

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara umum penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, melalui upaya terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Upaya menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan pada saat ini masih menghadapi tantangan yang berat, hal ini ditunjukkan oleh masih banyaknya permasalahan yang mencerminkan bahwa kualitas ruang kehidupan kita masih jauh dari cita-cita tersebut. Permasalahan tersebut antara lain adalah dengan semakin meningkatnya frekuensi dan cakupan bencana, lingkungan perumahan yang kumuh, kemacetan lalu lintas, banjir di musim hujan, kekeringan di musim kemarau, pencemaran lingkungan, dan sebagainya.

Proses menuju pengembangan tata ruang yang terintegrasi perlu diarahkan, dibantu, dipercepat dan induksi oleh perencanaan yang menyeluruh dan diperhitungkan secara cermat serta hati-hati, sebagai konsekuensi dari strategis pengembangan wilayah yang tidak sepenuhnya

diserahkan kepada mekanisme pasar. Pada dasarnya untuk merencanakan dan mengendalikan tata ruang tersebut menggunakan dua prinsip. Prinsip yang pertama adalah mengenali dan merumuskan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan pada tingkat regional dan lokal. Prinsip yang kedua adalah menentukan kerangka kebijakan nasional dimana bermacam-macam masalah pembangunan akan dipecahkan pada tingkat atau hierarki yang sesuai pada tingkat nasional, regional atau lokal.¹

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungan antara berbagai manfaat ruang, berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia dimasa yang akan datang. Tingkat manfaat ruang sangat tergantung pada pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia atau disediakan secara optimal. Dengan demikian perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana tata ruang untuk memberikan gambaran tentang ruang mana, untuk kegiatan apa dan kapan.²

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Prinsip otonomi daerah menggunakan

¹ Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 262

² M Daud Silalahi, 2001, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, hlm. 80

prinsip otonomi seluas-luasnya, yaitu membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu sejak diberlakukannya otonomi daerah, daerah berupaya dengan berbagai cara untuk mengelola dan memanfaatkan tata ruang yang dimilikinya dalam rangka mensejahterakan masyarakatnya.

Kewenangan untuk mengelola penataan ruang dan pemanfaatan ruang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, laut dan udara, termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya. Dalam konteks ini, sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur wilayah dan kegiatan usaha merupakan unsur pembentuk ruang wilayah dan sekaligus unsur bagi pembangunan ekonomi nasional yang lebih merata dan adil.

Penataan ruang tidak terbatas pada proses perencanaan tata ruang saja, namun lebih dari itu termasuk proses pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sebagaimana dirumuskan dalam Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa Perencanaan Tata Ruang dilakukan untuk menghasilkan Rencana Umum Tata Ruang dan dan Rencana Rinci Tata Ruang. Rencana Rinci Tata Ruang ini merupakan perangkat operasional Rencana Umum Tata Ruang. Oleh karena itu proses perencanaan tata ruang harus sampai pada

arahan dan pemanfaatan struktur ruang dan pola ruang, karena tata ruang merupakan “*guidance of future actions*” agar interaksi manusia dan makhluk hidup serta lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*). Pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud *operasionalisasi* rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri, dan Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme pengawasan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan rencana tata ruang dan tujuan penataan ruang di wilayahnya.³

Selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan instrument yang memiliki landasan hukum. Oleh karena itu pemanfaatan tata ruang sebagaimana tersebut diatas harus direncanakan dengan matang sehingga penyelenggaraan penataan tata ruang dapat mewujudkan tata ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Disamping itu juga untuk mengakomodasi dinamika perkembangan pembangunan yang tumbuh pesat. Dalam konteks ini daerah harus mampu melindungi dan mengelola kekayaan alam yang dimilikinya secara terpadu, berkelanjutan dan memenuhi unsur ketertiban. Fungsi ketertiban diperlukan oleh masyarakat

³ Makalah , “*Konferensi Nasional Ekonomi Indonesia*” Putaran ketiga: *Mengagas Format Grand Strategy Ekonomi Indonesia, yang diselenggarakan pada tanggal 9-11 Desember 2003 di Sulawesi Selatan*

yang sedang membangun, karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan.⁴

Saat ini isu strategis dalam penyelenggaraan tata ruang, adalah:⁵ terjadi konflik kepentingan antar sektor, terjadi penyimpangan pemanfaatan ruang, belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyelaraskan dan memadukan berbagai rencana dan program sektor, belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam RTRW, belum adanya keterbukaan dalam menempatkan kepentingan sektor dan wilayah dalam kerangka tata ruang, serta kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan.⁶

Padahal ruang wilayah Negara RI merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dengan letak dan kedudukan yang strategis sebagai Negara kepulauan dengan keanekaragaman ekosistemnya merupakan sumber daya alam yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Di daerah, penataan ruang untuk pengembangan kawasan perkotaan menjadi persoalan krusial dewasa ini. Secara fisik, perkembangan kota selalu diikuti oleh kian bertambah luasnya kawasan

⁴ Mohtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit PT Alumni, 2013., hlm. 14

⁵ Suwitno Y Imran, *Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 Nomor 3., hlm. 457

⁶ Darwin Ginting, *Reformasi Hukum tanah Dalam rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan dan Penanaman Modal Agrobisnis*, Jurnal Hukum Ius Qula Iustum, Vol 18 Nomor 1, Januari 2011, FH UII Yogyakarta

terbangun. Pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi di satu sisi, dan keterbatasan lahan kota di sisi lain, menyebabkan efisiensi pemanfaatan ruang menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks ini, telah diambil serangkaian kebijakan dalam pengembangan daerah perkotaan sebagai wilayah permukiman, industri, jaringan jalan, jaringan air minum, bangunan umum, maupun jalur hijau yang merupakan sarana dan prasarana dalam pengembangan tata ruang.⁷

Penataan ruang di daerah di Indonesia masih dilihat hanya sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dan cenderung berorientasi pada upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, ataupun untuk memenuhi kebutuhan pengembangan suatu kawasan tertentu yang tak bisa dihindari. Orientasi penataan kota yang demikian itu kurang mempertimbangkan tujuan penataan dan penggunaan ruang yang sesuai dengan peruntukannya. Seharusnya secara konseptual rencana tata ruang itu sebagai suatu rencana yang disusun secara menyeluruh terpadu dengan menganalisis segala aspek dan faktor pengembangan dan pembangunan kota dalam suatu rangkaian yang bersifat terpadu berupa uraian-uraian kebijaksanaan dan langkah-langkah yang bersifat mendasar dilengkapi dengan data serta peta-peta penggunaan ruang.

Saat ini perencanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang di daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Sesuai

⁷ JT Jayaginata, *Tata Guna Lahan Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung, ITB Press, 1992

ketentuan Undang Undang Penataan Ruang, Perda RTRW ini bersifat umum dan akan dirinci dalam bentuk Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang ditetapkan dalam suatu Peraturan Daerah. Rencana tata ruang ini sebagai pedoman dalam menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) di setiap daerah.

Wilayah III Cirebon merupakan wilayah bekas Keresidenan Cirebon yang meliputi lima (5) Kabupaten dan satu (1) Kota, yaitu Kabupaten Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Kuningan dan Kota Cirebon, dikenal dengan kawasan *Ciyumajakuning* merupakan kekuatan ekonomi yang baru dan besar di Jawa Barat setelah Bandung Raya. Untuk mengoptimalkan pembangunan di wilayah tersebut, setiap kabupaten dan kota harus menyinergikan potensi daerahnya. Melalui proyeksi tahun 2028, wilayah tersebut menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang prestisius. Jika terwujud, Ciyumajakuning tahun 2028 menjadi magnet raksasa perekonomian, bukan hanya nasional melainkan juga di Asia Tenggara. Cirebon Metropolis atau Cirebon Raya.⁸

Pusat Kegiatan Nasional (PKN) adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala internasional, nasional, atau beberapa provinsi. Dalam konsep Ciyumajakuning, Kota Cirebon berfungsi sebagai pusat kegiatan nasional (PKN), selain sebagai pusat

⁸ Majalah, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, 14 Juni 2010

pertumbuhan Jawa Barat bagian timur serta Pusat Kawasan Andalan Ciayumajakuning dan sekitarnya. Ada tiga wilayah di Jawa Barat yang dijadikan sebagai PKN, yaitu Bandung dan sekitarnya, wilayah Bogor dan sekitarnya, serta wilayah Cirebon dan sekitarnya. Dari ketiganya, Cirebon sangat berpotensi dikembangkan. Karena wilayahnya yang belum terlalu ramai dan masih bisa diatur tata ruangnya.⁹

Selain potensi alamnya yang berlimpah (perikanan, pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, minyak dan gas), juga posisi geografis yang strategis (akses ke Jakarta dan Bandung serta akses ke Semarang dan Yogyakarta). Topografinya mendukung, dari daerah perairan, pesisir, pantai, dataran, hingga daerah pegunungan. Semua terbentang dari Cirebon dan Indramayu sebagai daerah pesisir ke Majalengka dan Kuningan sebagai pegunungan. Tidak mengherankan bila Ciayumajakuning dijadikan lokasi pembangunan infrastruktur, terutama perhubungan, baik darat, laut, maupun udara.

Di sektor pertanian, Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Cirebon merupakan salah satu lumbung padi nasional, demikian pula mangga gedong gincu yang merupakan produk unggulan Kabupaten Majalengka, Kabupaten Cirebon, dan Kabupaten Indramayu, telah diekspor ke luar negeri. Sektor industri jasa dan manufaktur, seperti batik, rotan, makanan olahan, dan perdagangan, terpusat di Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon, sementara bola yang diekspor ke Eropa dan Afrika

⁹ Hasil wawancara dengan Kepala BKPP Wilayah III Cirebon, tanggal 14 Mei 2018

Selatan adalah komoditas unggulan Kabupaten Majalengka. Kabupaten Indramayu adalah penghasil minyak dan gas yang dikelola PT Pertamina.

Sektor pariwisata menjadi andalan Kabupaten Kuningan yang menjual kelestarian hutan di sekitar Gunung Ciremai. Demikian pula Kabupaten dan Kota Cirebon menyuguhkan wisata budaya sekaligus religi dengan kehadiran tiga keraton dan makam Sunan Gunung Jati yang tak pernah sepi dikunjungi.

Infrastruktur pendukung adalah akses di Ciayumajakuning. Tol Jakarta-Cirebon-Semarang semakin mempercepat lalu lintas kendaraan dari Jawa Tengah ke DKI Jakarta. Transportasi kereta api rute Jakarta-Cirebon serta dari dan ke Cirebon dari berbagai kota di Jawa Tengah, Jogjakarta dan Jawa Timur tersedia hampir setiap jam keberangkatan setiap hari. Oleh karena itu Posisi Ciayumajakuning sangat strategis sebagai daerah perlintasan.

Wilayah Cirebon pun memiliki Kabupaten Kuningan yang potensi airnya sangat besar. Air dari Kabupaten Kuningan dipakai sejumlah penduduk, di antaranya di Kota dan Kabupaten Cirebon, Untuk mengelolanya, akan diterapkan sistem pengelolaan air minum regional bersama daerah lain di wilayah Cirebon. Jika semua potensi tersebut tertata, wilayah Cirebon bisa dijadikan pusat pemerintahan di Jawa Barat.

Ketua DPD Irman Gusman mengatakan,¹⁰ banyak potensi ekonomi dan sumberdaya alam di Ciayumajakuning yang akan *mubazir* jika masing-masing kabupaten dan kota tidak bersinergi mengembangkan potensinya. Jika disinergikan, Ciayumajakuning akan menjadi pusat pertumbuhan Jawa Barat bagian timur yang berbasis potensi daerah. Namun demikian meskipun memiliki kekuatan ekonomi, bukan berarti menjadi alasan utama untuk memekarkan wilayahnya menjadi sebuah provinsi yang terpisah dari Jawa Barat. Pemekaran wilayah harus bertujuan untuk menyejahterakan rakyat. Salah satu bentuk sinergi yang saling melengkapi adalah rencana Kabupaten Kuningan menjadi pemasok air baku bagi Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, dan Kabupaten Indramayu yang selalu kekurangan air bersih. Selain itu, juga membuat pengelolaan bersama sampah, Bandara Kertajati, dan Bendungan Jatigede.

Berdasarkan hal tersebut, maka menjadi suatu pertanyaan manakala pada tataran implementasi kebijakan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon memiliki kecenderungan yang cukup mendalam untuk terjadinya pelanggaran alih fungsi lahan peruntukan. Lahan-lahan pertanian yang merupakan sumber utama dari wilayah ini untuk beras nasional telah diganti dengan pembukaan lahan untuk pembangunan perumahan dan pemukiman baru.

