap pelanggar tata ruang. Selama ini pelanggaran tata ruang masih dianggap sesuatu yang wajar terjadi. Padahal pelanggar tata ruang khususnya melanggar delik pidana tata ruang haruslah dicitrakan dan diperlakukan sebagai pelaku kejahatan, sama halnya dengan tindak pidana lainnya yang harus ditangani secara hukum.

Persoalan utama dilanggarnya tata ruang di Indonesia adalah karena penegakan hukumnya yang lemah. Undang-Undang Penataan Ruang mengatur 3 (tiga) sanksi, yaitu sanksi administrasi (diatur dalam Pasal 62 sampai dengan 64), sanksi perdata (Pasal 66, 67 dan 75) dan sanksi pidana (Pasal 69 sampai dengan 74). Sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 69 sampai dengan 71 ditujukan pada perilaku yang melanggar kewajiban yang diatur dalam Pasal 61 yaitu: (a) Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan; (b) Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; (c) Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam

izin pemanfaatan ruang dan (d) Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan milik umum. Namun demikian, Pasal 62 dan 63 memberikan sanksi administratif terhadap perilaku serupa, sehingga dalam penerapannya akan menimbulkan kerancuan terkait sanksi yang akan diberikan.

5. Konsep Keadilan

Pembicaraan tentang keadilan merupakan suatu kewajiban ketika berbicara tentang filsafat hukum, hal ini karena salah satu tujuan hukum adalah keadilan dan ini merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Memahami pengertian keadilan memang tidak begitu sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang pengertian keadilan. Namun untuk memahami tentang makna keadilan tidaklah semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para sarjana, karena ketika berbicara tentang makna berarti sudah bergerak dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai pada hakikat yang paling dalam.³² Tentang rumusan keadilan ini ada dua pendapat yang sangat mendasar yang perlu diperhatikan: Pertama, pandangan atau pendapat awam yang pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan dalil neraca hukum yakni takaran hak dan kewajiban. Kedua, pandangan para ahli hukum seperti Purnadi Purbacaraka yang pada dasarnya

³² Angkasa, *Filsafat Hukum*, Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, 2010, hlm.105.

merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum.³³

Filosofi utama dari hakekat hukum adalah keadilan, tanpa keadilan hukum tidak layak disebut hukum. Realitas hukum dalam masyarakat kadang berbeda dengan yang dicita-citakan yang menyebabkan semakin menjauhkan hukum hukum dari hakekatnya. Keadilan menjadi jargon, belum menjiwai seluruh aspek hukum. Tarik menarik antara keadilan, kepastian dan ketertiban hukum menjadi isu penting dalam pengembangan hukum. Isu penting tersebut kemudian menjadi problematika pokok ketika melaksanakan penegakan hukum. Penegakan hukum oleh para pengemban hukum menghadapi dilema pilihan antara keadilan, kepastian dan ketertiban. Dilema atas pilihan sangat rumit atas dampak yang ditimbulkan, di mana akan ada pengorbanan dari satu atau dua cita hukum ketika pilihan sudah ditentukan. Dalam penegakan hukum, ketika pengemban hukum memilih untuk mengutamakan kepastian hukum maka 2 (dua) cita hukum yaitu keadilan dan ketertiban akan dikesampingkan.³⁴

Akhir-akhir ini, keadilan merupakan hal yang senantiasa dijadikan topik utama dalam setiap penyelesaian masalah yang berhubungan dengan penegakan hukum. Banyaknya kasus hukum yang tidak terselesaikan karena ditarik ke masalah politik membuat keadilan semakin suram dan semakin jauh dari harapan masyarakat. Kebenaran hukum dan keadilan

³³ Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2015, hlm.176.

³⁴ Anthon F. Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis: Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 138.

dimanipulasi dengan cara yang sistematis sehingga peradilan tidak menemukan keadaan yang sebenarnya.

Salah satu penghambat penegakan hukum tata ruang di Indonesia adalah masih tingginya ego sektoral. Penataan ruang merupakan urusan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, maka sangat diperlukan koordinasi dengan semua pihak yang mempunyai keterlibatan dalam tata ruang. Oleh karenanya upaya penegakan hukum tata ruang adalah sebuah pekerjaan rumah bagi semua pihak, semua sektor dan seluruh komponen perumus kebijakan, baik itu pemerintah dan penyelenggara negara lainnya, tidak terkecuali masyarakat secara umum. Hal ini karena praktek keruangan bukan merupakan monopoli perilaku dari pegawai atau pejabat pemerintah saja, tetapi justru perilaku kolektif yang melibatkan hampir semua unsur dalam masyarakat.

Semua pihak yaitu pemerintah, penyelenggara negara lainnya, dan masyarakat luas untuk bersama-sama tidak memberikan toleransi sedikitpun terhadap pelanggar tata ruang. Selama ini pelanggaran tata ruang masih dianggap sesuatu yang wajar terjadi. Padahal pelanggar tata ruang khususnya melanggar delik pidana tata ruang haruslah dicitrakan dan diperlakukan sebagai pelaku kejahatan, sama halnya dengan tindak pidana lainnya yang harus ditangani secara hukum.

Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair, maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap

hukum (*law abiding*) dan fair. Tindakan memenuhi atau mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembentukan hukum jika sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Ukuran keadilan sebagaimana di singgung di atas sebenarnya menjangkau wilayah yang ideal atau berada dalam wilayah cita, dikarenakan berbicara masalah keadilan, berarti sudah dalam wilayah makna yang masuk dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai hakikat yang paling dalam.

F. Kerangka Teori

1. *Grand Theory* (Teori Utama): Teori Keadilan

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethic*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dalam buku *nichomachean ethic*, buku itu ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti anggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Pada

dasarnya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan akan tetapi bukan persamarataan.³⁵

Aristoteles membedakan hak persamaannya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara di hadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya.³⁶

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan *distributief* dan keadilan *commutatief*. Keadilan *distributief* adalah keadilan yang diberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan *commutatief* adalah memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls seperti *A Theory of Justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls dipandang sebagai perspektif *liberal egalitarian of social justice*, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama bagi hadirnya institusi-institusi sosial (*social Institutions*) akan tetapi kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah

³⁵ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hlm. 14.

³⁶ *Ibid.*

memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan. Secara *specific*, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya dikenal dengan posisi asli (*original position*) dan selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*).³⁷

Pandangan John Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu didalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan yang lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu posisi asli yang bertumpu pada pengertian *ekulibrium reflektif* dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*) dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of Society*).³⁸

Sementara konsep selubung ketidaktahuan diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang yang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk pada posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang.³⁹

Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai *Justice Fairness*. Dalam Pandangan John Rawls terhadap konsep posisi asli terdapat

³⁷ *Ibid.*

³⁸ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hlm. 15.

³⁹ *Ibid.*

prinsip-prinsip keadilan utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat *universal*, hakiki dan *kompitanel* dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu. Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*).⁴⁰

2. **Middle Theory (teori tengah): Teori Negara Hukum.**

Pemikirannya tentang negara berkaitan dengan filsafat dualismenya (dunia fenomen dan dunia eidos). Dalam dunia fenomen terdapat negara-negara yang riil dan kurang sempurna, sedangkan dalam dunia eidos terdapat negara ideal. Pencetus pertama negara adalah Plato (427 SM-347 SM). Ia seorang filsuf Yunani yang terkenal, gurunya Aristoteles dan dia berguru kepada Socrated.⁴¹ Plato hidup di Athena sebagai guru sekolah filsafat dalam rumah yang dinamakan Akademia.⁴² Tujuannya adalah mendidik orang-orang muda dalam keutamaan warga-warga polis yang benar. Politeia dan Nomoi dua karangan Plato dalam bentuk dialog yang berkaitan dengan negara.

⁴⁰ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hlm. 14.

⁴¹ Juhaya S. Praja, *Aliran-aliran Filsafat dan Etika*, Prenada Media, Jakarta, 2008, hlm. 2.

⁴² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 22.

Artinya bagi Plato negara adalah empiris, tetapi kurang sempurna dan ada negara ideal. Negara ideal adalah negara yang teratur secara adil.⁴³ Aturan itu merupakan aturan model absolute bagi aturan hidup manusia.

Filsuf ini menyarankan untuk membentuk undang-undang dan semua undang-undang tersebut dihimpun dalam kitab undang-undang agar terdapat kepastian hukum. Dengan adanya kitab undang-undang ini, masyarakat terbuka untuk mempelajari manfaat mentaati hukum. Dengan demikian, dasar ketaatannya bukan disebabkan oleh rasa takut dihukum, melainkan oleh kesadaran hukumnya.⁴⁴

Ide Plato tentang Negara dipertegas oleh muridnya Aristoteles.⁴⁵ Aristoteles (384 SM – 322 SM) merupakan murid Plato yang termasyur dan banyak menulis buku.⁴⁶ Buku-buku yang ditulisnya antara lain berkenaan dengan logika, fisika, metafisika, etika, negara dan hukum. Tentang negara dan hukum ditulisnya buku *Politika* sebanyak 8 buku. Aristoteles berpendapat bahwa manusia dapat hidup berkembang dan mencapai kebahagiaan, kalau ia hidup dalam negara Polis (Negara).

Immanuel Kant⁴⁷ memahami Negara sebagai *Nachwackerstaat* atau negara sebagai penjaga malam, yang tugasnya hanya menjamin ketertiban

⁴³ *Ibid*, hlm. 23.

⁴⁴ Lili Rasyidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar maju, Bandung, 2000, hlm. 94.

⁴⁵ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

⁴⁶ *Op, Cit*, hlm. 26.

⁴⁷ Immanuel Kant (1724-1804) merupakan salah satu tokoh pencerahan eropapada abad ke 18. Kontribusinya pada pergerakan politik masih bisa ditemukan sampai dewasa ini. Kant berangkat dengan memperkenalkan secara filosofis martabat manusia (*human dignity*) atau hak sebagai manusia yang menjadi dasar dari hak asasi lainnya. Hak sebagai manusia individu dan kesetaraan. Mattias Lutz Bachmann dari Universitas Frankfurt Am Msain, Jerman, mengungkapkan dengan gagasan filaosofisnya yaitu bentuk Republik, Federasi negara-negara

dan keamanan masyarakat. Negara disini bersifat pasif, tidak ada campur tangan dalam bidang ekonomi.⁴⁸

Pendapatnya yang lain dikenal dengan kosmopolitanisme. Dalam mewujudkan gagasan kosmopolitanismenya, Kant masih tetap menyandarkan proyeknya pada peran negara, tetapi dengan komitmen yang kuat untuk mewujudkan nilai-nilai kosmopolit. Kant adalah salah seorang filsuf Jerman yang terpengaruh oleh Revolusi Perancis. Ia terpengaruh oleh harapan-harapan tinggi revolusi, sementara takut dengan perjalanan peristiwanya.⁴⁹ Kant menulis esai yang berjudul *Idea for a Universal History from a Cosmopolitan Point of View*.⁵⁰

merdeka, dan keramataman universal (*cosmopolitan right*), tujuan politik Kant adalah membuat kedamaian abadi antar individu antar negara. Kompas, 20 Desember 2004.

