

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara berkembang sangat membutuhkan investasi, oleh karena itu untuk mengundang para investor baik nasional maupun asing agar mereka mau menanamkan modalnya di wilayah Indonesia diperlukan kebijakan-kebijakan pemerintah yang dapat menarik minat investor. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk menarik minat investor tersebut, di antaranya dengan memberikan kemudahan bagi investor dengan menyediakan lokasi investasi yang siap pakai meliputi : lahan yang telah siap bangun; adanya jaminan hak atas tanah dapat diperoleh dengan mudah; tersedianya sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh investor; dan kemudahan dalam mendapatkan perizinan. Untuk mendukung kelancaran operasional pabrik tersebut, diperlukan adanya suasana yang kondusif sehingga faktor keamanan, kenyamanan dan ketentraman bagi investor mutlak diperlukan.

Tanpa pertimbangan matang, hal tersebut akan berdampak pada tertutupnya peluang Pemerintah Daerah untuk menarik investor baik secara domestik maupun luar negeri sebanyak-banyaknya ke daerah. Seperti diketahui, pemodal atau investor yang hendak menanamkan modal pada dasarnya berasal dari Negara-negara maju. Di dalam perspektif bisnis, pelaku bisnis ingin melebarkan pasar, sehingga keuntungan bisa lebih meningkat, sebaliknya penerima modal ingin tukar pengetahuan maupun teknologi.

Disinilah aturan atau hukum mulai berperan, dalam arti apakah norma-norma berinvestasi sudah memenuhi standart dalam lalu lintas pergaulan internasional. Mencermati situasi inilah, maka Indonesia sebagai salah satu anggota komunitas masyarakat internasional, merasa perlu menyesuaikan aturan investasinya yang sudah berjalan.

Akibat dari semangat reformasi salah satunya adalah tuntutan direformasinya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah yang kemudian telah dirobah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian telah dirobah lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Alasannya adalah menurut undang-undang tersebut wilayah otonomi hanya meliputi daerah darat dan udara saja, tidak menyangkut wilayah laut, dengan adanya undang-undang baru yang mengatur otonomi daerah tidak terjadi tumpang tindih antara instansi dan kesimpangsiuran dalam pengelolaan sumber daya laut di daerah.

Hakekat dari tuntutan tersebut adalah ditinggalkannya sistem sentralistik, untuk kemudian diberlakukan kebijakan dengan sistem yang lebih bersifat desentralistik. Diskusi tentang otonomi daerah di Indonesia sesungguhnya merupakan persoalan birokrasi yang akhir-akhir ini mendapat perhatian oleh sejumlah ilmuwan. Persoalan birokrasi yang dimaksudkan adalah berkenaan dengan munculnya tantangan-tantangan baru bagi mekanisme kerja birokrasi Indonesia. Salah satu formula yang telah lama digunakan para ahli

ilmu sosial, guna merespons persoalan di atas adalah dengan melakukan desentralisasi, namun ada pendapat sinis yang menyatakan bahwa sejauh ini upaya desentralisasi di Indonesia diletakkan dalam kerangka sentralisasi.

Menyadari akan keberadaan otonomi daerah yang dimaksudkan di atas, secara *de jure* sudah ada kemauan politik untuk mengimplementasikan desentralisasi politik (otonomi) dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi). Secara umum telah disepakati bahwa, desentralisasi dimaksudkan agar kepentingan masyarakat lokal lebih bisa ditanggapi secara tepat oleh pemerintah. Tujuan ini mempunyai dua dimensi yang saling terkait satu dengan yang lainnya. Tujuan tersebut tidak bisa hanya direalisasikan dengan : Pembentukan suatu institusi pemerintahan di tingkat daerah yang otonomi dari penetrasi pemerintah pusat, tetapi juga; Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Peran Pusat dalam kerangka otonomi Daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan (*capacity building*) agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Peran daerah akan lebih banyak pada tataran

pelaksanaan otonomi tersebut. Di dalam melaksanakan otonominya Daerah berwenang membuat kebijakan Daerah. Kebijakan yang diambil daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu norma, standard dan prosedur yang ditentukan Pusat.

Penguatan akses masyarakat daerah terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah dan di tingkat pusat dalam kaitannya dengan kepentingan daerahnya. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria-kriteria, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib artinya penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Penjelasan UU No.23/2014 artinya suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara seperti perlindungan hak konstitusional, pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Urusan pilihan artinya baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Jika hanya dimensi pertama yang ditekankan, maka yang terjadi adalah terbentuknya suatu tingkat pemerintahan yang otonom dari kontrol masyarakat daerah. Oleh karena dalam hal kebijaksanaan desentralisasi, aspek kedua juga harus ditekankan secara seimbang, sehingga secara internal akan terbentuk pemerintahan daerah otonom yang responsif terhadap kepentingan masyarakat lokal. Ini berarti *social empowerment* (pemberdayaan sosial) ditingkat lokal merupakan bagian interen dengan desentralisasi.<sup>1</sup>

Tantangan utama bagi birokrasi di daerah di era globalisasi dewasa ini adalah kemampuan untuk memberikan pelayanan yang baik dalam perubahan sosial yang sangat pesat kepada masyarakat. Sejujurnya birokrasi di daerah sampai saat ini dapat dianggap lamban dalam merespon perubahan sosial dan tuntutan masyarakat yang sangat dinamis dan bervariasi.