Kondisi seperti ini menyebabkan beberapa Kabupaten/Kota di wilayah ini mengalami berbagai permasalahan. Contoh Kabupaten

¹⁰ Artikel *Potensi Wilayah Cirebon*, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 14 Juni 2010

Kuningan yang secara geografis terletak berada di kaki gunung Ciremai sekaligus sebagai penyuplai kebutuhan air di wilayah Cirebon, dalam tiga tahun terakhir sudah mengalami kesulitan air bersih. Data di Dinas Pertanian menunjukkan bahwa tahun 2009 Kabupaten Kuningan yang pada awalnya memiliki 620 titik mata air yang bersumber dari Gunung Ciremai, saat ini mengalami penurunan menjadi 523 titik mata air, dan kemungkinan besar titik-titik tersebut akan semakin terus berkurang.¹¹ Begitu pula area pertanian, banyak lahan pertanian terutama sawah yang beralih fungsi, dalam tiga tahun terakhir lahan sawah di Kabupaten Kuningan menyusut seluas 262 ha atau dari semula 29.078 ha menjadi 28.816 ha.¹² Secara nasional, menurut sensus pertanian tahun 2013, setiap menit Indonesia kehilangan 0,25 hektar lahan pertanian yang berubah fungsi menjadi non pertanian. Jika 0,25 hektar lahan yang dikonversi itu dikelola oleh satu rumah tangga petani, maka akibat konversi lahan, setiap menit ada satu rumah tangga yang kehilangan sumber kehidupannya.

Pedoman bahwa pengelolaan tata ruang sebagai acuan pembangunan, sering dikesampingkan dan dipaksakan ketika terdapat keinginan untuk melaksanakan pembangunan dengan orientasi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, yang sebenarnya tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku. Seperti halnya kondisi tersebut di atas minat investasi dalam rangka mendorong meningkatkan laju

¹¹ Data dari Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kuningan, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, 11 Mei 2018

¹² Keterangan *Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan*, sebagaimana dimuat dalam HU Radar Cirebon, 10 Desember 2016.

pertumbuhan ekonomi dan pendapatan daerah seringkali dipandang sebagai dasar untuk merubah atau merevisi rencana tata ruang yang disesuaikan sebagai alat pembenar bagi kegiatan investasi. Menurut Esmi Warassih, apabila pembangunan itu merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, maka dapat dipahami bahwa peranan pemerintah sebagai lembaga eksekutif menjadi semakin menonjol. Melalui peraturan hukum, pemerintah dapat melaksanakan kebijakan pembangunan, harus diingat bahwa persoalan yang dihadapi pada saat ini bukan sekedar masalah legalitas formal, melainkan tuntutan keadaan yang saat ini menghendaki agar hukum dilihat dalam kerangka yang lebih luas yang sedang berkembang dalam masyarakat.¹³

Realitas ini jelas sangat bertentangan dengan tujuan yang dikehendaki oleh norma Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang di Wilayah III Cirebon. Alasan pokok yang mengakibatkan terjadinya kondisi seperti tersebut di atas karena tidak ada kepastian hukum dalam kebijakan tata ruang, yaitu pemerintah daerah tidak segera merumuskan rencana rinci tata ruang (RDTR). Hal ini terjadi diakibatkan oleh proses bekerjanya hukum yang dipengaruhi oleh faktor-faktor *metayuridis* (non hukum) yang mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Daerah Tata Ruang. Robert B Seidman menyatakan bahwa tindakan apapun yang akan diambil baik oleh para pemegang peran, lembaga pelaksana, maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas

¹³ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011. hlm. 111-112

kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksinya, dan dalam seluruh aktifitas lembaga pelaksanaannya.¹⁴

Banyaknya pembukaan lahan yang tidak sesuai dengan zonasi kawasan seperti untuk industri, perdagangan, pemukiman dan perumahan di wilayah III Cirebon semestinya tidak terjadi. Karena alih fungsi lahan ini telah menyalahi ketentuan dan tujuan tata ruang yaitu menciptakan kesejahteraan. Namun pada sisi lain, pemerintah daerah juga berkewajiban untuk menggali potensi-potensi sumber daya yang belum berkembang untuk menarik investasi agar mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah. Oleh karena itu rekontruksi Peraturan Daerah di bidang tata ruang mutlak dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berbasis pada keadilan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah yang menjadi fokus kajian utama dalam penelitian ini adalah :

1. Mengapa kontruksi kebijakan daerah di bidang Tata Ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis keadilan ?

¹⁴*Ibid*, hlm. 9

2. Bagaimana kelemahan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang belum berkeadilan?
3. Bagaimanakah rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang yang bisa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan :

- 1 Untuk melakukan kajian terhadap konstruksi kebijakan daerah di bidang Tata Ruang menurut Undang Undang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah,
- 2 Untuk menemukan dan menganalisis kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang yang belum berbasis keadilan.
- 3 Untuk menemukan dan merekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan diharapkan akan memberikan temuan berupa :

1. Aspek Teoritis :
 - a. Untuk pengembangan disiplin ilmu hukum tata ruang terkait dengan kebijakan daerah di bidang rencana tata ruang,

- b. Untuk memberikan kontribusi ilmiah dalam pengembangan Kebijakan Tata Ruang pada perspektif otonomi daerah sebagai sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.
2. Aspek Praktis,
 - a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah sebagai perencana dan pelaksana hukum, serta masyarakat sesuai dengan kompetensinya masing-masing,
 - b. Hasil penelitian ini dapat juga dijadikan sebagai referensi atau informasi awal bagi kajian-kajian serupa di masa yang akan datang.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekonstruksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula. Penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁵

Rekonstruksi adalah penyusunan kembali ataupun usaha untuk memeriksa kembali kejadian yang sebenarnya terhadap suatu keadaan yang dilakukan dengan mengulangi kembali peragaannya sebagaimana kejadian yang sebenarnya. Dalam Bahasa Belanda rekonstruksi disebut sebagai *reconstructie* yang berarti

¹⁵ Tim Penyusun, 1995, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 829

pembinaan\pembangunan baru; pengulangan suatu kejadian. Misalnya polisi mengadakan rekonstruksi dari suatu kejahatan yang telah terjadi untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai jalannya kejahatan tersebut.¹⁶ Sedangkan dalam bahasa Inggris Rekonstruksi disebut sebagai *reconstruction* yang artinya "the act of reconstructing; something reconstructed, as a model or a reenactment of past even".¹⁷

2. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Esmi Warassih,¹⁸ tidak ada definisi kebijakan yang sama, namun beberapa definisi yang diajukan menunjukkan adanya beberapa unsur yang harus ada, yaitu nilai, tujuan dan sarana. Salah satu sarana yang banyak dipilih adalah peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu pada hakikatnya hukum pun mengandung nilai, konsep-konsep dan tujuan. Suatu kebijakan dibuat atau dikeluarkan tentunya berisi harapan-harapan yang hendak dilakukan oleh subyek hukum sebagai pemegang peran, maka kebijakan memerlukan adanya strategi dan taktik.

Harold Laswel mendefinisikan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu dan nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu.¹⁹ James E Anderson mendefinisikan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan

¹⁶ J.C.T Simorangkir, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 144

¹⁷ Macquarie Library, *The Macquarie Dictionary*, Australia, 1985, hlm. 1420

¹⁸ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, .Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011., hlm. 113

¹⁹ Riant Nugroho, *Public Policy, Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia kebijakan*, .Jakarta, PT Elex Media Komputindo, 2014., hlm. 3

tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.²⁰

David Easton melukiskannya sebagai pengaruh (*impact*) dari aktifitas pemerintah.²¹ Sementara Amara Raksasataya mengemukakan kebijakan adalah sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Philippus M Hadjon menambahkan bahwa setiap tindakan pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.²²

Pada akhirnya bisa dikatakan bahwa kebijakan publik ini adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah dengan maksud mencapai tujuan-tujuan tertentu. Agar tujuannya efektif membutuhkan pengawasan sebagai petunjuk pelaksanaannya. Bentuk pengawasan, menurut Phillipus M Hadjon,²³ *pertama*, adalah pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian, keputusan badan yang bertingkat lebih rendah akan dicabut kemudian apabila bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum. *Kedua*, adalah pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya, yaitu pengawasan terhadap keputusan dari aparat pemerintahan yang lebih rendah yang dilakukan sebelumnya.

²⁰ Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 2000., hlm. 17

²¹ Riant Nugroho, *Op.cit.* hlm. 4

²² Philippus M Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gajah mada University Press, hlm. 41

²³ Philippus M Hadjon, *Ibid* hlm.42

Ketiga, adalah pengawasan positif, adalah keputusan badan yang lebih tinggi untuk menjadikan petunjuk bagi badan yang lebih rendah, *keempat*, kewajiban untuk memberi tahu, serta *kelima*, konsultasi dan perundingan.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembuat kebijakan publik yang utama adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan wujud kebijaksanaannya itu adalah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, kemudian Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas inisiatifnya membuat kebijakan umum dalam bentuk Undang-Undang yang untuk daerah berupa Peraturan Daerah (Perda), Kebijakan khusus yang dikeluarkan oleh Presiden berupa peraturan Pemerintah sedangkan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah berupa Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaan kebijakan teknis dapat dibuat oleh Presiden atau Menteri Negara dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Menteri (Permen) termasuk para pejabat dibawahnya yang berupa Keputusan dan Intruksi. Kebijakan publik memerlukan pelaksanaan atau Implementasi yang harus berencana, tanpa ada pelaksanaan ini maka kebijakan publik akan sia-sia, hanya sebagai janji kosong.

Pelaksanaan kebijakan publik pada dasarnya adalah birokrat sebagai alat eksekutif dalam melaksanakan tugasnya.

3. Pengertian Tata Ruang

Menurut Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dijelaskan bahwa ruang mengandung pengertian sebagai “wadah yang meliputi ruang darat, laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia makhluk lain hidup melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang merupakan sumber daya alam yang harus dikelola bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini ruang harus dilindungi dan dikelola secara terkoordinasi, terpadu dan berkelanjutan.

Tata ruang adalah merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang dari pemanfaatan ruang dan pola pemanfaatan ruang, baik itu direncanakan maupun tidak. Dari uraian tersebut, tata ruang memberikan dua gambaran, yaitu wujud structural pemanfaatan ruang dan alokasi kegiatan pemanfaatan ruang. Tata ruang yang direncanakan merupakan tata ruang buatan. Sedang yang tidak

direncanakan merupakan terbentuk secara alamiah dengan unsur-unsur alami.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, penataan ruang harus memperhatikan aspek-aspek :

- a. Kondisi fisik wilayah daerah yang rentan terhadap bencana
- b. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial budaya, politik, hukum, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan.
- c. Geografis, geopolitik, dan geoekonomi.

Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan terhadap proses penataan ruang yang mencakup tahapan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu pendekatan yang diyakini dapat mewujudkan keinginan akan ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan serta tidak menimbulkan dampak terhadap bencana banjir, longsor dan bencana lainnya. Melalui pendekatan penataan ruang, maka ruang kehidupan yang direncanakan menurut kaidah-kaidah yang menjamin tingkat produktifitas yang optimal yang tetap memperhatikan aspek keterlanjutan agar memberikan kenyamanan dan menjaga keseimbangan kelestarian lingkungan hidup bagi masyarakat dan makhluk hidup lainnya. Selanjutnya rencana tersebut menjadi pedoman dalam pelaksanaan pertumbuhan pembangunan yang diikuti

dengan upaya pengendalian agar pemanfaatan ruang yang berkembang tetap sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Upaya menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan pada saat ini masih menghadapi tantangan yang berat, hal ini ditunjukkan oleh masih banyaknya permasalahan yang mencerminkan bahwa kualitas ruang kehidupan kita masih jauh dari cita-cita tersebut. Permasalahan tersebut antara lain adalah dengan semakin meningkatnya frekuensi dan cakupan bencana, lingkungan perumahan yang kumuh, kemacetan lalu lintas, banjir di musim hujan, kekeringan di musim kemarau, pencemaran lingkungan, dan sebagainya.

Rencana tata ruang berisi rencana struktur ruang dan rencana pola pemanfaatan ruang. Rencana struktur adalah bahan pengembangan elemen-elemen pembentuk struktur ruang yang terdiri dari sistem pasif-pasif pemukiman. Jaringan telekomunikasi, sistem jaringan energi dan sistem jaringan lainnya. Adapun rencana pemanfaatan ruang berisi arahan distribusi peruntukan ruang untuk berbagai kegiatan baik peruntukan ruang untuk fungsi lindung maupun fungsi budidaya.

