

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Lalu lintas Kegiatan masyarakat dalam Pasar Tradisional merupakan salah satu perwujudan kehidupan bangsa Indonesia yang berfalsafah Pancasila, karena pada setiap sendi hubungan sosial yang terjadi mencerminkan Kelima Sila Pancasila yang merupakan norma dasar dan tertinggi yang tumbuh dan berkembang dalam setiap kehidupan pribadi berbangsa dan bernegara.

Memahami hakikat Pancasila berarti memahami makna pokok (mendasar, hakiki, esensi, utama) nilai Pancasila dalam kehidupan bangsa dan negara Republik Indonesia, artinya kedudukan dan fungsi pokok Pancasila dalam negara Kita ialah sebagai pandangan hidup (filsafat hidup) bangsa dan dasar negara (filsafat negara) Indonesia. Dengan demikian kedudukan nilai Pancasila yang pokok dan hakiki inilah lahir berbagai nilai dan fungsi Pancasila yang melandasi tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagai Pandangan hidup Pancasila merupakan suatu kristalisasi dari nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa itu sendiri yang diyakini kebenarannya dan menjadi pegangan serta pedoman bagi suatu bangsa sehingga menimbulkan tekad bagi bangsa itu sendiri untuk mewujudkannya dalam memecahkan masalah-masalah politik, ekonomi, sosial dan budaya yang timbul seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tim Penulis Laboratorium Pancasila IKIP Malang dan Yayasan Bhakti Pejambon 1994, *Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi*. Edisi IV, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Malang, hlm. 5 – 6.

Kedudukan dan fungsi Pancasila adalah normatif imperatif yaitu sebagai filsafat hidup, filsafat negara dan ideologi nasional. Oleh karena itu melalui asas normatif yaitu perwujudan penghayatan dan pengamalan Pancasila dalam pemikiran dan tindakan diarahkan untuk menyelesaikan berbagai masalah kemasyarakatan yang terus-menerus berkembang. Penyelesaian berbagai masalah tersebut merupakan tanggung jawab yang harus dipikul bersama sebagai satu keluarga yang hidup dalam satu sistem kenegaraan dan memperjuangkan satu tujuan nasional.

Eksistensi Pasar rakyat ditengah pesatnya pertumbuhan pasar modern di era globalisasi saat ini juga merupakan salah satu wujud capaian dari tujuan negara Indonesia yang dicantumkan dalam alinea keempat Pembukaan (*prembule*) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang merupakan pondasi bagi pmbentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penetapan Tujuan negara tersebut menjadi arah dalam melakukan penyelenggaraan Pemerintah Republik Indonesia yaitu:

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Memajukan kesejahteraan umum.

Mencerdaskan kehidupan bangsa.

Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Secara historis pasar rakyat adalah kegiatan perdagangan yang tumbuh berdasarkan kebudayaan masyarakat Indonesia sejak dahulu. Oleh karena itu nilai-nilai budaya, etika dan terutama agama melekat dalam hubungan sosial

yang tercipta di pasar tersebut meskipun para pelaku usaha dan pembeli dilatarbelakangi kebudayaan yang berbeda-beda. Pluralisme yang ada dalam kehidupan pasar tradisional baik dari aspek agama, suku/etnis/ras dan lain-lain dapat melebur dengan damai dan sikap saling menghormati dan menghargai satu sama lain sebagaimana Semboyan Pancasila, *bhineka tunggal ika*, meskipun berbeda tapi tetap bersatu juga.

Disamping itu pasar rakyat ini merupakan pengejawantahan dari sekaligus Hak dan Kewajiban, yaitu hak warga negara Indonesia yang merupakan kebutuhan dasar untuk mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak. Serta kewajiban atau peran Pemerintah Indonesia dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik untuk pemenuhan kebutuhan dasar tersebut. Hal ini dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial.

Sebagaimana yang diuraikan diatas, bahwa pasar rakyat adalah salah satu bentuk peran dan kewajiban Pemerintah dalam menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat untuk mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak dari aspek perekonomian yang ditetapkan dalam pasal 33 UUD 1945. Oleh karena kebutuhan dasar adalah hak azasi dan hak azasi yang melekat dalam kehidupan di pasar rakyat adalah hak azasi yang ditetapkan dalam pasal-pasal UUD 1945 yang memberi makna bahwa Pemerintah harus hadir untuk memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negaranya dalam mendapatkan kehidupan, penghidupan dan pekerjaan yang layak tanpa perlakuan diskriminasi meskipun diberikan secara proporsional sesuai dengan kemampuan

masing-masing serta pembatasan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi tuntutan yang adil, sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum. Adapun pasal-pasal dalam UUD 1945 tersebut yang berkaitan dengan pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28 – A menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 – H ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Pasal 28 – I ayat (3) dan (4) yaitu:

Ayat (3) menyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Ayat (4) menyatakan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Pasal 28 – J ayat (1) dan (2) yaitu:

Ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Ayat (2) menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya,

setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Cerminan Sila Kedua dan Kelima sangat kental terlihat dalam kehidupan sosial di pasar rakyat. Dengan munculnya nilai-nilai kedua sila tersebut dapat dipahami dari uraian butir-butir Pancasila yang semula ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor II/MPR/1978 tentang Tiga Puluh Enam Butir-butir Pancasila yang disebut Eka Prasetya Panca Karsa. Selanjutnya TAP MPR RI tersebut dicabut oleh TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Empat Puluh Lima Butir-butir Pancasila yang diuraikan sebagai berikut:

Sila Kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab, yakni:

Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban antara sesama manusia.

Saling mencintai sesama manusia.

Mengembangkan sikap tenggang rasa.

Tidak semena-mena terhadap orang lain.

Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan.

Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.

Berani membela kebenaran dan keadilan.

h. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan orang lain.

Sila Kelima, Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yakni:

Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong.

Bersikap Adil.

Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Menghormati hak-hak orang lain.

Suka memberi pertolongan kepada orang lain.

Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain.

Tidak bersifat boros.

Tidak bergaya hidup mewah.

Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum.

Suka bekerja keras.

Menghargai hasil karya orang lain.

Bersama-sama mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Mengenai pengaturan Kepemilikan Tempat berjualan ini dapat dibagi menjadi pengaturan secara umum dan khusus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 7 Undang-undang Republik Indonesia (UU RI) Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan namun tetap berpedoman kepada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum, hal ini dinyatakan dengan tegas

dalam Pasal 2 UU Nomor 12 tahun 2011 tersebut. Oleh karenanya secara umum pengaturan tentang pasar rakyat adalah berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana yang telah diuraikan diatas. Kemudian berkaitan juga dengan peraturan perundang-undangan yang lain yakni berkenaan dengan hak azasi manusia, perdagangan dan pengelolaan pasar rakyat. Pada hakikatnya membahas tentang Tempat berjualan tidak terlepas dari pembahasan tentang pasar rakyat. Adapun pengaturan secara umum tersebut yang akan menjadi pedoman dalam penelitian ini yaitu:

UUD 1945, dalam pasal-pasal yang telah diuraikan sebelumnya.

TAP MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

TAP MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Empat Puluh Lima Butir-Butir Pancasila.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Undang-undang RI No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-undang RI No. 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Undang-undang RI No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Pemerintah No. 96 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Pemerintah No : 27 tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang milik Negara/Daerah

Peraturan Presiden No. 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 20 tahun 2012 tentang  
Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional.

Permendagri No. 70 tahun 2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan  
Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Permendagri Nomor 19 tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang

Selanjutnya pengaturan tentang pasar rakyat secara khusus dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya dan selalu akan disebutkan dalam penelitian ini karena PD. Pasar Kota Medan sampai saat ini masih tetap berpedoman kepada peraturan-peraturan tersebut yakni:

UUD 1945 Pasal 18 ayat (6).

Undang-undang RI No. 23 tahun 2014 BAB XII Tentang BUMD Pasal 331  
sampai dengan pasal 340.

Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah  
pasal 7, 8, 73, dan 92.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II (Kodati II) Medan No. 31  
tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat Berjualan.

Peraturan Daerah Kota Medan No. 10 tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah  
Pasar Kota Medan.

Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Medan Nomor  
188.342/834/SK/1994 tentang Pelaksanaan Perda Kodati II Medan No. 31  
tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat Berjualan.

Adapun menyangkut hasil penelitian ini Penulis akan menggradualisasi

hak atas Kepemilikan Tempat berjualan dengan menganalogi UU RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria pasal 35 sampai dengan pasal 40 kecuali pasal 38 karena berkaitan dengan pengaturan pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Disebut sebagai Pasar tradisional dan terakhir dewasa ini diperkenalkan dengan sebutan Pasar Rakyat adalah karena pasar ini memiliki kriteria khusus yang tidak dimiliki oleh tempat perdagangan lain seperti pasar modern apalagi pasar “on line” yang mulai tumbuh sangat pesat saat ini. Kriteria ini timbul identik dengan pola operasional pasar tradisional. Kriteria ini ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 20 tahun 2012 Pasal 4 adalah:

Berbagai persoalan yang dihadapi dalam pengelolaan Pasar-pasar

Tradisional yang saat ini mulai diperkenalkan dengan sebutan Pasar Rakyat, pada akhirnya bermuara ke program penataan ruang kota. Hal ini disebabkan oleh dua masalah utama yang dihadapi oleh Pemerintah sebagai Pengelola Kota, yaitu keberadaan Pedagang Informal yaitu Pedagang yang tidak mempunyai tempat berjualan resmi dan Pedagang ini disebut Pedagang Informal atau yang disebut juga Pedagang Kaki Lima.

Disamping itu juga persoalan pesatnya pertumbuhan Pasar-pasar modern

baik yang Pemodalnya merupakan retail-retail raksasa maupun bukan retail raksasa namun dalam bentuk waralaba atau *Join Venture* seperti Indomaret, kedua persoalan ini berimplikasi langsung terhadap para Pedagang yang mempunyai dan membuka usahanya di Pasar-pasar Rakyat terutama di Pasar Rakyat yang dikelola oleh Pemerintah. Pedagang di Pasar Rakyat yang resmi dikelola oleh Pemerintah ini disebut Pedagang Formal. Bahkan dampak yang terbesar yang ditimbulkan oleh kedua persoalan tersebut dapat membuat Pedagang Formal ikut berjualan bersama Pedagang Kaki Lima dan meninggalkan tempat berjualannya yang resmi di Pasar Rakyat.

Seluruh kota di Indonesia mempunyai persoalan yang sama dalam penataan dan pengelolaan Pasar Rakyat ini. Khususnya Kota Medan dengan penduduknya yang *heterogenitas* atau Multi Etnis dengan latar belakang budaya dan agama yang berbeda-beda sehingga sangat mempengaruhi secara *psikologi* dalam sifat dan perilaku masing-masing warganya. Penduduk asli di Kota Medan adalah etnis Melayu, kemudian didominasi oleh suku Batak. Namun Para Pedagang yang berada di Pasar-pasar baik sebagai Pedagang Formal maupun Pedagang Kaki Lima justru didominasi oleh 3 (tiga) etnis/suku yaitu Batak Toba, Batak Karo dan Minang/Padang. Di Sumatera Utara ada 9 (sembilan) Klan Etnis/Suku dan kesembilan Suku tersebut ada di Kota Medan yaitu Batak Toba, Batak Karo, Batak Dairi, Batak Pak-Pak, Batak Simalungun, Batak Angkola, Batak Mandailing, Melayu dan Nias.

Memahami kriteria pasar tradisional/rakyat yang ditetapkan dalam Permendagri Nomor 20 tahun 2012, maka pertumbuhan pasar tradisional tidak

sama dengan pertumbuhan jumlah Pedagang. Hal ini disebabkan Pedagang dapat melakukan transaksi perdagangan dimanapun dan kapanpun. Artinya tidak tergantung terhadap status tempat transaksi dilakukan, legal atau tidak, ada fisik bangunan atau tidak ada fisik bangunan. Pada tahun 1997 lonjakan jumlah pedagang sangat tinggi. Hal ini disebabkan krisis moneter pada saat itu sehingga banyak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) atau tenaga kerja yang dirumahkan, sementara beban biaya hidup semakin tinggi. Korban PHK dan tenaga kerja yang dirumahkan ini yang pada akhirnya beralih profesi menjadi Pedagang. Profesi berdagang adalah alternatif yang paling murah dan mudah untuk menutupi biaya hidup. Lonjakan jumlah Pedagang ini adalah penambahan jumlah Pedagang Kaki Lima. Oleh karena banyak yang tidak mendapat tempat-tempat berjualan di Pasar-pasar rakyat yang letaknya strategis atau jika ada tempat berjualan di Pasar rakyat yang strategis, namun tidak mampu membayar untuk mendapatkan Kepemilikannya.

Mendapatkan kehidupan, pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah hak azasi manusia sebagaimana yang dikemukakan dalam pasal 27 ayat (2) dan pasal 28-A Undang-undang Dasar 1945. Dalam kedua pasal tersebut memberi makna bahwa negara harus hadir dan memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negaranya untuk mendapatkan ketiga hal tersebut tanpa diskriminasi meskipun tetap secara proporsional sesuai dengan kemampuan masing-masing individu.

Biaya kebutuhan individu saat itu sangat tinggi namun tidak dapat dihindari, harus tetap dipenuhi untuk mempertahankan hidup. Oleh karena itu

alternatif yang termurah dan termudah untuk memperjuangkan kehidupan adalah dengan berdagang. Hal ini menyebabkan pertumbuhan jumlah pedagang sangat meningkat signifikan terutama pada jumlah pedagang informal atau kaki lima. Kesemrautan Kota Medan semakin bertambah. Pemerintah Kota Medan pun tidak tinggal diam, tetapi melaksanakan penertiban dan penataan khususnya pada lokasi-lokasi yang rawan pedagang kaki lima. Pedagang yang ditertibkan ditawarkan oleh Pemerintah Kota Medan agar menempati tempat berjualan di pasar-pasar rakyat yang dikelola oleh Perusahaan Daerah pasar Kota Medan (PD. Pasar Kota Medan) dengan fasilitas layak dan diberi kemudahan yaitu gratis, tidak dibebani pengutipan selama tiga sampai enam bulan. Namun program tersebut tidak berhasil karena pedagang tetap berjualan di lokasi-lokasi yang dilarang berjualan yaitu trotoar, badan jalan, diatas parit dan tempat lainnya sehingga mengganggu kepentingan dan ketertiban umum.

Padahal jika pedagang kaki lima bersedia untuk direlokasi ke pasar-pasar rakyat yang resmi dan mendapatkan tempat berjualan yang dialaskan dengan legalitas perizinan dan pemberian Hak Sewa terhadap kepemilikan tempat berjualan tersebut yang bisa dimanfaatkan secara turun-temurun sepanjang tetap memenuhi peraturan dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh PD. Pasar Kota Medan.

Sebaliknya bagi pedagang yang telah memakai tempat berjualan di PD. Pasar Kota Medan agar mendapatkan kepastian hukum yang kuat terhadap kepemilikan tempat berjualan tersebut menurut Penulis dapat dianalogikan seperti kepemilikan terhadap tanah meskipun yang diberikan bukan dalam bentuk Hak

Milik tetapi Hak Guna Bangunan (HGB) sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 35 UUPA Nomor 5 Tahun 1960. HGB ini berlaku dengan limitatif waktu yang panjang yaitu tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun serta diwujudkan dalam bentuk legalitasnya berupa sertifikat. Akan tetapi HGB ini diberikan kepada Pedagang yang telah memakai tempat berjualan selama lebih dari sepuluh tahun. Bagi Pedagang yang belum mencapai waktu tersebut atau bagi Pedagang yang telah dibatalkan HGBnya sebelum habis masa berlaku HGB tersebut diberikan Hak Sewa atas Kepemilikan Tempat Berjualannya. Dengan demikian dapat dimunculkan nilai keadilan baik bagi PD. Pasar Kota Medan maupun bagi Pedagang.

Secara umum pengaturan Pasar tradisional/rakyat ditetapkan dengan Peraturan Presiden (PerPres) Nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan ini bertujuan untuk memberdayakan, menumbuh-kembangkan Pasar Tradisional sebagai wadah bagi pengusaha kecil dan menengah agar tercipta jalinan perdagangan yang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan sehingga tetap bertahan dalam menghadapi pertumbuhan perdagangan modern. Dengan demikian Pasar tradisional bisa bersinerji dengan Pasar modern. Kemudian pengaturannya dilanjutkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 70/M-DAG/PER/12/2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Pasar-pasar rakyat terdiri dari tempat-tempat berjualan yang merupakan *core business* atau bisnis utama yang menjadi potensi dan sumber-sumber pendapatan bagi pengelola pasar. Tempat berjualan ini terdiri dari beberapa tipe yaitu kios, stand/meja, toko dan rumah toko (ruko). Tipe stand/meja lazim disebut dengan losd (los). Bangunan tempat berjualan ini diatur dalam pasal 8 Permendagri Nomor 20 tahun 2012 dinyatakan bahwa fasilitas bangunan dan tata letak pasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) huruf b antara lain:

Bangunan toko/kios/los dibuat dengan ukuran standar ruang tertentu.

Petak atau blok dengan akses jalan pengunjung kesegala arah.

Pencahayaan dan sirkulasi udara yang cukup.

Penataan toko/kios/los berdasarkan jenis barang dagangan.

Bentuk bangunan pasar tradisional selaras dengan karakteristik daerah.

Pengelolaan pasar-pasar rakyat yang dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan (PD. Pasar Kota Medan) berpedoman pada Perda Kodati II Medan Nomor 31 tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat Berjualan dan Keputusan Walikotamadya KDH TK. II Medan Nomor 188.342/834/SK/1994 tentang Pelaksanaan Perda Kodati II Medan Nomor 31 tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat Berjualan. Secara implisit berdasarkan kedua peraturan tersebut ditetapkan kepemilikan tempat berjualan di pasar-pasar rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan adalah dengan perbuatan hukum Sewa-menyewa. Hal ini dipahami dengan Penyebutan bagi Pemakai Tempat Berjualan dalam kedua peraturan tersebut adalah "Penyewa". Oleh karena itu timbul Hak

Sewa yang diberikan kepada pemakai tempat berjualan dan pemberian hak sewa ini, lazim disebut dengan penghunjukan hak sewa.

Dalam Perda Kodati II Medan Nomor 31 tahun 1993 dalam pasal 2 dinyatakan bahwa pemakaian tempat berjualan adalah orang atau badan hukum yang disebut sebagai Penyewa. Akan tetapi tidak ada peningkatan hak sewa dalam kedua peraturan tersebut bagi Pemakai atau orang yang menempati tempat berjualan, bahkan kepemilikan tempat berjualan ini juga sering menimbulkan konflik. Akibat dari konflik tersebut kedua belah pihak baik PD. Pasar Kota Medan maupun Pemakai tempat berjualan menempuh jalur hukum ke pihak Kepolisian atau Pedagang mengajukan tuntutan ke badan peradilan, pada umumnya ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Benih-benih dari konflik adalah karena deviasi yang terjadi dari hal-hal yang semestinya dilakukan. Seperti pada beberapa pasar rakyat penetapan Hak Sewa ini menimbulkan rasa ketidakadilan bagi Pemakai atau orang yang menempati bangunan tempat berjualan yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan dan hal ini tidak hanya terjadi pada Pemakai Tempat Berjualan kiosk, meja/stand/los, akan tetapi terutama pada pemakai tempat berjualan dengan tipe ruko atau toko seperti yang di Pasar Pandu Baru, Pasar Muara Takus, Pasar Pusat Pasar, Pasar Padang Bulan dan Pasar Medan Deli. Hal ini disebabkan tidak dipenuhinya Kewajiban-Kewajiban sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 1550 sampai dengan pasal 1552 KUH Perdata.