⁴⁸ Bambang Sutyoso, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 6.

⁴⁹ Ian Adams, *Ideologi Politik Muthakhir Konsep, Ragam, Kritik, dan Masa Depan*, Qalam, Yogyakarta, 2004, hlm. 27.

⁵⁰ Kant berusaha menjelaskan kosmopolitanisme sebagai akhir dari perjalanan umat manusia dalam sembilan point. *Pertama*, semua kapasitas alam diarahkan sepenuhnya untuk memenuhi akhir alam itu sendiri. *Kedua*, semua kapasitas alam digunakan oleh manusia sesuai dengan akalnya untuk dikembangkan hanya dalam kelompok bangsa (*race*), tidak oleh perseorangan (individual). Dalam mewujudkan gagasan kosmopolitanismenya, Kant masih tetap menyandarkan proyeknya pada peran negara, tetapi dengan komitmen yang kuat untuk mewujudkan nilai-nilai kosmopolit. Menurut Ian Adams, Kant adalah salah seorang filsuf Jerman yang terpengaruh oleh Revolusi Perancis. Ia terpengaruh oleh harapan-harapan tinggi revolusi, sementara takut dengan perjalanan peristiwanya. Kosmopolitanisme Kant lebih menekankan pada kesesuaian antara tindakan dengan hukum. Kant menilai tidak perlu merombak struktur institusi negara yang sudah ada sekarang, tetapi lebih menitik beratkan pada kosmopolitanisme moral. Dengan kata lain, Kant memandang penting peran negara-negara dalam pengelolaan kapasitas alam dan memilih untuk memperbaiki roh dari negara-negara agar lebih mengedepankan komitmen pada perlindungan hak asasi dan jaminan keamanan manusia. *Ketiga*, alam mengharuskan manusia memproduksi berdasarkan insting kebinatangannya yang diciptakan sesuai dengan akal. Alam tidak melakukan semuanya dengan kesia-siaan. Dia memberikan kepada manusia akal dan kebebasan berkehendak untuk mencermati tanda-tanda dari kehendak dari alam itu sendiri. *Keempat*, manusia dalam mengembangkan kapasitas alam melahirkan antagonism. Maksudnya adalah manusia pada satu sisi merasa menjadi bagian dari kelompok itu, sementara pada sisi lain berhasrat ingin memiliki semua kapasitas alam menjadi milik pribadinya. Sikap seperti ini pada akhirnya mengharuskan masyarakat yang menjunjung tinggi hukum sesama. *Kelima*, permasalahan terbesar manusia adalah mencapai masyarakat madani secara universal (*universal civic society*) dan hukum mengatur mereka. *Keenam*, masalah diatas paling sulit dan akan menjadi yang terakhir diselesaikan oleh umat manusia. Kehendak alam yang paling puncak adalah masyarakat universal

Montesquieu⁵¹ yang terkenal dengan konsep *Trias Politika* nya. *Trias Politika* berasal dari bahasa Yunani (Tri = 3, As = poros atau pusat, Politika = kekuasaan) yang merupakan salah satu pilar demokrasi. Prinsip *Trias Politika* membagi ketiga kekuasaan politik negara (Eksekutif, Yudikatif, dan Legislatif) untuk diwujudkan dalam ketiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*Indefenden*) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and Balances*.

Setelah mengkaji perkembangan praktik negara-negara hukum modern Jimly Asshiddiqie sampai pada kesimpulan bahwa ada 12 prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang, yaitu supremasi

yang hanya bisa dicapai oleh umat manusia dengan mengorbankan semua kapasitas dan hanya bisa dicapai melalui masyarakat yang menjunjung tinggi kebebasan. Pada prinsip kelima dan keenam ini, gagasan kosmopolitanisme Kant mulai nyata. Ia berpendapat mewujudkan masyarakat kosmopolit yang universal adalah tugas purna sejarah manusia. *Ketujuh*, masalah diatas sangat bergantung pada masalah hukum diantara negara-negara dan tidak akan bisa diselesaikan tanpa solusi dari permasalahan tersebut. *Delapan*, negara yang memiliki konstitusi sempurna adalah kondisi yang kapasitas umat manusia dapat sepenuhnya dikembangkan dan mendorong hubungan *eksternal* sntar negara sampai pada akhirnya. *Kesembilan*, usaha filosofis harus ditempuh untuk mewujudkan sejarah universal umat manusia sesuai dengan kehendak alam.

⁵¹ Montesquieu yang mempunyai nama panjang Charle Louis De Secondat Baron De la brede et de Montequieu. Lahir pada tanggal 18 Januari 1689 di Bordeaux dan wafat pada tanggal 10 Februari 1755. Ibunya meninggal ketika ia masih berusia 7 tahun, ayah meninggal pada tahun 1713, ketika ia berusia 24 tahun. Kemudian, montesquieu diasuh oleh pamannya, Jean Bastite de Secondat. Seorang pastor kaya dan terhormat. Ia mendalami hukum dan pernah menjadi praktisi hukum di pengadilan. Setelah menyelesaikan di *Catholik college of julily*, ia menikah dengan *Jeanne de Lartigue* pada usia 26 tahun. Dia mencapai kesuksesannya di *literature* dengan dipublikasikannya *Letters persanaes*. Seorang imajinasi koresponden Persia yang berkunjung ke Paris dan mencermati kontraporer sosialnya. Karya selanjutnya ialah mengenai kebangkitan dan kejatuhan Romawi, *The Considerations on cause of the grandeur and Decadence of the Roman* yang mirip sebuah novel. Karya yang terbaik berjudul *Spirits of the Laws*, berisi konsep hukum modern yang didalamnya terdapat konsep *Trias Politika*. Montequieu dalam kehidupannya senang melakukan perjalanan. Hampir semua negara besar di Eropa telah ia kunjungi. Dia pernah mengunjungi Jerman, Australia, Belanda, Italia, dan lain-lain. Kunjungan itu bermakna sangat penting atas pemikirannya pada masa depan. Pengalaman itu memberikan inspirasi, pengalaman dalam mengembangkan konsep *Trias Politika* pada masa depan.

hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due proses of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara serta transparansi dan kontrol sosial. Kedua belas prinsip pokok itu merupakan pilar-pilar utama penyangga berdirinya dan tegaknya suatu negara hukum modern dalam arti yang sebenarnya.⁵² Negara hukum Indonesia yang dapat juga diistilahkan sebagai negara hukum Pancasila memiliki latar belakang kelahiran yang berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal di Barat walaupun negara hukum sebagai *genus begrip* yang tertuang didalam penjelasan UUD 1945 terinspirasi oleh konsep negara hukum yang dikenal di Barat. Jika membaca dan memahami apa yang dibayangkan oleh Supomo ketika menulis penjelasan UUD 1945 jelas merujuk pada konsep *rechtsstaat*, karena negara hukum dipahami sebagai konsep barat.⁵³

Negara hukum dalam perspektif Pancasila yang diistilahkan sebagai negara hukum Republik Indonesia atau negara hukum Pancasila disamping mempunyai elemen-elemen yang sama dengan elemen-elemen negara hukum dalam *Rechtstaat* maupun *rule of Law*, juga memiliki elemen-elemen spesifik yang menjadikan negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal secara umum. Perbedaan itu terletak pada nilai-nilai

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 151.

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 48.

yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya mengandung Pancasila dengan prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa serta tidak adanya pemisahan antara negara dan agama, prinsip musyawarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintah negara, prinsip keadilan sosial, kekeluargaan dan gotong royong serta hukum yang mengabdikan pada keutuhan negara kesatuan Indonesia. Pembentukan hukum baik oleh pembentuk Undang-Undang maupun oleh mahkamah konstitusi harus menjadikan keseluruhan elemen negara Undang-Undang.⁵⁴

Konsep negara hukum dimaknai sebagai suatu keadaan dalam masyarakat, dimana hukum didalam kehidupan bernegara yang demokratis adalah ditentukan oleh rakyat yang tidak lain merupakan pengaturan interaksi antara mereka. Kehidupan masyarakat modern, pembentukan perundang-undangan dilakukan oleh rakyat dengan sistem perwakilan di lembaga legislatif, karena itu rakyat menempatkan posisi sangat penting sebagai pemilik kedaulatan dalam suatu negara yang demokratis melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan turut menentukan proses pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai suatu upaya perlindungan hak-hak rakyat.⁵⁵

Terlepas dari kebutuhan perlindungan kepentingan warga negara melalui peraturan perundang-undangan, Plato memberikan rambu-rambu ketidaksempurnaan hukum, dimana Plato memprediksi kemungkinan munculnya praktek penegakan hukum yang sekalipun sejalan dengan suatu

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 53.

⁵⁵ A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Elsam, Jakarta, 2004, hlm. 40.

Undang-Undang, tetapi bertentangan dengan hak asasi manusia atau bertentangan dengan rasa keadilan.⁵⁶ Persamaan dimuka hukum (*equality before the law*), yang kemudian diakui sebagai nilai-nilai yang universal.⁵⁷

Nilai-nilai persamaan dan keadilan sangat erat terkait dengan proses penegakan hukum, yang tidak lain merupakan instrumen tataran praktis dalam konsep negara hukum. Penegakan hukum sesuai dengan rasa keadilan masyarakat dengan tetap memperhatikan kepastian hukum pada setiap individu. Warga negara merupakan ekspresi nilai-nilai demokratik dalam suatu negara yang demokratis. Karena adanya keterkaitan antara nilai-nilai penunjang demokrasi dan elemen-elemen negara hukum, maka sering dijadikan satu nafas untuk menyebutkan bentuk ideal negara hukum yang melindungi hak-hak warga negara dalam satu istilah negara hukum yang demokratis.

Keberhasilan proses penegakan hukum sangat terkait dengan tercapainya rasa keadilan masyarakat sebagai elemen penting dalam sistem hukum demokratis. John Rawls melihat pentingnya sistem hukum untuk melaksanakan prinsip kebebasan dan keadilan.⁵⁸ Karena itu kehadiran sistem hukum merupakan suatu keharusan dalam suatu masyarakat. Menurut John Rawls,⁵⁹ suatu sistem hukum adalah suatu perintah yang memaksa yang

⁵⁶ Karen G. Turner, et.al, *The Limit of the Rule of Law in China*, Seattle, University of Washington Press, 2000, hlm. 5.