Proses menuju pengembangan tata ruang yang terintegrasi perlu diarahkan, dibantu, dipercepat dan induksi oleh perencanaan yang menyeluruh dan diperhitungkan secara cermat serta hati-hati, sebagai konsekuensi dari strategis pengembangan wilayah yang tidak

se penuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Pada dasarnya untuk merencanakan dan mengendalikan tata ruang tersebut menggunakan dua prinsip. Prinsip yang pertama adalah mengenali dan merumuskan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan pada tingkat regional dan lokal. Prinsip yang kedua adalah menentukan kerangka kebijakan nasional dimana bermacam-macam masalah pembangunan akan dipecahkan pada tingkat atau hierarki yang sesuai pada tingkat nasional, regional atau lokal.²⁴

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungan antara berbagai manfaat ruang, berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia dimasa yang akan datang. Tingkat manfaat ruang sangat tergantung pada pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia atau disediakan secara optimal. Dengan demikian perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana tata ruang untuk memberikan gambaran tentang ruang mana, untuk kegiatan apa dan kapan.²⁵

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penataan tata ruang yang bersifat hierarkis, sekaligus terkandung tiga kategori kebijakan, Ketiga kategori tersebut adalah :

- a. kebijakan yang bertujuan menstransformasikan ekonomi pedesaan dan oleh karenanya akan mengurangi tingkat ekspansi kota,

²⁴ Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 262

²⁵ M Daud Silalahi, 2001, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, hlm. 80

- b. kebijakan yang bertujuan untuk membatasi pertumbuhan kota-kota besar melalui kontrol migrasi,
- c. kebijakan yang berupaya untuk memperlambat pertumbuhan kota-kota besar dengan cara merangsang pusat-pusat perkotaan baru.²⁶

Kebijakan pengaturan hierarki tata ruang adalah penataan kegiatan pembangunan dalam pusat-pusat urban yang saling berbeda satuan-satuan ruangnya, penataan suatu sistem prasarana didalan dan di antara ruang, dan penyelenggaraan pembangunan industri dan pertanian yang terintegrasi. Dengan strategi seperti itu diharapkan bukan saja dapat diciptakan hubungan yang saling mendukung antara sektor industri dan pertanian, antara daerah pedesaan dan perkotaan, melainkan juga dapat dijembatani rangsangan dan pengaruh perkembangan pusat pertumbuhan sampai pada daerah penyangga. Dengan demikian dapat dikurangi adanya pusat pertumbuhan dan daerah penyangga.

Perencanaan dan pemanfaatan tata ruang juga harus memperhatikan fungsi sosial dari tanah sebagai hak milik, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, yang merumuskan semua hak katas tanah mempunyai fungsi sosial. Dari memori penjelasan dikemukakan bahwa yang harus memenuhi fungsi

²⁶ Soetomo, 2006, *Strategi Pembangunan Masyarakat, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, hlm. 260

sosial adalah semua macam hak atas tanah, tidak diperkenankan menyalahgunakan hak atas tanah, serta harus ada keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan.²⁷ Menurut Anis, aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah merupakan aktualisasi ide-ide hukum yang abstrak menjadi kenyataan. Disamping mempunyai hak, yang berarti mengandung fungsi fasilitas, fungsi sosial hak milik atas tanah juga mengandung kewajiban yang berarti sebagai fungsi control terhadap pemilik tanah.²⁸

Kebijakan Tata Ruang Wilayah di wilayah III Cirebon diatur dalam Peraturan Daerah. Diterbitkannya Peraturan Daerah ini dalam rangka menyelaraskan ketentuan yang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat, sehingga terjadi keselarasan antara Rencana Tata Ruang Wilayah III Cirebon yang meliputi lima Kabupaten/Kota dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat dan Nasional.

Keberadaan rencana tata ruang ini dimaksudkan agar penataan ruang dilakukan secara transparan, efektif, dan partisipatif, agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, dalam arti penggunaan lahan harus dilakukan secara terintegrasi

²⁷ Anis Mashdurohatun, 2016, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia .Suatu Studi pada Karya Cipta Buku.*, UNS Press, hlm. 94

²⁸ *Ibid*, hlm. 95

dengan memperhatikan keberadaan ruang terbuka, ruang hijau dan membatasi pemekaran kota secara berlebihan, sehingga keadilan ekologis dapat terpenuhi.²⁹ Oleh karena itu kebijakan tata ruang yang dibuat harus memiliki fungsi sosial dengan memperhatikan perkembangan dunia saat ini. Karena perubahan *global* menurut Lodge menjadi variable yang ikut mempengaruhi model praktik hukum dan type *lawyering* yang dijalankan selama ini.³⁰

Global warming, atau pemanasan global adalah kejadian meningkatnya temperatur atmosfer, laut, dan daratan bumi. Pada saat ini telah meningkat dari 15 derajat celcius menjadi 15,6 derajat celcius. Bumi yang panas menyebabkan terjadinya perubahan siklus hujan, kenaikan permukaan air dan beragam dampak terhadap tanaman, kehidupan dan manusia.³¹ Pemicu utamanya adalah meningkatnya emisi karbon akibat penggunaan energy fosil yang menghasilkan gas karbondioksida (CO₂) yang merupakan sumber utama meningkatnya emisi karbon di udara. Untuk itu Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) membentuk Konferensi Para Pihak atau Conference of the Parties (COP) yang merupakan otoritas tertinggi dalam kerangka kerja PBB tentang Konvensi Perubahan Iklim. Indonesia telah aktif dalam COP PBB sejak pertama dilaksanakan

²⁹ Blig Teknik Planologi, *Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan*, diakses pada tanggal 8 Juni 2017

³⁰ George C Lodge, *Managing Globalization in the age of Interdependency*, Jonahesburgh, Pfeiffer & Company, 1995

³¹ Anonym, 2012, *Makalah Global Warning*, <http://injudanis.wordpress.com>, diakses tanggal 10 April 2017

pada tahun 1995 di Berlin Jerman. Hasil COP ke 13 di Bali pada tahun 2007 yang diikuti oleh 189 negara kembali dibahas mengenai isu utama yaitu reduksi emisi gas rumah kaca dan empat isu penting perubahan iklim yaitu mitigasi, adaptasi, alih teknologi dan pendanaan.³²

F. Kerangka Teori

Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Oleh karena itu fungsi utama pemerintah adalah pelayanan pada masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan demi mencapai kemajuan bersama. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah dalam menjalankan fungsinya secara umum mempunyai tugas pelayanan, pemeliharaan keamanan dan memberikan jaminan diterapkannya pelayanan yang adil terhadap semua warga masyarakat. Kebijakan daerah sangat diperlukan untuk dapat menjadi landasan dalam membangun masyarakat baik pembangunan fisik maupun spiritual, tentunya dengan memperhatikan unsur-unsur yang ada dan berkembang pada masyarakat.

Dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini akan diajukan beberapa teori. Teori sebenarnya merupakan suatu generasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup

³² Aji Mukti, 2008, COP ke-13 dan UNFCCC, <http://ajimukti.blogspot.com>, diakses tanggal 12 April 2017

faktor yang sangat luas. Teori merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori itu telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan – keadaan tertentu.³³ Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.

Kerangka teori dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan tujuan untuk tercapainya penelitian ini yang berasal dari pendapat para ahli dan selanjutnya disusun beberapa konsep dari berbagai peraturan perundangan sehingga tercapainya tujuan penelitian, yaitu:

1. *Grand theory* (teori utama)

a. Teori Negara Hukum

Lahirnya konsep negara hukum bermula dari diperkenalkannya konsep *rechtstaat* hasil pemikiran dari Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, yang dikembangkan di Negara-negara Eropa continental. Konsep *rechtstaat* Immanuel Kant melahirkan pemikiran tentang konsep Negara hukum formal. Dalam konsep Negara hukum formal ini Negara menjamin kebebasan individu, negara tidak diperkenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya. Oleh karena itu konsep *rechtstaat* ini disebut sebagai Negara hukum liberal.³⁴

³³ Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 126-127

³⁴ Padmo Wahyono, 1998, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, makalah, UI Press, Jakarta, hlm. 2

Pada teori negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi untuk mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Mengenai makna dari negara berdasarkan atas hukum, Mohtar Kusumaatmaja menyatakan, bahwa makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah : “ kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya didalam hukum”.³⁵

Pemahaman demikian mengandung konsekuensi logis bahwa setiap perbuatan orang baik penguasa maupun rakyat harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum tanpa pengecualian.

Miriam Budiardjo, dengan mengutip pemikiran Julius Stahl mengemukakan unsur-unsur negara hukum terdiri dari: a). diakuinya hak-hak asasi warga negara; b). adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai *Trias Politica*; c). pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan(*wetmatigheid van bestuur*), dan; d). adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.³⁶ Selanjutnya mengenai ciri-ciri *rechtstaat* selengkapnya sebagai berikut :³⁷

- a. Adanya Undang-Undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan-ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat;

³⁵ Mohtar Kusumaatmaja, 2002, *Konsep-konsep Hukum Pembangunan*, Bandung: Alumni, hlm. 12

³⁶ Frederick Julius Stahl, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Dalam Miriam Budiaharjo, hlm. 27

³⁷ D.H.M. Meuwissen dalam Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, hlm. 77

- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan Undang-undang, yang ada ditangan parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas, dan pemerintah yang mendasarkan tindakanya atas Undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- c. Diakui dan dilindunginya hak kebebasan rakyat (*vrijheidrechten van de burger*).

Konsep Negara hukum Indonesia pada awalnya tidak dikenal di dalam peraturan perundang-undangan formal, tetapi hanya dapat ditemukan di dalam penjelasan umum butir 1 UUD 1945 tentang sistem pemerintahan, yang kemudian setelah perubahan UUD 1945 dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3), yang dirumuskan “Indonesia adalah Negara hukum” ketentuan pasal tersebut tidak mencantumkan kata *rechtstaat* lagi, tetapi tidak menyebutkan unsur-unsur dari konsep Negara hukum dimaksud.³⁸ Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, Rumusan ini menunjukkan bahwa negara hukum Indonesia memiliki karakter tersendiri, yaitu menggabungkan nilai utama *rechtsstaat* yaitu kepastian hukum dan nilai utama dari *rule of law*, yaitu kemanfaatan dan keadilan.³⁹

Konsep Negara hukum Indonesia dibangun atas dasar falsafah Pancasila, oleh karena itu pembangunan hukum didasarkan pada landasan idiologi Pancasila, artinya hukum harus mencerminkan asas-asas atau nilai-nilai Pancasila yang menjadi Dasar Negara. Dalam kaitannya dengan konsep Negara hukum Indonesia yang

³⁸ Prayitno Imam Santosa, 2015, *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi*, Alumni, Bandung, hlm. 48

³⁹ Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, hlm.15.

bercirikan Pancasila, Philip M Hadjon menyatakan elemen atau ciri

Negara Hukum Pancasila adalah :

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan,
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara,
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir,
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁴⁰

Pemikiran negara hukum Indonesia, pada satu sisi berkiblat ke barat dan pada sisi lain mengacu nilai-nilai kultural Indonesia asli. Pemikiran negara hukum inilah yang kemudian mendorong pengembangan model negara hukum versi Indonesia yaitu Negara hukum berdasarkan Pancasila. Sebagai suatu ideologi, Pancasila memiliki peran yang sangat penting dalam menegakkan negara hukum.⁴¹ Pancasila merupakan falsafah, dasar negara dan ideologi terbuka. Pancasila menjadi sumber pencerahan, sumber inspirasi dan sebagai dasar menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi bangsa Indonesia.

Sesuai dengan pendapat Daniel S Lev, maka negara hukum Pancasila menjadi paham negara terbatas dimana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan penerimaannya akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang ditentukan secara

⁴⁰ Philipus M Hadjon, 2009, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Gajah Mada Press, Jogjakarta, hlm. 84

⁴¹ JE Sahetapy, 2009, *Runtuhnya Etika Hukum*, Jakarta: Kompas, hlm. 169

hukum.⁴² Konsep negara hukum Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara hukum formil dan materiil, karena selain menggunakan undang-undang juga menekankan adanya pemenuhan nilai-nilai hukum.⁴³

Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Nilai-nilai Pancasila menjadi dasar dari setiap produk hukum. Konsep Negara hukum Pancasila itu harus mampu menjadi sarana dan tempat yang nyaman bagi kehidupan bangsa Indonesia.

Negara Hukum Pancasila menurut B Arief Sidharta, mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :⁴⁴

- a. Negara Pancasila adalah Negara hukum yang didalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hokum
- b. Negara Pancasila adalah Negara demokrasi yang dalam keseluruhan kegiatan menegakannya selalu terbuka bagi seluruh rakyat, yang didalamnya pelaksanaan kewenangan dan penggunaan kekuasaan public harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat terbuka bagi pengkajian nasional oleh semua pihak dalam kerangka dan tata hukum yang berlaku.

Dalam konteks negara hukum, Hans Kelsen mengenalkan tentang *Stufenbau das recht theory*, yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada

⁴² Daniel S Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta:LP3ES, hlm.514.

⁴³ Padmo Wahyono,1977, “*Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*”, *Makalah*, Jakarta, hlm.4.