Dalam pasal 1550 sampai dengan 1552 KUH Perdata ditetapkan bahwa kewajiban Pihak yang menyewakan adalah menyerahkan barang yang disewa dan

melakukan pemeliharaan terhadap barang yang disewakan sehingga dapat dipergunakan sebaik-baiknya oleh Penyewa, bahkan cacat yang terjadi pada barang tersebut harus menjadi tanggung jawab pihak yang menyewakan dan bila perlu pihak yang menyewakan wajib memberi ganti kerugian bila mana barang yang disewa tidak dapat dipergunakan atau merugikan Penyewa.

Hal ini terjadi pada pemakaian tempat berjualan pada lima pasar tersebut. PD. Pasar Kota Medan tidak melakukan kewajibannya melakukan pemeliharaan atau perawatan terhadap bangunan tempat berjualan, listrik dan fasilitas lainnya pada ruko tersebut. Bahkan pada beberapa pasar, yang mempunyai tempat berjualan yang dibangun dengan dana sendiri dari masing-masing pemakai atau orang yang menempati tempat berjualan baik dalam bentuk kiosk, stand/meja/los maupun bangunan ruko, bahkan tempat berjualan bangunan ruko dibangun oleh Pemakainya dengan bentuk yang permanen dan terkesan mewah. Hal ini membuat para pemakai ruko tersebut merasa memiliki dan bukan menyewa kepada PD. Pasar Kota Medan dan akhirnya mereka berulang kali mengurus sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) karena tanahnya milik Negara, seperti di Pasar Pandu Baru, tanahnya merupakan milik/aset Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA).

Kemudian jika ditinjau dari teori kewenangan aset yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan adalah berasal dari barang daerah yang dipisahkan namun pada hakikatnya tetap sebagai barang milik daerah, karena tetap dicatat dalam pembukuan neraca Pemerintah Kota Medan sebagai aktiva tetap. Oleh karena itu PD. Pasar Kota Medan mendapatkan delegasi dari Pemerintah Kota Medan untuk menjalankan peran Pemerintah Kota Medan dalam melakukan pelayanan publik

dari kemanfaatan barang daerah yang dipisahkan tersebut. Hal ini berdasarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 4 huruf b dan pasal 5 huruf b yang mengamanahkan badan usaha melakukan pelayanan publik berupa jasa dan penyediaan (*providing*) barang publik, disamping pelayanan administrasi.

Memahami Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik ini adalah menerapkan kewajiban bagi Pemerintah Kota Medan, dalam hal ini PD. Pasar Kota Medan yang telah mendapatkan delegasi Kewenangan dan harus dipertanggung jawabkan, untuk menjalankan fungsi-fungsi Pemerintahan memberikan pelayanan dalam pemanfaatan pengelolaan pasar guna memenuhi hak dan kebutuhan dasar semua masyarakat yang memanfaatkan pasar rakyat untuk kehidupannya terutama bagi pemakai atau pedagang atau orang yang menempati tempat berjualan di pasar-pasar rakyat. Pelayanan dimaksud tidak hanya terbatas dalam penyediaan pasar beserta fasilitas pendukungnya tetapi pemberian jasa perawatan dan pemeliharaan untuk kelangsungan penggunaan kemanfaatan barang publik tersebut.

Dengan demikian seharusnya PD. Pasar Kota Medan melakukan perawatan dan pemeliharaan terhadap kualitas bangunan, termasuk sarana yang melekat seperti listrik dan air, namun faktanya sebagian besar orang atau badan yang memakai dan menempati toko atau ruko di pasar-pasar rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan telah melakukan perawatan dan pemeliharaan sendiri

terhadap toko atau ruko yang ditempatinya. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa perlakuan para Pemakai tempat berjualan yang membangun atau merenovasi bahkan merawat sendiri bangunannya serta perawatan sarana listrik dan air, telah menimbulkan rasa/pandangan bahwa Tempat Berjualan tersebut adalah milik mereka sendiri dan tidak ada hubungan sewa-menyewa antara Pemakai Tempat Berjualan dengan PD. Pasar Kota Medan. Hal ini juga membuat Para Pemakai tersebut merasa “bebas” melakukan Tunggakan Kewajiban Kontribusi bahkan mengalihkan Kepada Pihak Lain tanpa izin PD. Pasar Kota Medan.

Padahal dalam Perda Kodati II Medan Nomor 31 tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat Berjualan pasal 2 angka 4 dan 5 yang merupakan kewajiban bagi Pemakai tempat berjualan adalah tidak melakukan pengalihan Hak Sewa baik sebagian ataupun seluruhnya kepada orang lain tanpa izin PD. Pasar Kota Medan. Pengalihan tersebut tidak dibenarkan dalam bentuk perbuatan hukum apapun baik menyuruh pakai dengan atau tanpa surat kuasa, menyewakan, memperkongsikan dan lain-lain tanpa izin dari Direksi PD. Pasar Kota Medan. Selanjutnya dalam bab III tentang larangan pasal 6 Perda ini pada ayat (2), (3), (4) dan (8) ditegaskan bahwa Pemakai tempat berjualan dilarang melakukan, memakai tempat berjualan yang lain atau menambah luas dari ukuran yang sudah ditentukan, merubah bentuk dan merusak bangunan, mendirikan atau memperbaiki bangunan yang sudah ditentukan, mengatapi atau menambah atap bangunan sehingga melebihi ukuran dan bentuk yang sudah ditentukan.

Dalam KUH Perdata pasal 1559 juga dinyatakan bahwa apabila Penyewa tidak diizinkan oleh pihak yang menyewakan, maka penyewa tidak boleh menyewakan barang yang disewanya atau melepas sewanya kepada orang lain. Selanjutnya dalam pasal 1560 KUH Perdata yang menetapkan dua kewajiban bagi penyewa yaitu menjadi seorang bapak rumah yang baik dan membayar sewa. Dalam hal penyewa menjadi seorang bapak rumah yang baik, maka penyewa harus melakukan semua kewajiban terhadap barang yang disewa sesuai dengan perjanjian sewa-menyewa dengan pihak yang menyewakan. Oleh karena itu sepanjang tidak diperjanjikan, maka penyewa tidak dibenarkan mempergunakan atau berbuat sesuatu apapun terhadap barang yang disewanya diluar kesepakatan dalam perjanjian tersebut.

Konflik muncul pada saat PD. Pasar Kota Medan akan mempergunakan kewenangannya dalam melakukan fungsinya sebagai penyelenggara pelayanan publik, untuk melaksanakan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 3 Perda Kodati II Medan Tahun 1993 tentang Pemakaian tempat berjualan dan Keputusan Walikotamadya KDH TK II Medan Nomor: 188.342/834/SK/1994 tentang Pelaksanaan Perda Kodati II Medan Nomor 31 Tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat berjualan pasal 4. Berdasarkan Perda Kodati II Medan Nomor 31 Tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat berjualan pasal 3 bahwa stand, kios atau bangunan milik Pemerintah Daerah baik pembangunannya dibiayai oleh Pemerintah Daerah maupun atas swadaya masyarakat yang berada dalam kompleks pasar milik Pemerintah Daerah yang digusur, ditertibkan dan dibongkar guna peremajaan pasar atau kota dan penertiban lainnya tidak akan diberikan ganti rugi

dalam bentuk apapun kepada penyewa dengan ketentuan kepada penyewa diberikan prioritas untuk memperoleh tempat berjualan dilokasi atau tempat yang diremajakan atau tempat lain yang dihunjuk oleh Pemerintah Daerah. Kemudian dalam pasal 4 Keputusan Walikotamadya KDH TK II Medan Nomor: 188.342/834/SK/1994 tentang Pelaksanaan Perda Kodati II Medan Nomor 31 tahun 1993 tentang Pemakaian Tempat Berjualan dinyatakan dalam ayat (1) dan (2) adalah:

Direktur Utama Perusahaan Daerah Pasar dengan persetujuan Badan Pengawas dapat:

Melaksanakan perluasan, peremajaan dan penghapusan pasar.

Penetapan lokasi pasar yang baru.

Direktur Utama PD. Pasar dapat melaksanakan renovasi, perubahan peruntukan dan penambahan kiosk, loods dan merehab pasar-pasar dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Medan.

Konflik yang muncul dari Pemakaian tempat berjualan disebabkan beberapa hal:

Merasa tidak mendapat kepastian hukum terhadap tempat berjualan yang ditempati atau dipakai dengan berubah-ubahnya lokasi tempat berjualan pada tempat berjualan yang baru sebagai akibat dari program relokasi.

Bilamana ada kewajiban membayar biaya pengembalian bangunan, maka hal tersebut menjadi beban berulang yang harus ditanggung oleh Pedagang atau Pemakai tempat berjualan karena pada tempat yang lama Pedagang juga dibebankan hal yang sama.

Merasa tidak ada keadilan karena sekian lama pedagang berjuang dan berkorban untuk menghidupkan atau meramaikan pasar dengan pembeli sehingga aktifitas perdagangan berjalan lancar, namun pedagang tetap hanya

memiliki Hak Sewa dan Hak Sewa ini juga tidak mempunyai limitatif waktu yang jelas dan tegas karena tidak dicantumkan dalam surat perjanjian sewa-menyewa.

Semestinya dalam pengelolaan pasar rakyat khususnya pelaksanaan pelayanan publik dalam memberi kemanfaatan tempat berjualan yang diaktualisasikan dengan pemberian fasilitas kepemilikan atas tempat berjualan, dapat memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi orang atau badan yang memakai tempat berjualan. Hal ini sebagaimana diamanahkan dalam Sila Kedua, Sila kelima dan pasal-pasal dalam UUD 1945 yaitu pasal 27, pasal 28-A, pasal 28-D, pasal 28-H, pasal 28-I, pasal 28-J dan pasal 33.

Konflik kepemilikan tempat berjualan menjadi persoalan pada umumnya dalam pengelolaan pasar tradisional. Hal ini disebabkan secara historis pada umumnya pasar-pasar rakyat adalah embrio alami yaitu pasar yang keberadaannya diciptakan oleh pelaku pasar sendiri yaitu Para Pedagang sehingga mereka merasa tempat-tempat berjualan yang pada akhirnya pengelolaannya diambil alih oleh Pemerintah setempat merupakan hak milik mereka, meskipun tanahnya adalah milik Pemerintah. Oleh karena itu ketika penegakan hukum harus dilakukan terhadap pelanggaran peraturan, akan mendapatkan penolakan dari Pedagang.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, Penulis tertarik menulis disertasi dengan judul **“Rekonstruksi Kepemilikan Tempat Berjualan di Pasar-Pasar Rakyat Yang Dikelola Oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan Yang Berbasis Nilai Keadilan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Masalah adalah kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan, yang tidak puas hanya dengan melihat saja, melainkan ingin mengetahui lebih dalam.<sup>2</sup>

Rumusan masalah<sup>3</sup>, berdasarkan uraian dalam latar belakang permasalahan tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagaimana penerapan kepemilikan tempat berjualan di Pasar-pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini?

Bagaimana kelemahan-kelemahan tentang penerapan kepemilikan tempat berjualan di Pasar-rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini?

Bagaimana rekonstruksi kepemilikan tempat berjualan di Pasar-rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan yang berbasis nilai keadilan?

## **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian menunjukkan adanya sesuatu hal yang diperoleh setelah penelitian selesai.<sup>4</sup> Dengan berpedoman kepada rumusan masalah yang dilakukan, maka tujuan penelitian ini adalah:

---

<sup>2</sup> Mohammad Hatta, 1990, *Pengantar ke Jalan Ilmu Pengetahuan*, Mutiara, Jakarta, hlm 14.

<sup>3</sup> Rumusan masalah jelas, singkat, termasuk konsep-konsep yang digunakan. Batas atas limitasi masalah. Pentingnya atau signifikansi masalah antara lain : (1) memberi sumbangan kepada perkembangan ilmu pengetahuan, (2) mengandung implikasi yang luas bagi masalah-masalah praktis, (3) melengkapi penelitian yang telah ada, (4) menghasilkan generalisasi atau prinsip-prinsip tentang interaksi sosial, (5) berkenaan dengan masalah yang penting pada masa ini, berkenaan dengan populasi, dan (7) mempertajam konsep yang penting. Lihat S. Nasution, 2000, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 11.

<sup>4</sup> Suharsimi Arikunto, 1998, *Metode Penelitian*, Angkasa, Jakarta, hlm. 52.

Untuk menganalisis dan menemukan penerapan kepemilikan tempat berjualan di Pasar-pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini.

Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan kelemahan tentang penerapan kepemilikan tempat berjualan di Pasar-rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini.

Untuk merekonstruksi kepemilikan tempat berjualan di Pasar-rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan yang berbasis nilai keadilan.

### **Kegunaan Penelitian**

Adapun Kegunaan Penelitian yang dapat diberikan meliputi:

#### **Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini sebagai sumbangan bagi ilmu pengetahuan terutama ilmu hukum khususnya Hukum Perjanjian.

Penelitian ini juga untuk mendapatkan kepastian tentang jenis penerimaan perusahaan yang disesuaikan dengan potensi riil di pasar dan kepastian penerimaan Negara/Daerah dari sektor Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Daerah.

Sebagai pengetahuan bagi masyarakat umumnya dan Pemerintah Kabupaten/Kota tentang pengelolaan Pasar Rakyat yang dikembangkan menjadi Pasar Rakyat Modern dan pengurusannya dalam memberi Hak dan Kewajiban kepada Pedagang untuk mewujudkan kepastian hukum

dengan tetap berpedoman pada tugas pokok dan fungsi PD. Pasar Kota Medan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah No. 10 tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan.

#### Kegunaan Praktis

Sebagai pelengkap data bagi yang ingin mengetahui hubungan hukum antar Pemerintah Kota Medan, PD. Pasar Kota Medan dan masyarakat baik yang telah menjadi Pedagang Formal di Pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan maupun yang berkeinginan menjadi Pedagang di Pasar tersebut.

Sebagai sumbangan bagi Pemerintah Kota Medan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dan PD. Pasar Kota Medan untuk perbaikan dan penyempurnaan pengaturan hubungan hukum antara PD. Pasar Kota Medan dengan Pedagang khususnya dalam lapangan Hukum Perdata yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah, Keputusan Walikota Medan serta Direksi PD. Pasar Kota Medan.

#### **Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual adalah keterkaitan antara teori-teori atau konsep yang mendukung dalam penelitian yang digunakan sebagai pedoman dalam menyusun sistematis penelitian.<sup>5</sup>

Adapun defenisi adalah sebuah pengertian dengan sifat-sifat khusus untuk menentukan batas-batas sebuah pengertian sepercis (secermat) mungkin, sehingga

---

<sup>5</sup>Yogipoltek.wordpress.com, Kerangka Konseptual, melalui<http://yogiwordpress.com>>blog, diakses tanggal 02 Oktober 2019.

jelas bagi tiap orang dalam setiap keadaan, apa yang diartikan oleh pembicara atau penulis dengan sebuah perkataan atau istilah tertentu. Jika ia sesudahnya menggunakan perkataan atau istilah itu, maka sudah pasti apa yang ditunjuk dengan perkataan itu. Sebuah defenisi juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu untuk menjadi sebuah defenisi dari suatu pengertian yaitu sebagai berikut:<sup>6</sup>

*Defenien* harus lebih jelas ketimbang *defeniendum*. *Defenien* adalah perkataan-perkataan yang mewujudkan defenisi. *Defeniendum* adalah perkataan yang harus didefenisikan.

*Defeniendum* tidak boleh ada dalam *defenien* seperti “teori hukum” adalah sebuah “teori tentang hukum”.

Defenisi tidak boleh negatif seperti “wanita” adalah “seorang yang bukan pria”.

*Defeniendum* dan *defenien* harus dapat dipertukarkan (*convertible*) yaitu *defeniendum* dan *defenien* adalah identik yang saling dapat menggantikan.

*Defeniendum* menunjuk kepada *defenien* begitu pula sebaliknya.

Setelah membuat defenisi dari suatu perkataan, maka dapat muncul suatu pengertian atau sebuah konsep dari defenisi tersebut. Dengan demikian pengertian adalah isi fikiran (*gedachteninhoud*) yang dimunculkan oleh sebuah perkataan tertentu jika sebuah objek atau seorang pribadi memperoleh sebuah nama. Pengertian bergantung pada konteks kebahasaan dan yang bukan kebahasaan serta tidak hanya merupakan sesuatu yang secara empirikal yang dapat diraba dalam kenyataan tetapi juga merupakan tataran yang abstrak. Oleh karena itu suatu

---

Mr. JJ.H.Bruggink, ahli bahasa: B.Arief Sidharta, 2011, *Refleksicum Tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 71-72

pengertian atau konsep dapat memiliki muatan normatif atau evaluatif seperti kontrak, undang-undang, perbuatan melanggar hukum, hukuman dan kewajiban. Hal ini menyebabkan suatu pengertian dari perkataan atau kalimat tidak hanya sangat penting bagi Dokmatika Hukum tetapi juga bagi perundang-undangan. Karena suatu undang-undang dimaksudkan untuk mengatur kehidupan dan perilaku para warga masyarakat.<sup>7</sup>

## 1. Rekonstruksi

Arti kata, ejaan, dan contoh penggunaan kata "rekonstruksi" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) **re·kon·struk·si** /rékonstruksi/nadalah **1).** pengembalian seperti semula: akan dilaksanakan, **2).** penyusunan (penggambaran) kembali: dipemeriksaan pendahuluan telah dibuatkan.

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re”berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekontruksi dalam berbagai interpretasi.

B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula,<sup>8</sup> sedangkan menurut James P. Chaplin, bahwa *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis

---

*Ibid.* Hal. 46 – 49.

B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 469.

sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.<sup>9</sup> Menurut Ali Mudhofir Rekonstruksionisme adalah salah satu aliran dalam filsafat pendidikan yang mencirikan radikal. Bagi aliran ini persoalan-persoalan pendidikan dan kebudayaan dilihat jauh kedepan dan bila perlu diusahakan terbentuknya tata peradaban baru. Dengan demikian rekonstruksi menemukan cara mengatasi berbagai kekurangan dari sistem yang sudah ada, menjembatani ketidak sesuaian yang ada dan mengintegrasikan dengan sistem dan teori yang baru.<sup>10</sup>

Merenkonstruksi adalah membentuk kembali, membangun kembali dapat berupa fakta-fakta ataupun ide-ide atau melakukan *remodel*. Rekonstruksi berasal dari kata *reconstruction* yang diberi pengertian tentang penyusunan kembali, pembangunan kembali atau menata ulang dan dapat juga diberikan reorganisasi. Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) adalah sebagai “*the act or process of building recreating, reorganizing something*”.<sup>11</sup>

Salah satunya seperti yang disebutkan rekonstruksi itu mencakup 3 (tiga) poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik

---

<sup>9</sup> James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.421

<sup>10</sup> Iwan Setiawan, Teori Rekonstruksi Pemikiran/Pengetahuan, melalui Iwanputra Kaltim *Blogspot.com/2012/09*, diakses tanggal 24 September 2018.

Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary, West Publishing Co*, Edisi keenam, Minnesota, hlm 1272

aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun demikian lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.<sup>12</sup>

Rekonstruksi berarti membangun atau pembangunan kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu. Kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang dicoba untuk dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar dari subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat peneliti simpulkan maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan sistem atau bentuk tentang rekonstruksi kepemilikan tempat berjualan di pasar-pasar rakyat yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan, maka yang perlu dibaharui adalah pengaturan kepemilikan tempat berjualan di pasar-pasar rakyat tersebut agar memiliki landasan yang kuat, baik dari aspek yuridis, filosofis, maupun sosiologis.

---

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

## 2. Pengelolaan Pasar Rakyat

Sebelum memahami batasan tentang pengelolaan Pasar rakyat, maka terlebih dahulu dipahami pengertian pengelolaan dan pasar.