Hal yang diperlukan dalam hal ini bukanlah terbentuknya institusi-institusi administratif baru pada level yang diperlukan, bukanlah terbentuknya institusi-institusi administratif pada level bawah, tetapi yang paling penting untuk ditegakkan adalah semangat deregulasi dan debirokratisasi. Makna utama dari upaya ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk secara leluasa dan kreatif mengembangkan kelembagaannya sendiri, dengan pengertian seperti ini, PAD (Pendapatan Asli Daerah) daerah bukanlah dari penyelenggaraan desentralisasi.

---

<sup>1</sup> Nike K. Rumokoy, PROBLEMATIKA PERATURAN DAERAH ANTARA TANTANGAN DAN PELUANG BERINVESTASI DI ERA OTONOMI DAERAH, Vol. XVIII/No. 1/Januari – April/2010, [http://repo.unsrat.ac.id/54/1/Hal\\_104-122.pdf](http://repo.unsrat.ac.id/54/1/Hal_104-122.pdf), akses internet 2 September 2018.

Memiliki presentase PAD yang tinggi, sebuah daerah otonom akan leluasa membelanjakan sebagian besar budget daerah, tetapi perlu diingat, bukan hanya anggaran dari PAD saja yang memberikan keleluasaan kepada daerah otonom, secara teoritis, *block grant* (seperti subsidi Daerah Propinsi dan Kota/Kabupaten serta Desa) juga memberikan keleluasan yang cukup besar. Besarnya prosentase PAD tetap tidak memberikan keleluasaan kepada daerah selama instrumen-instrumen politik memungkinkan pusat untuk melakukan kontrolnya.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak akan serta merta membuat segala gagasan otonomi mejadi kenyataan, walaupun demikian hal itu tidak perlu menjadi halangan bagi usaha untuk mengembangkan otonomi yang wajar, yaitu kemandirian dan kemampuan daerah menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum di daerah. Di dalam konteks inilah, kehadiran investor di dalam menanamkan investasinya di daerah memegang peranan yang cukup signifikan di dalam keikut sertaannya membangun dan mewujudkan kesejahteraan umum di daerah. Terlebih lagi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 membuka peluang yang selebar-lebarnya bagi kehadiran investor dengan adanya ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf 1 yang mewajibkan daerah kabupaten dan kota untuk melaksanakan urusan bidang pemerintahan yang antara lain menunjuk pada penanaman modal/investasi. Permasalahannya sekarang adalah bagaimana daerah mampu membangun dan menciptakan iklim yang kondusif bagi kehadiran investor, terutama sekali bagaimana

daerah mampu menyiapkan dan membentuk perangkat hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang memungkinkan mudahnya aliran modal atau investasi masuk ke daerah, sekaligus memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi investor yang menanamkan modalnya di daerah, itulah tantangan utama yang dihadapi daerah pada umumnya dewasa ini.

Pemerintah Daerah mempunyai kesempatan menyediakan lokasi industri yang dapat digunakan sebagai sarana untuk memberikan kemudahan bagi investor yang akan menanamkan modal di daerahnya. Langkah pemerintah daerah ini dimungkinkan, dengan berlakunya Otonomi Daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Di dalam Pasal 176 undang-undang otonomi daerah tersebut dijelaskan bahwa pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian daerah dapat memberikan insentif dan atau kemudahan kepada masyarakat dan atau investor yang diatur dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, sedangkan hadirnya investor yang menanamkan modalnya di daerah akan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang menuntut kemandirian daerah dalam segala hal, banyak daerah mulai serius untuk menggarap sumber penggerak ekonomi dari sektor investasi. Berbagai regulasi dan institusi pendukung mulai dibenahi, bahkan telah muncul kesadaran daerah akan perlunya kawasan industri sebagai sarana daya tarik investasi bagi daerah.

Reformasi timbul tuntutan terkait dengan bidang pertanahan, bahwa kewenangan Pemerintah Pusat terhadap administrasi pertanahan di daerah

agar dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang mana memberikan kewenangan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah dengan maksud untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka pengelolaan sumber daya alam setempat adalah sesuatu yang wajar.

Tanah merupakan sumber daya penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh rakyat Indonesia yang sangat mendasar. Di samping itu, tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multi-dimensi, multi-sektoral, multi-disiplin dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Masalah tanah merupakan masalah yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik ekonomi, sosial, politik, bahkan untuk Indonesia, tanah juga mempunyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis. Sifat konstan tanah dan terus bertambahnya manusia yang membutuhkan tanah semakin menambah tinggi nilai tanah. Mengingat tanah memiliki arti penting dalam investasi, maka kebijakan pertanahan diorientasikan bagi kemudahan investasi.