⁴⁴ Arief Sidharta dalam Sonyendah Retnaningsih, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional Dalam Perspektif Pancasila*, *Majalah Hukum Nasional*, Nomor 1 Tahun 2015, .Badan Pembinaan Hukum Nasional.

norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (grundnorm). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (grundnorm) bentuknya tidak kongkrit (abstrak). Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa Pembukaan UUD 1945 termasuk pancasila merupakan satu kesatuan dengan pasal-pasal UUD 1945. Hal ini juga dapat dilihat dari proses penyusunan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan satu kesatuan dengan pembahasan masalah lain dalam Undang-Undang Dasar oleh BPUPKI, yaitu masalah bentuk negara, daerah negara, badan perwakilan rakyat, dan badan penasehat. Status Pembukaan UUD 1945 sebagai satu kesatuan dengan pasal-pasal lainnya menjadi sangat tegas berdasarkan Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi: “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.”

UUD 1945 dan pasal-pasal lainnya merupakan satu kesatuan, tentu tidak dapat memisahkannya dengan menempatkan Pembukaan UUD 1945 sebagai staatsfundamentalnorms yang lebih tinggi dari pasal-pasal lainnya sebagai staatsverfassung. Apalagi dengan menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah dasar pembentukan pasal-pasal UUD 1945 sebagai konstitusi, atau Pembukaan UUD 1945 adalah presuposisi

bagi validitas pasal-pasal UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 (termasuk di dalamnya Pancasila) dan pasal-pasalnya adalah konstitusi tertulis bangsa Indonesia. Pembukaan UUD 1945 walaupun merupakan pokok-pokok pikiran yang abstraksinya tinggi dan dijabarkan dalam pasal-pasalnya, tetapi bukan merupakan dasar keberlakuan pasal-pasal UUD 1945 dan berarti bukan pula presuposisi validitas pasal-pasal tersebut. Pembukaan UUD 1945 bukan sekedar sebuah postulat dari juristic-thinking. UUD 1945 secara keseluruhan ditetapkan sebagai konstitusi (staatsverfassung) yang mengikat dalam satu tindakan hukum, yaitu keputusan PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

Penempatan Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menempatkannya sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstitusionalitas norma hukum yang lebih rendah. Bahkan juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari konstitusi, maka pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, akan menjadi cita hukum dalam pembangunan tata hukum di Indonesia.

Pancasila bukan merupakan *staatsfundamental-norms*. Yang menjadi dasar keberlakuan UUD 1945 sebagai konstitusi dan yang mempresuposisikan validitas UUD 1945 adalah Proklamasi 17 Agustus 1945. Proklamasi menurut hukum yang berlaku pada saat itu bukan merupakan tindakan hukum karena dilakukan bukan oleh organ hukum

dan tidak sesuai dengan prosedur hukum. Proklamasi 17 Agustus 1945 yang menandai berdirinya Negara Republik Indonesia, yang berarti terbentuknya suatu tata hukum baru (*New Legal Order*). Adanya Negara Indonesia setelah diproklamasikan adalah postulat berpikir yuridis (*juristic thinking*) sebagai dasar keberlakuan UUD 1945 menjadi konstitusi Negara Indonesia. Keberadaan Negara Indonesia yang merdeka adalah presuposisi validitas tata hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945 sekaligus meniadakan tata hukum lama sebagai sebuah sistem.

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Teori Keadilan

Istilah keadilan berasal dari kata *justice*, yang merupakan istilah yang dipergunakan dalam kaitannya dengan sesuatu yang konstan dan terus menerus untuk memberikan setiap orang apa yang menjadi hak nya (*the constant and perpetual disposition to render every man his due*).⁴⁵ Menurut Institute of Justinian, kata *justice* atau keadilan dirumuskan sebagai “*justice is the constant and continual*

⁴⁵ Prayitno Iman Santosa, lok. Cit hlm. 55

purpose which given to everyone his own".⁴⁶ Dengan demikian keadilan itu berbicara mengenai hak seseorang ketika diperhadapkan dengan apa yang mestinya diberikannya oleh orang yang memang menjadi haknya, apabila hak tersebut tidak diterima, maka dianggap tidak adil, atau kurang adil.

a. Teori Keadilan dalam Filsafat Hukum Islam

Dalam Hukum Islam, keadilan berasal dari kata ‘adil’, yang apabila dilihat dari asal katanya adalah kata serapan dari Bahasa Arab, yaitu *al-‘adl*, yang berarti “tengah” atau “pertengahan”. Dalam hal ini kata *al-‘adl* sinonim dengan kata *inshaf*, yang dapat berarti “sadar”, yakni sadar dalam mengambil keputusan/sikap yang tepat.⁴⁷

Keadilan dalam Islam sama dengan suatu keyakinan suci, suatu kewajiban (*taklif*) yang dibebankan kepada manusia untuk dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan jujur. Karena itu, keadilan adalah kualitas berlaku adil secara moral dan rahmat dalam memberikan kepada setiap manusia atas haknya. Hal ini dijelaskan dalam Al Qur’an, yakni kata “amanat” sebagai jamak dari “amanah”, terdiri dari segala bentuk amanah yang harus dilaksanakan oleh seseorang, dimana yang paling utama adalah keadilan, dan dalam otoritas

⁴⁶ Munir Fuady, *Profesi Mulia:Etika Profesi Hukum bagi Hakim, Jaksa, Advokat, Notaris, Kurator dan Pengurus*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, 2005, hlm. 93

⁴⁷ Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban : Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemodernan*, Jakarta:Yayasan Wakaf Paramadina, 1992, hlm. 512

manusia tidak boleh menghakimi menurut tingkah laku mereka namun harus secara ketat sesuai dengan firman Allah.⁴⁸

Keadilan memiliki pengertian yang luas dan mencakup semua kebaikan, tetapi agama meminta sesuatu lebih ramah dan lebih manusiawi, melakukan perbuatan-perbuatan baik bahkan dimana mereka tidak dituntut secara pasti oleh keadilan. Keadilan dibangun dengan menghapuskan segala penyebab ketidakadilan.⁴⁹ Dengan demikian, apabila keadilan dihubungkan dengan kata hukum sehingga menjadi keadilan hukum (*legal justice*), maka berarti keadilan sebuah putusan hukum yang dijatuhkan oleh hakim terhadap pencari keadilan (*justisia belen*), haruslah diambil berdasarkan kebenaran substantif, memberikan sesuatu kepada yang berhak menerimanya.⁵⁰

Adapun standar keadilan dalam Islam didasarkan pada norma-norma baik dan buruk yang didukung oleh wahyu dan prinsip-prinsip hukum yang fundamental. Keadilan dalam Islam adalah perpaduan yang baik antara hukum dan moralitas. Dengan demikian, yang dimaksud keadilan dalam Islam adalah harmonisasi antara kebebasan individu dan kepentingan masyarakat. Kebebasan individu tidak sama sekali dihancurkan

⁴⁸ Muhammad Muslehudin, *Philosophy of Islamic Law and The Orientalist; a Comparative Study of Islamic Legal System*, Delhi: Markazi Makatab Islami, 1985, hlm. 101-102

⁴⁹ Muhammad Muslehudin, *Op.cit.*, hlm. 102

⁵⁰ Ahmad Ali MD, *Op.cit.*, h. 135

oleh Islam tetapi dikontrol demi kepentingan masyarakat yang terdiri dari individu itu sendiri, dan karenanya juga kepentingannya yang sah dilindungi. Disinilah hukum memainkan peran yang penting dalam mendamaikan kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat dan bukan sebaliknya. Individu diperbolehkan mengembangkan hak pribadinya dengan syarat tidak mengganggu kepentingan masyarakat. Dengan begitu, perselisihan dapat diakhiri dan tuntutan keadilan dapat dipenuhi.⁵¹ Dalam Islam keadilan yang tertinggi adalah keadilan Ilahi yang mutlak, meskipun mekanisme persidangannya tidak terlalu berbeda dengan prinsip keadilan di dunia. Keadilan Ilahi itu dijelaskan oleh *Al Qur'an*, dibuktikan dengan catatan amal yang diperoleh malaikat Raqib dan Atid. Amal manusia akan ditimbang dan manusia akan disuruh membaca sendiri amal-amalnya, sedangkan mulut manusia dikunci, dan anggota tubuh yang lain menjadi saksi, sehingga tidak ada kebohongan.⁵²

b. Teori Keadilan Pancasila

Di Indonesia, konsep keadilan tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang terkandung di dalam falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila yang dalam sila ke lima dirumuskan : Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Terlepas dari teori

⁵¹ *Ibid*, h. 106

⁵² Hasbi Ash-Shiddiqie dikutip dalam Beni Ahmad Saebani, *Sosiologi Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2000, h. 198-199

keadilan yang ada, tampaknya konsep keadilan yang ingin dicapai Indonesia adalah keadilan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia, tetapi tidak dalam pengertian sama rata sama rasa.

Meskipun demikian tidak dapat dipungkiri adanya konsep keadilan yang dapat memberikan hak terhadap seluruh masyarakat Indonesia sesuai dengan hak nya yang harus diterima, seperti hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan, hak untuk mendapat jaminan hidup yang layak, hak untuk memperoleh keadilan ekonomi, hak untuk hidup dan memperoleh kehidupan, dan sebagainya. Namun permasalahannya bahwa sampai saat ini keadilan hanya baru dinikmati oleh sekelompok orang yang memiliki kedudukan, pangkat, jabatan dan strata social tertentu saja. Sebenarnya sudah menjadi keharusan bahwa keadilan dapat dinikmati oleh setiap orang dalam segala lapisan masyarakat, sebab keadilan itu bersifat universal, dan keadilan itu merupakan hak setiap orang yang bersifat asasi, sehingga seharusnya juga dapat dinikmati secara merata bagi setiap orang tanpa perkecualian.⁵³

Menghadapi era globalisasi ekonomi, ancaman bahaya laten terorisme, komunisme dan fundamentalisme merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia. Disamping itu yang patut diwaspadai adalah pengelompokan suku bangsa di

⁵³ Prayitno Iman, lok. Cit. h. 45

Indonesia yang kini semakin kuat. Ketika bangsa ini kembali dicoba oleh pengaruh asing untuk dikotak-kotakan tidak saja oleh konflik vertikal tetapi juga oleh pandangan terhadap ke Tuhanan Yang Maha Esa.

Bangsa Indonesia harus benar-benar meresapi nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, tentunya degradasi moral dan kebiadaban masyarakat kita dapat diminimalisir. Kenyataannya sekarang yaitu setelah era reformasi, para reformator alergi dengan semua produk yang berbau orde baru sehingga terkesan meninggalkannya begitu saja. Belum lagi saat ini jati diri Indonesia mulai goyah ketika sekelompok pihak mulai mementingkan dirinya sendiri untuk kembali menjadikan negara ini sebagai negara berideologi agama tertentu.⁵⁴

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa “Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran”. Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: “Kita tidak hidup di dunia yang adil”. Kebanyakan

⁵⁴ Dani Indra S., *Keadilan Menurut Pancasila*, <http://radiomasher.blogspot.com/2011/05/keadilan-menurut-pancasila.html>, diposting pada 10 Mei 2014, diakses pada tanggal 6 Oktober 2017, Pukul 18.29 WIB.

orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. Keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya.

Keadilan sosial juga merupakan salah satu butir dalam Pancasila. 45 butir pengamalan Pancasila seperti yang tertuang dalam P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) pada Tap MPR No. I/MPR/2003. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah sebagai berikut:⁵⁵

- a. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan;
- b. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
- c. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- d. Menghormati hak orang lain;
- e. Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
- f. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;
- g. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
- h. Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
- i. Suka bekerja keras;
- j. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama;
- k. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

⁵⁵ *Ibid.*

c. Teori Keadilan menurut Filsuf Barat

Menurut Aristoteles, ada beberapa pengertian keadilan, antara lain yakni :⁵⁶

a. Keadilan berbasis persamaan

Keadilan berbasis persamaan didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya.

b. Keadilan distributif

Sesungguhnya keadilan distributif ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsinya masing-masing (proporsional).

c. Keadilan korektif

⁵⁶ Esmi Warassih, 2011, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm 22

Keadilan korektif pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.⁵⁷

Menurut Thomas Aquinas,⁵⁸ keadilan dapat dibagi dua, yaitu keadilan yang bersifat umum dan keadilan yang bersifat khusus. Keadilan yang bersifat umum adalah keadilan yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan yang wajib ditaati demi kepentingan umum. Adapun keadilan khusus adalah keadilan yang didasarkan atas persamaan atau proporsionalitas.

Keadilan khusus, dapat dibagi menjadi :

- a. Keadilan distributif (*justitia distributiva*), yaitu keadilan yang diterapkan pada lapangan hukum publik.
- b. Keadilan Kumulatif (*justitia commulativa*), yaitu keadilan yang mempersamakan antara prestasi dan kontra prestasi.
- c. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*), yaitu keadilan dalam menjatuhkan hukuman atau ganti rugi dalam tindak pidana.⁵⁹

2. *Middle theory* (teori tengah)

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 45-46

⁵⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Thomas_Aquinas.