Arti pengelolaan adalah memiliki empat arti dan berasal dari kata kelola. Pengelolaan adalah sebuah homonim karena artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Pengelolaan memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga pengelolaan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat atau semua benda dan segala yang dibendakan.<sup>13</sup>

Menurut para ahli definisi pengelolaan ialah:<sup>14</sup>

Prajudy Atmosudirjo, Pengelolaan adalah aktifitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu.

Harold Koontz, Pengelolaan adalah usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan menggunakan tenaga orang lain.

Andrew F. Sikal, Pengelolaan adalah gabungan aktifitas yang terintegrasi, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, penempatan dan pengambilan keputusan untuk mengembangkan produk dan jasa yang efektif dan efisien.

Pengertian Pasar adalah salah satu dari berbagai sistem, institusi, prosedur, hubungan sosial dan infrastruktur tempat menjual barang, jasa dan tenaga kerja untuk orang-orang dengan imbalan uang. Barang dan jasa yang dijual

---

<sup>13</sup>Anonymous, melalui <https://www.apaarti.com>arti-kata>pengelolaan>, diakses tanggal 01/10/2019.

<sup>14</sup>Anonymous, melalui [www.Pengertian menurut para ahli.net](http://www.Pengertian%20menurut%20para%20ahli.net), diakses tanggal 02/10/2019.

menggunakan alat pembayaran yang sah seperti uang fiat. Kegiatan ini merupakan bagian dari perekonomian, ini adalah pengaturan yang memungkinkan pembeli dan penjual untuk item pertukaran. Persaingan sangat penting dalam pasar dan memisahkan pasar dari perdagangan. Dua orang mungkin melakukan perdagangan, tetapi dibentuk setidaknya tiga orang untuk menimbulkan pasar, sehingga ada persaingan pada setidaknya satu dari dua belah pihak. Pasar bervariasi dalam ukuran, jangkauan, skala geografis, lokasi jenis dan berbagai komunitas manusia serta jenis barang dan jasa yang diperdagangkan.

Interaksi sosial merupakan suatu fondasi dari hubungan yang berupa tindakan yang berdasarkan norma dan nilai sosial yang berlaku dan diterapkan di dalam masyarakat. Interaksi sosial itu sendiri dapat berlangsung dengan baik jika aturan-aturan dan nilai-nilai yang ada dapat dilakukan dengan baik.

Infrastruktur terdiri dari fisik dan sosial adalah sebagai kebutuhan dasar fisik pengorganisasian sistem struktur yang diperlukan untuk jaminan ekonomi sektor publik dan sektor privat, sebagai layanan dan fasilitas yang diperlukan agar perekonomian dapat berfungsi dengan baik.

Infrastruktur fisik atau teknis adalah yang mendukung jaringan struktur seperti fasilitas untuk aksesibilitas dan secara fungsional, infrastruktur tersebut dapat mendukung kelancaran aktivitas ekonomi masyarakat termasuk distribusi ke pasar.

Infrastruktur sosial merupakan kebutuhan dasar seperti rumah, sekolah dan lain-lain.

Barang atau kualitas dalam pengertian ekonomi adalah suatu objek atau jasa yang memiliki nilai. Nilai suatu barang yang akan ditentukan karena barang itu mempunyai kemampuan untuk dapat memenuhi kebutuhan.

Dalam ilmu ekonomi, jasa atau layanan adalah aktifitas ekonomi yang melibatkan sejumlah interaksi dengan konsumen atau dengan barang milik, tetapi tidak menghasilkan transfer kepemilikan.

Tenaga kerja merupakan penduduk yang berada dalam usia kerja. Menurut Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah setiap orang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun masyarakat. Batas usia kerja yang berlaku di Indonesia adalah berumur 15 s/d 64 tahun.

Perdagangan atau perniagaan adalah kegiatan tukar-menukar barang atau jasa atau keduanya yang berdasarkan kesepakatan bersama bukan pemaksaan. Pada masa awal sebelum uang ditemukan, tukar menukar barang dinamakan barter yaitu barang dengan barang.

Uang dalam ilmu ekonomi tradisional didefinisikan sebagai alat tukar yang dapat ditemukan secara umum.

Geografi berasal dari bahasa Yunani yaitu Geo (bumi) dan grapheina (tulisan atau menjelaskan) adalah ilmu yang mempelajari tentang lokasi

serta persamaan dan perbedaan (variasi) keruangan atas fenomena fisik dan manusia diatas permukaan bumi.<sup>15</sup>

m. Kemudian Pasar Rakyat atau Pasar Tradisional berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor: 70/M-DAG/PER/12/2013 tanggal 12 Desember 2013 adalah Pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta untuk tempat usaha berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, bahwa pengelolaan pasar rakyat adalah segala aktifitas yang diperlukan untuk memberdayakan pasar rakyat secara integrasi, diorganisir, diarahkan, dikendalikan secara proporsional dan profesional untuk pengambilan keputusan dalam segala aspek operasional pasar sebagai tempat perdagangan.

### **3. Tempat Berjualan**

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II (Perda Kodati II) Medan Nomor 31 tahun 1993 Tentang Pemakaian Tempat Berjualan pada bab I Ketentuan Umum pasal 1 huruf e, dicantumkan pengertian tempat berjualan adalah suatu tempat yang dipergunakan untuk

---

Pasar-wikipedia, melalui <https://id.m.wikipedia.org>. Diakses tanggal 7 November 2018.

transaksi jual beli yang terletak dilingkungan Pasar milik Pemerintah Daerah atau yang di Kuasai oleh Pemerintah Daerah.

Memahami defenisi tersebut bahwa tempat berjualan merupakan suatu tempat atau areal baik ada fisik bangunan maupun tidak ada fisiknya. Dipergunakan dan dimanfaatkan sebagai tempat untuk menjalankan usaha perdagangan. Pembahasan tempat berjualan akan dijelaskan lebih lanjut pada bab selanjutnya.

#### **4. Surat Izin Pemakaian Tempat Berjualan**

Surat Izin Hak Sewa (SIHS) atau Surat Izin Pemakaian Tempat Berjualan (SIPTB) adalah legalisasi yang dilakukan oleh PD. Pasar Kota Medan terhadap Pedagang Formal melalui penerbitan suatu surat yang dilembar depan dalam bentuk perizinan untuk pemakaian tempat berjualan dengan masa berlaku 1 (satu) tahun sejak diterbitkan dan dilembar belakang surat tersebut dalam bentuk Surat Perjanjian Sewa-menyewa antara PD. Pasar Kota Medan dengan Pedagang sebagai Pemegang Hak Sewa dengan obyeknya tempat berjualan yang diunjuk kepada Pedagang tersebut.

#### **5. Perjanjian**

Dalam Hukum Perdata istilah perjanjian ada kesamaan dengan istilah kontrak dan persetujuan. Jika dipahami dari makna bahasa sehari-hari ketiga istilah tersebut tidak berbeda. Tetapi dalam ketiga istilah tersebut yang sering berbeda yaitu istilah kontrak sering dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat bisnis atau yang prestasinya dilakukan oleh kedua belah pihak, sedangkan perjanjian atau persetujuan dapat dilakukan oleh salah satu pihak misalnya

hibah dan warisan. Oleh karena itu istilah kontrak sering dimaksudkan untuk perjanjian yang tertulis dan dapat dilakukan suatu kesepakatan baik yang berasal dari Undang-undang dan dari hukum Perjanjian, ataupun yang di atur oleh Undang-undang seperti Kontrak Baku. Adapun istilah perjanjian atau persetujuan dalam kehidupan sehari-hari selalu dipergunakan untuk berjanji atau menyetujui sesuatu tanpa harus tertulis.

Dalam Kamus Hukum dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kontrak adalah: 1. Perjanjian secara tertulis antara dua pihak dalam perdagangan sewa-menyewa dan sebagainya; 2. Persetujuan yang bersangsi hukum antara dua atau lebih untuk melakukan atau tidak melakukan kegiatan perikatan. Kemudian yang dimaksud dengan istilah perjanjian adalah persetujuan yang dibuat oleh dua pihak atau lebih tertulis maupun lisan, masing-masing sepakat untuk mentaati isi persetujuan yang telah dibuat bersama. Hal ini diatur di dalam pasal 1313,1314 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Adapun setuju/persetujuan diatur dalam pasal 1601 dan 1601 a KUH Perdata.<sup>16</sup>

Munir Fuady membedakan Hukum Perjanjian, Hukum Kontrak, Hukum Perikatan dan Hukum Perhutangan. Hukum Perjanjian mempunyai cakupan yang lebih sempit dari Hukum Perikatan, karena Hukum Perikatan mencakup semua bentuk perikatan yang diatur dalam buku ketiga KUH Perdata. Sedangkan perjanjian hanya bentuk ikatan hukum yang berasal dari perjanjian saja. Kemudian Hukum Perhutangan berkonotasi hanya ikatan

---

Sударsono, 2002. *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 355 dan 438

hukum yang berkaitan dengan pembayaran uang, sedangkan Hukum Kontrak yang disepadankan dengan istilah “*Contract*” dalam bahasa Inggris adalah kesepakatan yang diperjanjikan (*Promissory, agreement*) diantara dua atau lebih yang dapat menimbulkan, memodifikasi atau menghilangkan hubungan hukum. Hukum Kontrak juga dapat mengenyampingkan Undang-undang atau *yurisprudensi* dengan pengaturan yang dibuat sendiri oleh para pihak, dalam hal ini dikenal dengan prinsip kebebasan berkontrak sepanjang tidak dilarang oleh Undang-undang, *yurisprudensi* atau kepatuhan. Pengaturan tentang prinsip ini dapat dilihat dalam pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata.<sup>17</sup>

## 6. Konsep Keadilan

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum selain kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Hakekat hukum bertumpu pada ide keadilan dan kekuatan moral. Ide keadilan tidak pernah lepas dari kaitannya dengan hukum, sebab membicarakan hukum, secara jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan tentang keadilan pula.<sup>18</sup>

Konsep adil dapat dirunut dari pengertian asalnya dalam bahasa, karena substansi keadilan memang bermula dari pengertiannya dalam bahasa. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), bahwa keadilan merupakan adjektiva yang menjelaskan nomina atau pronomina yang memiliki 3 (tiga) arti, yaitu: Adil ialah berarti 1). tidak berat sebelah; tidak memihak. 2). berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran. 3). sepatutnya; tidak

---

Munir Fuady, 2007, *Hukum Kontrak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 1 - 4  
Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 45.

sewenang-wenang.<sup>19</sup> Dan keadilan ialah sifat (perbuatan, perlakuan dan sebagainya) yang adil.<sup>20</sup>

Keadilan itu mempunyai nama lain, yaitu keadilan sosial sebagaimana yang disebutkan oleh Ahmad Fadlil Sumadi, bahwa<sup>21</sup> keadilan sosial merupakan tampilan lain dari keadilan. Selanjutnya Ahmad Fadlil Sumadi menjelaskan, bahwa<sup>22</sup> substansi keadilan harus diformulasikan pada tiga tingkat, yaitu *Pertama*; pada tingkat *outcome*. *Kedua*; pada tingkat prosedur. *Ketiga*; pada tingkat sistem. Pada tingkat *outcome*, keadilan berhubungan dengan pembagian (*distributive*) dan pertukaran (*comutative*), sehingga keadilan dalam hal ini berhubungan dengan suatu objek yang dalam praktiknya, antara lain, dapat berupa benda atau jasa.

Sementara itu prosedur berhubungan dengan cara penentuan dan sistem yang berhubungan dengan kait-mengait antar-struktur yang berlaku. Dalam keadilan pembagian dan pertukaran, yaitu keadilan pada tingkat pertama yang terkait dengan *outcome*, dalam aras praktiknya sering terjadi *unequal* dalam prosesnya. Dalam keadilan prosedural, yaitu keadilan pada tingkat kedua yang berhubungan dengan cara penentuan, yang terkait dengan proses dan perlakuan terhadap orang-orang yang terlibat di dalamnya, mensyaratkan adanya tiga komponen, yaitu *Pertama*: sifat aturan dari prosedur yang berlaku adalah formal. *Kedua*; penjelasan terhadap prosedur

---

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 7.

*Ibid.*

Ahmad Fadlil Sumadi, 2012, *Hukum Dan Keadilan Sosial*, Materi Perkuliahan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Tanpa Penerbit, Jakarta, hlm. 5.

<sup>22</sup>*Ibid.*, hlm. 5-6.

dan pengambilan keputusan. *Ketiga*; perlakuan interpersonal. Secara substansial keadilan prosedural lebih ditentukan oleh komponen kedua dan ketiga, karena berdasarkan kedua komponen tersebut keadilan prosedural mewujudkan keadilan yang dapat terlihat oleh masyarakat, yang bahkan pada akhirnya menjadikan *looking fair* lebih penting daripada *being fair*. Dalam keadilan sistem, yaitu keadilan pada tingkat ketiga yang berhubungan dengan sistem, yang merupakan tingkat ketiga yang berhubungan dengan sistem, yang merupakan pola yang menjadi dasar prosedur, distribusi dan pertukaran pada dasarnya merupakan kebijakan umum yang direalisasikan sebagai dasar dalam menentukan prosedur dan *outcome*.

Kahar Masyhur menyatakan apa yang disebut adil sebagai berikut:<sup>23</sup>

adil ialah meletakkan sesuatu pada tempatnya;

adil ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan hak orang lain

tanpa kurang;

adil ialah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa kurang antara sesama yang berhak, dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggarannya.

Orang dapat menganggap keadilan sebagai sebuah gagasan atau realitas absolut dan mengasumsikan, bahwa pengetahuan dan pemahaman tentangnya hanya bisa didapatkan secara parsial dan melalui upaya filosofis yang sangat sulit. Atau orang dapat menganggap, bahwa keadilan sebagai

---

Kahar Masyhur, 1985, *Membina Moral dan Akhlaq*, Kalam Mulia, Jakarta, hlm. 71.

hasil dari pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum. Jadi, orang dapat mendefinisikan keadilan dalam satu pengertian atau pengertian lain dari pandangan ini.

## F. Kerangka Teori

Kerangka teori<sup>24</sup> merupakan pendukung permasalahan yang dianalisis.<sup>25</sup>

Menurut Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, kata teori<sup>26</sup> dalam teori hukum dapat diartikan sebagai suatu

---

<sup>24</sup> Kerangka teori yakni kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoretis, yang mungkin ia setuju atau tidak disetujuinya, lihat M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80. Teori ini adalah untuk dan telah mempertegas makna hukum, lihat Lili Rasjidi dan I .B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Sistem*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 4.

<sup>25</sup>Satjipto Rahardjo, 2000, *Mengejar Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai guru besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 15 Desember 2000, hlm. 8. Lihat juga M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 80, kerangka teori merupakan pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang dapat menjadi bahan perbandingan dan pegangan teoretis. Hal ini dapat menjadi masukan eksternal bagi penulis. lihat juga W.Friedman, 1996, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 157. Teori yang dimaksud disini adalah penjelasan mengenai gejala yang terdapat dunia fisik tersebut tetapi merupakan suatu abstraksi intelektual di mana pendekatan secara rasional digabungkan dengan pengalaman empiris. Artinya teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar. lihat juga Soerjono Soekanto, 1981, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, hlm. 111. 5 (lima) macam kegunaan teori, yaitu: *Pertama*, teori berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diteliti atau di uji kebenarannya. *Kedua*, teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi. *Ketiga*, teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti. *Keempat*, Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan kemungkinan faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang. *Kelima*, teori memberikan petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan penelitian.

<sup>26</sup>Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai pelbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. lihat Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 4. Lihat juga M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 27, teori tentang ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan

kesatuan pandang, pendapat, dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menyebarkan hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji.<sup>27</sup> Menurut Fred N. Kerlinger sebagaimana dikutip oleh Maria S. W. Sumardjono, menyatakan bahwa teori mengandung 3 (tiga) hal pokok, yaitu :<sup>28</sup>

Seperangkat proposisi yang berisi konstruksi (*construct*) atau konsep yang sudah didefinisikan dan saling berhubungan;

Teori menjelaskan hubungan antar variabel sehingga menghasilkan pandangan sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh variabel; dan

Teori menjelaskan fenomena dengan jalan menghubungkan satu variabel dengan variabel lain dan menunjukkan bagaimana hubungan antar variabel tersebut.

Teori, sebagai produk ilmu, tujuannya memecahkan masalah. Kerangka teori memberikan gambaran atau batasan tentang teori yang akan digunakan sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan. Suatu teori umumnya mengandung 3 (tiga) elemen, yaitu :<sup>29</sup>

Penjelasan tentang hubungan antara unsur dalam suatu teori;

Teori menganut sistem deduktif, yaitu sesuatu yang bertolak dari suatu yang umum (abstrak) menuju suatu yang khusus dan nyata;

---

objek penelitian yang dijelaskan untuk mendapat verifikasi, maka harus didukung oleh data empiris yang membantu dalam mengungkapkan kebenaran.

Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm.5.

Maria S. W. Sumardjono, 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 19.

M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 31.

Teori memberikan penjelasan atas gejala-gejala yang dikemukakan, dengan demikian untuk kebutuhan penelitian, maka teori mempunyai maksud/tujuan untuk memberikan pengarahan kepada penelitian yang akan dilakukan.

Fungsi teori mempunyai maksud dan tujuan untuk memberikan pengarahan kepada penelitian yang akan dilakukan.<sup>30</sup> Teori juga berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian dan desain penelitian serta langkah penelitian yang berhubungan dengan kepustakaan, isu kebijakan maupun nara sumber penting lainnya.<sup>31</sup>

Para ahli menggunakan kata Teori sebagai bangunan berfikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (sesuai kenyataan), juga simbolis. Tetapi istilah teori juga memberi kesan terhadap sesuatu yang ilmiah, namun sering membuat orang memberi makna yang simpang siur dan tumpang tindih terhadap suatu istilah yang seolah-olah padanan kata teori yaitu konsep, model, aliran, paradigma, dogma, doktrin dan istilah lainnya. Hal ini terjadi karena tiga alasan yaitu:<sup>32</sup>

Istilah teori bukan lagi makna eksklusif yang digunakan dalam ilmu pengetahuan untuk menjelaskan fenomena atau keadaan tertentu, namun lebih merupakan istilah umum (sehari-hari) yang dibicarakan oleh siapa saja.

---

Duanne R. Monette Thomas dan J. Sullivan Cornell R. Dejons, 1989, *Applied Social Research*, Halt Reinhart and Winston Inc, Chicago, hlm. 31.

Robert K. Yin, 1993, *Application of Case Study Research*, Sage Publication International Educational and Professional Publisher New Bury Park, New Delhi, hlm. 4.

H. R. Otje Salman, S dan Anton F. Susanto, 2005, *Teori Hukum (mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali)*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 19-20

Kerumitan dan sedemikian tipisnya batas makna yang terkandung di dalam banyak peristilahan yang disebut di atas, sehingga menimbulkan kekeliruan atau tumpang tindih dalam penggunaannya.

Yang merupakan hal yang penting, seberapa besar seseorang membutuhkan suatu peristilahan untuk digunakan dalam batasan yang ada.

Selanjutnya kebutuhan terhadap peristilahan dimaksud Alain Rey dalam bukunya Pengantar Terminologi, terjemahan dari *la terminologie, norms et nations* mengungkapkan bahwa kebutuhan itu ada tiga macam yaitu.<sup>33</sup>

Kebutuhan untuk mendeskripsikan secara sistematis berbagai istilah (peristilahan) yang diperlukan untuk pembentukan wacana suatu bidang yang aspek sosialnya berbeda dari bidang lain. Cara kerja yang baik dari penyusunan daftar istilah (termasuk berbagai kegiatan penyusunan teori) bergantung pada pengetahuan tentang berbagai peristilahan tadi.