⁵⁷ Ashary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Masinah dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta, 2004, hlm. 73.

⁵⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1971, hlm. 235.

⁵⁹ *Ibid.*

dipayungi peraturan-peraturan bagi publik yang ditujukan untuk kepentingan individu warga masyarakat sebagai petunjuk demi tercapainya tertib sosial. Pemahaman tentang sistem hukum paralel dengan pemahaman atas hukum itu sendiri. Austin memahami hukum sebagai suatu perintah yang ditujukan kepada segenap subjek hukum, maka sistem hukum bagi dia adalah kumpulan peraturan.⁶⁰

3. *Middle Theory* (Teori Tengah): Teori Sistem Hukum

Hukum sebagai idealisme memiliki hubungan yang erat dengan konseptualisasi keadilan secara abstrak. Apa yang dilakukan oleh hukum adalah untuk mewujudkan ide dan konsep keadilan yang diterima oleh masyarakatnya ke dalam bentuk yang konkrit, berupa pembagian atau pengolahan sumber daya kepada masyarakatnya.

Hal demikian itu berkaitan erat dengan perkembangan masyarakat atau negara yang berorientasi kesejahteraan dan kemakmuran. Hakikat dari pengertian hukum sebagai suatu sistem norma, maka sistem hukum itu merupakan cerminan dari nilai-nilai dan standar elit masyarakat, masing-masing mempunyai kepentingan sendiri-sendiri sesuai dengan kepentingan kelompok mereka.

Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman menyatakan bahwa suatu sistem hukum dari sistem kemasyarakatan maka hukum mencakup tiga komponen yaitu substansi hukum (*legal substance*),

⁶⁰ Joseph Raz, *The Concept of a Legal System, An Introduction to the The Theory of a Legal Sistem*, Cleredon Press, Oxford, 1970, hlm. 7.

struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*).⁶¹ Dari ketiga komponen dalam sistem tersebut saling mempengaruhi satu sama lainnya, maka dapat dikaji bagaimana bekerjanya hukum dalam praktek sehari-hari. Hukum merupakan budaya masyarakat, oleh karena itu tidak mungkin mengkaji hukum secara satu atau dua sistem hukum saja, tanpa memperhatikan kekuatan sistem yang ada dalam masyarakat. Dengan demikian teori sistem hukum ini menganalisa masalah penerapan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

Komponen struktur dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi (lembaga) yang diciptakan sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsi dalam mendukung bekerjanya sistem hukum. Salah satu diantara institusi adalah peradilan dengan berbagai perlengkapannya. Mengenai hal ini Friedman menulis, "....*structure is the body, the framework, the longlasting shape of the system; the way courts of police departements are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization*".⁶² (Struktur adalah bodi atau kerangka, bentuk sistem yang bermotif, cara pengorganisasian pengaturan Departemen Kepolisian, garis-garis yurisdiksi, bagan organisasi). Komponen struktur hukum dalam hal ini mencakup

⁶¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Sosial Science Perspektive*, Russel Soge Foundation, New York, 1969, hlm. 1. Substansi hukum (*legal substance*); merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. 2. Struktur hukum (*Legal structure*); merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Di Indonesia yang merupakan struktur dari sistem hukum antara lain; institusi atau penegak hukum seperti, wilayahul hisbah, advokat, polisi, jaksa dan hakim. 3, Budaya hukum (*legal culture*); merupakan suasana pikiran sistem dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari atau disalahgunakan oleh masyarakat.

⁶² *Ibid.*

berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut.

Substansi hukum meliputi aturan-aturan hukum, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan-keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. Mengenai hal ini Lawrence M.Friedman, menyatakan sebagai berikut “*Substance is what we call the actual rules or norms used by institutions,(or as the case may be) the real observable behavior patterns of actors within the system.*”⁶³ (Subtansi adalah apa yang kita kenal dengan peraturan atau norma aktual yang digunakan oleh institusi, (atau sebagai kans mungkin) pola-pola tingkah laku yang dapat observasi secara nyata di dalam sistem).

Lawrence M.Friedman juga membedakan budaya hukum ini meliputi dua, yaitu: 1) budaya hukum eksternal (*Eksternal Legal Culture*); 2)budaya hukum internal (*Internal Legal Culture*). Mengenai hal ini Lawrence M. Friedman menyatakan sebagai berikut : *We can distinguish between an external and an internal legal culture. The external legal culture is the legal culture of those members of society who perform specialized legal tasks. Every society has a legal culture but only societies with legal specialists have an internal legal culture*”.⁶⁴

Efektivitas hukum dapat diartikan sebagai keberhasilangunaan hukum, dalam hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu berangkat dari konsep Lawrence Meir Friedman tentang 3 (tiga) unsur sistem hukum.⁶⁵

⁶³ *Ibid*, hlm. 17

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 225.

⁶⁵ Lawrence Meir Friedman, *The Legal System: A Sosial Science Perspektif*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 34

Menurutnya, bahwa sistem hukum itu harus memenuhi : Struktur (*Structure*), Substansi (*Substance*), dan Kultur hukum (*Legal Culture*).⁶⁶

Pertama, sistem hukum mempunyai struktur, dalam hal ini sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan.⁶⁷ Struktur sistem hukum, dengan kata lain adalah bahwa kerangka atau rangkaian, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.⁶⁸ *Kedua*, sistem hukum mempunyai substansi, yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum.⁶⁹ *Ketiga*, sistem hukum mempunyai kultur (budaya hukum) yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, di dalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.⁷⁰

4. *Applied Theory* (Teori Terapan): Teori Efektivitas Hukum

Para pakar hukum dan sosiologi hukum memberikan pendekatan tentang makna efektivitas sebuah hukum beragam, bergantung pada sudut pandang yang dibidiknya. Menurut Soerjono Soekanto berbicara mengenai derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain:

Oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Sehingga dikenal suatu asumsi, bahwa taraf

⁶⁶ Lawrence Meir Friedman, *American Law An Introduction : Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, (Penerjemah Wisnu Basuki), Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm. 6.

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 7.

⁶⁸ Apabila berbicara tentang struktur sistem hukum, maka termasuk di dalamnya struktur institusi penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan). Maka dengan kata lain struktur sistem hukum adalah diibaratkan sebagai mesin.

⁶⁹ Lawrence Meir Friedman, 2001, *Op. Cit.*

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 8

kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.⁷¹

Teori efektivitas hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis, kegagalan dan faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum.⁷² Teori efektivitas hukum antara lain dikemukakan oleh Bronislaw Malinowski, Lawrence M. Friedman, Soerjono Soekanto, Clarence J. Dias, Howard, Mummers, Satjipto Rahardjo dan Tan Kamelo.

Ada 3 (tiga) fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi:⁷³

- 1) Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
- 2) Kegagalan di dalam pelaksanaannya; dan
- 3) Faktor yang mempengaruhinya.

Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah hukum yang dibuat telah mencapai maksudnya. Maksud norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil di implementasinya. Misalnya, dapat dilihat di dalam masyarakat telah sadar menyelesaikan kasus tindak pidana melalui lembaga adat. Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya. Faktor yang mempengaruhi adalah hal yang ikut

⁷¹ Soejono Soekanto, *Sosiologi ; Suatu Pengantar*, Rajawali Pres, Bandung, 1996, hlm. 62.

⁷² Salim H S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 3

⁷³ *Ibid.*

menyebabkan atau mempengaruhi di dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut. Faktor yang mempengaruhi dapat dikaji dari aspek keberhasilannya; dan aspek kegagalannya.

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan itu, meliputi substansi hukum, struktur hukum, kultur, dan fasilitasnya. Norma hukum dikatakan berhasil atau efektif apabila norma itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparatur penegak hukum itu sendiri.⁷⁴ Faktor yang mempengaruhi kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah karena norma hukum yang kabur atau tidak jelas, aparatur penegak hukum yang korup, atau masyarakat yang tidak sadar atau taat pada hukum atau fasilitas yang tersedia untuk mendukung pelaksanaan hukum itu sangat minim.⁷⁵

Soerjono Soekanto mengungkapkan bahwa derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk oleh para penegak hukumnya. Sehingga dikenal suatu asumsi bahwa taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.⁷⁶ Dalam ilmu sosial, antara lain dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 4

⁷⁵ *Ibid*.

⁷⁶ Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar, Op. Cit*, hlm. 19

umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan, dalam hal ini hukum.⁷⁷

Soerjono Soekanto mengungkapkan juga bahwa efektivitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, dan agar kaidah hukum atau sebuah peraturan berfungsi bahkan hidup dalam tatanan kehidupan masyarakat,⁷⁸ maka dikatakan lebih lanjut oleh Soerjono Soekanto bahwa kaidah hukum atau peraturan haruslah memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu:⁷⁹

- 1) Hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau bila terbentuk menurut cara yang telah ditentukan atau ditetapkan (W.Zevenberger), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A.Logeman);
- 2) Hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif, artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa (teori kekuasaan), atau diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan);
- 3) Hukum tersebut berlaku secara filosofis; artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi.

Menurut Soerjono Soekanto, ada 5 (lima) faktor yang sangat berpengaruh dalam penegakan hukum, dan antara kelima itu saling berkaitan erat satu dengan yang lainnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan merupakan tolak ukur dari efektifitas penegakan hukum. Faktor yang dimaksud diharapkan akan menjadi landasan untuk mengukur efektifitas penegakan hukum adalah :⁸⁰

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 20.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 53.

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 57.

⁸⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 1.

- 1) Faktor hukum, yaitu peraturan perundang-undangan. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik, paling tidak yang dapat berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis, (unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan). Suatu peraturan hukum dikatakan berlaku secara yuridis adalah peraturan hukum yang berlaku secara piramida. Hukum membentangkan proses yang bertahap, dari norma yang paling tinggi, yang paling abstrak dan makin ke bawah semakin konkrit. Suatu peraturan hukum berlaku secara sosiologis bilamana peraturan hukum tersebut diakui oleh masyarakat, kepada siapa peraturan hukum tersebut ditujukan atau diperlakukan. Suatu peraturan berlaku secara filosofis apabila peraturan hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi. Apabila peraturan hukum tidak memiliki ketiga unsur keberlakuan itu, maka peraturan hukum tersebut bisa menjadi peraturan hukum yang mati, atau dirasakan sebagai tirani karena tidak berakar.
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum. Penegak hukum mencakup segala elemen yang secara langsung atau tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum, adalah mereka yang mempunyai peranan yang sangat menentukan keberhasilan usaha penegakan hukum dalam masyarakat, seperti polisi, jaksa, hakim, pengacara dan lain-lain.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas sangat menentukan dalam penegakan hukum, tanpa sarana atau fasilitas yang memadai, penegakan hukum tidak akan lancar, penegakan hukum tidak akan baik dalam menjalankan peranannya. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan profesional, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya.
- 4) Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Salah satu faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum adalah kesadaran hukum masyarakat, semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik, sebaliknya semakin rendah tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka akan semakin sukar untuk melaksanakan penegakan hukum.
- 5) Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan prakarsa didalam pergaulan hidup masyarakat.