⁵⁹ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum : Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Yogyakarta : Genta Publishing, hlm. 102

a. Teori Sistem Hukum Lawrence M Friedman⁶⁰

Lawrence M Friedman mengemukakan empat fungsi sistem hukum, yaitu :

- a. Sebagai bagian dari sistem control sosial yang mengatur perilaku manusia
- b. Sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa
- c. Sistem hukum memiliki fungsi sebagai *social engineeringfunction*
- d. Hukum sebagai *social maintenance* yaitu menekankan peranan hukum sebagai pemelihara⁶¹

Sistem hukum tidak hanya mengacu pada aturan (*codes of rules*) dan peraturan (*regulations*), namun mencakup bidang yang luas, meliputi struktur, lembaga dan proses (*procedure*) yang mengisinya serta terkait dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dan budaya hukum (*legal structure*). Menurut Lawrence Friedman, unsur-unsur sistem hukum itu terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).⁶²

Struktur hukum meliputi badan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta lembaga-lembaga terkait, seperti Kejaksaan, Kepolisian, Pengadilan, Komisi Judisial, Komisi

⁶⁰ Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Kepastian Hukum Dan Rasa Keadilan Masyarakat Suatu Sumbangan Pemikiran*, Makalah disampaikan pada “Penguatan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara”, pada hari Jum’at, 27 April 2007,

⁶¹ Teguh Prasetyo dan Abdul hakim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran menuju masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat*, cet 2. Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 368

⁶² Lawrence Friedman, “*American Law*”, London: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 6

Pemberantasan Korupsi (KPK) dan lain-lain. Substansi hukum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang. Budaya hukum adalah meliputi pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistim hukum yang berlaku, dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan.

Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya (*without legal culture, the legal system is inert, a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*).⁶³ Setiap masyarakat, negara dan komunitas mempunyai budaya hukum. Selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum. Hal ini tidak berarti bahwa setiap orang dalam satu komunitas memberikan pemikiran yang sama.

Banyak sub budaya dari suku-suku yang ada, agama, kaya, miskin, penjahat dan polisi mempunyai budaya yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Yang paling menonjol adalah budaya hukum dari orang dalam, yaitu hakim dan penasehat hukum yang bekerja di dalam sistem

⁶³ *Ibid*, hlm. 7

hukum itu sendiri, karena sikap mereka membentuk banyak keragaman dalam sistem hukum. Setidak-tidaknya kesan ini akan mempengaruhi penegakan hukum dalam masyarakat.

Hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (*law is governmental social control*), sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku, baik yang berguna atau mencegah perilaku yang buruk.⁶⁴ Di sisi lain kontrol sosial adalah jaringan atau aturan dan proses yang menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap perilaku tertentu, misalnya aturan umum perbuatan melawan hukum.⁶⁵ Tidak ada cara lain untuk memahami sistem hukum selain melihat perilaku hukum yang dipengaruhi oleh aturan keputusan pemerintah atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Jika seseorang berperilaku secara khusus adalah karena diperintahkan hukum atau karena tindakan pemerintah atau pejabat lainnya atau dalam sistem hukum.

Tetapi kita juga membutuhkan kontrol sosial terhadap pemerintah, karena tidak dapat kita pungkiri, bahwa tiada kuda tanpa kekang. Begitu juga tiada penguasa dan aparturnya yang bebas dari kontrol sosial. Semua tahu ada orang yang berwenang menyalahgunakan jabatannya, praktek

⁶⁴ Donald Black, 1976, "*Behavior of Law*", New York, San Fransisco, London: Academic Press, hlm. 2

⁶⁵ Lawrence Friedman, *Op.cit*, hlm. 3

suap dan KKN sering terjadi dalam tirani birokrat. Maka untuk memperbaiki harus ada kontrol yang dibangun dalam sistim. Dengan kata lain, hukum mempunyai tugas jauh mengawasi penguasa itu sendiri, kontrol yang dilakukan terhadap pengontrol. Pemikiran ini berada di balik pengawasan dan keseimbangan (*check and balance*) dan di balik Peradilan Tata Usaha Negara, Inspektur Jenderal, Auditor dan lembaga-lembaga seperti, KPK, Komisi Judisial. Kesemuanya ini harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk memberantas segala bentuk penyalahgunaan wewenang dari pihak penguasa.

Hukum akan menjadi berarti apabila perilaku manusia dipengaruhi oleh hukum dan apabila masyarakat menggunakan hukum menuruti perilakunya, sedangkan di lain pihak efektivitas hukum berkaitan erat dengan masalah kepatuhan hukum sebagai norma. Hal ini berbeda dengan kebijakan dasar yang relatif netral dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembentukan undang-undang.

Dalam praktek kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan

kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. “Kepastian dalam hukum” dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Sedangkan “kepastian karena hukum” dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya

kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.

Hukum tidak identik dengan undang-undang, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan, adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*), untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.

b. Teori Bekerjanya Hukum dari Chambliss & Seidman

Menurut Teori Chambliss & Seidman⁶⁶, bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi, Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum serta unsur-unsur Umpan Balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Chambliss dan Seidman mengemukakan bahwa dalam bekerjanya hukum, peranan dari kekuatan personal dan sosial sangat berpengaruh tidak saja terhadap rakyat sebagai sasaran dari pengaturan hukum, tetapi juga pada lembaga hukum.

Teori Bekerjanya Hukum mendeskripsikan beberapa hal :⁶⁷

- a. Setiap aturan hukum menjelaskan bagaimana rakyat/masyarakat (pemegang peran) diharapkan bertindak
- b. Bagaimanakah rakyat/masyarakat (pemegang peran) akan bertindak dalam merespon norma hukum sebagai fungsi aturan yang berlaku, sanksinya, kegiatan institusi penegakan hukum dan keseluruhan kompleks kekuatan sosial politik serta kekuatan lain yang mempengaruhinya.

⁶⁶ William B Chamblis & Robert B Seidman, 1971, *Law Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, hlm 5-13

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 15

- c. Bagaimanakah institusi penegakan (hukum) akan bertindak dalam merespon pada norma hukum sebagai fungsi hukum yang berlaku, sanksinya, keseluruhan kompleks kegiatan sosial, politik serta kekuatan lain yang mempengaruhi mereka serta masukan dari rakyat/masyarakat (pemegang peran)
- d. Bagaimana pembuat hukum akan bertindak sebagai fungsi hukum yang berlaku untuk perilaku yang dikenakan sanksi, sepenuhnya kompleks kekuatan sosial, politik, ideologi serta kekuatan lainnya yang mempengaruhi mereka dan masukan dari rakyat/masyarakat (pemegang peran) serta birokrasi.

Pembuatan kebijakan yang terjadi dalam organisasi dipengaruhi oleh dependensinya dan lingkungan tempat ia berada, bukan oleh pertimbangan yang murni rasional dan formal semata. Kebijakan bisa menyimpang di dalam organisasi. Dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidupnya, anggota organisasi dapat membuat keputusan atau kebijakan yang bertentangan dengan cara dan tujuan yang telah mereka tetapkan sebelumnya.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*), Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum (*Legal Culture*) serta unsur-unsur Umpan Balik (*Feed Back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Menurut Chambliss dan Seidman terdapat hubungan antara hukum dan kekuasaan, di mana kekuatan social dan pribadi yang terdapat di masyarakat keberadaannya menekan lembaga pembuat hukum secara langsung sebagai lembaga yang membuat hukum dan secara tidak langsung menekan lembaga penegak hukum, sedangkan lembaga penegak hukum juga mengalami tekanan secara langsung dari kekuatan sosial dan pribadi. Lembaga pembuat hukum bekerja dengan membuat peraturan yang ditujukan untuk mengatur masyarakat, demikian pula dengan lembaga penegak hukum yang bekerja untuk melakukan *law enforcement* untuk ditegakkan di masyarakat. Masyarakat adalah tujuan akhir dari bekerjanya hukum. Jadi dapat dikatakan bahwa hukum yang dibuat oleh pembuat hukum yang sudah mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi di tegakkan oleh penegak hukum yang juga mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi ke masyarakat, sehingga hukum yang sampai ke masyarakat adalah hukum yang bercorak kekuasaan. Realitas ini semakin nyata ketika hukum positif menjadi satu-satunya sandaran dalam hukum modern. Dapat dikemukakan beberapa faktor tersebut yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor tersebut yaitu: (a) Bersifat yuridis

normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundangundangnya); (b) Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah); (c) faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis sosiologis serta kultur hukum dari *role occupant*); (d) Konsistensi dan harmonisasi antara politik hukum dalam konstitusi dengan produk hukum di bawahnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemagaran secara preventif melalui prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam “*law making*” dan represif melalui *Judicial Review* (MA) dan *Constitutional Review* (MK) apabila suatu peraturan telah diundangkan.

Sebagai sistem norma, hukum memiliki lembaga pembentuk, proses pembentukan, dan bentuk hukum, hukum juga memiliki dimensi keberlakuan yang dipengaruhi oleh berbagai factor, seperti faktor sosial, ekonomi, politik, etika, budaya bahkan kepentingan asing.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan

perUndang-undangan, walupun didalam kenyataanya di Indonesia kecenderungannya adalah demikian.⁶⁸

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

⁶⁸ Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Jakarta: Persada, hlm. 7

Pada tataran kepentingan penegakan hukum dibutuhkan nilai-nilai untuk mendukung bekerjanya lembaga hukum secara baik dengan demikian terbentuklah suatu kultur penegakan hukum. Pengetahuan tentang kultur tersebut cukup penting, karena tentunya tidak dapat memahami bekerjanya lembaga hukum secara lengkap tanpa melibatkan kultur hukum tersebut. Bekerjanya lembaga penegakan hukum, pertama-tama, memang ditentukan dan dibatasi oleh patokan-patokan formal yang dapat diketahui dari perumusan-perumusan dalam berbagai peraturan hukum.⁶⁹

3. *Applied theory* (teori aplikasi)

Teori Aplikasi adalah teori yang memiliki cakupan khusus dan pembahasannya pada tataran praktis. Yang akan digunakan sebagai *applied theory* (teori aplikasi) dalam penelitian ini adalah teori Hukum Responsif dari Philippe Nonet dan Teori Hukum Progresif yang dikembangkan oleh Prof. Dr. Satjipto Rahardjo. Selama ini hukum hanya dipahami sebagai aturan-aturan yang kaku dan terlalu menekankan pada aspek *legal system* tanpa melihat kaitan antara ilmu hukum tersebut dengan persoalan-persoalan yang harus ditangani, seperti masalah social, politik, ekonomi. Memahami kenyataan itu, ada perspektif ilmu sosial yang harus diperhatikan untuk bekerjanya

⁶⁹ Satjipto Raharjo, 2009, *Penegakan Hukum . Suatu Tinjauan Sosiologis.*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 29

hukum secara keseluruhan sehingga hukum tidak hanya mengandung unsur pemaksaan dan penindasaan.

a. Teori Hukum Responsif

Hukum responsif telah menjadi hukum modern yang terus berkelanjutan. Sebagaimana dikemukakan oleh Jerome Frank, tujuan utama kaum realisme hukum adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial.⁷⁰

Nonet dan Selznick membedakan tiga klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat, yaitu: hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif).

Nonet dan Selznick beranggapan, bahwa hukum represif, otonom, dan responsif bukan saja merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda tetapi dalam beberapa hal juga merupakan tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik. Keduanya selanjutnya menyebut tahapan-tahapan evolusi tersebut sebagai model perkembangan (developmental model).

⁷⁰ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2015, *Hukum Responsif* .terjemahan., Penerbit Nusa Media, Bndung, hlm. 83

Di antara ketiga tipe hukum tersebut, Nonet dan Selznick berargumen bahwa hanya tahapan II (hukum responsif) yang menjanjikan tertib kelembagaan yang langgeng dan stabil. Model perkembangan dapat disusun ulang dengan fokus pada hukum otonom, dengan menunjuk pada konflik-konflik pada tahapan tersebut yang menimbulkan tidak hanya risiko kembalinya pola-pola represif namun juga kemungkinan terjadinya responsivitas yang lebih besar.

Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.

Apa yang dipikirkan oleh Nonet dan Seznick, menurut Prof. Satjipto Rahardjo, sebetulnya bisa dikembalikan kepada pertentangan antara analytical jurisprudence di satu pihak dan sociological jurisprudence di lain pihak. Analytical jurisprudence berkuat di dalam sistem hukum positif dan ini dekat dengan tipe hukum otonom pada Nonet. Baik aliran analitis maupun Nonet melalui tipe hukum responsifnya

menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat. Teori hukum responsif adalah teori hukum yang memuat pandangan kritis. Teori ini berpandangan bahwa hukum merupakan cara mencapai tujuan.

Hukum tidak hanya *rules (logic & rules)*, tetapi juga ada logika-logika yang lain. Bahwa memberlakukan jurisprudence saja tidak cukup, tetapi penegakan hukum harus diperkaya dengan ilmu-ilmu sosial. Dan ini merupakan tantangan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan advokat untuk bisa membebaskan diri dari kungkungan hukum murni yang kaku dan analitis.

Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

Pendekatan hukum responsif diharapkan bisa membantu memecahkan persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Tujuan hukum harus benar-benar untuk

mensejahterakan masyarakat dalam kepentingan yang lebih besar, bukan untuk kepentingan mereka yang berkuasa.

Indonesia sebagai negara yang menganut *civil law system* (Eropa Kontinental), mengedepankan hukum positif sebagai patokan utama dalam menjalankan tugas-tugas negara dan juga dalam sistem peradilanannya. Apabila konsep negara hukum Indonesia dengan *civil law system*-nya diterapkan sesuai dengan prinsip-prinsip idealnya maka *rule of law* sudah pasti akan dapat terwujud.

Bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang berdiri sebagai "negara hukum" atau "rechtsstaat" sudah merupakan finalisasi dari perjalanan sejarah tata hukum Indonesia. Juga *civil law system* yang dianutnya merupakan sistem yang telah menjadi dasar tata hukum di sini. *Rule of law* yang menjadi konsep hukum dan keadilan dari negara-negara *common law*, merupakan suatu tatanan baru yang ada di hadapan Indonesia saat ini. Indonesia tidak mungkin mengubah sistem hukumnya menjadi *common law system*.

Dalam pembuatan suatu produk hukum, tidak hanya memandang dari segi yuridisnya saja. Artinya pembentukan sebuah produk hukum tidak hanya berdasarkan nilai hukum yang harus ditetapkan namun juga harus memandang aspek filosofis dan aspek sosiologis. Kedua aspek ini tentu bertujuan

supaya hukum mengakar serta diterima oleh masyarakat. Pertimbangan terhadap aspek filosofis dan aspek sosiologis akan mendapat respon hukum dari masyarakat, mereka tidak akan memandang hukum sebagai kepentingan, namun masyarakat akan menyadari makna dari kebutuhan hukum tersebut.

Produk hukum responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya akan bersifat respon terhadap kepentingan seluruh elemen, baik dari segi masyarakat ataupun dari segi penegak hukum. Hasil dari produk hukum tersebut mengakomodir kepentingan rakyat dan penguasanya. Prinsip check and balance akan selalu tumbuh terhadap dinamika kehidupan masyarakat.

Dalam mengkalkulasikan apakah produk hukum tersebut responsif ada indikator yang bisa dipakai dalam penilaian sebuah produk hukum tersebut. Penilaian yang dipakai adalah proses pembuatannya, sifat hukumnya, fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran terhadap pasal-pasal dari produk hukum tersebut. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik

dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat. Kemudian dilihat dari fungsi hukum yang berkarakter responsif tersebut harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat, produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya. Sehingga fungsi hukum bisa menjadi nilai yang telah terkristal dalam masyarakat.

Kemudian dilihat dari segi penafsiran produk hukum yang berkarakter responsif tersebut biasanya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksana dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal yang bersifat teknis, bukan dalam sifat pengaturan yang bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya.

Pembangunan hukum responsif ini harus disertakan dengan masyarakat yang responsif pula. Karena pilar utama dari penegakan hukum ada dalam diri masyarakat. Masyarakat responsif adalah masyarakat atau komunitas yang lebih tanggap terhadap tuntutan warganya dan mau mendengarkan keluhan serta keinginan-keinginan warganya. Masyarakat jenis responsif ini adalah masyarakat yang dalam mengungkapkan dan menegakan nilai-nilai sosialnya, tujuan-tujuannya, kepentingan-kepentingannya tidak dilakukan dengan melalui cara paksaan

akan tetapi cenderung dilakukan dengan cara penyebarluasan informasi, pengetahuan dan komunikasi. Konsekwensinya, dalam memecahkan masalah-masalah sosial, politik, ekonomi, budaya, dan hankamnya terutama dilakukan dengan cara-cara persuasif dan dengan memberikan dorongan, bukannya unjuk kekuasaan atau bahkan melembagakan budaya kekerasan. Kenyataan ini menunjukkan betapa pentingnya pembangunan hukum responsif harus diiringi dengan masyarakat responsif.

Tuntutan untuk mengagendakan urgensi pembangan hukum responsif tersebut secara teoritis juga dilandasi oleh suatu asumsi bahwa hukum, selain dapat dipergunakan sebagai *tool of social control* juga seharusnya dipergunakan pula sebagai *tool of social engineering* yang akan menuntun perubahan-perubahan sosial dan cita hukum masyarakat bersangkutan.⁷¹ Dalam perspektif konstitusional misalnya, hukum responsif yang aspiratif dalam arti mengakomodir segala kepentingan masyarakat banyak dan dengan demikian juga berarti bahwa hukum tersebut bersifat melindungi (*social defence*), menemukan legitimasinya dalam UUD tahun 1945.

Pembukaan UUD 1945 dalam konteksnya dengan hukum mengandung empat nilai dasar yang merupakan law frame yang harus diperhatikan dalam pembangunan hukum di

⁷¹ Yesmil Anwar dan Adang, 2008, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm 185-187

Indonesia. Pertama Hukum itu berwatak melindungi (mengayomi) dan bukan sekedar berisi muatan norma imperatif (memerintah) begitu saja. Kedua Hukum itu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Keadilan sosial disini bukan semata-mata sebagai tujuan, akan tetapi sekaligus sebagai pegangan yang konkrit dalam membuat peraturan hukum. Ketiga Hukum itu adalah dari rakyat dan mengandung sifat kerakyatan. Keempat Hukum adalah pernyataan kesucilaan dan moralitas yang tinggi baik dalam peraturan maupun dalam pelaksanaannya sebagaimana diajarkan didalam ajaran agama dan adat rakyat kita. Keseiringan antara nilai hukum dengan keadaan masyarakat menjadikan hukum tersebut berpihak serta melindungi masyarakat. Maka untuk tercapainya sebuah keadilan akan lebih mudah.

Dalam mencapai tatanan hukum responsif ini paradigma politik kita juga harus dirubah. Tujuannya adalah agar kepentingan politik sesaat tidak selalu ditonjolkan, yang terjadi dalam era reformasi sekarang ini adalah bahwa pembuatan sebuah produk hukum akan selalu ditonjolkan kepentingan politik. Makanya untuk membangun sebuah produk hukum yang responsif arah perpolitikan Indonesia harus disertai dengan politik bermoral dengan tujuan kebersamaan untuk masyarakat. Kalau selama ini banyak partai politik yang

menonjolkan kepentingan partainya maka untuk masa yang akan datang arah politik tersebut lebih menjurus terhadap kepentingan rakyat. Karena kita sadari bersama bahwa hukum merupakan produk dari politik, kalau politiknya baik maka akan menghasilkan produk hukum yang baik, kalau politiknya buruk akan melahirkan produk hukum yang menyengsarakan rakyat.

b. Teori Hukum Progresif

Teori ini dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo ini menegaskan bahwa hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya⁷², “Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur, dan cita-cita”. Satjipto Raharjo, menyatakan pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofis tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif menganut “ideologi” : Hukum yang pro-keadilan dan Hukum yang Pro-rakyat.

⁷² Zain Almuhtar, *Teori Hukum Progresif Menurut Satjipto Rahardjo*, <http://sergie-zainovsky.blogspot.com/2012/10/teori-hukum-progresif-menurut-satjipto.html?m=1>, diakses pada 3 Oktober 2017, Pukul 17.24 WIB.

Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadikarkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan. Untuk itu agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Dalam masalah penegakan hukum, terdapat 2 (dua) macam tipe penegakan hukum progresif : (a) Dimensi dan faktor manusia pelaku dalam penegakan hukum progresif. Idealnya, mereka terdiri dari generasi baru profesional hukum yang memiliki visi dan filsafat yang mendasari penegakan hukum progresif; (b) Kebutuhan akan semacam kebangunan di kalangan akademisi, intelektual dan ilmuan serta teoritis hukum Indonesia.

G. Kerangka Pemikiran

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan. Oleh karena itu kebijakan tentang penataan ruang di daerah harus dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan tata ruang. Seiring dengan maksud tersebut pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Penentuan kebijakan tata ruang jelas bukanlah masalah sederhana. Senantiasa akan terjadi konflik kepentingan yang akan mempengaruhi penentuan kebijakan tata ruang tersebut. Konflik antara kebutuhan akan pelestarian daya dukung lingkungan dan tuntutan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi antara lain melalui industrialisasi, pembangunan perumahan dan kepentingan lahan pertanian. Konflik juga terjadi antara kelompok ekonomi lemah masyarakat marginal di perkotaan dengan kekuatan-kekuatan ekonomi dominan yang memerlukan lahan-lahan luas untuk keperluan berbagai macam usaha seperti pembangunan kawasan perumahan (*real estate*), pertambangan, industry dan sebagainya.

Keadaan seperti ini kemudian melahirkan suatu kebijakan RTRW di daerah yang tidak konsisten dengan rencana tata ruang sebagaimana yang telah ditetapkan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007. Menurut

Budihardjo, perubahan tata ruang terjadi karena adanya kekuatan kelompok tertentu, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan, bahkan mengorbankan nilai-nilai kepentingan dalam masyarakat.⁷³

Kebijakan tata ruang tidak lepas dari berbagai kepentingan, maka untuk menemukan filosofi Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 akan terjadi pergeseran substansi ketika dijabarkan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, maka akan digunakan kerangka teori Sistem Hukum dari Lawrence Friedman⁷⁴ sebagai landasan analisis. Menurut Lawrence Friedman unsur sistem hukum terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Faktor struktur terkait dengan lembaga, unsur aparat, sarana dan prasarana. Menyangkut aparat, akan berkaitan dengan faktor manusia yang membuat kebijakan tersebut, sejauhmana aparat merasa terikat pada peraturan yang ada, sejauhmana sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada aparat sehingga dapat menjalankan wewenangnya secara tepat, sejauhmana tingkat kapabilitas, integritas, dan komitmen aparat tersebut, sampai batas manakah petugas diperkenankan melakukan diskresi demi membuat keputusan secara tepat dan kontekstual, dan teladan macam apakah yang harus ditunjukkan aparat kepada masyarakat agar mereka

⁷³ Eko Budihardjo, 1997, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni, hlm. 49

⁷⁴ Lawrence Friedman, 1984, *American Law*, London, WW Norton&Company, hlm. 6

dapat dipercaya. Menurut *Van Doorn*,⁷⁵ terdapat beberapa faktor yang turut bekerja dalam diri seorang petugas sebagai manusia, yaitu faktor kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan ekonomi, keyakinan politik, serta pandangan hidupnya.

Faktor sarana dan prasarana, terkait dengan ketersediaan sumber daya pendukung yang membantu proses pembuatan kebijakan. Terdapat sejumlah persoalan menyangkut sarana dan prasarana dimaksud, antara lain: apakah tersedia sarana dan prasarana yang dibutuhkan, apakah sarana yang tersedia (peralatan, keuangan, dan lain sebagainya) masih cukup memadai dan masih dapat dipakai, apakah sarana yang ada telah digunakan secara efektif, dan sarana-sarana apakah yang perlu diadakan untuk mendukung proses pembuatan kebijakan.