Kebutuhan untuk menyampaikan dan untuk menyebarluaskan pengetahuan didalam suatu bidang dengan menggunakan istilah Pedagogi, pembelajaran, penyebarluasan dimasyarakat sehingga peristilahan harus *koheren* dan diterima di masyarakat.

Kebutuhan akan norma pada umumnya dirasakan pada setiap penggunaan bahasa, pada setiap pengajaran teori, pada setiap kegiatan yang rumit.

Dalam teknologi dan bahasa pun, setiap istilah menimbulkan masalah

*Koherensi Interen* dalam pengetahuan teoritis; setiap bidang

---

*Ibid*, hlm. 20.

dikonseptualisasikan secara berbeda sesuai dengan aliran, kecenderungan dan pelakunya.

Teori menurut Soetandyo Wigenjo Soebroto adalah suatu konstruksi di alam cita atau ide manusia yang dibangun dengan maksud menggambarkan secara *reflektif* fenomena yang dijumpai dialam pengalaman, yaitu alam yang tersimak bersaranakan indra manusia. Dengan demikian, tatkala berbicara dengan teori, seseorang akan dihadapkan pada dua macam realitas. Pertama, realitas ini *abstracto* yang ada di alam ide imajinatif. Kedua, padanannya yang berupa realita *in concreto* yang berada dalam pengalaman indrawi.<sup>34</sup> Pandangan para ahli tentang pengertian teori ini adalah sebagai berikut:<sup>35</sup>

Fred. N. Kerlinger menjelaskan bahwa pengertian teori adalah sebagai seperangkat konsep, batasan dan proposisi yang menyajikan pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel dengan tujuan untuk menjelaskan dan memprediksikan gejala itu.

Ada dua hal yang terkandung dalam defenisi tersebut yaitu :

Sebuah teori adalah seperangkat proposisi yang terdiri atas konsep-konsep yang terdefenisikan dan saling terhubung.

Teori menyusun antar hubungan seperangkat variabel konsep sehingga suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena terdeskripsikan oleh variabel-variabel itu.

Jonathan Turner menyebutkan tiga unsur dalam teori yaitu:

---

1. H. Juhaya S. Praja, 2014, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, hlm

<sup>35</sup> H. Salim, 2009, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 7 - 10

Konsep adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam satu bidang studi sehingga menjadi penjabaran abstrak teori.

Variabel, konsep yang bersifat abstrak itu harus dijabarkan melalui variabel. Dengan demikian, apabila konsep itu berhubungan dengan teori, variabel berhubungan dengan observasi dan pengukuran.

Pernyataan (*statement*), dalam pernyataan (*statement*) dikenal adanya proposisi dan hipotesis. Proposisi adalah kesimpulan yang ditarik tentang hubungan antar konsep, sedangkan hipotesis adalah harapan-harapan terinci tentang realitas empiris yang diperoleh dari proposisi. Melalui penelitian, hipotesis akan diuji dan hasil mungkin mendukung atau menolak teori.

Duane R. Munette, dkk, mengemukakan pengertian teori adalah seperangkat proposisi atau keterangan yang saling berhubungan dalam sistem deduksi, yang mengemukakan penjelasan atas suatu masalah. Ada tiga unsur yang terkandung pada pengertian teori diatas yaitu:

Penjelasan tentang hubungan antar berbagai unsur dalam suatu teori.

Teori menganut sistem deduktif, yaitu sesuatu yang bertolak dari yang umum dan abstrak menuju suatu yang khusus atau nyata.

Teori memberikan penjelasan atas gejala yang dikemukakannya.

Bruggink mengartikan teori adalah proses atau aktivitas dan sebagai produk atau hasil aktivitas itu dan hasil itu terdiri atas keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan tentang suatu objek tertentu.

Jan Gijssels dan Mark Van Hoccke mengemukakan pengertian teori adalah sebuah sistem pernyataan-pernyataan (klaim-klaim), pandangan-pandangan dan pengertian-pengertian yang saling berkaitan secara logika berkenaan dengan suatu bidang kenyataan yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga menjadi mungkin untuk menjabarkan (menurunkan) hipotesis-hipotesis yang dapat diuji.

Selanjutnya teori yang dikenal dalam Ilmu Hukum adalah sesuai dengan bidangnya yaitu bidang hukum perdata, pidana, ilmu negara, hukum investasi dan lainnya. Teori dalam Ilmu Hukum yang paling tua adalah teori hukum.<sup>36</sup>

Teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa latin yang berarti perenungan yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* dalam bahasa Yunani yang secara hakiki menyuarakan sesuatu yang disebut dengan realitas. Selanjutnya *Concise Oxford dictionary* teori adalah anggapan yang menjelaskan tentang sesuatu, khususnya yang berdasarkan pada prinsip-prinsip independen suatu fenomena dan lain-lain yang perlu dijelaskan. Kemudian menurut Neuman, teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia dan bagaimana dunia itu bekerja. Menurut Neuman, teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan

---

*Ibid*, hlm. 14

tentang dunia. Oleh karena itu Malcolm Waters mengemukakan kriteria teori yaitu:<sup>37</sup>

- a. Pernyataan itu harus abstrak yaitu harus dipisahkan dari praktek-praktek sosial yang dilakukan. Teori biasanya mencapai abstraksi melalui pengembangan konsep teknis yang hanya digunakan dalam komunitas tertentu.
- b. Pernyataan itu harus tematis argumentasi tematis tertentu harus diungkapkan melalui seperangkat pernyataan menjadikan pernyataan itu koheren dan kuat.
- c. Pernyataan itu harus konsisten secara logika. Pernyataan-pernyataan itu tidak boleh saling berlawanan satu sama lain dan jika mungkin dapat ditarik kesimpulan dari satu dan lainnya.
- d. Pernyataan itu harus dijelaskan. Teori harus mengungkapkan suatu tesis atau argumentasi tentang fenomena tertentu yang dapat menerangkan bentuk substansi atau eksistensinya.
- e. Pernyataan itu harus umum pada prinsipnya, pernyataan itu harus dapat digunakan dan menerangkan semua atau contoh fenomena apapun yang mereka coba terangkan.

Pernyataan-pernyataan itu harus Independen. Pernyataan itu tidak boleh dikurangi hingga penjelasan yang ditawarkan para partisipan untuk tingkah laku mereka sendiri.

---

H. R. Otje Salman, S dan Anton F. Susanto, *Op. Cit*, hlm. 21.

Pernyataan-pernyataan itu secara substantif harus valid. Pernyataan itu harus konsisten tentang apa yang diketahui tentang dunia sosial oleh partisipan dan ahli-ahli lainnya. Minimal harus ada aturan-aturan penerjemahan yang dapat menghubungkan teori dengan ilmu bahkan pengetahuan lain.

### ***Grand Theory* (Teori Utama): Teori Keadilan**

Kata keadilan dari kata adil yang mendapat awalan “ke” dan akhiran “an” artinya tidak berat sebelah; tidak pandang bulu; tidak memihak, yaitu perbuatan yang tidak berat sebelah atau seimbang. Keadilan dalam hukum sering disimbulkan dengan timbangan, karena dimaksudkan agar perbuatan itu tidak berat sebelah sehingga men-*dholimi* yang lain.<sup>38</sup>

### **Keadilan Menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945**

Keadilan perspektif bangsa Indonesia adalah keadilan yang dijiwai oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu keadilan yang dijiwai oleh nilai-nilai ketuhanan yang maha esa, nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan sesuai dengan adab budaya bangsa Indonesia, dan nilai-nilai yang bersumber dari masyarakat Indonesia.

### **Kedudukan dan Fungsi Pancasila Bagi Bangsa Indonesia**

Peneliti memiliki keyakinan bahwa setiap orang pasti memiliki pandangan yang berbeda-beda tentang keadilan. Keadilan ibarat benda

---

Suharso dan Ana Retnoningsih, 2014, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Widya Karya, cetakan kesepuluh, Semarang, hlm. 16

yang punya beberapa sudut, sehingga bila orang memandang pasti akan berbeda-beda pandangannya. Pandangan yang berbeda-beda itu akan menimbulkan ketidakpastian dalam implikasi hukum, karena itu diperlukan patokan dan pondasi sebagai jalan menuju pemahaman terhadap keadilan. Patokan itu adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang telah menggariskan keadilan di negara Indonesia ini.

Pancasila merupakan ideologi bangsa Indonesia artinya bahwa Pancasila merupakan cita-cita negara Republik Indonesia yang menjadi basis teori dan praktik penyelenggaraan negara di semua bidang.<sup>39</sup>

Baharudin Lopa mantan Jaksa Agung pada tahun 1986 berkomentar, bahwa Pancasila harus diterapkan dalam semua bidang termasuk penyelenggaraan negara di bidang hukum. Seorang aparat harus berlaku adil dan jujur serta berpegang teguh pada ajaran agama, karena kalau seorang telah melaksanakan agama, berarti ia Pancasilais.<sup>40</sup>

Bangsa Indonesia dalam mewujudkan negara yang merdeka mempunyai cita-cita tinggi yang disebut ideologi. Ideologi itulah yang memandu dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu ideologi Pancasila, jadi bangsa Indonesia dalam mendirikan negara merupakan hasil proses sejarah masa lampau tentang perjuangan dan

---

Sunarjo Wreksosuhardjo, 2005, *Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm.13.  
Ahmad Syafi'i Ma'arif, 1995, *Membumikan Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.145

cita-cita hidup di masa yang akan datang yang secara keseluruhan membentuk kepribadian bangsa Indonesia.<sup>41</sup>

Kepribadian bangsa Indonesia itu tercermin dalam Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, mulai dari sila pertama hingga sila kelima. Adapun bunyi Pancasila secara keseluruhan sebagai berikut:

Ketuhanan Yang Maha Esa

Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Persatuan Indonesia

Kerakyatan Yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam

Permusyawaratan perwakilan

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kepribadian bangsa Indonesia yang tercermin dalam Pancasila disebut juga kepribadian Pancasila. Kepribadian Pancasila mempunyai penjabaran bahwa bangsa Indonesia itu terdiri dari sifat-sifat yang sifatnya universal ditambah dengan sifat-sifat yang terkandung dalam sifat Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan dan sifat-sifat Berkeadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.<sup>42</sup>

Sifat-sifat tersebut telah ada dan mengakar pada bangsa Indonesia sejak dahulu kala, baik nilai-nilai dalam adat istiadat dan kebudayaan

---

Notonagoro, 1975, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, hlm. 94  
Kaelan, M.S., *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 1996, hlm.119

maupun nilai-nilai dalam religius dan kenegaraan. Nilai-nilai tersebut dihimpun dan diformulasikan menjadi nilai-nilai kenegaraan dan selanjutnya dirumuskan dalam Pancasila menjadi 5 (lima) sila dan termuat dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan diberi nama Pancasila.

Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila adalah sebagai berikut:

**Sila Pertama:** Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung nilai religius, antara lain:

- 1). Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang religius, segala tingkah lakunya diatur berdasarkan nilai-nilai ketuhanan, hal itu karena Tuhanlah yang menciptakan manusia di bumi Indonesia ini, dan pengakuan atas nilai ketuhanan ini mengandung konsekuensi bahwa masyarakat Indonesia menjadikan aturan Tuhan sebagai dasar segala peraturan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- 2). Menurut Mochtar Kusumaatmadja ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yakni menjalankan semua perintah-Nya dan menjauhi segala larangan-Nya.<sup>43</sup>

**Sila kedua:** Kemanusiaan yang adil dan beradab, mengandung nilai kemanusiaan, antara lain:

---

<sup>43</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang*, dalam Majalah Hukum Nasional Nomor 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, hlm. 97 yang dikutip oleh Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, Dan Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.374.

- 1). Bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara mengakui dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan secara adil dan beradab.
- 2). Bangsa Indonesia mengakui harkat dan martabat manusia dengan segala hak dan kewajiban asasinya.<sup>44</sup>
- 3). Bangsa Indonesia supaya menegakkan keadilan dan memiliki peradaban yang sesuai dengan kearifan lokal.

**Sila ketiga:** Persatuan Indonesia mengandung nilai persatuan bangsa, antara lain :

- 1). Bangsa Indonesia mengakui terdiri dari berbagai macam suku, bahasa, agama dan adat budaya, tetapi mereka tetap satu kesatuan yaitu Bangsa Indonesia sehingga lahirlah bhinneka tunggal ika.
- 2). Bangsa Indonesia mengakui kedaulatan wilayah Indonesia serta wajib membela dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

**Sila keempat:** Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, mengandung nilai bentuk negara berkedaulatan rakyat, antara lain:<sup>45</sup>

- 1). Bentuk negara Indonesia merupakan cita-cita rakyat Indonesia, berarti rakyat yang berdaulat menentukan tujuan bangsa.
- 2). Kedaulatan adalah di tangan rakyat

---

Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, Dan Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 374  
Kaelan, M.S., *Op. Cit.*, hlm. 140

- 3). Bangsa Indonesia sebagai warga negara yang mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.
- 4). Bentuk memimpin Bangsa Indonesia dengan kebijaksanaan yang dilandasi akal sehat.<sup>46</sup>

**Sila Kelima:** Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, mengandung nilai keadilan sosial, antara lain:

- 1). Rakyat Indonesia supaya diperlakukan secara adil dalam segala bidang baik ekonomi, politik, sosial dan budaya tanpa terkecuali. Jadi tidak boleh ada diskriminasi dalam memperoleh hak-haknya.
- 2). Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban dan menghormati hak orang lain.<sup>47</sup>
- 3). Membangun bersama negara Indonesia dengan adil dan juga membagi kemakmuran negara ini dengan adil.

Ideologi Pancasila yang dibangun oleh bangsa Indonesia mempunyai karakter khusus dan berbeda dengan ideologi kapitalisme dan ideologi sosialisme. Perbedaan antara ketiganya bahwa ideologi Pancasila yang dijadikan pedoman hidup bangsa Indonesia adalah berdasar pada Ketuhanan Yang Maha Esa, berdasarkan Kemanusiaan Yang Beradab dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, sedangkan ideologi kapitalisme hanya mengakui kepemilikan individu yang tidak berdasar atas nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, dan Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab bahkan tidak ada ruang bagi

---

Teguh Prasetyo, *Op. Cit.*, hlm. 375  
*Ibid.*

Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat, tapi yang ada adalah keadilan bagi individu-individu. Bila ideologi itu masuk di Indonesia, maka ideologi itu akan menjadi penjajah secara materi dan tidak berperikemanusiaan. Ideologi sosialis yang lebih menekankan pada kepemilikan bersama sehingga tidak mengakui hak milik individu, semua kekayaan adalah milik negara dan tidak ada yang dimiliki oleh individu, itu merupakan penindasan kepada rakyat dan menyalahi fitrah manusia sebagai makhluk yang memiliki rasa individualisme, karena itu ideologi sosialis juga tidak tepat bagi ideologi Pancasila yang mengakui kepemilikan individu tetapi juga negara mengatur bahwa disamping hak individu juga ada hak sosial.<sup>48</sup>

Implementasi terhadap nilai-nilai Pancasila tersebut dalam kehidupan sehari-hari sangat dinamis sesuai dengan kebutuhan dan kegunaan, walaupun pasti bersinggungan dengan nilai-nilai teknologi dan budaya lain, Pancasila tetap menjadi ukuran dalam menentukan budaya tersebut layak konsumsi atau tidak budaya yang masuk ke Indonesia.<sup>49</sup>

Pancasila bagi Bangsa Indonesia telah mempunyai kedudukan dan fungsi sebagai berikut:<sup>50</sup>

---

Jimli Asshiddiqie, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha*, makalah dalam Orasi Ilmiah Wisuda XX Universitas Sahid, Jakarta 20 September 2005 dalam Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang berkeadilan dan Bermartabat*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 368

Kaelan M.S., *Op. Cit.*, hlm. 119  
<http://www.academia.edu/10027360/keadilan> dalam perspektif Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 diakses 01 April 2020 Jam 00.42 Wib.

- 1). Pancasila sebagai jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. Menurut teori Von Savigny tentang bangsa bahwa setiap bangsa itu mempunyai jiwanya masing-masing yang disebut “*volkgeist*” artinya jiwa rakyat atau jiwa bangsa dan jiwa bangsa Indonesia adalah Pancasila.
- 2). Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila sebagai *grundnorm* atau fundamental norma yang hidup dalam masyarakat dan tercermin dalam tindakan, perbuatan, dan tingkah laku dalam kehidupan sehari-hari di seluruh aspek kehidupan.
- 3). Pancasila sebagai janji luhur bangsa Indonesia. Pancasila merupakan keputusan final dalam kesepakatan dan perjanjian atau konsensus bangsa Indonesia sebagai dasar negara.
- 4). Pancasila sebagai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia. Pancasila dijadikan cita-cita dan tujuan bangsa yaitu negara adil dan makmur melindungi segenap tumpah darah Indonesia.
- 5). Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara formil sebagai norma hukum yang digunakan untuk mengatur pemerintahan negara dan penyelenggaraan negara. Pancasila sebagai dasar negara berarti sebagai kaedah dasar negara bersifat mengikat dan memaksa bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila yang telah menjadi ideologi bangsa Indonesia tidak hanya menjadi idealita dalam angan-angan kosong belaka, tetapi telah

menjadi bentuk yang konkrit dan dijabarkan dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

### **Ideologi Pancasila yang direalisasikan melalui Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945**

Ideologi Pancasila merupakan filosofi, cita-cita dan kepribadian bangsa Indonesia yang direalisasikan melalui pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan dijabarkan dalam pasal-pasal<sup>51</sup>.

Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945 merupakan penjabaran atas ideologi Pancasila yang terdiri dari beberapa alenia<sup>52</sup>:

- 1). Alenia pertama mengandung makna bahwa negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan.
- 2). Alenia kedua mengandung makna bahwa negara Indonesia hendak mewujudkan cita-cita sebagai negara yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur bagi seluruh warga Indonesia.
- 3). Alenia ketiga mengandung makna bahwa negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara.
- 4). Alenia keempat mengandung makna bahwa negara Indonesia adalah negara yang ber-ketuhanan yang maha esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

---

Sunarjo, *Op. Cit.*, hlm. 13

Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2013, *Op. Cit.*, hlm.388

Penjabaran Pancasila dalam alenia pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, maka Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai sumber dari segala hukum yang ada di Indonesia. Rakyatlah yang menentukan hukum yang ada di Indonesia ini sebagaimana teori kedaulatan rakyat.

Berdasarkan teori kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh J.J. Rousseau dan Imanuel Kant, bahwa: “Kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya merupakan cara atau sistem mengenai pemecahan sesuatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi, kehendak umum hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak dan kedaulatan itu adalah kehendak umum”.<sup>53</sup>

Rousseau mengartikan kedaulatan rakyat ada pada kehendak umum yang berarti tujuan individu-individu yang menyatu menjadi kehendak umum melalui perjanjian masyarakat.<sup>54</sup> Sedangkan Imanuel Kant dalam teorinya kedaulatan rakyat, bahwa: “Tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan yang membuat undang-undang adalah rakyat sendiri. Undang-undang merupakan penjelmaan kemauan atau

---

<sup>53</sup> Soehino, sebagaimana dikutip Salim, HS., 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 132  
Salim, HS., 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 132.

kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan”.<sup>55</sup>

Imanuel Kant dalam teorinya kedaulatan rakyat lebih menekankan pada kedaulatan rakyat, karena itu rakyat mempunyai kekuasaan penuh untuk mengatur negara melalui undang-undang. Berdasarkan teori tersebut, Pancasila yang dijabarkan dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 merupakan kehendak rakyat yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembuatan perundang-undangan. Namun teori kedaulatan rakyat J.J. Rousseau dan Imanuel Kant belum berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, karena itu agak berbeda dengan kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia.<sup>56</sup>

Berkaitan dengan keadilan dalam disertasi ini, bahwa keadilan itu telah digariskan dalam ideologi Pancasila yang dijabarkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, karena itu keadilan merupakan kehendak rakyat yang berdaulat dan harus dilaksanakan oleh para penyelenggara negara.