Satjipto Rahardjo menyatakan bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak serta merta dan terjadi begitu saja, karena hukum bukanlah merupakan hasil karya pabrik, yang begitu keluar langsung dapat bekerja, melainkan memerlukan beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan (hukum)

tersebut dijalankan atau bekerja.⁸¹ Sekurang-kurangnya ada empat langkah yang harus dipenuhi untuk mengupayakan hukum atau aturan atau ketentuan dapat bekerja dan berfungsi (secara efektif) yaitu:⁸²

- 1) Adanya pejabat/aparat penegak hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan hukum tersebut;
- 2) Adanya orang (individu/masyarakat) yang melakukan perbuatan hukum, baik yang mematuhi atau melanggar hukum;
- 3) Orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan;
- 4) Orang-orang tersebut sebagai subjek maupun objek hukum bersedia untuk berbuat sesuai hukum.

Tan Kamello,⁸³ memperkenalkan salah satu model dalam pembentukan hukum yang belum disentuh oleh penulis sebelumnya. Model yang diperkenalkan ini merupakan kreasi hukum dengan penggabungan paham rasional dan empirisme dengan menggunakan metode deduktif dan induktif. Dalam ilmu sosial antara lain dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hal ini hukum.⁸⁴ Yang dimaksud dengan

⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Op, Cit*, hlm. 70.

⁸² *Ibid*, hlm. 72

⁸³ Tan Kamello, *Memperkenalkan Model Sistem Pembangunan Hukum di Indonesia*, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2012, hlm. 95.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 20. Lebih lanjut pada hlm. 96, dikatakan bahwa sistem hukum Indonesia harus dibangun dengan model yang memperhatikan unsur-unsur yang terkait satu sama lain sebagai berikut :

- a) Pembentukan kesadaran publik (*Public awareness*);
- b) Mempersiapkan rancangan hukum (*Draft of law*);
- c) Menciptakan undang-undang atau substansi hukum (*Substantive of law*);
- d) Melakukan sosialisasi hukum (*Sozialization of law*);
- e) Mempersiapkan struktur hukum (*Structure of law*);
- f) Menyediakan fasilitas hukum (*Facility of law*);
- g) Menegakkan hukum (*Law Enforcement*);
- h) Membentuk kultur hukum (*Culture of law*);
- i) Melakukan kontrol hukum (*Control of law*);
- j) Menghasilkan kristalisasi hukum (*Crystalization of Law*);
- k) Melahirkan nilai hukum (*Value of law*).

efektivitas adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosiologis dan filosofis (penjelasan tentang *Life of Law* lengkap pada sub-bab selanjutnya).

Dalam kehidupan masyarakat akan selalu terdapat hubungan atau interaksi sosial. Dalam hubungan tersebut, ada suatu aturan sebagai pedoman yang dipatuhi/ditaati yang mengatur hubungan atau pergaulan unsur-unsur sosial yang ada dalam struktur masyarakat dengan bertujuan untuk mencapai kedamaian hidup antar pribadi, yang meliputi ketertiban, keserasian dan ketentraman hidup. Warga masyarakat tidak akan mungkin hidup teratur tanpa hukum, karena norma-norma berfungsi untuk memenuhi kebutuhan manusia akan keteraturan dan ketentraman secara tuntas.⁸⁵

Hal tersebut terutama dalam masyarakat yang majemuk: berbeda agama, berbeda suku bangsa, berbeda golongan, berlapis-lapis dan sebagainya. Masing-masing kelompok dapat dimungkinkan saling mempengaruhi dan memperjuangkan nilai, aspirasi politik, dan lain-lain hal yang menurut mereka patut dijalankan dan dipatuhi.

⁸⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 86. Dalam hubungannya dengan kaedah hukum, dikenal adanya pola interaksi sosial sebagai berikut:

1. Pola *tradisional integrated group*: interaksi sosial terjadi apabila warga-warga masyarakat berperilaku atas dasar kaedah-kaedah dan nilai-nilai yang sama sebagaimana diajarkan oleh warga masyarakat lainnya. Interaksi ini tampak (terutama pada masyarakat sederhana) dimana para warga berperilaku menurut adat-istiadatnya. Dalam hal ini karena kaedah hukum yang berlaku sudah melembaga dalam masyarakat, kaedah-kaedah tersebut mempermudah interaksi diantaranya.
2. Pola *public*: interaksi sosial terjadi apabila warga-warga masyarakat berperilaku atas dasar pengertian-pengertian yang sama yang diperoleh dari komunikasi langsung. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh penguasa, berlaku bagi seluruh masyarakat dalam wilayah negara.
3. Pola *audience*: interaksi sosial terjadi apabila warga-warga masyarakat berperilaku atas dasar pengertian-pengertian yang sama yang diajarkan oleh suatu sumber secara individual, yang disebut sebagai "*propagandist*". Kaedah-kaedah yang berlaku dalam suatu golongan politik sosial tertentu.
4. Pola *crowd*: interaksi sosial terjadi apabila warga-warga masyarakat berperilaku atas dasar perasaan yang sama dan keadaan fisik yang sama. Perilaku yang terjadi (misalnya perkemahan pelajar) pada suatu kerumunan dan dalam waktu tertentu.

Terkait dengan efektivitas hukum dalam masyarakat, Ronny Hanitijo Soemitro mengutip Metzger bahwa efektif tidaknya suatu sistem hukum ditentukan oleh 5 (lima) syarat, yaitu:⁸⁶

- a. Mudah-tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap atau dipahami;
- b. Luas-tidaknya kalangan dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
- c. Efisien dan efektif-tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai dengan bantuan aparat administrasi dan warga masyarakat yang harus berpartisipasi dalam memobilisasi hukum;
- d. Tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah dihubungi dan dimasuki warga masyarakat serta efektif untuk menyelesaikan sengketa itu;
- e. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan anggota-anggota masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum memang memiliki daya kemampuan yang efektif.

Menurut Soerjono Soekanto menyebut lima hal yang berpengaruh dalam penegakan hukum:⁸⁷

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas.
- d. Faktor masyarakat.
- f. Faktor kebudayaan.

Teori tersebut di atas sangat relevan dengan pembahasan masalah disertasi ini yang mengarah kepada cita hukum bangsa Indonesia⁸⁸ yang berakar kepada Pancasila (nilai relegius) sebagai landasan kefilsafatan dalam

⁸⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Penerbit Tugu Muda, Semarang, 1989, hlm. 46

⁸⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Op, Cit, hlm. 5.

⁸⁸ Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur : keadilan, keberhasilan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum. Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 181

menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana yang dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha mewujudkan ide dan konsep menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum itu. Pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum. Perumusan pikiran pembuat undang-undang (hukum) yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.⁸⁹

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai yang dijabarkan dalam kaedah yang mantap dan mengejawantah dalam sikap tindak sebagai rangkuman penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum pada hakekatnya merupakan diskresi menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaedah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi dan pada hakekat diskresi berada diantara hukum dan moral.⁹⁰

Penegakan hukum adalah proses upaya tegak atau berfungsinya hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan dalam kehidupan bermasyarakat. Ditinjau dari subjeknya, penegakan hukum dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan sempit. Dalam arti luas proses melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasar pada aturan norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.

Dalam arti sempit, penegakan hukum diartikan sebagai upaya aparaturnya penegak hukum menjamin dan memastikan suatu aturan hukum berjalan

⁸⁹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 154.

⁹⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Op, Cit. hlm. 7.

sebagaimana seharusnya, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu dipergunakan untuk menggunakan daya paksa.

Penegakan hukum menurut bahasa Indonesia terdapat beberapa istilah, misalnya penerapan hukum,⁹¹ pelaksanaan hukum, dan pembentukan hukum⁹². Dalam bahasa asing istilah penegakan hukum dikenal dengan beberapa istilah: *rechtstoepassing*, *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement*, *application* (Amerika). Yang dimaksud dengan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) adalah merumuskan peraturan-peraturan yang berlaku secara umum bagi setiap orang. Yang lazimnya dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang. Hakim juga dimungkinkan sebagai pembentuk hukum (*Judge made law*) kalau putusannya menjadi yurisprudensi tetap (*vasteyurisprudence*) yang diikuti oleh para hakim dan merupakan pedoman bagi kalangan hukum pada umumnya.⁹³

Penerapan hukum (*Rechtstoepassing*) adalah menerangkan peraturan yang abstrak sifatnya pada peristiwanya untuk itu peristiwa konkrit harus dijadikan peristiwa hukum terlebih dahulu agar peraturan hukumnya dapat diterapkan.⁹⁴

Pelaksanaan hukum (*Rechtshandhaving*) adalah menjalankan hukum baik ada sengketa atau pelanggaran maupun tanpa sengketa. Ini meliputi pelaksanaan hukum oleh setiap warga negara setiap hari yang sering tidak

⁹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. Cit.*, hlm. 181.

⁹² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm. 36.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 36.

⁹⁴ *Ibid.*

disadari juga oleh aparat warga negara, seperti misalnya seorang Polisi berdiri diperempatan jalan untuk mengatur lalu lintas.⁹⁵

Penciptaan hukum (*Rechtshepping*) adalah bahwa hukumnya sama sekali tidak ada kemudian diciptakanlah hukum baru, yaitu dari tidak ada menjadi ada.

Penegakan hukum pada dasarnya adalah bagaimana negara bisa menjamin atau memberikan ketentraman kepada warga negara apabila tersangkut masalah hukum. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah usaha atau upaya untuk menciptakan keadilan.⁹⁶ Sesuatu yang dilindungi dalam penegakan hukum adalah seluruh tatanan sosial kemasyarakatan di samping kasus-kasus tertentu menyangkut urusan yang sangat pribadi dari warga negara.

Pada hakikatnya hukum itu mengandung ide atau konsep-konsep⁹⁷ dan hal yang demikian itu. Menurut Satjipto Rahardjo hukum dapat digolongkan

⁹⁵ Pelaksanaan hukum ini menjadi sangat lazim untuk benar-benar dilaksanakan, kita tahu bahwa hukum itu berfungsi untuk melindungi kepentingan manusia agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan Hukum ini berlangsung secara normal, damai, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum maka dalam hal ini hukum yang dilanggar haruslah ditegakkan. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa pelaksanaan hukum itu identik dengan penegakan hukum. Penegakan Hukum menurut Satjipto Rahardjo, adalah merupakan tahap kedua dari proses hukum, ia akan ada secara eksklusif setelah pembuatan hukum, secara otomatis setelah pembentukan hukum, maka akan ada penerapan atau penegakan hukum. Selanjutnya telaah buku Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum, Op. Cit.*, hlm. 181.