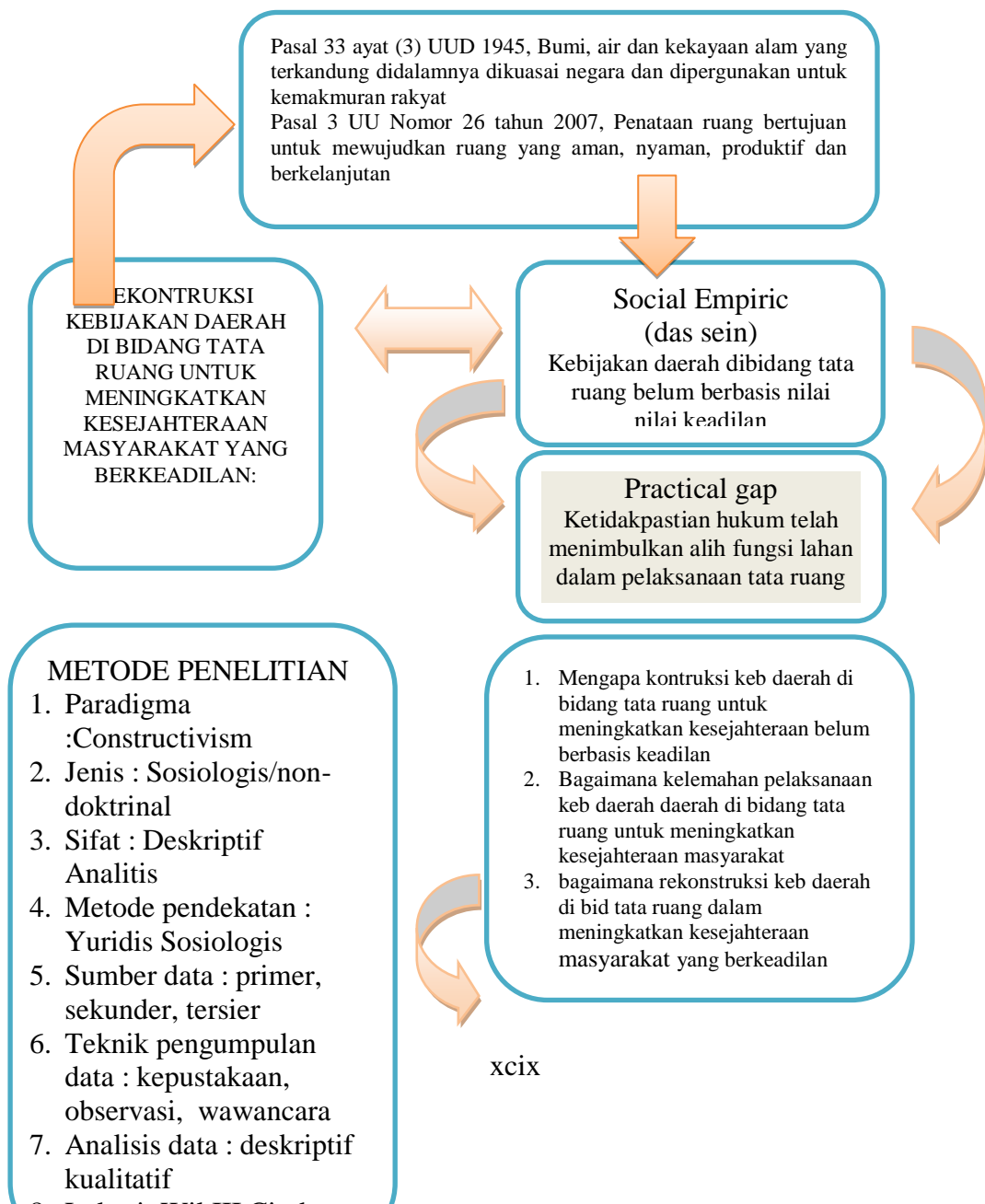
Faktor nilai berkaitan dengan konsepsi atau pemahaman mengenai sesuatu yang dianggap berharga dan sekaligus dipandang cukup bermanfaat untuk diperhatikan dan diwujudkan dalam kebijakan nyata. Faktor substansi (hukum) terkait dengan ada tidaknya aturan yang jelas yang dapat memandu perumusan kebijakan. Aturan yang jelas dapat berfungsi sebagai aturan main (*rule of the game*) yang menyatukan langkah bersama secara intersubjektif. Menurut Palumbo,⁷⁶ “*legislative policy ambiguity is a prime cause to is a prime cause to implementation failure*” (ketidakjelasan kebijakan dalam Perundang-undangan adalah

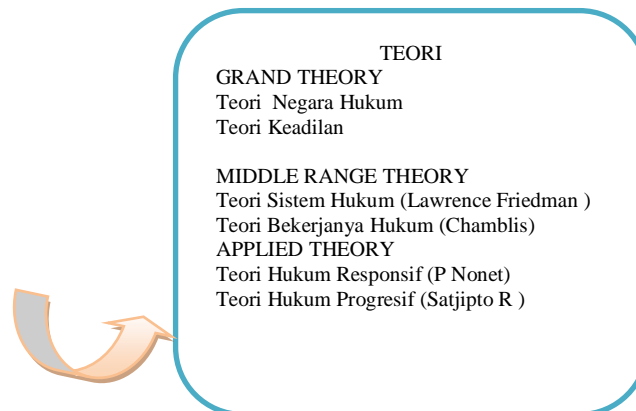
⁷⁵ Satjipto Rahardjo, 1986, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung, Angkasa, hlm. 72

⁷⁶ Palumbo, dalam Peter M Biau dan Marshall W Meyer, *Birokrasi dalam masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustaka Raya, hlm. 24

sebab utama kegagalan pelaksanaannya). Oleh karena itu, pada umumnya lemahnya tatanan formulasi, akan mengakibatkan lemahnya implementasi kebijakan.

Gambar 1 : Alur Kerangka Pemikiran Diserasi





H. Metode Penelitian

1. Paradigma

Sehubungan dengan upaya untuk melakukan rekonstruksi menyangkut suatu kebijakan daerah, maka digunakan paradigma *Konstruktivisme*. Paradigma adalah model atau pola yang diterima. Paradigma pada dasarnya menyangkut *pertama*, sebagai totalitas konstelasi pemikiran, keyakinan, nilai persepsi dan teknik yang dianut oleh akademisi atau praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang mereka; *kedua*, sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkirbalikan semua asumsi maupun aturan yang ada.⁷⁷

Penggunaan paradigma *konstruktivisme* dimaksudkan untuk melakukan perubahan atau revisi yang berkelanjutan melalui pengayaan informasi dan softistikasi atau olah cipta rasa untuk memahami dan menjelaskan mengapa dan bagaimana Pemerintah Daerah merekonstruksikan

⁷⁷ Thomas S Kuhn, 1993, *Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains* .penerjemah Tjun Surjaman., Rosdakarya, Bandung, hlm. 22

hukum . paradigma *Konstruktivisme*, dengan ontologisnya *relativisme*, realitas merupakan konstruksi sosial. Kebenaran suatu realitas bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kebijakan rencana tata ruang di Wilayah III Cirebon, oleh karena itu Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *non doktrinal*. Hal ini disebabkan di dalam penelitian ini hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan makna-makna simbolis dari pelaku sosial sebagaimana termanifestasi dan tersimak dalam dan dari aksi dan interaksi antar mereka.⁷⁸ Dengan demikian dalam penelitian ini akan dicoba dilihat keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor ekstra legal yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

Jenis penelitian yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, yaitu jenis penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan) analisis data bersifat induktif dan hasil dari penelitian kualitatif lebih menekankan

⁷⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Silabus metode penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 1-3

makna daripada generalisasi.⁷⁹ Menurut Agus Salim, studi kasus dapat diartikan sebagai metode atau strategi penelitian dan sekaligus hasil suatu penelitian pada kasus tertentu. Dalam mainstream ilmu sosial yang sedang berkembang, studi kasus dipahami sebagai pendekatan untuk mempelajari, menerangkan, atau menginterpretasi suatu kasus dalam konteksnya yang alamiah tanpa adanya intervensi pihak luar.⁸⁰

Dalam penelitian kualitatif, ada tiga macam studi kasus yang dikembangkan, yaitu *intrinsic case study*, *instrumental case study*, dan *collective case study*. Dari tiga macam tersebut, peneliti memilih *instrumental case study*, yaitu bahwa kasus dijadikan sarana untuk memahami hal lain di luar kasus, yaitu untuk membuktikan suatu teori yang sebelumnya sudah ada.

3. Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan yang ada adalah *socio-legal*, hal ini karena memadukan antara pendekatan normatif dan sosiologis. Oleh karena penelitian yang dilakukan terfokus pada implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam bidang tata ruang sebagaimana telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota di wilayah III Cirebon.

Menurut Roni Hanityo Soemitro, penelitian hukum yang sosiologis atau *socio-legal research*, yaitu penelitian hukum dengan menggunakan metode dan teknik-teknik yang lazim dipergunakan di dalam penelitian

⁷⁹ Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung, Alfabeta, hlm. 119

⁸⁰ *Ibid*, hal 118

ilmu-ilmu sosial.⁸¹ Menurut Sudarwan Danim, penelitian yang demikian itu digolongkan sebagai penelitian kasus (*case study*) atau penelitian lapangan (*field study*), yang dimaksudkan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan dan posisi saat ini, serta interaksi lingkungan unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya, yang subyeknya dapat berupa individu, kelompok institusi atau masyarakat.⁸²

4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Wilayah III Cirebon yang menaungi lima wilayah Kabupaten/ Kota yaitu Kabupaten Kuningan, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka dan Kota Cirebon. Pemilihan lokasi penelitian tersebut dengan pertimbangan karena Wilayah III Cirebon yang dikenal pula dengan sebutan Ciayumajakuning merupakan kekuatan ekonomi baru dan besar di Jawa Barat setelah Bandung Raya. Lewat proyeksi tahun 2028, wilayah tersebut menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang prestisius. Jika terwujud, Ciayumajakuning tahun 2028 menjadi magnet raksasa perekonomian, bukan hanya nasional melainkan juga di Asia Tenggara.

5. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang berupa hasil wawancara dan observasi

6. Jenis Data

⁸¹ Roni Hanityo Soemitro, 1983, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 9

⁸² Sudarwan Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung, Pustaka Setia, hlm. 54-55

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer ialah data yang berasal dan diperoleh langsung dari sumber pertama dan observasi di lapangan. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber kepustakaan yang mencakup dokumen, buku, laporan penelitian dan lainnya.⁸³ Disamping itu penulis juga melakukan metode perbandingan (*comparasi*) kebijakan tata ruang di beberapa negara, sebagai dasar menemukan nilai-nilai internasional yang bisa diterapkan dalam kebijakan tata ruang di Indonesia.

Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan dengan sumber data yaitu masyarakat Kabupaten Kuningan, Cirebon, Majalengka, Indramayu, serta Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Perencanaan Pembangunan daerah (Bappeda), di lima wilayah yang diteliti. Digunakan pula data sekunder dengan bahan-bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota di lima wilayah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan peraturan perundang-undangan yang lainnya yang relevan dengan penelitian. Selain itu pula digunakan data sekunder dengan bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yaitu hasil-

⁸³ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI Press, hlm. 12

hasil penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian ini dan tabel-tabel *statistik* yang akan digunakan sebagai data penunjang bagi keperluan untuk memahami bahan hukum primer lebih lanjut, sehingga dapat dilakukan interpretasi secara mendalam.

7. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan melalui wawancara. Karena wawancara merupakan salah satu teknik yang digunakan dalam pengumpulan data primer, yaitu dengan melakukan wawancara mendalam dengan para responden (*indepth interview*).⁸⁴ Wawancara mendalam adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman.⁸⁵ Proses wawancara dilakukan kepada masyarakat dan pejabat terkait yang berada di wilayah III Cirebon, seperti Kepala Dinas Pekerjaan Umum

dan Tata Ruang se wilayah III Cirebon, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) se wilayah III Cirebon, para pimpinan komisi yang berkaitan dengan Pembangunan di DPRD se wilayah III Cirebon, serta tokoh-tokoh masyarakat lainnya.

Pengumpulan data melalui teknik-teknik tersebut diharapkan dapat meminimalisir keterasingan peneliti dengan para responden penelitian dan

⁸⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Grafindo Persada, Jakarta, h. 26

⁸⁵ Metode wawancara mendalam .*indepth interview*. dalam penelitian kualitatif. Diakses dari [http://www.menulisproposalpenelitian.com/2017/03/wawancara mendalam.html](http://www.menulisproposalpenelitian.com/2017/03/wawancara%20mendalam.html)

sekaligus menjajaki *fisibilitas* untuk dapat bekerja. Hal ini dipandang penting karena responden pada tiap strata dipastikan dapat membedah hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diinformasikan keluar.⁸⁶ Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial yang bersifat unik, kompleks, dan ganda, sehingga akan terdapat regularitas atau pola tertentu, tetapi penuh dengan variasi, oleh karenanya kegiatan penelitian harus sengaja memburu informasi seluas mungkin.