### **Keadilan Perspektif Bangsa Indonesia yang dijiwai oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945**

Keadilan berasal dari kata adil yang mendapat awalan ke- dan akhiran -an, yang artinya hakikat adil adalah telah terpenuhinya hak kewajiban seseorang. Seseorang dalam hidup ini mempunyai hak dan juga kewajiban, sebagai warga negara Indonesia ia punya hak untuk

---

Soehino, sebagaimana dikutip oleh: Salim, H.S., 2010, *Op. Cit.*, hlm.133  
C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 541.

dilindungi oleh pemerintah, bila hak itu telah terpenuhi maka terciptalah keadilan. Begitu juga negara punya hak untuk ditaati hukum-hukumnya, apabila hak itu telah dipenuhi oleh warga negaranya, maka terciptalah keadilan hukum. Demikian pula berkaitan dengan kewajiban secara timbal balik, hak bagi warga negara merupakan kewajiban bagi negara dan hak bagi negara merupakan kewajiban bagi warga negara secara timbal balik. Apabila telah terpenuhi hak kedua-duanya maka itulah yang disebut keadilan distributif atau keadilan membagi perlindungan kepentingan bagi seluruh warga negara. Sedangkan hubungan warga negara dengan warga negara juga berlandaskan keadilan yang disebut keadilan komutatif, adalah keadilan sama-sama timbal balik.<sup>57</sup>

Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai landasan keadilan di Indonesia mengandung arti bahwa Indonesia memiliki konsep sendiri dalam menerapkan keadilan yang berbeda dengan negara lain. Keadilan yang dijalankan di Indonesia adalah keadilan yang dijiwai oleh nilai-nilai ketuhanan yang maha esa, nilai kemanusiaan dan adab budaya Bangsa Indonesia, nilai-nilai yang bersumber dari masyarakat, menghilangkan perilaku menjajah baik materi maupun non materi.

Indonesia dalam menerapkan keadilan selalu dijiwai oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai berikut:

---

<sup>57</sup>Sunarjo Wreksosuhardjo, 2005, *Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm. 43-44

- 1). Keadilan berdasarkan nilai Ketuhanan yang maha esa yang sesuai dengan sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa.
- 2). Keadilan yang berlandaskan nilai kemanusiaan dan adab sopan santun budaya bangsa Indonesia yang sesuai dengan sila kedua dan kelima kemanusiaan yang adil dan beradab, keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia.
- 3). Keadilan yang berlandaskan nilai perilaku tidak menjajah atau mengeksploitasi orang lain yang sesuai dengan sila kedua dan sila kelima kemanusiaan yang adil dan beradab, keadilan sosial.

Teori keadilan dalam perspektif Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 ini hubungannya dengan disertasi adalah menjadi suatu pondasi dan sebagai *grandtheory*<sup>58</sup> atau teori dasar yang memberikan jalan dalam mengkaji rekonstruksi kepemilikan tempat berjualan di pasar rakyat yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan yang berbasis nilai keadilan, sehingga hasil analisis akan selalu mengacu pada jiwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

## 2. Middle Theory (Teori Tengah): Teori Sistem Hukum

John Austin (1790 – 1859) dalam karyanya merumuskan suatu sistem positivisme hukum analitis dalam negara modern. Sumbangan pokok Austin untuk ilmu hukum analitis bahwa hukum suatu negara atau badan lain yang terorganisir, bukan sesuatu yang ideal tetapi sesuatu yang

---

Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum Dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, hlm.129

nyata ada. Oleh karena itu Austin mendefinisikan hukum sebagai peraturan yang diadakan untuk memberi bimbingan kepada mahluk yang berakal oleh mahluk yang berakal yang berkuasa atasnya. Sedangkan kedaulatan didefenisi oleh Austin adalah seorang yang berkuasa yang tidak biasa tunduk pada seorang berkuasa yang sama, dipatuhi oleh sebagian besar dari masyarakat tertentu, yang menetapkan bahwa yang berkuasa adalah yang berdaulat pada masyarakat itu dan masyarakat (termasuk yang berkuasa) merupakan masyarakat politik yang bebas. Dengan demikian Austin menjelaskan bahwa penguasa bisa individu atau badan atau kumpulan individu-individu.<sup>59</sup>

Pendapat Austin diatas menggambarkan hukum sebagai suatu rangkaian sistem yaitu hukum sebagai peraturan yang berkaitan dengan Kedaulatan yang memberlakukan terhadap masyarakat bahkan memaksa masyarakat untuk mematuhi, hal ini yang dinamakan perilaku penguasa sebagai lembaga pembuat dan yang menjalankan peraturan serta masyarakat sebagai objek pemberlakukan peraturan tersebut.

Selanjutnya mengenai pengertian sistem itu sendiri Mahmutarom HR mengungkapkan dalam bukunya rekonstruksi konsep keadilan bahwa pengertian sistem yang dikemukakan oleh beberapa ahli, mengandung implikasi yang sangat berarti terhadap hukum, terutama berkaitan dengan aspek keintegrasian, keteraturan, keutuhan, keterorganisasian,

---

W. Friedman, 1990, *Teori Filsafat Hukum. Telaah Kritis Atas Teori-Teori Keadilan*, Rajawali, Jakarta, hlm. 149 – 151.

keterhubungan komponen satu sama lain dan ketergantungan komponen tersebut serta berorientasi pada tujuan yang diinginkan.<sup>60</sup>

Apabila hukum dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu digunakan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem hukum dikemukakan antara lain oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur yaitu :<sup>61</sup>

Komponen Struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

Komponen Substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan maupun keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

Komponen Kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum yang oleh Friedman disebut sebagai Kultur hukum yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan perilaku hukum seluruh warga masyarakat.

---

<sup>60</sup> Mahmuhtarom H. R., 2016, *Rekonstruksi Konsep Keadilan. Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana terhadap nyawa menurut Hukum Islam Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Nasional*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang., hlm. 288.

*Ibid.*, hlm. 289.

Mahmuhtarom mengemukakan gambaran secara kongkrit tentang tiga komponen tersebut adalah:<sup>62</sup>

Komponen Substansi hukum adalah merupakan peraturan/kebijakan tertulis dan tidak tertulis.

Komponen Kultur hukum adalah merupakan nilai-nilai, cara pandang dan kebiasaan dalam masyarakat.

Komponen Struktur hukum adalah merupakan institusi pemerintah, peradilan dan aparat penegak hukum.

Pada dasarnya suatu penegakan hukum akan berhasil dan berjalan maksimal jika tidak terlepas dari 3 (tiga) pilar yang saling mempengaruhi, yakni memenuhi struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur hukum (*legal culture*).<sup>63</sup>

Pertama, sistem hukum harus mempunyai struktur. Dalam hal ini sistem hukum yang berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dengan kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan struktur sistem hukum, dengan kata lain ini adalah kerangka atau rangkaian, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Kedua, sistem hukum mempunyai substansi. Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum. Dan yang ketiga sistem hukum mempunyai kultur (budaya hukum) adalah sikap manusia terhadap hukum

---

*Ibid.*

<sup>63</sup>Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, PT. GHlmlia, Jakarta, 2002, hlm. 8.

dan sistem hukum, di dalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.<sup>64</sup>

Sistem memiliki batas-batas, artinya seorang pengamat yang teliti bisa melihat dari mana awal dan ujungnya. Ia bisa menandai perbedaannya dari sistem-sistem lainnya. Kumpulan interaksi apapun bisa disebut sebagai sistem, jika seorang pengamat bisa menjelaskannya, dengan menemukan batas-batas riilnya atau mendefinisikan sebagiannya.

Namun apa yang menjadi batas-batas sistem hukum (*legal system*)? Bisakah kita membedakan sistem hukum dari sistem-sistem sosial lainnya? Bisakah kita mengatakan, dengan kata lain, dari mana awal dan akhirnya? Istilah *legal* berarti terkait dengan hukum, karena itu untuk mendefinisikan suatu sistem hukum kita memerlukan semacam definisi-definisi kerja mengenainya.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks dimana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama, hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Di sini struktur dan substansi merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka panjang. Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka panjang dari tuntutan-tuntutan sosial lainnya.

---

<sup>64</sup>*Ibid.*

Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum. Selanjutnya, substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku dan sebagainya.<sup>65</sup>

Menurut Hart, ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu pertama, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparatur hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; kedua, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 17

<sup>66</sup> HLA Hart, *The Concept of Law*, The English Language Book Society and Oxford University Press, London, hlm. 49-60

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi aturan.<sup>67</sup>

Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespon harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum.<sup>68</sup>

Konsep teori hukum, maupun konsep *legal philosophy* dan konsep ilmu hukum (*jurisprudence*) dalam ilmu hukum substantif digunakan secara bersamaan atau menggunakan satu konsep untuk maksud semua konsep-konsep dimaksud ketika membicarakan mengenai filsafat hukum.

Dengan demikian, sekalipun tidak terletakkan bahwa konsep-konsep seperti teori hukum, filsafat hukum, atau filsafat legal maupun ilmu hukum dan ilmu hukum substantif itu memiliki pengertian yang dapat dibedakan antara satu konsep dengan konsep yang lainnya, pada intinya semua konsep itu dapat digunakan secara bersamaan dengan maksudnya sama. Maksud yang sama tersebut, menjelaskan suatu sistem hukum. Sistem hukum yang

---

Lawrence M.Friedman, 1975, *Op. Cit.*, hlm. 14  
*Ibid.*, hlm. 17-18

menjadi obyek penggambaran teori keadilan bermartabat sebagai suatu teori hukum dalam buku ini adalah sistem hukum berdasarkan Pancasila.

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum selain kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Hakekat hukum bertumpu pada ide keadilan dan kekuatan moral. Ide keadilan tidak pernah lepas dari kaitannya dengan hukum, sebab membicarakan hukum, secara jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan tentang keadilan pula.<sup>69</sup>

#### **a. Teori Kewenangan**

Istilah kewenangan sering disamakan dengan kekuasaan baik pada beberapa disiplin ilmu maupun dalam pengertian pembicaraan sehari-hari. Kewenangan juga sering disamakan dengan wewenang, meskipun diantara kedua kata tersebut dalam tata bahasa dengan konflik “ke” dan “an” adalah kata benda dan wewenang adalah kata dasarnya yang merupakan kata kerja. Kedua kata tersebut bermakna hak dari seorang administrator negara untuk melaksanakan sesuatu dalam jabatannya. Dengan pengertian tersebut kewenangan atau wewenang berarti melakukan suatu tindakan dalam kekuasaannya. Dengan demikian ada satu pihak yang berkedudukan dapat melakukan suatu tindakan dalam kekuasaannya. Dengan demikian ada satu pihak yang berkedudukan di atas pihak lain atau ada yang memerintah dan ada yang diperintah (*the rule and the ruled*).

---

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 45.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*destaat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>70</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal yang merupakan inti dari penyelenggaraan negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara dapat berkiprah dan bekerja dalam melayani warganya. Kekuasaan agar dapat dijalankan, maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum.<sup>71</sup>

Teori kewenangan ini berkaitan erat dengan teori kedaulatan negara, karena hukum dilaksanakan oleh manusia dan negara juga dikelola oleh manusia. Oleh sebab itu prinsip objektif dari hukum kemudian tercemari oleh tujuan pihak yang melaksanakannya. Negara berbeda dengan masyarakat lain karena adanya *summa potestas*. Hal ini walaupun *inheren* dengan sifat negara,

---

Sonny Tobelo. 8 Januari 2011. Teori Kewenangan, melalui [blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html?mal](http://blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html?mal), diakses tanggal 28 Juni 2018

*Ibid.*

terletak pada individu-individu yang memiliki kekuasaan tertinggi. Salah satu aspek kedaulatan adalah menjadikan hukum sebagai cara untuk mengefektifkan kehendak kedaulatan. Teori Bodin dan Hobbes menyamakan undang-undang dengan hukum, tidak adanya batasan kekuasaan pembuat hukum dari kedaulatan. Dalam hal ini tidak ada prinsip hukum alam kecuali hanya kemampuan untuk pembatasan kekuasaan mutlak dari penguasa.<sup>72</sup>

Jellinek mengemukakan doktrin pembatasan diri dari negara yaitu negara berdaulat menyatakan kesediaannya untuk menaati kebiasaan internasional disatu pihak dan hak-hak subjektif tentang subjek dilain pihak. Dalam kondisi sosial dan politik yang stabil, akan memiliki keduanya. Jellinek terikat dalam kedaulatan negara, apabila tidak ada norma dan wewenang yang lebih tinggi, maka negara dapat menolak pembatasan diri secara sukarela yang secara internal melakukan perubahan terhadap fungsi konstitusional dari organ-organnya. Untuk itu hanya berdasarkan pertimbangan atik atau keseimbangan antara politik dan kekuasaan akan menimbulkan penentangan tetapi bukan terhadap hukum.<sup>73</sup>

Teori kedaulatan negara ini diperkenalkan pada abad ke – 19, teori ini menyatakan bahwa kekuasaan hukum tidak dapat berdasarkan atau kemauan bersama seluruh anggota masyarakat, hukum itu ditaati karena negaralah yang menghendakinya. Hukum adalah kehendak negara dan negara mempunyai kekuatan (*power*) yang tidak terbatas. Penganjur teori kedaulatan negara adalah Hans Kelsen dalam buku “*Reine Rechtslehre*” mengatakan, bahwa

---

<sup>72</sup> W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-masalah Kontemporer, Op. Cit.*, hlm. 243-245.  
*Ibid*, hlm. 246.

hukum itu ialah tidak lain dari pada kemauan negara (*Willedam Staates*). Namun demikian, Hans Kelsen mengatakan bahwa orang taat kepada hukum bukan karena negara menghendakinya, tetapi orang taat kepada hukum karena ia merasa wajib mentaatinya sebagai perintah negara.<sup>74</sup>

Untuk itu negara mempunyai norma *fundamental* yang mendasari bekerjanya hukum bersama kedaulatan negara tersebut. Norma *fundamental* negara ini adalah norma yang tertinggi dalam suatu negara yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Norma ini menjadi landasan dasar filosofisnya yang mengatur kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Norma ini disebut *staats fundamentalnorm* atau *staats grundnorm* dari teori Hans Kelsen yang disebut *Stufentheorie*.<sup>75</sup>

Dalam hal ini Hans Nawiasky yang menjadi murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya, menyatakan bahwa norma dasar dari negara itu bukan disebut *Staatsgrundnorm*, melainkan dengan istilah *Staats fundamentalnorm*. Karena *Staatsgrundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah sedangkan *Staats fundamentalnorm* dapat berubah-ubah karena pemberontakan, kudeta dan lain-lain. Kemudian Hans Nawiasky juga mengemukakan bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dan

---

C. S. T Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 62.

Mauria Farida Indrati Soeprapto, 1998. *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm.29.

dapat dikelompokkan yaitu:<sup>76</sup>

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara).

Kelompok II : *Staats grund gesetz* (aturan dasar/pokok negara).

Kelompok III : *Formal Gesetz* (undang-undang formal).

Kelompok IV : *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Dari ajaran Hans Nawiasky tersebut yang selanjutnya menjadi dasar bagi pemerintah atau pengelola dan penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangannya sehingga dapat dilihat dengan jelas dan diukur apakah penyelenggara negara tersebut telah baik dan taat aturan dalam menjalankan kewenangannya tanpa mencemari hakikat dan tujuan dari ditetapkannya seluruh norma hukum, karena cerminan utama suatu negara hukum adalah adanya kepastian hukum (*rule of law*) dan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Salah satu ciri negara hukum dan sekaligus sebagai pembatasan kekuasaan negara agar tidak terjadi kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang adalah teori pemisah kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Dalam teori pemisahan kekuasaan tersebut tidak boleh ada yang saling mempengaruhi norma, pada faktanya tetap saja ada yang saling mempengaruhi.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa istilah pemisahan kekuasaan tersebut adalah berdasarkan teori *montesque* yaitu teori *trias politica* atau tiga

---

*Ibid.*, hlm. 27.

fungsi kekuasaan yang dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kemudian terhadap kedua teori ini Jimly Asshiddique memberikan pengertian dengan dua versi yaitu pengertian yang bersifat fungsional (*division of power*), sedangkan pengertian kedua adalah bersifat kewilayahan atau kedaerahan (*teritorial of power*).<sup>77</sup>

Sedangkan Philips M. Hadjon mengatakan bahwa pembagian kekuasaan negara pada dasarnya menganut dua pola yaitu pembagian kekuasaan secara *horizontal* dan *vertikal*. Pembagian secara *horizontal* adalah pembagian kekuasaan kepada organ negara dalam ketatanegaraan, di Indonesia biasa disebut dengan lembaga negara. Kemudian pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kekuasaan pemerintah pusat menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih adalah kekuasaan yang paling menonjol dalam negara, sedangkan kekuasaan Pemerintah Daerah hanya bersifat *derivative* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom.<sup>78</sup>

Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut diharapkan tata kelola negara lebih teratur dilakukan oleh para penguasa negara dan ada pengawasan dalam menjalankannya. Hal ini disebabkan karena dalam setiap negara pada saat ini, pemerintah dapat melakukan campur tangan dalam setiap sendi kehidupan masyarakat yaitu bidang ekonomi, sosial budaya, kehidupan berkeluarga, perkawinan, kesenian, olah raga, agama, ilmu pengetahuan,

---

Rusdianto Sesung, 2013, *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Rejeka Aditama, Bandung, hlm 18 – 20.  
*Ibid.*, hlm. 20.

teknologi dan lain-lain. Adapun yang paling banyak dirasakan kehendak-kehendak dan keputusannya oleh masyarakat adalah:<sup>79</sup>

Penguasa Legislatif = penguasa perundang-undangan dengan produknya adalah putusan (vonis), menilai fakta hukum, interpretasi, revisi dan kasasi.

Penguasa Eksekutif = penguasa pemerintahan dengan produknya adalah peraturan, pembinaan masyarakat, kepolisian, peradilan dan penegakan hukum kedaulatan.

Penguasa Administratif = penguasa administrasi dengan produknya adalah penetapan (*beschikking*) tata usaha negara, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan pekerjaan, kegiatan-kegiatan nyata.

Penguasa Yudikatif = pengadilan dengan produknya adalah putusan (vonis) menilai fakta hukum, interpretasi, revisi dan kasasi.

Dengan demikian para penyelenggara negara dapat dibatasi wewenang dan kewenangannya dengan pemisahan dan pembagian kekuasaan tersebut. Karena wewenang ini adalah hak sepenuhnya yang memberikan kekuasaan kepada penyelenggara negara dalam melakukan tindakannya yang berkaitan dengan penyelenggara negara sehingga mengenai kewenangannya atau wewenang ini identik dengan hukum administrasi.

Istilah wewenang (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Wewenang dapat diperbandingkan dengan sistim

---

S. Prajudi At Mosudirjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Indonesia, Jakarta, hlm. 25 – 26.

syaraf dalam tubuh manusia. Tanpa otak dan syaraf, tubuh manusia tidak dapat berfungsi. Tanpa sistem wewenang, suatu organisasi juga tidak dapat berfungsi. Wewenang juga merupakan hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari posisi atasan ke bawahan dalam organisasi.<sup>80</sup>

Beberapa ahli juga sangat beragam dalam memberi pengertian terhadap pengertian kewenangan dan wewenang ini yaitu sebagai berikut:<sup>81</sup>

Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat yang masing-masing dijelaskan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan TUN lainnya.