⁹⁶ Lihat Al-Quran, Surat Al-Maidah ayat 8 yang harus dijadikan paradigma etika sekaligus goal dari penegakan hukum : Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kalian menjadi orang yang selalu menegakkan kebenaran karena Allah, menjadi saksi yang adil, dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena perilaku adil itu lebih dekat kepada taqwa, dan bertaqwalah kepada Allahlm. Sesungguhnya Allah maha mengetahui apapun yang kalian kerjakan.

⁹⁷ HLM. L. A. Hart, *The Concept of Law*. Oxford at the Clarendon Press, London, 1981, hlm. 13. Berbicara mengenai konsep mengenai hukum ini Soetandyo Wigjosoebroto mengatakan *tak ada konsep yang tunggal mengenai apa yang disebut dengan hukum itu*. Menurutnya dalam sejarah pengkajian hukum tercatat sekurang-kurangnya ada tiga konsep adalah: *Pertama*, hukum dikonsepsikan sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal, dan menjadi bagian inheren sistem hukum alam. *Kedua*, hukum dikonsepsikan sebagai kaidah-kaidah positif

ide dalam hal bersifat abstrak.⁹⁸ Kedalam kelompok yang abstrak ini, dapat juga digolongkan ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.⁹⁹ Ketiga ide abstrak itu, kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*), adalah unsur yang harus diperhatikan dalam setiap penegakan hukum.¹⁰⁰

Dengan demikian, apabila mengenai penegakan hukum maka pada hakikatnya akan berbicara ide atau konsep yang abstrak itu. Hukum dalam bentuk modern memiliki ciri-ciri sebagai berikut :¹⁰¹

- a. Mempunyai bentuk yang tertulis.
- b. Hukum itu berlaku untuk seluruh wilayah negara. Apabila kita memperhatikan sejarah maka keadaan tidak selalu demikian. Pada masa-masa yang lalu, dalam satu wilayah negara bisa berlaku berbagai macam hukum otoritas yang bersaing.
- c. Hukum merupakan instrumen yang dipakai secara sadar untuk keputusan-keputusan politik masyarakatnya.

Sementara itu, Marc Galenter, menyebutkan bahwa yang menjadi karakteristik hukum moderen adalah :¹⁰²

yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu, yang terbit sebagai produk eksplisit sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi. *Ketiga*, hukum dikonsepsikan sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional didalam sistem kehidupan bermasyarakat. Baik dalam proses pemulihan ketertiban penyelesaian sengketa maupun dalam proses pengarahan dan pembentukan pola-pola prilaku yang baru. Lihat Soetandyo Wigjosoebroto, 1980, *Hukum dan Metode-metode Kajiannya*, BPHN, Jakarta, hlm. 2.

⁹⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, BPHN, Jakarta, hlm. 15.

⁹⁹ Gustav Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, K. F. Koehler, Stuttgart, 1961, hlm. 36. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, *Op. Cit.*, hlm. 5.

¹⁰⁰ Sudikno Martokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1.

¹⁰¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op, Cit*, hlm. 213.

- a. *Hukum uniform*, yang terdiri dari peraturan-peraturan yang *uniform* dan tidak berbeda dengan penerapannya. Penerapan hukum ini lebih cenderung bersifat teritorial dari pada personal. Artinya bahwa peraturan-peraturan yang sama boleh diterapkan bagi umat segala agama, warga semua suku bangsa, daerah kasta, atau golongan. Perbedaan diantara pribadi-pribadi yang diakui oleh hukum bukanlah perbedaan dalam makna instrinsik atau kualitas, tetapi perbedaan fungsi, kondisi, dan prestasi dalam tuntutan duniawi.
- b. *Hukum transaksional*, sistem hukum ini lebih cenderung untuk membagi hak dan kewajiban yang timbul dari kewajiban yang timbul dari transaksi (perjanjian, kejahatan, kesalahan) dari pihak-pihak yang bersangkutan daripada mengumpulkannya di dalam himpunan yang tidak berubah disebabkan oleh hal-hal menentukan di luar transaksi-transaksi tertentu.
- c. *Hukum universal*, dalam hal ini cara-cara khusus dibuat untuk memberikan contoh tentang suatu patokan dari pada penerapannya secara umum dari pada untuk menunjukkan sifatnya yang unik dan intuitif, maka dengan demikian penetapan hukum itu dapat diulang kembali.
- d. *Hirarki*, terdapatnya suatu jaringan tingkat banding yang teratur untuk menjamin bahwa tindakan-tindakan lokal sejalan dengan patokan-patokan nasional. Hal inilah memungkinkan menjadi *Uniform* dan dapat berlaku.
- e. *Adanya sistem birokrasi*, Hukum ada karena untuk menjamin *uniformitas*

¹⁰² Marc Galanter, *Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, dalam A. A. G. Paters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998, hlm. 147-149. Lihat juga Adang dan Yemil Anwar, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Grasindo, Jakarta, 2008, hlm. 152.

sistem tersebut, berlaku secara *impersonal* dengan mengikuti prosedur tertulis pada masing-masing kasus untuk memutus suatu perkara.

- f. *Rasionalitas*, Peraturan tersebut haruslah masuk akal, dan dipastikan dapat dipelajari.
- g. *Profesionalisme*, Sistem hukum moderen harus dikelola menurut persyaratan yang telah ditentukan, serta dapat diuji pekerjaannya.
- h. *Perantara*, adanya Mahkamah Agung, Pengadilan, Pengacara, Jaksa, Polisi dan lain sebagainya.
- i. *Dapat diralat*, adanya pengawasan politik, dan pembedaan tugas.

Tata cara penerapan hukum dalam masyarakat sering disebut sebagai karakteristik dari hukum modern. Dengan demikian, penerapan keadilan dalam hukum modern akhirnya sangatlah birokratis. Jika salah satu unsur dari sistem hukum itu rusak, maka akan rusaklah semuanya, sebab satu sama lainnya saling membutuhkan (*simbiosis mutualistik*). Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, ternyata sangat erat hubungannya dengan unsur sistem hukum. Dengan begitu, apabila berbicara mengenai penegakan hukum dari sudut faktor-faktornya maka diujungnya akan bertemu dengan sistem penegakan hukum, jika hukum yang ditegakkan itu adalah hukum positif tentu sistemnya akan lebih mengarah pada sistem yang mekanistik, atau sistem penegakan hukum yang berkarakter positivistik.

Apa yang dimaksud dengan sistem dalam penegakan hukum itu? Pendekatan sistem dalam dunia ilmu pengetahuan bukanlah pendekatan yang baru, bahkan sejak masa kejayaan Romawi telah memakai pendekatan secara

sistem untuk menjelaskan esensi suatu negara. Dikatakan bukan merupakan hal baru, karena sejarah teori sistem merupakan sejarah penjelajahan intelektual manusia dalam menemukan cara yang paling tepat untuk mempelajari kesatuan yang kompleks (*complek entity or system*).¹⁰³

Dari pemahaman sistem secara umum, pengertian-pengertian dasar yang terkandung didalamnya adalah sebagai berikut:¹⁰⁴

- a. Sistem itu berorientasi kepada tujuan.
- b. Keseluruhan adalah lebih sekedar jumlah dari bagian-bagiannya.
- c. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (keterbukaan sistem).
- d. Bekerjanya bagian-bagian sistem itu menciptakan suatu yang berharga.
- e. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (keterhubungan). Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol).

Bertolak dari pengertian-pengertian dasar sistem tersebut, dapat dikemukakan bahwa komponen-komponen yang mencirikan suatu sistem adalah:¹⁰⁵

- a. Suatu komplek keseluruhan yang terdiri dari sejumlah elemen. Ada bagian yang menjadi bagian dari sistem tersebut.
- b. Dicirikan adanya interaksi, saling mempengaruhi bagian-bagian yang ada.
- c. Adanya suatu kesatuan yang terintegrasi, bagian-bagian yang ada merupakan suatu kesatuan, yang otonom dibandingkan dengan

¹⁰³ Lili Rasdjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remadja Rosda Karya, Bandung, 1994, hlm. 35.

¹⁰⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. Cit.*, hlm. 48.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 48.

keseluruhan-keseluruhan lainnya, dengan demikian keseluruhan tersebut membentuk sebuah intitas.

- d. Yang diarahkan kearah pencapaian sasaran tertentu.
- e. Tujuan yang memberi makna bagi keberadaan sistem tersebut.

Proses pemenuhan rasa keadilan masyarakat melalui penegakan hukum sampai sekarang masih menampilkan wajah lama, hukum dipakai sebagai alat penindas. Bagian terbesar dari sejarah bangsa Indonesia menunjukkan bahwa hukum lebih nampak sebagai alat kekuasaan dari pada sebagai sarana kepentingan masyarakat. Di masa kolonial hukum selain untuk melindungi kepentingan kolonial dan konco-konconya, hukum juga dipakai untuk menindas rakyat kecil yang tidak tahu dengan hukum. Dimasa kemerdekaan sampai dengan runtuhnya orde baru hukum menjadi sarana kepentingan kekuasaan, berhubung dengan kekuasaan kediktatoran yang disertai dengan pertemanan dibidang politik, ekonomi dan lain sebagainya.

Hukum baru mempunyai makna setelah ditegakkan. Dengan demikian untuk menegakan hukum perlu kekuasaan, sebab tanpa kekuasaan hukum itu hanya angan-angan, tetapi kekuasaan tanpa hukum akan menjadi kezaliman.¹⁰⁶ Dan mengingat yang lebih penting dari norma hukum adalah penegakannya, maka keberhasilan penegakan hukum ditentukan oleh aparat

¹⁰⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 5. lihat juga Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1976, hlm. 9. Suatu norma hukum dapat ditegakkan atau dikukuhkan di dalam masyarakat tergantung pada empat pilar yaitu kaidah hukum, penegak hukum, kesadaran hukum, serta kemudahan hukum yang tersedia.

penegak hukum. Jadi manusia lebih penting peranannya daripada norma hukumnya.¹⁰⁷

Penegakan hukum akan tercapai apabila dalam pelaksanaannya menjunjung tinggi asas persamaan didepan hukum. Tanpa pelaksanaan asas ini tujuan penegakan hukum yaitu mencapai kebenaran dan keadilan tidak akan tercapai. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum dapat dibedakan dalam dua hal, yaitu faktor-faktor yang terdapat diluar sistem hukum dan faktor-faktor yang terdapat didalam sistem hukum.