8. Penentuan Informan

Penentuan informan menggunakan teknik *Purposive sampling* yang didukung dengan *snowball sampling* untuk mencari validitas data. Menurut Sugiyono, *purposive sampling* adalah teknik penentuan *sample* dengan pertimbangan tertentu sehingga data yang diperoleh lebih representatif karena bersumber dari orang yang kompeten.⁸⁷ Dalam menetapkan informan menggunakan teknik *snowball sampling*. *Snowball sampling* adalah teknik pengambilan *sample* dengan bantuan *key-informan*, dan dari *key-informan* inilah akan berkembang sesuai petunjuknya. Dalam hal ini peneliti hanya mengungkapkan kriteria sebagai persyaratan untuk dijadikan *sample*.⁸⁸

9. Analisis Data

Analisis data menggunakan metode *interaktif*, menurut Miles dan Huberman, analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan

⁸⁶ James P Spradley, 1998, *The Ethnographic Interview*, dialihbahasakan oleh Misbah Zulfah Elizabeth, dengan judul Metode Etnografi, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, hlm. 99

⁸⁷ Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung, Alfabeta, hlm. 122

⁸⁸ Subagyo, 2006, *Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 31

berlangsung secara terus menerus sampai tuntas. Aktifitas dalam analisis meliputi reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan dan verifikasi.⁸⁹

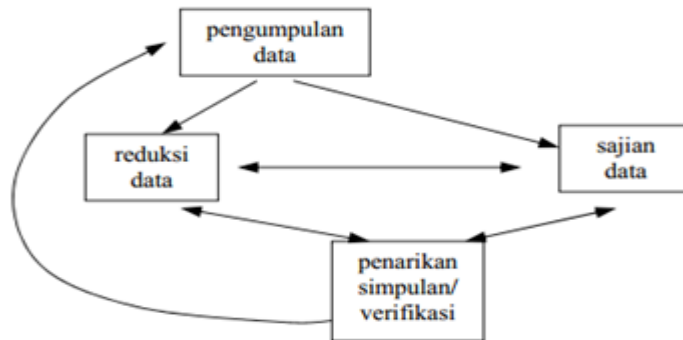
Dalam proses analisis ini terdapat 3 (tiga) komponen utama⁹⁰ yaitu:

- a. Reduksi data yaitu merupakan komponen pertama dalam analisis yang merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data dari fieldnote. Proses ini berlangsung terus sepanjang pelaksanaan penelitian.
- b. Sajian data yaitu merupakan suatu rakitan organisasi informasi, deskriptif dalam bentuk narasi yang memungkinkan simpulan penelitian dapat dilakukan. Sajian data selain dalam bentuk narasi kalimat, juga dapat meliputi berbagai jenis matriks, gambar atau skema, jaringan kerja kaitan kegiatan dan juga tabel sebagai pendukung narasinya.
- c. Penarikan kesimpulan dan verifikasi, kesimpulan akhir tidak akan terjadi sampai pada waktu proses pengumpulan data berakhir. Kesimpulan tersebut perlu diverifikasi agar mantap dan benar-benar bisa dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan uraian di atas dalam penelitian ini penulis menggunakan model analisis interaktif, yang dapat digambarkan sebagai berikut :

⁸⁹ Rahmat Sahid, 2011, *Analisis data penelitian kualitatif model Miles dan Huberman*, Pasca UMS

⁹⁰ HB. Sutopo, *Metode Penelitian Kualitatif*, Surakarta: UNS Press, 2002. hlm. 34



Gambar 2 : Skema Model Analisis Interaktif (Miles dan Huberman, 1994)

10. Validasi Data

Pengukuran tingkat keabsahan data melalui Teori Triangulasi sumber. Triangulasi adalah metode yang digunakan dalam penelitian kualitatif untuk memeriksa dan menetapkan validitas dengan menganalisis dari berbagai perspektif. Dari empat jenis penyajian triangulasi, peneliti menggunakan triangulasi sumber, yang dilakukan dengan cara : (a) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan dikatakan secara pribadi, (c) membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya, (d) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.⁹¹

Setelah semua tahapan analisis tersebut dilakukan, pada tahap akhirnya akan dilakukan pula penafsiran data, dimana teori-teori yang ada

⁹¹ James P Spradley, *Op.cit*, hlm. 99

diaplikasikan ke dalam data, sehingga terjadi suatu dialog antara teori disatu sisi dengan data disisi lainnya. Dengan cara ini diharapkan dapat ditemukan beberapa asumsi sebagai dasar untuk menunjang, memperluas atau menolak teori yang sudah ada tersebut. Diharapkan juga akan ditemukan berbagai fakta empiris yang relevan dengan kenyataan kemasyarakatannya.

I. Originalitas Penelitian

Hasil penelusuran referensi, terutama terhadap hasil-hasil studi dan pengkajian sebelumnya memperlihatkan adanya sejumlah studi atau penelitian sebelumnya yang menaruh perhatian yang sama dengan studi disertasi ini, yakni terhadap masalah penataan ruang. Sekalipun demikian fokus masalah yang menjadi perhatian utama dari studi-studi dan pengkajian-pengkajian selama ini memiliki perbedaaan yang signifikan dengan focus masalah yang dikaji dalam disertasi ini, baik kajian yang bermuara pada tataran teoretik maupun pada tataran praktis dalam rangka perumusan kebijakan penataan ruang.

Kajian-kajian terhadap kebijakan penataan ruang yang dilakukan selama ini belum menganalisa masalah ketidakpastian hukum dalam kebijakan tata ruang di daerah yang berimplikasi pada terjadinya alih fungsi lahan, yang kemudian berdampak terhadap perlunya dilakukan sebuah rekonstruksi terhadap kebijakan penataan ruang yang partisipatoris

dan responsif. Penegasan tentang orisinalitas studi ini dimaksudkan untuk menghindari pengulangan kajian terhadap sebuah tema dengan fokus studi yang sama. Pengulangan kajian yang demikian itu justru tidak akan memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan ilmu hukum maupun dalam perumusan kebijakan tata ruang.

Lebih jelas beberapa penelitian yang berhubungan dengan penelitian disertasi ini diantaranya adalah :

1. **Edy Lisdiono**, judul penelitian *Legislasi Penataan Ruang: Studi Tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang* Penelitian ini termasuk penelitian kualitatif, dengan metode pendekatan Socio Legal. Penelitian ini menggunakan paradigma terpadu yang diamati dalam empat tingkatan realitas sosial, yaitu pada tataran makro-obyektif, makro-subyektif, mikro-obyektif, mikro-subyektif. Dari empat tingkatan realitas sosial dalam pemanfaatan riset menggunakan teori struktural kelas bawah dan atas oleh Marx, teori hukum dan perubahan sosial oleh Dror, teori bekerjanya hukum oleh Seidman, teori cybernetics oleh Talcot Parsons teori budaya organisasi oleh Nigro & Nigro, teori interaksionisme simbolik oleh Mead dan Cooley. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah (a) lebih merespon untuk kepentingan kekuatan pasar atau pemilik modal; (b) memenuhi tuntutan perkembangan kawasan terbangun. Implikasi dari kebijakan tersebut adalah timbulnya

kesemrawutan ruang kota, kerusakan lingkungan yang berakibat bencana alam, konflik-konflik pertanahan yang memperhadapkan masyarakat dengan pemerintah dan pengusaha. Analisis tersebut menghasilkan rekonstruksi sebuah kebijakan hukum tata ruang yang lebih baik, tidak mengabaikan keberadaan manusia dalam masyarakat, mendukung ketahanan lingkungan disamping menumbuhkan nilai keberlanjutan penataan lingkungan perkotaan. Penelitian ini sudah mengarah pada rekonstruksi kebijakan dalam kaitan dengan proses legislasi penataan ruang, tetapi belum kepada pentingnya rekonstruksi undang-undang penataan ruang

2. **Dian Ekawati Ismail**, melakukan penelitian dengan judul *Rekonstruksi Hukum Penataan Ruang Terhadap Pemukiman Kumuh Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat di Kota Gorontalo*. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh regulasi penataan ruang yang tidak berjalan efektif banyak menimbulkan dampak dalam pengaturan ruang atau kawasan diantaranya terciptanya kawasan kumuh tersebut. Permasalahan yang muncul juga khususnya di daerah Gorontalo adalah pada perencanaan tata ruang tidak mengalokasikan kawasan/lahan bagi relokasi untuk warga yang bermukim di permukiman kumuh sehingga hal ini perlu menjadi perhatian untuk di rekonstruksi dalam undang-undang penataan ruang. Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan yuridis sosiologis atau socio-legal research. Teori yang digunakan adalah

efektifitas hukum. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi, Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum, Kegagalan didalam pelaksanaannya, dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan penataan ruang yang tidak terlaksana secara optimal akan berdampak terhadap terciptanya suatu kawasan kumuh. Perlu dilakukan rekonstruksi hukum penataan ruang terhadap peningkatan kualitas permukiman kumuh yaitu pengendalian dampak pembangunan di kawasan perkotaan berupa kekumuhan dan tindakan penanganannya. Penambahan pasal 32 ayat 7 pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya memperhatikan kearifan lokal masyarakat setempat dengan tetap mengutamakan fungsi kawasan. Hendaknya dalam peraturan-perundangan yang terkait dengan tata ruang ke depan lebih mengakomodir kearifan lokal dalam sistem pembangunan tata ruang di Indonesia khususnya yang berbasis keadilan untuk semua. Perlu adanya aturan atau payung hukum yang lebih tegas dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dalam bentuk Undang-undang yang memberi penguatan/pembentukan lembaga tata ruang yang didukung oleh sistem hukum nasional.

3. **Rinsofat Naibaho**, judul penelitian *Analisis hukum Terhadap Penataan tata Ruang Kota Medan Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan*, penelitian ini bersifat yuridis normatif dengan

pendekatan yuridis sosiologis. Alat pengumpul data melalui bahan-bahan kepustakaan dan wawancara, kemudian dianalisis secara kualitatif. Teori yang digunakan adalah teori Negara Kesejahteraan dan Teori Pembanguann berkelanjutan. Penelitian dilatarbelakangi bahwa pemerintah telah menerbitkan berbagai peraturan tata ruang, namun dalam pelaksanaannya belum berjalan secara efektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan daerah tentang tata ruang di kota Medan belum berjalan dengan baik karena banyak terjadi pelanggaran alih fungsi lahan serta pembangunan tanpa disertai dengan perijinan, akibatnya merusak tata ruang dan lingkungan. Oleh karena itu dihaapkan peran serta seluruh masyarakat dan aparatur negara dalam mengawasi setiap perkembangan penataan ruang, perizinan dan lingkungan yang dilakukan oleh masyarakat.

4. **Nicky Uly**, judul penelitian *Ijin Pendirian Bangunan sebagai salah satu Instrumen Pengendalian Tata Ruang Kota: Studi Di Kotamadya Kupang*, penelitian ini bersifat yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis. Alat pengumpul data melalui bahan-bahan kepustakaan, observasi lapangan dan wawancara, kemudian dianalisis secara kualitatif. Teori yang digunakan adalah teori Negara Negara Hukum dan Teori Pembanguann berkelanjutan. Penelitian dilatarbelakangi bahwa pelaksanaan kebijakan tata ruang di Kotamadya Kupang menimbulkan berbagai permasalahan terutama terjadinya alih fungsi lahan, hal ini terjadi karena proses pembangunan

tidak disertai dengan mekanisme perijinan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan daerah tentang tata ruang di kota Kupang belum berjalan dengan baik karena banyak terjadi pelanggaran alih fungsi lahan serta pembangunan tanpa disertai dengan perijinan, akibatnya merusak tata ruang dan lingkungan. Oleh karena itu diharapkan peran serta seluruh masyarakat dan aparatur negara dalam mengawasi setiap pembangunan harus didasarkan pada Ijin Mendirikan bangunan (IMB) yang berbasis pada kebijakan penataan ruang.

Dari analisis tersebut, maka penulis dapat menggambarkan sebagai berikut,

No	Judul Disertasi	Penyusun	Hasil Temuan	Kebaruan Penelitian Promovendus
1	Legislasi Penataan Ruang: Studi Tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang	Edy Lisdiyono	Pergeseran Substansi Kebijakan tata ruang dalam regulasi daerah	Meneliti alasan dan dampak pergeseran serta rekontruksi kebijakan tata ruang ideal
2	Analisis Hukum Terhadap Penataan Ruang Kota Medan Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan	Rinsofat Naibaho	Dampak pembangunan terhadap tata ruang kota	Meneliti peran serta masyarakat dan aparat dalam mengawasi setiap perkembangan tata ruang
3	Ijin Pendirian Bangunan sebagai salah satu Instrumen Pengendalian tata Ruang Kota: Studi Di Kotamadya Kupang	Nicky Uly	IMB sebagai pengendali penataan ruang kota	Meneliti efektifitas pengendalian IMB dalam pengendalian tata ruang
4	Rekontruksi Hukum Penataan Ruang Terhadap Pemukiman Kumuh Sebagai Upaya	Dian Ekawaty Ismail	Undang Undang Penataan Ruang tidak membahas pengendalian	Meneliti bagaimana mengatasi permasalahan

	Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat di Kota Gorontalo		dampak pembangunan di kawasan perkotaan	permukiman untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat
Kajian Sekarang/ Kajian Disertasi				
	Rekonstruksi Kebijakan Daerah Di Bidang Tata Ruang Untuk Meningkatkan Kesejahteraan masyarakat yang Berkeadilan	Haris Budiman	Terjadi ketidakpastian hukum dalam kontruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang	Merekonstruksi nilai-nilai dan undang- undang penataan ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan

J. Sistematika Penulisan

Disertasi ini disusun dalam enam bab sebagai berikut:

Bab I Merupakan bab pendahuluan, berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, kerangka pemikiran, metode penelitian, originalitas penelitian, dan sistematika penelitian disertasi.

Bab II Berisikan kajian pustaka mengenai kebijakan pembaharuan hukum nasional, formulasi perumusan kebijakan publik, dan proses perumusan kebijakan daerah

Bab III Berisikan pembahasan mengenai kontruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

Bab IV Berisikan kelemahan-kelemahan dalam kebijakan daerah di bidang tata ruang

Bab V Berisikan rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

BabVI Merupakan bab penutup, berisikan simpulan, saran, dan implikasi kajian disertasi.