S.F Marbun menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.

---

T. Hani Handoko, 2003. *Manajemen*. edisi 2. BPFE-Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>81</sup>Helmy Boemiya alias Buey, 10 Desember 2013, melalui <http://www.google.com/amp/s/boeyberusahasabar.wardpress.com/2013/12/10/sumberkewenangan-atribusi/delegasi-mandat/amp>. Diakses tanggal 29 Juni 2018.

Bagir Manan, menyatakan dalam hukum tata negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu.

Kemudian Prajudi Atmosudirjo menyatakan bahwa perlu dibedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*), walaupun dalam praktek pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. “kewenangan” adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. “kewenangan” dibidang kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya kita sebut kompetensi atau *yurisdiksi* saja. Selanjutnya di dalam kewenangan ada wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.<sup>82</sup>

Ada dua pandangan yang saling berlawanan mengenai sumber wewenang, yaitu teori formal (atau sering disebut pandangan klasik) dan teori penerimaan. Teori formal menyebutkan bahwa wewenang adalah

---

S. Prajudi Atmosudirjo, 1995, **Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.**, hlm. 78.

dianugrahkan, wewenang ada karena seseorang diberi atau dilimpahi atau diwarisi hal tersebut. Pandangan ini menganggap bahwa wewenang berasal dari tingkat masyarakat yang sangat tinggi dan kemudian secara hukum diturunkan dari tingkat ke tingkat. Pandangan ini menelusuri sumber tertinggi dari wewenang ke atas sampai sumber terakhir, dimana untuk organisasi perusahaan adalah pemilik atau pemegang saham.<sup>83</sup>

Sedangkan pandangan teori penerimaan (*acceptance theory of authority*) berpendapat bahwa wewenang seseorang timbul hanya bila haln itu diterima oleh kelompok atau individu kepada siapa wewenang tersebut dijalankan. Pandangan ini menyatakan kunci dasar wewenang ada dalam yang dipengaruhi (*influencee*) bukan yang mempengaruhi (*influencer*). Jadi wewenang itu ada atau tidak tergantung pada penerima (*receiver*), yang memutuskan untuk menerima atau menolak.<sup>84</sup>

Dalam pemerintahan wewenang memiliki sifat – sifat yaitu *express implied*, jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu, tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis serta wewenang dapat bersifat *abstrak* dan *kongkrit*. Dalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*) artinya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechts Kracht*), kekuasaan hukum ini ada dua hal yang perlu dideskripsikan yaitu pertama keabsahan tindak pemerintahan dan kedua adalah kekuasaan hukum itu nsendiri. Secara teoritis kekuasaan hukum itu dapat dibedakan menjadi dua

---

T. Hani Handoko, 2003, *Op. cit.*, hlm. 212.  
*Ibid.*

yaitu:<sup>85</sup>

Kekuasaan hukum formil (*formele rechtskracht*) adalah pengaruh timbul akibat adanya keputusan.

Kekuasaan hukum materiil (*matiriele rechtskracht*), adalah keputusan yang tidak lagi dibantah oleh suatu alat hukum.

Adapun wewenang didalam hukum publik menurut Henc Van Maarseven sebagaimana yang dikutip oleh Philipus M. Hardjom, di dalam hukum publik wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen yaitu:<sup>86</sup>

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.

Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.

Komponen *komformitas* hukum, mengandung makna adanya standard wewenang, baik standard umum (semua jenis wewenang) maupun standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Kemudian wewenang pemerintah dalam hukum administrasi negara berdasarkan sifatnya dapat dibagi sebagai berikut:<sup>87</sup>

Wewenang yang bersifat terikat: yang dimaksud terikat tersebut adalah adanya aturan (norma atau kaidah) yang harus ditaati ketika wewenang tersebut akan dijalankan.

---

<sup>85</sup> Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara, suatu kajian kritis tentang birokrasi negara. Op. Cit.*, hlm. 88.  
*Ibid.* hlm. 89.  
*Ibid.*

Wewenang bersifat bebas yakni wewenang badan atau pejabat pemerintahan (administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan isi dan keputusan yang akan dikeluarkan, karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut, wewenang ini dapat dibagi lagi menjadi dua kategori yaitu:

Kebebasan kebijaksanaan (wewenang *diskresi* dalam arti sempit).

Kebebasan penilaian (wewenang *diskresi* dalam arti yang tidak sesungguhnya ada) yakni wewenang menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi. Philipus M. Hadjon menyimpulkan ada dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi:<sup>88</sup>

Kewenangan untuk memutus secara mandiri.

Kewenangan interpretasi terhadap norma yang kabur (*vagenorm*).

Dasar wewenang pemerintahan adalah berkaitan erat dengan konsepsi negara hukum, karena pada konsepsi ini mengedepankan kepastian hukum. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber kewenangan. Hal ini berarti asas legalitas (*legalitet beginsel*) yang menjadi dasar wewenang pemerintah. Dengan asas legalitas ini pemerintah harus tunduk kepada undang-undang begitu pula seluruh warga negara. Penerapan asas ini juga untuk persamaan perlakuan di dalam hukum (*equality before the law*).

---

*Ibid*, hlm. 91.

Asas legalitas ini didalam hukum administrasi Indonesia dicantumkan dalam pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Jo undang-undang nomor 9 tahun 2004 tentang peradilan tata usaha negara (PTUN) dan sebagai alat ukurnya untuk keabsahan tindak pemerintahan telah ditetapkan dalam pasal 53 ayat (2).<sup>89</sup>

Secara teori ada tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yakni atribusi, delegasi dan mandat. Akan tetapi menurut hukum administrasi, ada dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan yakni atribusi dan delegasi, sedangkan mandat kadang-kadang saja sehingga ditempatkan tersendiri kecuali di pengadilan bila terjadi gugatan mengenai mandat. Mengenai tiga hal untuk mendapatkan wewenang tersebut, HO Van Wijk/Wilem Konijnenbelt menyatakan sebagai berikut:<sup>90</sup>

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan Oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Atribusi adalah cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan dan merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*beschikking*) yang langsung bersumber kepada undang-undang.

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

Mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Masing-masing cara perolehan tersebut memiliki perbedaan tentang

---

*Ibid*, hlm. 92.

*Ibid*, hlm. 94.

prosedur atau cara perolehan kekuatan mengikatnya, tanggung jawab dan tanggung gugat, hubungan wewenang antara pemberi wewenang dan penerima wewenang. Masing-masing wewenang memiliki batasannya sendiri dan merupakan tolak ukur untuk menilai dan menentukan suatu organ pemerintahan berwenang dan tidaknya untuk melakukan tindak pemerintahan. Untuk itu dapat dikemukakan perbedaan ketiganya melalui tabel berikut:<sup>91</sup>

**TABEL. 1.1**  
**Perbedaan antara Atribusi, Delegasi dan Mandat**

Cara Perolehan	Atribusi	Delegasi	Mandat
	Perundang-undangan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya	Tetap melekat sebelum ada perubahan peraturan perundang-undangan	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan ( <i>Contractus aktus</i> )	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang ( <i>mandans</i> )
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Penerima wewenang bertanggung jawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang	Pemberi wewenang ( <i>delegans</i> ) melimpahkan tanggung jawab dan tanggung kepada penerima wewenang ( <i>delegataris</i> )	Berada pada pemberi mandat ( <i>mandans</i> ).
Hubungan wewenang	Hubungan hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintahan	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada delegataris	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dengan atasan
Prosedur pemberian wewenang	–	Dari organ pemerintah kepada organ lain ; dengan peraturan perundang-undangan. Delegasi tidak diberikan	Atasan kepada bawahan hal biasa kecuali dilarang oleh perundang-undangan.

---

*Ibid*, hlm. 96 – 97.

		kepada bawahan .	
Tanggung jawab	–	Tanggung jawab dialihkan	Tetap pada pemberi mandat
Wewenang pemberi	–	Pemberi delegasi tidak menggunakan seniri wewenang tersenut.	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang tersebut.

#### b. Teori Hukum Progresif

Progresif berasal dari bahasa Inggris yang asal katanya adalah progress yang artinya maju. Hukum Progresif berarti hukum yang maju.<sup>92</sup>

Hukum progresif diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo yang mengemukakan bahwa hukum progresif yang mendasar pada asumsi bahwa pada dasarnya hukum itu adalah untuk manusia, hukum progresif mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia, maka hukum selalu berada pada status law in the making. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri dan tidak bersifat formal sehingga apabila hukum itu tidak memberikan jaminan perlindungan hukum bagi manusia, maka harus dilakukan perubahan. Setiap tahap dalam perjalanan hukum tersebut, karya serta putusan-putusan dibuat guna mencapai ideal hukum yang dibuat oleh legislatif, yudikatif dan eksekutif.

---

<sup>92</sup>Anonymous, 1 Januari 2013, Pengertian Hukum Progresif. Melalui <http://www.referensimakalah.com/2013/01/pengertian-hukum-progresif.html?m=1>, diakses tanggal 29 Juni 2018.

Setiap putusan bersifat terminal menuju pada putusan berikutnya yang lebih baik. Oleh karena itu, hukum progresif selalu melakukan koreksi dan berusaha memperbaiki, mengupdate serta menyempurnakan diri. Tidak ada kata *status-quo* dan *stagnan* hukum progresif. Dalam konsep *progresivisme*, status hukum selalu berupa *law in the making*. Hukum progresif memiliki watak pembebasan yang kuat. Paradigma “hukum untuk manusia” membuatnya merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi-aksi yang tepat untuk mewujudkannya.<sup>93</sup>

Cara berhukum progresif tidak hanya mengedepankan aturan (*rule*), tetapi juga perilaku (*behaviour*). Berhukum tidak hanya *tekstual*, melainkan juga *konstektual*. Dalam terma *tipologi*, maka cara berhukum progresif dimasukkan kedalam tipe berhukum dengan nurani (*conscience*). Penilaian keberhasilan hukum tidak dilihat dari diterapkannya hukum material maupun formal, melainkan penerapannya yang bermakna atau berkualitas. Cara berhukum tersebut tidak hanya menggunakan *rasio* (logika), melainkan juga sarat dengan kenuranean atau *compassion*. Disinilah pintu masuk untuk semua modalitas yaitu empati, kejujuran, komitmen dan keberanian. Dengan demikian hukum progresif memasuki dua ranah yaitu sistem dan manusia. Keadaan menjadi ideal apabila manusia ataupun sistemnya sama-sama progresif.<sup>94</sup>

Hukum hanya berada diangan-angan saja atau sebatas pembicaraan, apabila tidak ada penegakan hukum. Sebab dalam fungsinya hukum adalah

---

<sup>93</sup> Siti Mali Khatun Badriyah, 2016, *Sistem Penemuan Hukum Dalam Masyarakat Prismatic*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55.  
*Ibid.*

sebagai perlindungan kepentingan manusia. Oleh karena itu sasaran yang hendak dicapai oleh hukum adalah sesuatu yang menjadi tujuannya yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Tujuan tersebut hanya omong kosong belaka bilamana pelanggaran terhadap hukum tetap diabaikan dan tidak dilakukan penegakan hukum.

Tujuan Hukum Progresif adalah menciptakan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berakhir dengan terciptanya kebahagiaan. Namun kedua hal ini adalah merupakan hasil dari suatu proses. Sebagaimana ada ungkapan “hasil tidak akan mengkhianati proses”, maka kesejahteraan dan kebahagiaan tersebut hanya dapat tercipta apabila diwujudkan melalui penegakan hukum. Hakikat penegakan hukum ini adalah implementasi bekerjanya hukum, keadilan dan kemanfaatan.

Untuk dapat membuat hukum menjadi konkrit, maka penegakan hukum harus dilakukan seperti yang dikatakan dalam ungkapan *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkei*).<sup>95</sup>

Agar dapat penegakan hukum benar-benar dilaksanakan, maka harus ada itikad dan komitmen bagi lembaga atau aparat pelaksanaannya. Disamping itu juga ketiga unsur dalam penegakan hukum tersebut harus

---

<sup>95</sup> Sudikno Mertokusumo, 1988, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 134.

seimbang. Tidak bisa hanya difokuskan pada salah satunya atau mengabaikan salah satunya, akan terjadi kejanggalan bahkan gejolak di dalam masyarakat, misalnya hanya kepastian hukum saja yang ditegakkan atau kemanfaatan diabaikan.

Kepastian hukum adalah unsur dari penegakan hukum yang bersifat yustisiabel dalam memberikan perlindungan terhadap tindakan melawan hukum atau kesewenang-wenangan. Unsur kemanfaatan adalah unsur dalam penegakan hukum untuk mewujudkan hasil yang positif dari pelaksanaan penegakan hukum. Sedangkan keadilan adalah unsur penegakan hukum yang bersifat subyektif . oleh karena itu harus dipandang berdasarkan situasi untuk melihat aspek keadilan bagaimana yang dapat diterapkan sebagaimana yang dikemukakan oleh Aristoteles.

Mengenai penegakan hukum ini harus memenuhi unsur keadilan, sangat dibutuhkan apabila ditinjau dari perspektif hukum responsif yang dikemukakan oleh Philip Selznick dan Nonet, menurut mereka teori hukum ini memperkuat nilai hukum dan membuat hukum lebih bertujuan didalam melayani manusia dan institusi-institusi untuk mencapai keadilan baik secara formal maupun substantif.<sup>96</sup>

Penegakan hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari nilai dasar atau norma dasar yang hidup dan berlaku di Indonesia yaitu Pancasila. Semua norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus berdasarkan

---

<sup>96</sup> Siti Malikhatun Badriyah, *Op. Cit.*, hlm 53.

dan dikembalikan kepada Filsafah Pancasila. Hal ini dikarenakan Pancasila merupakan cermin kehidupan masyarakat Indonesia.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Brian Z. Tamanaha bahwa hukum-hukum dan masyarakat memiliki bingkai yang disebut “*the law-society fram work*” yang memiliki karakteristik hubungan tertentu. Hubungan tersebut ditunjukkan dengan komponen dasar. Komponen pertama terdiri dari dua tema pokok yaitu ide yang menyatakan bahwa hukum adalah cermin masyarakat dan ide. Bahwa fungsi hukum adalah untuk mempertahankan “*social orde*”, komponen kedua terdiri dari tiga elemen yaitu *custom/consent*, *morality/reason* dan *positive lau*. *Custom/conset and morality/reason* dapat dipahami dalam pemikiran Donald Black sebagai *culture*. Teori cermin (*the mirror theory*), menggambarkan bahwa hukum dalam suatu masyarakat merupakan pencerminan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat tersebut.<sup>97</sup>

Sejalan dengan teori diatas, Pancasila sebagai falsafah/fulsapat negara wajib diterapkan dalam kehidpan sehari-hari dan dalam pembangunan dibidang hukum. Secara juridis formal Pancasila sebagai falsafah negara ditetapkan dalam pembukaan Undang-undang dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia (TAP MPR RI) No.I/MPR/2003 Tentang Empat Puluh Lima Butir-butir Pancasila. Oleh karena itu sebagai konsekwensinya seluruh pembuatan, pembangunan, pembaharuan dan penegakan hukum harus berdasarkan Pancasila.

---

*Ibid*, hlm. 39.

Dengan demikian Pancasila mempunyai kedudukan sebagai *Grundnorm*. Dalam ajaran *Grundnorm* ini ada dua pengertian yaitu pengertian *grundnorm* dari Hans Kelsen dan pengertian dalam ajaran asalnya sumber hukum. Pada pengertian kedua bahwa sebagai asalnya sumber hukum, maka *grundnorm* berlaku sebagai sumber hukum yang tertinggi dan terakhir (*source of the sources*) sehingga *grundnorm* ini memberikan pertanggungjawaban mengapa hukum itu harus dilaksanakan atau ditegakkan.<sup>98</sup>

Dalam penegakan hukum, hakim mempunyai peran sentral pada semua tingkatan peradilan baik di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, hal ini telah ditetapkan dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 48 tahun 2009, tentang Kekuasaan Kehakiman. Hakim melakukan penerapan hukum yang abstrak sifatnya pada peristiwa *kongkret*. Disinilah peran Hakim dalam mengaplikasikan hukum dari yang masih umum dan abstrak digunakan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi dimasyarakat pada peristiwa *kongkret*. Penegakan atau penerapan hukum ini tidak hanya sekedar menerapkan peraturan hukum tertulis tetapi juga membutuhkan aktifitas hakim dalam melakukan penemuan hukum. Karena setiap peraturan tertulis itu tidak akan sempurna dan tidak menyelesaikan seluruh permasalahan dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu hakim tidak boleh menolak atau menghentikan suatu perkara yang diadili karena tidak ada atau tidak cukup hukum yang mengaturnya.

---

*Ibid*, hlm. 41.

Kegiatan seorang hakim dalam mengadili suatu perkara meliputi *legal problem identification, legal problem solving, decision making*. Sedangkan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum dibidang penegakan hukum di pengadilan adalah bersifat *yuridis* (menyangkut nilai-nilai, asas-asas hukum), aspek *yuridis* (peraturan perundang-undangan) dan faktor yang bersifat sosiologi (menyangkut pertimbangan sosial, politik, ekonomi serta kultur hukum penegak hukum).<sup>99</sup>

Apabila penegakan hukum hanya menitikberatkan pada kepastian hukum, maka akan terjadi ketaatan pada hukum yang tertulis terlalu ketat sehingga sangat kaku dalam memahami suatu persoalan hukum dan menimbulkan ketidakadilan. Oleh karena itu harus tetap ada keseimbangan yang proporsional dalam menerapkan tiga unsur penegakan hukum-hukum tersebut. Sebab seperti ungkapan *Lex dura, sed tamen scripta* (undang-undang itu kejam, tetapi memang demikianlah bunyinya).<sup>100</sup>

Oleh karena itu dalam teori progresif, hakim dalam melakukan penegakan hukum harus melakukan pendekatan secara *holistik* dan utuh, dengan memperhatikan bahwa hukum bukan hanya sekedar formalitas yang menyangkut hal-hal yang normatif tetapi juga dipengaruhi oleh unsur kultur disamping struktur dan substansinya. Dengan demikian hasil penegakan hukum tersebut membuat hukum memiliki keberlakuan:<sup>101</sup>

1. Faktual/empiris, artinya dipatuhi dan ditegakkan.

---

*Ibid*, hlm. 52

Sudikno Merto Kusumo, *Mengenal Hukum, Op. Cit*, hlm. 136.

Siti Mali Khatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum Dalam Masyarakat Prismatic. Op Cit*, hlm. 56.

Normatif/formal, yaitu kaidahnya cocok dengan sistem hukum *hierarkis*.

Evaluatif, yaitu diterima dan benar (bermakna) serta memiliki sifat mewajibkan karena isinya.

### **Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran dalam disertasi ini merupakan suatu bentuk Proses dari keseluruhan dari proses penelitian yang Peneliti lakukan. Dimana Kerangka pemikiran menerangkan, bahwa Penelitian ini dilakukan untuk mencari suatu kebenaran dari data atau masalah yang ditemukan yang mana fenomena saat ini yang terjadi bahwa **kepemilikan tempat berjualan di Pasar-pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan belum berkeadilan**. Atas kondisi ini bahwa belum munculnya nilai-nilai keadilan tersebut, Peneliti melakukan penelitian guna **merekonstruksi kepemilikan tempat berjualan di Pasar-pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan yang berbasis nilai keadilan**. Selanjutnya Peneliti merumuskan 3 (tiga) rumusan masalah dalam Penelitian Disertasi ini.

**Rumusan masalah pertama yaitu bagaimana penerapan kepemilikan tempat berjualan di Pasar-pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini**. Rumusan Masalah pertama tersebut yang **dianalisis** menggunakan pisau analisis **Teori Kewenangan, dan Teori Progresif**. Setelah dilakukan analisis, akhirnya disimpulkan bahwa penerapan kepemilikan tempat berjualan di Pasar-pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini belum mencerminkan nilai-nilai keadilan.