Faktor yang terdapat dalam sistem hukum meliputi faktor hukumnya, faktor penegakan hukum dan faktor sarana dan prasarana, sedangkan faktor di luar hukum yang memberikan pengaruh adalah faktor kesadaran hukum masyarakat, kebudayaan dan faktor penguasa.¹⁰⁸

Hal senada dikemukakan oleh Is Sudanto bahwa paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu disamping Undang-Undang maka penegakan hukum didalam satu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada situasi tertentu.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Hal senada dikemukakan oleh E. Saefullah Wiradipradja, bahwa unsur penegak hukum memegang peranan penting sebab *it can pronounce s cruel* (sewenang-wenang) *judicial decicion shich is not only happened due to powerless of the judges or collaborate with other brandh of authority, but the cruel judgment can also happen making a decicion because of abuse of authority or of freedom of the law enforcement officers in making s decicion or decree*. Bandingkan dengan Herman Manheim yang mengatakan *it is not the formula thadesides the issue but the men who appaly the pormula*.

¹⁰⁸ Salman Luthan, **Penegakan Hukum dalam Kontek Sosiologis**, Jurnal Hukum, Nomor 7 Volume 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1997, hlm. 67. Selanjutnya supaya lebih lengkap baca Soerjono Soekanto, 1977, **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Alumni, Bandung, hlm. 5.

¹⁰⁹ Is Susanto, **Pemahaman Kritis Terhadap Reaksi Sosial**, Majalah masalah-masalah hukum, Nomor 9 Tahun 1992, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 17. Faktor-faktor yang

Satjipto Rahardjo mengemukakan, bahwa kita berbicara mengenai penegakan hukum, maka pada hakikatnya kita berbicara mengenai penegakan ide-ide serta konsep-konsep yang notabene adalah abstrak. Dirumuskan secara lain, maka penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.¹¹⁰

Menurut T. Subarsyah Sumadikara mengatakan, bahwa penegakan supremasi hukum di Indonesia masih diselimuti berbagai kerawanan dalam nuansa, model, dan bentuknya berupa unjuk kekuasaan dengan berbagai warna aktivitasnya yang menggunakan payung hukum atau menjadi hukum sebagai alatnya, yang justru bersumber dari materi hukum dan prosesnya untuk membuka celah terjadinya pengingkaran substansi hukum sendiri.¹¹¹

Penegakan hukum pada dasarnya adalah bagaimana negara bisa menjamin atau memberikan ketentraman kepada warga negara apabila tersangkut masalah hukum. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah usaha atau upaya untuk menciptakan keadilan.¹¹² Sesuatu yang dilindungi dalam penegakan hukum adalah seluruh tatanan sosial kemasyarakatan disamping kasus-kasus tertentu menyangkut urusan yang sangat pribadi warga negara.

mempengaruhi penegakan hukum bisa juga meliputi berbagai dimensi baik yang bersifat global maupun dalam negeri yang mengundang tantangan, kendala dan peluang. Lihat Sambutan Jaksa Agung Republik Indonesia pada seminar akbar 50 Tahun pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 20 Juli 1995

¹¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Pembinaan dan Kesadaran Perilaku Hukum*, makalah pada seminar Hukum Nasional IV, 25-29 Juli 1994, Jakarta, hlm. 1.

¹¹¹ T. Subarsyah Sumadikara, *Penegakan Hukum (Sebuah Pendekatan Politik Hukum dan Politik Kriminal)*, Kencana Utama, Bandung, 2010, hlm. 23.

¹¹² Lihat Al-Quran, Surat Al-Maidah ayat 8 yang harus dijadikan paradigma etika sekaligus *goal* dari penegakan Hukum : Hai Orang-orang yang beriman, hendaklah kalian menjadi orang yang selalu menegakkan kebenaran karena Allah, menjadi saksi yang adil, dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu masyarakat mendorong kamu untuk berlaku adil. Berlaku adillah, karena perilaku adil itu lebih dekat kepada taqwa, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah maha mengetahui apapun yang kalian kerjakan.

Hancurnya penegakan hukum di Indonesia sebenarnya tidak ada yang salah dari struktur kelembagaan pengadilan yang tidak independen, dan buruknya aturan perundang-undangan, tetapi pangkal tolaknya adalah rendahnya kualitas moral aparat penegak hukum. Bukan rahasia lagi mafia peradilan telah merajalela walaupun sulit dibuktikan. Kerusakan penegakan hukum yang terjadi di Indonesia, disamping kerusakan yang terjadi pada institusi hukum seperti Pengadilan, Kepolisian, Kejaksaan, dan Birokrasi Penegak Hukum lainnya, salah satu aspek penting yang berhubungan dengan masalah tersebut adalah perilaku bangsa Indonesia.¹¹³

Penegakan hukum yang tidak diskriminatif akan mendapatkan hasil yang positif antara lain :¹¹⁴

- a. Memulihkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.
- b. Memberikan pendidikan hukum untuk masyarakat.
- c. Melanjutkan pembangunan.
- d. Membuka peluang investasi, karena pemerintah menjalankan hukum secara konsekwen sehingga investor percaya.

Proses hukum yang terakhir adalah tahap administrasi peradilan (*administration of justice*), dalam hal ini tampak yang lebih menonjol adalah pendekatan administrasi dibanding pendekatan hukum. Dalam kinerja tahap

¹¹³ Satjipto Rahardjo, **Pembinaan dan Kesadaran Perilaku Hukum**, Makalah pada seminar Hukum Nasional IV, 25-29 Juli 1994, Jakarta, hlm. 1. Kemudian lihat hadist Nabi Muhammad SAW, yang berbunyi : Salah satu sebab kehancuran suatu bangsa adalah manakala hukum tidak ditegakkan, atau ditegakkan tetapi secara diskriminatif bila kalangan alit melakukan tindak pidana ia dikenai sanksi, tetapi bila kalangan elit melakukan tindak pidana, ia dibiarkan saja tidak dikenai sanksi (HR. Muslim dan Achmad)

¹¹⁴ Baharudin Lopa, **Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum**, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 131.

ini lebih dominan memikirkan tentang efisiensi kerja lembaga-lembaga yang terlibat dalam proses pengadilan tersebut. Artinya proses ini lebih dekat kepada proses birokrasi.¹¹⁵ Dalam birokrasi ada beberapa hal yang harus menonjol pada prakteknya, sebab birokrasi akan kuat sekaligus mendapatkan legitimasi dan otoritas, apabila sebagai berikut :¹¹⁶

- a. Para anggota staf administrasi bebas secara pribadi, dalam artian hanya menjalankan tugas-tugas *inpersonal* sesuai dengan jabatan mereka.
- b. Terdapat hirarki jabatan yang jelas.
- c. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas.
- d. Para pejabat diangkat berdasarkan sesuai dengan kontrak.
- e. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian.
- f. Para pejabat memiliki gaji dan biasanya juga dilengkapi oleh hak-hak pensiun. Gaji bersifat berjenjang menurut kedudukan hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu, pejabat juga dapat diberhentikan.

¹¹⁵ La Patra, mengatakan bahwa pendekatan birokrasi ini lebih dekat dan didukung oleh pendekatan analisis sistem atau pendekatan sistem. Lihat J. W. La Patra, 1987, *Analzing The Criminal Justice System*, Lexington Books, Lexington Mass. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Ibid*, hlm. 183. Lihat saja aplikasi pendekatan sistem ini dalam *Criminal Justice in System*, misalnya kita lihat sistem peradilan menurut Romli Atmasasmita, istilah *Criminal Justice System* atau Sistem Peradilan Pidana (SPP) kini menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem. Pengertian yang diajukan oleh Romli tersebut, sebetulnya menunjukkan bahwa hukum itu merupakan sistem, dan bagian dari sistem. Yang kinerjanya adalah selalu mempergunakan birokrasi. Hal ini dapat dilihat dari hal sebagai berikut :

- a. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Kemasyarakatan).
- b. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana.
- c. Efektivitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara.
- d. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan *The administratin of justice*.

¹¹⁶ Martin Albrow, Tt, *Bereaucracy*, University College, Cardiff, hlm. 44.

- g. Pos jabatan adalah lapangan kerja pokok bagi para pejabat.
- h. Suatu struktur dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian (*merit*), serta menurut pertimbangan keunggulan (*superior*).
- i. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
- j. Pejabat tunduk pada sistem dan kontrol yang seragam.

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum itu sebetulnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatif terletak pada substansi (isi) faktor dimaksudkan itu adalah :¹¹⁷

- a. Faktor hukumnya sendiri (hukum positif).
- b. Faktor penegak hukum atau pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum (aparatur hukum).
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat adalah lingkungan hukum tersebut dapat diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Pembuatan hukum merupakan awal dari bekerjanya hukum,¹¹⁸ model masyarakat merupakan cerminan pembuatan hukum. Menurut Chambliss dan Seidman, model masyarakat dapat dibedakan dalam 2 (dua) model, yaitu :

¹¹⁷ Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Op. Cit, hlm. 8.

¹¹⁸ Dian Aulia, *Kaitan Hukum Dan Politik Dengan Teori Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat (Chambliss Dan Seidman)*, <http://Dianauliacloud.Blogspot.Co.Id/2012/06/Normal-0-False-False-False-In-X-None-X.Html#!/2012/06/Normal-0-False-False-False-In-X-None-X.Html>,

a. Model Kesepakatan Nilai-nilai (*value consensus*)

Bahwa pembuatan hukum adalah penetapan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Pencerminkan nilai-nilai yang disepakati oleh warga masyarakat merupakan langkah pembuatan hukum.

b. Model Masyarakat Konflik

Bahwa pembuatan hukum dilihat sebagai proses adu kekuatan, negara merupakan senjata di tangan lapisan masyarakat yang berkuasa. Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai, Negara tetap dapat berdiri sebagai badan tidak memihak (*value-neutral*).