Setelah membahas Rumusan Masalah Pertama tersebut di atas, selanjutnya Penulis merumuskan **Rumusan Masalah Kedua** yaitu mencari dan menemukan **kelemahan kelemahan penerapan kepemilikan tempat berjualan di Pasar rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini**. Rumusan Masalah kedua **dianalisis** menggunakan pisau analisis **Teori Sistem Hukum**. Dengan menggunakan analisis Teori Sistem Hukum tersebut, akhirnya diketahui bahwa terdapat kelemahan secara substansi, kelemahan secara struktur dan kelemahan secara kultur/ budaya hukum dalam **kepemilikan tempat berjualan di Pasar rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan saat ini**.

Dalam **Rumusan Masalah Ketiga** membahas tentang **rekonstruksi kepemilikan tempat berjualan yang berbasis keadilan di Pasar rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan Yang Berbasis Nilai Keadilan**. Setelah mengetahui kelemahan-kelemahan yang telah dibahas dalam Rumusan masalah kedua tersebut, selanjutnya Peneliti melakukan **studi perbandingan dengan beberapa negara lain** sebagai *International Wisdom*. Dari hasil studi banding di beberapa negara tersebut, Penulis mengadopsi nilai yang sekiranya sesuai dan dapat diterapkan dalam negara Indonesia dan tentunya dengan melakukan studi apakah sesuai dengan **nilai-nilai** yang terkandung dalam **Pancasila** sebagai *Local Wisdom*. Selanjutnya dalam rumusan masalah ketiga tersebut **dianalisis** menggunakan pisau analisis **Teori Keadilan**.

Semua rumusan masalah tersebut dijawab dengan menempatkan cita hukum<sup>102</sup> Pancasila sebagai pisau analisis, dalam hal ini khususnya cita hukum pertama [ketetapan tidak boleh ada hukum yang menyebabkan disintegrasi sosial, politik maupun ekonomi], cita hukum kedua [ketetapan bahwa hukum mutlak mengusung „keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia“]; dan cita hukum ketiga [ketetapan untuk membentuk hukum melalui partisipasi yang cukup dari semua unsur *nation state* sesuai paham demokrasi dan nomokrasi].<sup>103</sup>

Setelah menjawab 3 (tiga) rumusan masalah tersebut di atas, Peneliti merekonstruksi nilai yang semula “**nilai masih belum berkeadilan**” menjadi “**nilai yang berkeadilan**”, yaitu dengan **merekonstruksi kepemilikan tempat**

---

<sup>102</sup>Cita hukum atau *rechtsidee* merupakan konstruksi pikir atau ide-ide yang mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan. Menurut Stammmler, *rechtsidee* berfungsi sebagai *leitstern* (bintang pemandu) bagi terwujudnya cita-cita hukum dari suatu entitas masyarakat. A.Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 308.

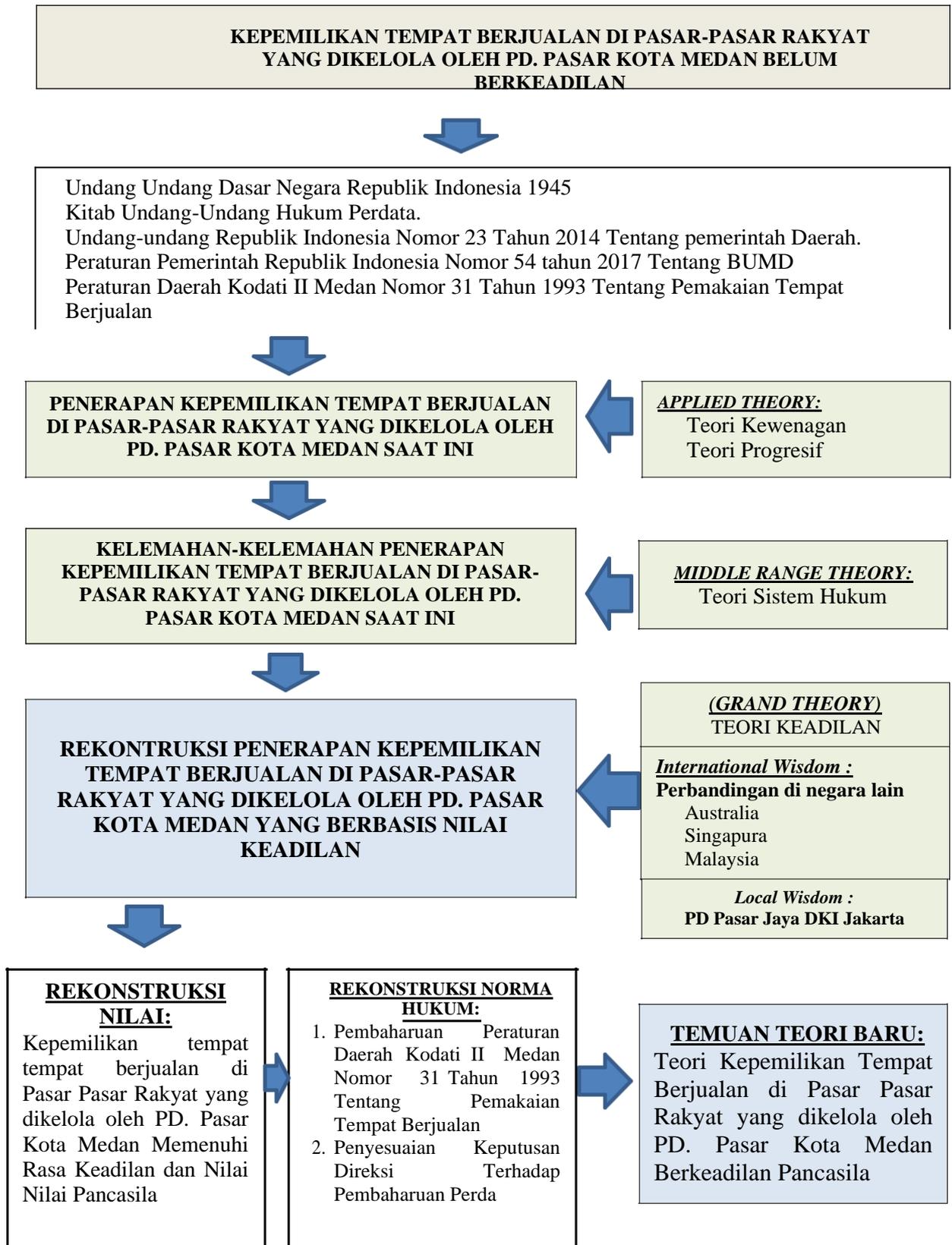
<sup>103</sup>Menggali nilai hukum yang hidup dalam masyarakat sesuai dengan ajaran teori-teori hukum sebagaimana dikembangkan oleh Jeremy Bentham, Frederick Karl von Savigny, Sir Henry Maine, Nathan Roscoe Pound, maupun Leopold Pospisil. Kriteria hukum yang baik menurut pandangan sarjana-sarjana tersebut, misalnya, Leopold Pospisil dalam bukunya *The Anthropological of Law* (1971), mengemukakan bahwa hukum yang baik, materinya harus mencerminkan perilaku pengguna hukum dan memiliki empat elemen yaitu: adanyawewenang, ciri universalitas, kewajiban, dan pemberlakuan sanksi.Sumber hukum yang paling utama bukan berasal dari negara (*positivistik*) melainkan dari perilaku masyarakat dan hukum harus mampu mewartakan pluralisme masyarakat. Demikian pula Frederick Karl von Savigny memandang bahwa hukum yang baik harus bersumber dari adat-istiadat, kebiasaan, dan kemauan masyarakat yang diwujudkan melalui lembaga perwakilan sehingga hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kehendak masyarakat dalam rangka memenuhi kehidupan sosialnya. Sejalan dengan itu, Sir Henry Maine mengemukakan bahwa hukum senantiasa mengikuti perkembangan kehidupan sosial masyarakat. Jeremy Bentham pun senada bahwa hukum yang dibangun harus mampu mewujudkan sistem aturan yang memiliki resiko paling sedikit terhadap kehidupan masyarakat. John Rawls yang mengembangkan pemikiran Jeremy Bentham melalui teori keadilan (*theory of justice*) menyebut bahwa tujuan hukum paling penting adalah mewujudkan dan menjamin keadilan bagi masyarakat. Baca J. Barnes, 1984, *The Complete Works of Aristotle*. Princeton University Press. Princeton, New York, hlm. 21-41.

**berjualan yang berbasis keadilan di Pasar rakyat yang dikelola oleh PD.**

**Pasar Kota Medan Yang Berbasis Nilai Keadilan Pancasila.**

Selanjutnya Penulis merekonstruksi norma hukum pelaksanaan tempat berjualan di **Pasar rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan dengan** Pembaharuan Peraturan Daerah Kodati II Medan Nomor 31 Tahun 1993 Tentang Pemakaian Tempat Berjualan. Pada akhirnya Penulis menemukan gagasan baru berupa Konsep Ideal yang melahirkan Teori Hukum Baru, yaitu Teori Kepemilikan Tempat Berjualan di Pasar Pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan Berkeadilan Pancasila. Pengertian dari teori ini adalah Kepemilikan Tempat berjualan yang memenuhi rasa keadilan dengan menyesuaikan besar pengorbanan yang telah diberikan oleh Pemakai Tempat berjualan dalam mempertahankan eksistensi pasar rakyat sebagai cermin dari Ciri Khas Kehidupan Bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dengan memperoleh jaminan kepastian hukum untuk kenyamanan dalam berusaha yang pada akhirnya dapat memberi kontribusi untuk menunjang peningkatan perekonomian Nasional dan Daerah khususnya dalam konteks perekonomian kerakyatan.

**DIAGRAM 1.1.  
ALUR KERANGKA PEMIKIRAN**



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian merupakan kerangka atau pola pikir tentang bagaimana cara pandang Peneliti terhadap fakta yang ada. Secara umum paradigma penelitian adalah paradigma kualitatif (alamiah), Paradigma alamiah bersumber dari pandangan fenomenologis atau konstruktivis yang bersumber dari pandangan Max Weber dan diteruskan oleh Irwin Deutcher yang lebih dikenal dengan fenomenologis yaitu berusaha memahami perilaku manusia dan segi kerangka berpikir maupun bertindak.<sup>104</sup>

Dengan demikian Paradigma adalah cara pandang seorang ilmuwan tentang sisi strategis yang paling menentukan nilai sebuah disiplin ilmu pengetahuan itu sendiri. Paradigma berhubungan erat dengan aliran-aliran dalam sebuah disiplin ilmu pengetahuan, dimana aliran-aliran ini memiliki pengikut-pengikut “fanatik” untuk memperjuangkan paradigma tersebut, sekaligus ikut mengembangkannya.<sup>105</sup>

Hubungan paradigma, teori dan metodologi tidak dapat dipisahkan. Pemilihan paradigma menjadi prioritas dalam ketiga komponen tersebut. Ketika peneliti memulai dari sebuah paradigma, maka peneliti akan memahami pendekatan paradigma apa yang akan dianutnya dalam penelitian sehingga paradigma itulah yang menjadi roh pendekatan teoritiknya selama penelitian berlangsung.

---

Nailun, beda *Visitisme Vs konstruktivisme*. <https://www.kompasiana.com> Nailun iza 23 Oktober 2017.

Burhan Bungin, 2008, *Metodologi Penelitian Kuantitatif. Komunikasi, Ekonomi dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-ilmu Sosial lainnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 25.

Pemilihan paradigma berpengaruh pada teori yang digunakan terutama *grand theory*. Pemilihan *grand theory* tentu akan menentukan *middle theory* yang akan digunakan, begitu *application theory* dan akhirnya mempengaruhi jenis metode maupun pendekatan penelitian yang digunakan.<sup>106</sup>

Dalam penelitian ini Penulis memilih paradigma yang berasal dari aliran filsafat *positivisme* dan paradigma yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini yaitu paradigma *Konstruktivisme*. Paradigma *positivisme* adalah tradisi pemikiran Perancis dan Inggris yang aturan lain diilhami oleh Dand Hume, Jhon Locke dan Berkeley yang menekankan pengalaman sebagai sumber pengetahuan dan memandang pengetahuan memiliki kesamaan hubungan dengan pandangan aliran filsafat yang dikenal dengan *positivisme* serta sering kali juga disebut dengan berbagai label lain seperti *empiris*, *behaviorisme*, *naturalisme* dan *sainsisme*. Tradisi ini berkembang sebagai akibat sedemikian sangat terobsesi dan dipengaruhi oleh tradisi ilmu-ilmu kealaman yang tergolong *Aristotelian*. Paradigma ini bertumpu pada pandangan bahwa realitas itu pada hakekatnya bersifat materi dan kealaman.<sup>107</sup>

August Comte (1798 – 1857) adalah filsuf yang memelopori munculnya aliran *filsafat positivisme*. Comte jugalah yang menciptakan istilah “sosiologi” sebagai disiplin ilmu yang mengkaji masyarakat secara ilmiah. Dalam perkembangan berikutnya *positivisme* mendominasi wacana ilmu pengetahuan mulai pada awal abad 20-an sampai saat ini, dengan menetapkan

---

*Ibid*, hlm. 29.

*Ibid*, hlm. 31.

kriteria-kriteria yang harus dipenuhi oleh ilmu-ilmu manusia maupun alam untuk disebut sebagai ilmu pengetahuan yang benar yaitu berdasarkan kriteria *eksplamatoris* dan *prediktif*. Sebagai berikut: 1) Objektif, bahwa teori-teori tentang semesta haruslah bebas nilai. 2) *Fenomenalisme*, bahwa ilmu pengetahuan hanya bicara tentang semesta yang teramati. 3) *Reduksionisme*, bahwa semesta *direduksi* menjadi faktor-faktor keras yang dapat diamati. 4) *Naturalisme*, bahwa alam semesta adalah objek-objek yang bergerak secara mekanisme seperti bekerjanya jam.<sup>108</sup>

Adapun paradigma *Konstruktivisme* memandang realitas kehidupan sosial bukanlah realitas yang natural, tetapi terbentuk dari hasil Konstruksi. Oleh karenanya konsentrasi analisis pada paradigma *Konstruktivisme* adalah menemukan bagaimana peristiwa atau realitas tersebut di konstruksi, dengan cara apa Konstruksi itu dibentuk.<sup>109</sup>

## 2. Jenis Penelitian

Jenis Metode penelitian ini adalah *yuridis normatif* dan *yuridis empiris* yang menggabungkan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur *empiris*. Metode ini menjelaskan tentang implementasi ketentuan normatif (Undang-Undang) dalam aksinya pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat. Kategori

---

<sup>108</sup> *ibid.*, hlm. 32.

<sup>109</sup> ulyadi Saputra, 2012, *Paradigma Positivisme, Konstruktivisme dan Kritis Dalam Komunikasi*,

Penelitian ini adalah *Live Case Study* yaitu Pendekatan pada suatu peristiwa hukum yang prosesnya masih berlangsung atau belum berakhir.<sup>110</sup>

Sebagaimana pendapat Soerjono Soekanto bahwa hukum dalam gambarannya yang lengkap merupakan dua segi yaitu segi normatif (*das solen*) dan segi empiris (*das sein*), telah diterima oleh pada umumnya akademis hukum. Kemudian Sudikno Mertokusumo pun menyatakan bahwa dewasa ini penelitian hukum tidak hanya dilakukan dengan penelitian kepustakaan (penelitian hukum normatif), tetapi dilengkapi atau didukung oleh penelitian lapangan (penelitian empiris), karena kaedah tidak hanya terdapat pada peraturan perundang-undangan, tetapi ada juga yang bersifat tidak tertulis yang menyejawantah dalam Hukum kebebasan bahkan terdapat juga dalam perilaku manusia.<sup>111</sup>

Oleh karena itu spesifikasi penelitian ini adalah *deskriptif* analisis yaitu untuk menjawab masalah yang dikemukakan dalam disertasi ini dengan menggambarkan, menemukan fakta-fakta hukum secara menyeluruh dan mengkaji secara sistematis seluruh ketentuan di dalam KUH Perdata, peraturan Perundang-undang tentang tata kelola Pasar Rakyat dan berbagai kebijakan PD. Pasar Kota Medan mengenai hak kepemilikan atas tempat berjualan.

---

<sup>110</sup> Anonim, pengertian metode penelitian hukum empiris dan normatif suatu tinjauan konsep dan filsafat, <https://wtesis.com/metode-penelitian-hukum>.

<sup>111</sup> Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, 2003, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum (Panduan dasar menuntaskan Skripsi, Tesis dan Disertasi)*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 43.

### 3. Metode Pendekatan

Dari rumusan masalah penelitian ini, Penulis ingin memperoleh jawaban yang kebenarannya baik secara *koheren*, *koresponden* maupun *pragmatis* yakni pengertian seluruh penjelasan dalam jawaban itu sebelum dan sesudah dianalisis adalah konsisten yang dianggap benar (*koheren*), mempunyai hubungan antara materi pengetahuan yang dikandung dengan objek yang dituju dan dapat diukur dengan kriteria yang dapat menggambarkan suatu pernyataan apakah berguna (Fungsional) dimasyarakat.

Secara historis pemanfaatan hukum untuk lebih efektif menyelesaikan masalah-masalah sosial dikembangkan dalam ajaran *Sociological jurisprudence* yang dalam perkembangannya dalam rangka kajian *sociology of law* dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban untuk mengefektifkan bekerjanya seluruh struktur institusional hukum. Hukum tidak lagi dikonsepsikan secara *fiologis-moralistis* sebagai *ius constituendum* (*law as what ought to be*) dan tidak pula secara *positivistis* sebagai *ius constitutum* (*law what it is written in the book*), melainkan secara empiris sebagai *ius operatum* (*law as what it is society*). Konsekwensinya, *adagium* yang dikemukakan Holmes, “*the life of law is not logic, but experience*” menjadi terpopulerkan, sekalipun bersamaan dengan itu pula *adagium* “*law is a tool social engineering*” secara kontradiktif ikut terpopulerkan pula.<sup>112</sup>

Penelitian empiris atas hukum akan menghasilkan teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum dalam masyarakat, berikut perubahan-perubahan

---

<sup>112</sup> Bambang Sunggono, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 73 dan 77.

yang terjadi dalam proses-proses perubahan sosial. Teori-teori inilah yang kemudian lebih terkenal dengan “*the social theories of law*” dan seluruh kajiannya disistematisasi kedalam cabang kajian “Hukum dan Masyarakat” (*law and society*). Penelitian-penelitian empirisnya lazim disebut “*Socio Legal Researh*” yang pada hakikatnya merupakan bagian dari penelitian sosial atau penelitian sosiologis.<sup>113</sup>

Oleh karena itu pendekatan terhadap hukum, proses hukum, maupun sistem hukum. Identifikasi yang dilakukan dalam kajian *socio-legal* tidak sebatas teori melainkan pula pendalaman terhadap konteks, yang mencakup segala proses seperti dari *Law Making* (Pembentukan Hukum) hingga *Implementation Of Law* (Bekerjanya Hukum). Label kajian *socio-legal* secara gradual telah menjadi istilah umum untuk aplikasi prespektif berbagai ilmu sosial terhadap studi hukum.<sup>114</sup>

#### **4. Sumber Data**

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini seluruhnya data kualitatif yang merupakan data yang memberikan gambaran dan menunjukkan kualitas objek penelitian.<sup>115</sup> Data ini tidak dapat diukur seperti data kuantitatif yang dapat diukur karena berupa angka-angka dalam proses analisisnya menggunakan statistik yang berfungsi menyederhanakan data dan

---

*Ibid.* hlm. 78.

Herlambang P. Wiratraman, Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi. Metodologinya <https://Herlambangperdana.files.wordpress.com>. Diakses tanggal 26/10/2017.

Advernesia.com, Pengertian Data Kuantitatif dan Kualitatif Beserta Contohnya, Diakses Tanggal 02/10/2019. Melalui <https://www.advernesia.com>>blog.

memberikan informasi tentang data tersebut dalam dua cara yaitu secara *deskriptif* dan *infrensial*.<sup>116</sup>

Data (*tunggal datum*) adalah bahan keterangan tentang suatu objek penelitian yang diperoleh dilokasi penelitian. Defenisi data sebenarnya mirip dengan defenisi informasi, hanya saja informasi lebih ditonjolkan segi pelayanan, sedangkan data lebih menonjolkan aspek materi.<sup>117</sup> Bahan/materi penelitian dapat berupa data dan/atau informasi. Data dalam penelitian hukum dibedakan atas data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer berupa data yang diperoleh langsung dari responden. Data primer itu berupa data dan informasi yaitu perilaku hukum baik individu ataupun kelompok maupun dalam wujud pendapat, persepsi atau sikap individu dan kelompok.<sup>118</sup> Dengan demikian data primer diperoleh dari sumber data primer yaitu sumber pertama dimana sebuah data dihasilkan.<sup>119</sup> Data ini diperoleh baik melalui observasi, angket atau wawancara.

Penulis mendapatkan data ini langsung dari beberapa pasar yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan dan sebagai perbandingannya beberapa pasar yang dikelola oleh PD. Pasar Jaya di Jakarta, informasi lengkap dari keluarga dan teman Penulis yang berada di Kota Darwin Australia, Singapura dan Malaysia.

b. Data Sekunder

---

Agus Irianto, 2004, *Statistik, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Kencana Premada Media, Jakarta, hlm. 21.  
H. M. Burhan Bungin, *Metedologi Penelitian Kuantitatif, Op Cit*, hlm. 120.  
Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *Op cit*, hlm. 36.  
Burhan Bungin, *Op cit*, hlm. 122.

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber data yang kedua atau data sekunder yang kita butuhkan. Data sekunder diklasifikasi menjadi dua yaitu:<sup>120</sup>

*Internal* data yaitu tersedia tertulis pada sumber data sekunder. Misalnya pada perusahaan berupa laporan penjualan, faktur, pengiriman dan lain-lain. Klasifikasi data sekunder internal diperoleh Penulis dari PD. Pasar Kota Medan berupa data aktiva perusahaan, data penyusutan aset perusahaan, data kartu inventaris perusahaan, data potensi pasar-pasar (tempat berjualan yang aktif dan tidak aktif), data putusan pengadilan tentang beberapa sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara dan *Legal opinion* dari Kejaksaan Negeri Medan untuk menterjemahkan Kewenangan Direktur Utama yang ditetapkan dalam SK. Walikotamadya KDH TK II Medan Nomor 188.342/834/SK/1994 pasal 4. Kemudian data dari PD. Jaya diperoleh Penulis berupa Perda tentang pengelolaan pasar dan SK Gubernur DKI Jakarta tentang peraturan operasional pasar.

*Eksternal* data yaitu data yang diperoleh dari sumber luar, seperti data register, data sensus dan lain-lain. Klasifikasi data sekunder eksternal diperoleh Penulis adalah berupa foto-foto pasar rakyat, baik pasar-pasar rakyat yang ada di Kota Medan yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan, pasar rakyat yang ada di Jakarta dan pasar-pasar rakyat di Kota Darwin Australia, Singapura dan Malaysia.

---

*Ibid.*

Selanjutnya data sekunder adalah dalam wujud baham hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dengan penjelasan masing-masing sebagai berikut:<sup>121</sup>

b.1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat terdiri atas:

Norma (dasar) atau kaidah dasar yaitu pembukaan UUD 1945.

Dalam penelitian ini adalah menyangkut dua hal yang menjadi tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Peraturan dasar, yaitu:

Batang Tubuh UUD 1945, dalam penelitian ini adalah pasal 27 ayat (2) tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, pasal 28-A tentang hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan, pasal 28-H ayat (2) tentang hak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus, mendapat kesempatan dan manfaat yang sama, pasal 28-I ayat (3) tentang hak bebas dari perlakuan diskriminatif dan mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminatif, pasal 28-I ayat (4) tentang hak mendapat penghormatan atas identitas budaya yang diselaraskan dengan perkembangan zaman, pasal 28-J ayat (1) tentang kewajiban menghormati hak asasi orang lain dan pasal 28-J ayat (2) tentang wajib

---

Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin. 2003. *Op cit*, hlm. 40.

tunduk kepada pembatasan dalam menjalankan hak asasi yang ditetapkan dalam Undang-undang.

Ketetapan-Ketetapan MPR, dalam penelitian ini adalah TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang HAM, TAP MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Empat Puluh Lima Butir-Butir Pancasila

Peraturan perundang-undangan berdasarkan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Dalam penelitian ini adalah UUD NRI 1945, UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,

Peraturan Presiden. Dalam penelitian ini adalah PP RI Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, PP Ri Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, PP RI Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Daerah Propinsi. Dalam penelitian ini tidak ada menyangkut Perda Propinsi.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam penelitian ini adalah Perda Kodati II Medan Nomor 31 Tahun 1993 Tentang Pemakaian Tempat Berjualan, Perda Kota Medan Nomor 10 Tahun 2014 Tentang PD. Pasar Kota Medan, SK.

Walikotamadya KDH TK. II Medan Nomor 188.342/834/SK/1994 Tentang Pelaksanaan Perda Kodati II Medan Nomor 31 tahun 1993 Tentang Pemakaian Tempat Berjualan.

Bahan-bahan yang tidak terkodifikasikan seperti Hukum Adat.

*Yurisprudensi*.

*Traktat* (termasuk perjanjian-perjanjian/ Pernyataan-pernyataan persetujuan).

Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku seperti Kitab Undang-undang Hukum Pidana (yang merupakan terjemahan yang secara yuridis formal bersifat tidak resmi dari *wetboek van strafrecht*). Dalam penelitian ini tidak ada menyangkut tentang Hukum Adat, *Yurisprudensi*, *Traktat* dan bahan hukum dari zaman penjajahan. Namun yang menjadi bahan hukum primer selanjutnya adalah surat kepemilikan. Direksi PD. Pasar Kota Medan yang menetapkan Tentang Besarnya Tarif Kontribusi dan Klasifikasi Pasar.

- b.2. Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum. Dalam penelitian ini yang dipergunakan bahan hukum sekunder adalah : berita-berita PD. Pasar Kota Medan tentang

sengketa dengan Pedagang dan pelanggaran hukum tipikor yang dimuat di media-media cetak dan elektronik.

b.3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya. Dalam penelitian ini yang dipergunakan adalah kamus karangan Sudarsono.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan hal yang sangat penting dalam metodologi penelitian karena berhasil atau tidaknya suatu penelitian ditentukan oleh teknik atau metode pengumpulan data. Metode atau teknik pengumpulan data ini adalah *instrumen* yang sangat penting karena kesalahan yang terjadi atau dilakukan dalam penelitian ini, maka data tersebut tidak dapat digunakan sebagaimana mestinya. Teknik atau metode angket dengan metode langsung terbuka, wawancara dengan metode wawancara terarah, observasi dengan metode observasi langsung dan tidak berstruktur dan metode dokumenter berupa dokumen resmi, yang digunakan dalam penelitian ini.

Dapat dijelaskan juga mengenai pengertian kedua metode tersebut yaitu:<sup>122</sup>

### a. Metode Angket

Metode ini sering juga disebut dengan metode kuesioner atau *questioner* (bahasa Inggris) yaitu daftar pertanyaan. Metode ini

---

*Ibid*, hlm. 123 – 130.

merupakan serangkaian daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis, kemudian dikirim untuk diisi oleh responden. Setelah diisi angket dikirim kembali atau dikembalikan kepada peneliti.

Bentuk umum sebuah angket terdiri dari bagian pendahuluan berisikan petunjuk pengisian angket, bagian identitas berisikan identitas responden seperti nama, alamat, umur, pekerjaan, jenis kelamin, status pribadi dan sebagainya. Kemudian baru memasuki bagian isi angket. Dari bentuk isi angket ini, angket dapat dibagi menjadi beberapa bentuk yaitu:

#### Angket Langsung Tertutup

Yaitu angket yang dirancang sedemikian rupa untuk merekam data tentang keadaan yang dialami oleh responden sendiri, kemudian semua alternatif jawaban yang harus dijawab responden telah tertera dalam angket tersebut.

#### Angket Langsung Terbuka

Yaitu daftar pertanyaan yang dibuat dengan sepenuhnya memberikan kebebasan kepada responden untuk menjawab tentang keadaan yang dialami sendiri, tanpa ada alternatif jawaban dari peneliti.

#### Angket Tak Langsung Tertutup

Yaitu bentuk angket dikonstruksi dengan maksud untuk menggali atau merekam data mengenai apa yang diketahui responden perihal objek dan subjek tertentu dan bukan tentang perihal diri responden.

Alternatif jawaban telah disiapkan sehingga responden tinggal memilah jawaban mana yang sesuai.

#### Angket Tak Langsung Terbuka

Yaitu bentuk angket dikonstruksi dengan ciri-ciri yang sama dengan angket langsung terbuka, namun disediakan juga alternatif jawaban. Sehingga responden harus memformulasikan sendiri jawaban yang sesuai.

Dalam penelitian ini tidak ada menggunakan metode angket.

#### Metode Wawancara

Wawancara atau interviu adalah sebuah 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 (*guide*) wawancara. Pedoman wawancara adalah instrumen untuk memandu jalannya wawancara.

Adapun bentuk-bentuk wawancara adalah:

#### Wawancara Sistematis

Yaitu wawancara yang dilakukan dengan terlebih dahulu pewawancara mempersiapkan pedoman (*guide*) tertulis tentang apa yang hendak ditanyakan kepada responden. Pedoman wawancara tersebut digunakan oleh pewawancara sebagai alur yang harus diikuti, mulai dari awal sampai akhir wawancara, karena biasanya pedoman tersebut telah disusun sedemikian rupa sehingga merupakan sederetan

daftar pertanyaan dari hal-hal yang mudah dijawab oleh responden sampai dengan hal-hal yang lebih kompleks.

#### Wawancara Terarah

Bentuk wawancara ini dilaksanakan secara bebas namun tidak keluar dari pokok permasalahan yang akan dibahas. Beberapa ahli menamakan wawancara ini bebas terpimpin. Karena sifat wawancara ini bebas tetapi tetap terikat dengan pokok-pokok wawancara. Dalam wawancara ini, pewawancara memiliki pengetahuan yang cukup dan menguasai pokok permasalahan yang hendak dibahas dalam wawancara tersebut.

Teknik wawancara dalam penelitian ini yang dipergunakan Penulis langsung melakukan wawancara dengan para pemangku jabatan di PD. Pasar Kota Medan dan di PD. Pasar Jaya yang terkait dengan objek penelitian Penulis. Sedangkan dari Kota Darwin Australia, Penulis melakukan wawancara dengan Pedagang di Mindil Market dan Keluarga Penulis melalui media sosial internet, untuk pasar di Singapura Penulis melakukan wawancara dengan teman melalui media sosial internet demikian pula untuk pasar yang ada di Negara Malaysia.

Kemudian untuk melengkapi teknik pengumpulan data melalui angket dan wawancara tersebut, dilakukan juga teknik pengumpulan data melalui observasi, yakni kemampuan seseorang untuk menggunakan pengamatan melalui hasil kerja panca indra mata dan panca indra lainnya. Metode

observasi ini ada yang langsung dan observasi langsung dibagi menjadi observasi berstruktur, observasi langsung tidak berstruktur, observasi langsung eksperimental, observasi langsung partisipasi, observasi langsung berkelompok.

Kemudian teknik lain dalam pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan metode dokumenter yaitu metode yang digunakan untuk menelusuri data *instoris*. Sifat utama dari data ini tidak terbatas ruang dan waktu sehingga memberi peluang kepada peneliti untuk hal-hal yang telah silam. Metode ini dibagi menjadi dua yaitu dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dokumen resmi dibagi lagi menjadi dua yaitu dokumen *intern* dan *ekstern*. Dokumen *intern* adalah dokumen yang dikeluarkan dan berlaku hanya untuk internal lembaga dari objek penelitian. Dokumen *eksternal* adalah dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga dari objek penelitian sebagai media kontak sosial dengan dunia luar atau pihak-pihak *eksternal*. Dalam penelitian ini data dokumenter yang dipergunakan adalah berupa foto-foto pasar-pasar rakyat dan dokumen-dokumen yang diperoleh Penulis sebagaimana yang telah dikemukakan pada data primer.

## **6. Analisis data**

Analisis data Kualitatif (Bogdan & Bilen, 1982) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Dipihak lain analisis data kualitatif (Seiddel, 1998), prosesnya berjalan sebagai berikut:

Mencatat yang menghasilkan catatan lapangan dengan hal itu diberikan kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri.

Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensistesisikan, membuat ikhtisar dan membuat indeksinya.

Berfikir dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan dan membuat temuan-temuan umum.

### **Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan dengan mengambil lokasi penelitian di Indonesia yaitu di Pasar-pasar Rakyat yang dikelola oleh PD. Pasar Kota Medan serta kantor sekretariat PD. Pasar Kota Medan. Kemudian kantor PD. Pasar Jaya Jakarta. Di luar Negeri yaitu di Darwin Australia, Singapura dan Malaysia adalah melalui keluarga/kerabat yang berdomisili di negara-negara tersebut yang memberikan informasi langsung karena salah satunya berprofesi sebagai pedagang makanan di pasar tradisional *rapid market*, Darwin, Australia.

### **I. Orisinalitas/Keaslian Penelitian**

Penulis telah menelusuri melalui media internet dan hasil-hasil penelitian Tentang Pasar Tradisional Khususnya mengenai Kepemilikan Tempat berjualan di PD. Pasar Kota Medan serta di kantor Pemerintahan Kota Medan, belum pernah dilakukan penelitian dengan fokus bahasan tentang

Kepemilikan Tempat berjualan, baik untuk kepentingan akademis maupun untuk kepentingan lainnya yang bersifat untuk diketahui oleh umum.

Namun demikian Penulis tetap menyajikan karya-karya ilmiah yang berkaitan dengan kepemilikan tempat berjualan. pada karya ilmiah dalam bentuk disertasi, Penulis tidak menemukan judul atau bahasan yang berkaitan dengan hal tersebut. Penulis hanya menemukan pada karya ilmiah dalam bentuk tesis dan jurnal yaitu sebagai berikut:

**TABEL 1.2**  
**Orisinalitas/Keaslian Penelitian**

<b>No</b>	<b>Judul</b>	<b>Penulis</b>	<b>Membahas</b>	<b>Novelties Penulis</b>
1	Tesis: Strategi Optimalisasi Operasional Pasar Tradisional (studi kasus pada Pasar Pusat Pasar Kota Medan).	Benny Hartanto sihotang, Tahun, 2012 Program Pasca Sarjana Magister manajemen Universitas Sumatera Utara	Membahas peningkatan pengaktifan /pemasaran tempat- tempat berjualan atas ruang kosong yang belum ditempati di Pasar Pusat Pasar Medan	Disertasi Penulis membahas tentang Kepemilikan Tempat berjualan yaitu hubungan antara PD. Pasar Kota Medan dengan Pedagang atau pemakai tempat berjualan serta meneliti pemberian Hak atas tempat Berjualan ini yang

				mengandung nilai Keadilan
2	Tesis: Hak Kepemilikan Secara Parsial ( <i>Partial Interest</i> ) pada areal properti. Studi pada kerja sama bangun guna serah Pasar Gagan di Kabupaten Bojolali	Sarjito Sri Yuwono Tahun. 2008 Program Pasca Sarjana Magister ekonomi Universitas Gajah Mada.	Mengestimasi nilai dan proporsi nilai hak kepemilikan partial ( <i>partial interest</i> ) pada real properti dengan pendekatan metode <i>discounted cas flow</i> . Hasil penelitian menunjukkan proyeksi pendapatan bersih, penentuan tingkat <i>diskonto</i> dari estimasi nilai yang akan diperoleh atas hasil kerja sama.	Disertasi Penulis hanya membahas tentang Perbuatan hukum yaitu Sewa-menyewa Kepemilikan Tempat berjualan dan perizinan. Sedangkan tesis tersebut memandang kepemilikan dari aspek ekonomi dari hasil kerja sama BGS.
3	Jurnal: Ruang tempat berjualan Pasar Inpres Kota Lhoksumawe (kajian aspek perilaku)	Dela Andriani: <i>respositori.USU.oc.id</i> melalui <a href="https://Scholar.google.com">https://Scholar.google.com</a> (november 2008)	Membahas bentuk bangunan dan type kiosk, stand dan lapak yang mempunyai batas teritorial namun tidak membuat pedagang mematuhi batas tersebut.	Disertasi Penulis fokus terhadap Kepemilikan Tempat berjualan bukan membahas perilaku Pedagang dan batas teritorial tempat berjualan

			Hasil penelitian adalah bahwa perilaku pedagang tidak mematuhi tentang batas teritorial bahkan pedagang memakai fasilitas umum untuk meletakkan barang dagangannya.	
4	Artikel : Aspek Hukum Kepemilikan Kiosk pada Pertokoan dan Mal berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang rumah susun.	Sartika Dy Darwis, <a href="https://www.hukum.properti.com">https://www.hukum.properti.com</a> 27 Maret 2012.	Pokok bahasan adalah mengenai kiosk yang mempunyai status <i>strata title</i> atau lebih dikenal dengan rumah susun di pertokoan dan mal (pasar modern) yang berdasarkan UU No. 20 tahun 2011 tentang rumah susun sedangkan kiosk yang tidak mempunyai status <i>strata title</i> yaitu yang disewa tidak menjadi pembahasan	Disetasi Penulis membahas tentang Kepemilikan Tempat berjualan yang tidak mempunyai status <i>strata title</i> dan kepemilikan tempat berjualan yang berada di Pasar Rakyat dan berdasarkan Peraturan Daerah.

			dalam artikel tersebut.	
5	Jurnal : Pengaruh lokasi dan harga terhadap keputusan pedagang menyewa kiosk (Study Kasus Perusahaan Daerah Pusat Pasar Sidikalang)	Firman Berutu, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Tahun 2017 Repository. Uinsu.ac.id <a href="https://scholar.google.com">https://scholar.google.com</a>	Fokus pembahasan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh lokasi dan harga dalam pengambilan keputusan untuk menyewa kiosk.	Jurnal tersebut dalam bentuk penelitian kuantitatif untuk mengukur besarnya pengaruh lokasi dan harga dalam pengambilan keputusan untuk menyewa kios bukan tentang kepemilikan terhadap kiosk tersebut sebagaimana yang dibahas dalam disertasi Penulis.

Source : Diolah dari berbagai sumber

### Sistematika Penulisan

BAB IPendahuluan, dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang

permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan

penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, kerangka

pemikiran, metode penelitian, sistematika penulisan dan

orisinalitas penelitian.

- BAB II Membahas tentang kepemilikan tempat berjualan, perizinan dan sewa-menyewa, serta kerangka konseptual.
- BAB III Membahas tentang Pelaksanaan Pengaturan Kepemilikan Tempat berjualan di pasar rakyat yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan.
- BAB IV Kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan pengaturan kepemilikan tempat berjualan yang dikelola Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan saat ini.
- BAB V Rekonstruksi Kepemilikan Tempat Berjualan di Pasar-pasar rakyat yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan yang berbasis nilai keadilan.
- BAB VI Penutup, dalam bab ini diurai tentang kesimpulan, implikasi kajian dan rekomendasi.