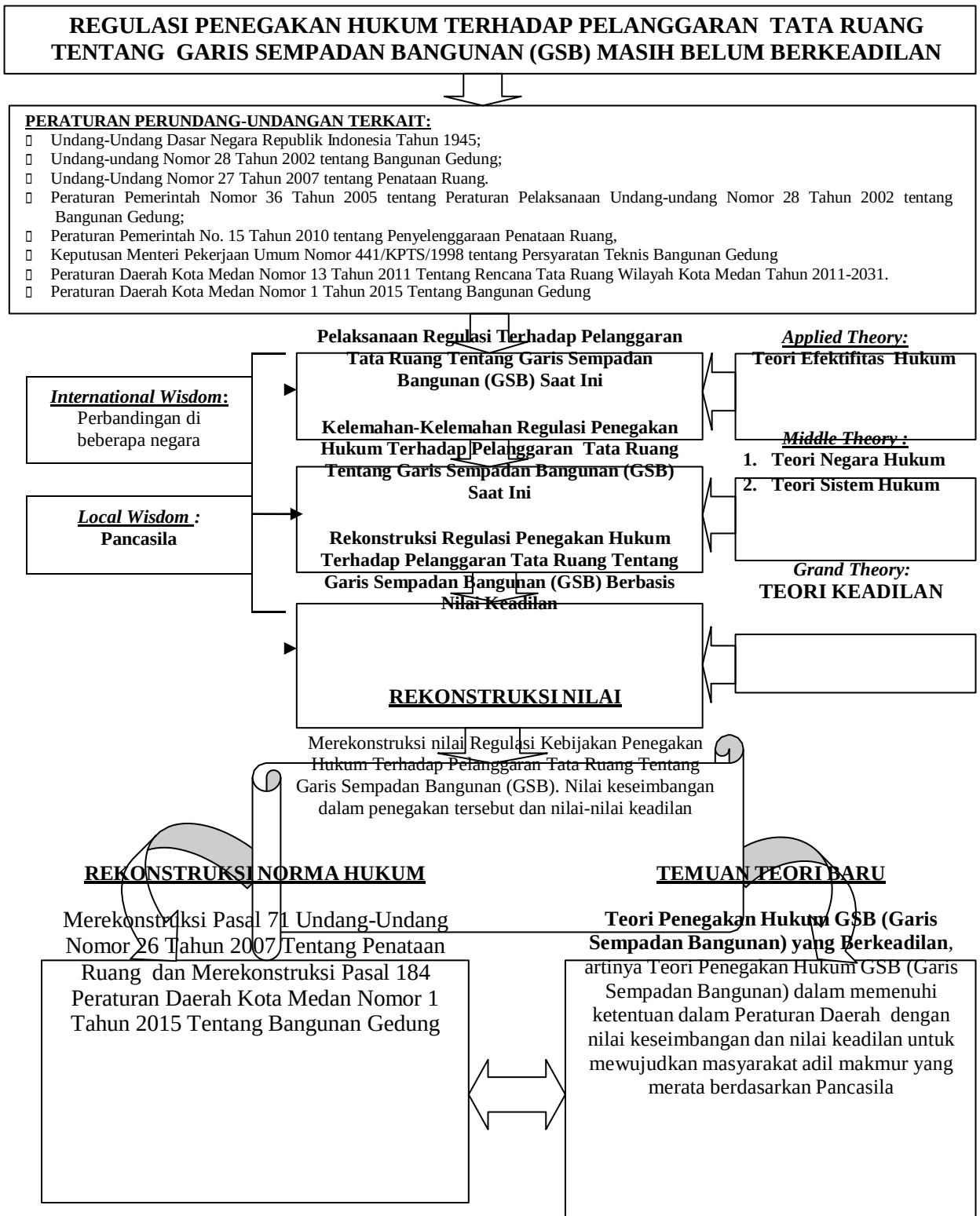
Dari model bekerjanya hukum tersebut, oleh Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoritis sebagai berikut:¹¹⁹

- (1) Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak;
- (2) Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas lembaga pelaksanaannya, serta dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya;
- (3) Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

Diposkan 21st June 2012, Lokasi: Semarang, Semarang City, Central Java, Republic Of Indonesia
Label: HUKUM DAN POLITIK, Diakses Pada 18 September 2018, Pukul 14.07 WIB.

¹¹⁹ Robert B Seidman, *Ibid*, 1972.

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma memiliki peranan penting dalam sebuah penelitian. Konsep paradigma yang diperkenalkan oleh Kuhn kemudian dipopulerkan oleh Robert Friedrichs dalam sosiologi. Anton Tabah menjelaskan, bahwa definisi (terminologi) paradigma dari konsep Thomas Kuhn's mengandung makna antara lain: ¹²⁰

- a. Konstalasi komitmen dalam komuinitas ilmuwan berkenaan dengan asumsi dasar, orientasi dasar dan model dasar yang perlu dioperasionalkan;
- b. Seluruh konstelasi tentang kepercayaan, nilai-nilai teknik sebagai model interpretatif, model penjelasan dan model pemahaman konsep-konsep;
- c. Paradigma memberi acuan, kiblat dan pedoman dalam menentukan cara melihat persoalan dan cara menyelesaikannya;
- d. Paradigma juga bisa berarti konstalasi komitmen intelektual dijadikan kerangka keyakinan bersama yang dianut oleh masyarakat;
- e. Paradigma juga menyediakan kerangka referensi untuk membangun suatu model masyarakat untuk memperbaharui tatanan lama yang diapndang kurang relevan lagi; Paradigma juga sebuah model ideal yang memberi cara bagaimana fenomena dijelaskan di lain pihak menjadi dasar untuk penyelesaian permasalahan-permasalahan sekaligus model teori ideal untuk menjelaskan fenomena-fenomena juga sebuah framework untuk konsep-konsep dan prosedur-prosedur suatu kerja dan aktifitasnya distrukturisasikan; sedangkan ;
- f. Menurut Jorgen Mittelstroone, diartikan Paradigma adalah sebuah cara melihat sesuatu asumsi yang disepakati dan menjadi wawasan sebuah era (jaman);
- g. Paradigma juga wacana membangun sebuah visi tentang masyarakat ke depan sesuai dengan nilai-nilai baru yang disepakati dari perkembangan idealnya. Misal : visi *Civil Society* dengan wacana baru yaitu : (a) melawan absolutisme negara; (b) konsep kesejahteraan rakyat; (c) konsep hukum panglima; (d) pemberdayaan masyarakat; dan (e) membedakan antara kehidupan sosial dengan kehidupan negara;
- h. Paradigma juga merupakan konsep dasar yang dianut oleh masyarakat tertentu.

¹²⁰ Anton Tabah, *Polri Dalam Transisi Demokrasi*, Mitra Hardhasuma, Jakarta, 2002,, h. 38-39

Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka dan dipisahkan dari subjek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dan objek komunikasi. Konstruktivisme justru menganggap subjek sebagai faktor sentral dalam kegiatan komunikasi serta hubungan-hubungan sosialnya. Subjek memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap maksud-maksud tertentu dalam setiap wacana.

Teori konstruktivisme dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau konstruksi personal (*personal construct*) oleh George Kelly. Ia menyatakan bahwa orang memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya. Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu menginterpretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut.

Paradigma *konstruktivisme* ialah paradigma dimana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma *konstruktivisme* ini berada dalam *perspektif interpretivisme* (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu *interaksi simbolik*, *fenomenologis* dan *hermeneutik*. Paradigma *konstruktivisme* dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma *positivis*. Menurut paradigma *konstruktivisme* realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak

dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum *positivis*. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan definisi sosial.¹²¹

Paradigma *konstruktivisme* yang ditelusuri dari pemikiran Weber, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma *konstruktivisme* dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis ini mengatakan bahwa manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas di dalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

¹²¹ Eriyanto, ~~*Analisis Wacana*~~, Pengantar Analisis Isi Media, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm. 13

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian-penelitian yang berupa studi-studi empirik untuk menemukan teori-teori mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.¹²²

Metode ini digunakan mengingat permasalahan yang akan dibahas adalah terkait dengan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) yang berkeadilan.

Metode pendekatan yuridis empiris merupakan suatu metode yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu, untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer untuk menemukan kenyataan hukum di lapangan.¹²³

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan penulis bahas dalam tulisan ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif merupakan salah satu dari jenis penelitian yang termasuk dalam jenis penelitian kualitatif. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkapkan kejadian atau fakta, keadaan, fenomena, variabel dan keadaan yang terjadi saat penelitian berlangsung dengan menyuguhkan apa yang sebenarnya terjadi. Penelitian ini menafsirkan dan menguraikan data yang bersangkutan dengan situasi yang sedang terjadi, sikap serta pandangan yang terjadi di dalam suatu masyarakat,

¹²² Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta, 2002, h, 147. Lihat juga Joko Purwono, *Metode Penelitian Hukum*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, UNS, Surakarta, 1993, hlm. 17-18.

¹²³ Soerjono Soekanto, *Pengertian Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm. 7.

pertentangan antara 2 (dua) keadaan atau lebih, hubungan antar variable yang timbul, perbedaan antar fakta yang ada serta pengaruhnya terhadap suatu kondisi, dan sebagainya.

Menurut Nazir,¹²⁴ metode deskriptif merupakan suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antarfenomena yang diselidiki. Sedangkan menurut Sugiyono,¹²⁵ menyatakan bahwa metode deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas. Menurut Whitney,¹²⁶ metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat.

Adapun masalah yang dapat diteliti dan diselidiki oleh penelitian deskriptif kualitatif ini mengacu pada studi kuantitatif, studi komparatif (perbandingan), serta dapat juga menjadi sebuah studi korelasional (hubungan) antara satu unsur dengan unsur lainnya. Kegiatan penelitian ini meliputi pengumpulan data, analisis data, interpretasi data, dan pada akhirnya dirumuskan suatu kesimpulan yang mengacu pada analisis data tersebut.

¹²⁴ Nazir, M, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 34.

¹²⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm. 16.

¹²⁶ Whitney, F, *The Element Of Research*, Prentice-Hall, Inc, New York, 1960, page. 76.

Dalam penelitian ini, pada umumnya akan terjadi 3 hal kemungkinan masalah yang dibawa oleh peneliti ke penelitian tersebut, diantaranya sebagai berikut :

1. Masalah yang dibawa peneliti adalah masalah tetap, yaitu judul dari penelitian deskriptif kualitatif mulai awal pengajuan proposal hingga akhir laporan tetap sama.
2. Masalah yang diajukan oleh peneliti menjadi berkembang serta lebih mendalam sesudah peneliti melakukan penelitian tersebut di lapangan, dalam hal ini tidak terlalu banyak hal yang berubah, hanya butuh penyempurnaan saja.
3. Masalah yang diajukan oleh peneliti sesudah melakukan penelitian tersebut di lapangan akan berubah total, akan terjadi pergantian objek masalah secara menyeluruh dan akan berbeda dari penelitian awal sebelum memasuki lapangan penelitian.

Setiap penelitian tentunya mempunyai tujuan yang berbeda-beda, termasuk juga penelitian deskriptif kualitatif ini. Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah tidak hanya untuk menjelaskan secara menyeluruh masalah yang akan diteliti dan diamati saja, namun juga ada tujuan lainnya. Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif akan menjadi pedoman bagi kita ketika akan melakukan suatu penelitian.

4. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini, sumber data diperoleh dari sumber data primer dan sumber data sekunder, yang peneliti uraikan sebagai berikut:

- a. Sumber data primer yaitu data yang diperoleh langsung melalui sumber di lapangan penelitian. Sumber data primer memungkinkan peneliti menemukan data/hasil penelitian secara otentik dari sumber yang dipercaya.
- b. Sumber data sekunder yaitu sumber data yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier yang kesemuanya dapat ditemukan melalui peraturan perundang-undangan, buku-buku, tulisan, koran, majalah dan sumber data tertulis lainnya yang diperoleh dari hasil studi pustaka, studi dokumentasi dan studi arsip.
 - 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.
 - 2) Bahan hukum sekunder terdiri dari rancangan peraturan perundang-undangan, Hasil karya ilmiah para pakar, baik yang telah diterbitkan atau yang belum atau tidak diterbitkan tetapi terdokumentasi dalam lembaga perpustakaan tertentu, hasil penelitian, baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum dan hasil seminar dan diskusi.
 - 3) Bahan hukum tertier dalam hal ini terdiri dari ensiklopedi, Kamus-kamus hukum dan kamus umum, Bibliografi. Metode ini di gunakan untuk mendapatkan data berupa dokumen yaitu arsip-arsip yang dibutuhkan untuk penelitian ini.¹²⁷

5. Metode Pengumpulan Data

Metode atau tehnik pengumpulan data adalah pencarian dan pengumpulan data yang dapat digunakan untuk membahas masalah yang

¹²⁷ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm. 236.

terdapat dalam judul penelitian ini. Adapun pengumpulan data yang akan penulis lakukan dengan :

a. Metode Pengumpulan Data Primer

1) Observasi

Observasi merupakan pengamatan langsung di lapangan. Observasi akan menjadi instrumen pembantu dalam rencana penelitian ini. Harapannya, dengan catatan lapangan ini mampu menjadi perantara antara apa yang sedang dilihat dan diamati antara peneliti dengan realitas dan fakta sosial.

Berdasarkan hasil observasi kita akan memperoleh gambaran yang jelas tentang masalahnya dan mungkin petunjuk-petunjuk tentang cara pemecahannya.

2) Wawancara

Metode wawancara yang dipakai adalah bebas terpimpin untuk melakukan penelaahan data secara langsung melalui sumber-sumber yang dapat dipercaya. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.¹²⁸ Sementara itu, pengambilan sampel melalui *purposive non random sampling*. *Purposive non random sampling* diartikan sebagai pengambilan sampel secara bertujuan.

¹²⁸ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, **Metodologi Penelitian**, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 81.

Teknik pengumpulan data sekunder dimanfaatkan untuk menelaah data yang berkaitan dengan hal-hal atau variabel dalam rekaman, baik gambar, suara, tulisan, transkrip buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen, rapat, agenda dan sebagainya. Metode ini digunakan untuk mendapatkan data berupa dokumen yaitu arsip-arsip yang dibutuhkan untuk penelitian ini.¹²⁹

b. Metode Pengumpulan Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder dapat diklasifikasikan dalam bentuk :

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (peraturan perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi para pihak (kontrak, konvensi, dokumen hukum dan putusan hakim), adalah sebagai berikut :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Gangguan (HO) Stbl. 1926 Nomor 226 yang telah diubah dengan Stbl. 1927 nomor 499 dan stbl 1940 Nomor 14 dan Nomor 450.
 - c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria (UUPA).
 - d) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
 - e) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;

¹²⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm. 236.

- f) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- g) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- h) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- j) Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang,
- k) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor II/MPR/ 1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluang Negara.
- l) Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 441/KPTS/1998 tentang Persyaratan Teknis Bangunan Gedung
- m) Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan Tahun 2011-2031.

n) Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Bangunan Gedung.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer .

Bahan hukum sekunder adalah sebagai berikut:

- a) Buku ilmu hukum,
- b) Jurnal hukum,
- c) Laporan hukum dan
- d) Media cetak dan elektronik.

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku atau semua informasi yang relevan dengan permasalahan hukum. Jadi bahan hukum sekunder adalah hasil kegiatan teoretis akademis yang mengimbangi kegiatan-kegiatan praktik legislatif (atau praktik yudisial juga).¹³⁰

3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier adalah: Rancangan undang-undang, Kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Ensiklopedia.

6. Analisis Data

Analisis data yang peneliti gunakan adalah *deskriptif kualitatif*. Analisis secara *kualitatif* dalam hal ini adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya

¹³⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya)*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002, hlm. 155.

menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹³¹

Teknik analisis data terhadap data primer, peneliti menggunakan teknis analisis data tipe Strauss dan J. Corbin.¹³² yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada dilapangan (*field*). Selanjutnya peneliti melakukan penyusunan, pengkatagorian data dalam pola/thema. Setelah data divalidasi, peneliti melakukan rekonstruksi dan analisis secara induktif kualitatif untuk dapat menjawab permasalahan.

Data akan dianalisis menggunakan model interaktif yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles and A. Michael Huberman.¹³³ yang meliputi 3 (tiga) kegiatan, yakni reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

I. Orisinalitas / Keaslian Penelitian

Penelitian ini adalah suatu penelitian orisinil. Hal itu dapat dilihat dengan membandingkan penelitian ini dengan penelitian yang pernah dilakukan terdahulu, khususnya yang berkaitan dengan **“Rekonstruksi Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan”**. Gambaran mengenai perbandingan itu dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

¹³¹ Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007, hlm. 248.

¹³² A. Stauss and J. Corbin Busir, *Qualitative Research: Grounded Theory Prosedure and Technique*, Sage Publication, London, 1990, hlm. 19

¹³³ Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992, hlm. 22

Tabel 1.1
Bahan Pembanding Hasil Penelitian

No	Judul	Penulis	Pembahasan	Kebaharuan
1	Rekonstruksi Perlindungan Hukum Penguasaan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Di Sempadan Sungai Kapuas Berbasis Nilai Keadilan (Studi Budaya Hukum Masyarakat Di Kota Pontianak)	Setyo Utomo Disertasi 2017 Universitas Islam Sultan Agung	Rekonstruksi perlindungan hukum penguasaan hak atas tanah dan bangunan di sempadan sungai Kapuas berbasis nilai keadilan adalah dengan penguatan fungsi pemerintah untuk melindungi hak-hak masyarakat setempat sebagai pemilik hak tanah dan bangunan di sempadan sungai Kapuas untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pemilik tanah dan bangunan di sempadan sungai Kapuas atau masyarakat setempat berdasarkan nilai kemanusiaan dan keadilan, dan rekonstruksi hukum terhadap Pasal 3 ayat (3) UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan	Berbeda dengan karya Penulis yang membahas Merekonstruksi nilai Kebijakan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) yang Berbasis nilai keadilan harus dilakukan dengan merekonstruksi rumusan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, sehingga ancaman pidana terkait hukuman dan denda terhadap pelaku harus diperberat.
2	Penataan Tata Ruang Kota Medan Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan	Rinsifat Naibaho 2008 Universitas Sumatera Utara	Penataan Tata Ruang terhadap Pembangunan Berkelanjutan di Kota Medan diketahui bahwa Peraturan Daerah belum berjalan dengan semestinya. Peraturan Daerah Kota Medan belum bisa melindungi perencanaan Tata	Merekonstruksi nilai Kebijakan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB). Dalam menertibkan penataan ruang di Indonesia, dilakukanlah sebuah upaya pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan secara sistematis melalui peraturan zonasi, perizinan,

			ruang.	pemberian insentif dan disinsentif, serta sanksi
3	Strategi Penegakan Hukum Tata Ruang di Indonesia	Topan Rian Pratama 2012 Universitas Tarumanegara	Semakin maraknya praktek tata ruang yang sedang terjadi pada dasarnya bersifat kompleks, yaitu tidak hanya menyangkut konten kebijakan dan undang-undang yang mengatur tentang tata ruang, namun juga faktor-faktor lain yang berpengaruh langsung pada perumusan kebijakan itu sendiri.	Berbeda dengan karya Penulis yang membahas Merekonstruksi nilai Kebijakan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) yang Berbasis nilai keadilan harus dilakukan dengan merekonstruksi rumusan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
4	Kebijakan Hukum Pidana Tata Ruang Sebagai Upaya Penanggulangan terhadap Pelanggaran Atas Pemanfaatan Ruang Di Indonesia	Denny Zulasya Fardan 2016 Universitas Muhammadiyah Medan	Kebijakan hukum pidana tata ruang terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang di Indonesia belum dapat terwujud. Dari beberapa kasus yang ada, pelanggaran tata ruang dikenakan sanksi dengan undang-undang sectoral	Dalam Disertasi, Penulis membahas tentang Merekonstruksi nilai Kebijakan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) yang Berbasis nilai keadilan. merekonstruksi rumusan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
5	Sinkronisasi Penegakan hukum pidana lingkungan hidup dengan Undang-Undang yang terkait dengan lingkungan	Amanda 2015 Universitas Sumatera Utara	Membahas Penegakan hukum pidana lingkungan hidup dan ketentuan pidana dalam undang-undang terkait dengan lingkungan dihubungkan dengan kasus kebakaran hutan dan lahan masih belum terdapat kesinkronan, baik karena ketidaksinkronan dalam pengaturan	Berbeda dengan karya Penulis yang membahas Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB). Pada dasarnya antara sanksi administratif dan sanksi pidana dalam UUPR khususnya tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) memiliki kedudukan yang sederajat. Antara sanksi administratif diperuntukan kepada perbuatan melawan hukum

			sanksi pidananya maupun dalam proses penegakan hukumnya	yang melanggar norma-norma administratif, sedangkan sanksi pidana dapat dikenakan terhadap perbuatan melawan hukum yang melanggar norma-norma hukum pidana tata ruang.
--	--	--	---	--

J. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi dengan judul: **“Rekonstruksi Regulasi Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan”**, ini disusun sesuai dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, berisi Latar Belakang Permasalahan, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, Rencana Jadwal dan Orisinalitas Penelitian.

BAB II Tinjauan Pustaka, berisi pengertian mengenai pengertian tentang Tinjauan Tentang Rekonstruksi, Pengertian Penegakan Hukum, Tinjauan Otonomi Daerah, Tinjauan Tentang Hukum Perizinan, Dasar Hukum Bangunan Gedung di Indonesia, Pengertian Garis Sempadan Bangunan (GSB), Proses Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Gedung, Pelanggaran Hukum, Penegakan Hukum.

BAB III Hasil Penelitian Dan Pembahasan, Berisi tentang permasalahan pertama, yaitu Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Saat Ini.

BAB IV Hasil Penelitian Dan Pembahasan, menguraikan permasalahan kedua, yaitu Kelemahan-kelemahan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Saat Ini.

BAB V Hasil Penelitian Dan Pembahasan, Membahas tentang permasalahan ketiga, yaitu Rekonstruksi Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Tentang Garis Sempadan Bangunan (GSB) Berbasis Nilai Keadilan.

BAB VI Penutup, sebagai bab terakhir merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran atau rekomendasi terhadap hasil-hasil penemuan penelitian disertasi ini.