Berlakunya deregulasi Juli 1992 yang kemudian dimantapkan dalam deregulasi Oktober 1992, yang berkaitan untuk lebih menarik minat penanaman modal di Indonesia merupakan langkah tepat pemerintah dalam menggerakkan perekonomian sampai tingkat kabupaten/kota. Titik utama kebijakan deregulasi Oktober 1992 ini pada dasarnya berupa penyederhanaan tata cara pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB)



serta adanya batas waktu penyelesaian berbeda-beda oleh masyarakat dan oleh para calon investor.<sup>2</sup>

Sehubungan dengan kegiatan investasi maka investor harus memenuhi syarat atau ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undang sehingga dapat memudahkannya dalam mengajukan izin untuk melakukan investasi. Menurut Salim HS dalam pendapatnya yang menyatakan Hukum investasi mengatur hubungan investor dengan penerima modal. Keadaan ini maka status investor dapat dibagi menjadi dua investor asing dan investor domestik. Investor asing merupakan penanam modal yang berasal dari dalam negeri sedangkan investor domestik merupakan penanam modal yang berasal dari dalam negeri. Bidang usaha merupakan bidang kegiatan yang diperkenankan atau diperbolehkan untuk berinvestasi. Prosedur dan syarat-syarat merupakan tata cara yang harus dipenuhi oleh investor dalam menanamkan investasinya.<sup>3</sup>

Kebijakan di bidang pertanahan tidak terlepas dari munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berisi tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan landasan utama mengenai pengaturan hukum pertanahan di Indonesia. Keterkaitan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, dalam UU No. 25 Tahun 2007 diatur kemudahan-kemudahan akses perolehan hak atas tanah untuk kepentingan penanaman modal. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 21

---

<sup>2</sup> <https://media.neliti.com/media/publications/43195-ID-kebijakan-pemerintah-tentang-pengaturan-mengenai-pertanahan-dalam-penanaman-modal.pdf>, akses internet 2 September 2018.

<sup>3</sup> Salim HS, Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2008), hlm 11.

bahwa pemerintah memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh hak atas tanah.

Dampak yang ditimbulkan dengan adanya ketidakserasian pengaturan kewenangan bidang pertanahan di daerah lebih banyak bersifat lokal. Oleh karena seringkali pemerintah pusat dalam membuat kebijakan di bidang pertanahan tidak menjangkau secara detail setiap permasalahan pertanahan yang ada di daerah dan pemerintah pusat kurang mempertimbangkan kepentingan daerah dengan adanya kewenangan di bidang pertanahan masih tetap berada di pemerintah pusat (sentralistik).

Kewenangan bidang pertanahan tidak selamanya dan semuanya lebih baik dan lebih menguntungkan rakyat daerah jika tetap menjadi urusan pemerintah pusat, bahkan pemerintah daerah yang menanggung beban berat untuk menyelesaikan masalah sebagai akibat dari permasalahan yang ditimbulkan dari urusan pertanahan tersebut.

Terkait dengan investasi ini peranan pemerintah daerah untuk menjalankan koordinasi sangat dibutuhkan antara pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi serta pemerintah daerah. Koordinasi tersebut dijalankan dengan kewenangan otonomi daerah yang telah diberi berdasarkan perundang-undangan. Di dalam pengembangan potensi daerah tersebut investasi merupakan bagian integral, oleh karena itu potensi daerah harus dapat menjadi sasaran bagi pengelolaan pendapatan asli daerah. Hal yang menjadi faktor-faktor penghambat yaitu dengan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang jelas mengatur terhadap kepastian perlindungan hukum dalam

melakukan kegiatan investasi di daerah sehingga nampak jelas kebijakan daerah terhadap mewujudkan iklim yang baik tidak sesuai dengan prinsip otonomi investasi otonomi daerah ini, maka keadaan ini pun menghambat masuknya investasi ke daerah. Untuk itu perlu adanya penelitian tentang bagaimana kebijakan pemerintah dalam pengaturan mengenai pertanahan dalam kaitannya dengan penanaman modal dan investasi.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka ada beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Benarkah pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah belum sinkron dan harmonis?
2. Apa penyebab terjadinya ketidak sinkron dan ketidak harmoni pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah belum sinkron dan harmoni serta akibatnya ?
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi yang berbasis nilai keadilan sosial agar tercipta harmonisasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada judul dan permasalahan dalam penelitian ini maka dapat dikemukakan bahwa tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan menganalisis pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah belum harmoni dan akibatnya;
2. Mengetahui dan menganalisis penyebab terjadinya ketidak sinkron dan ketidak harmoni pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah belum sinkron dan harmoni serta akibatnya
3. Mengetahui dan menganalisis rekonstruksi pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi yang berbasis nilai keadilan sosial agar tercipta harmonisasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

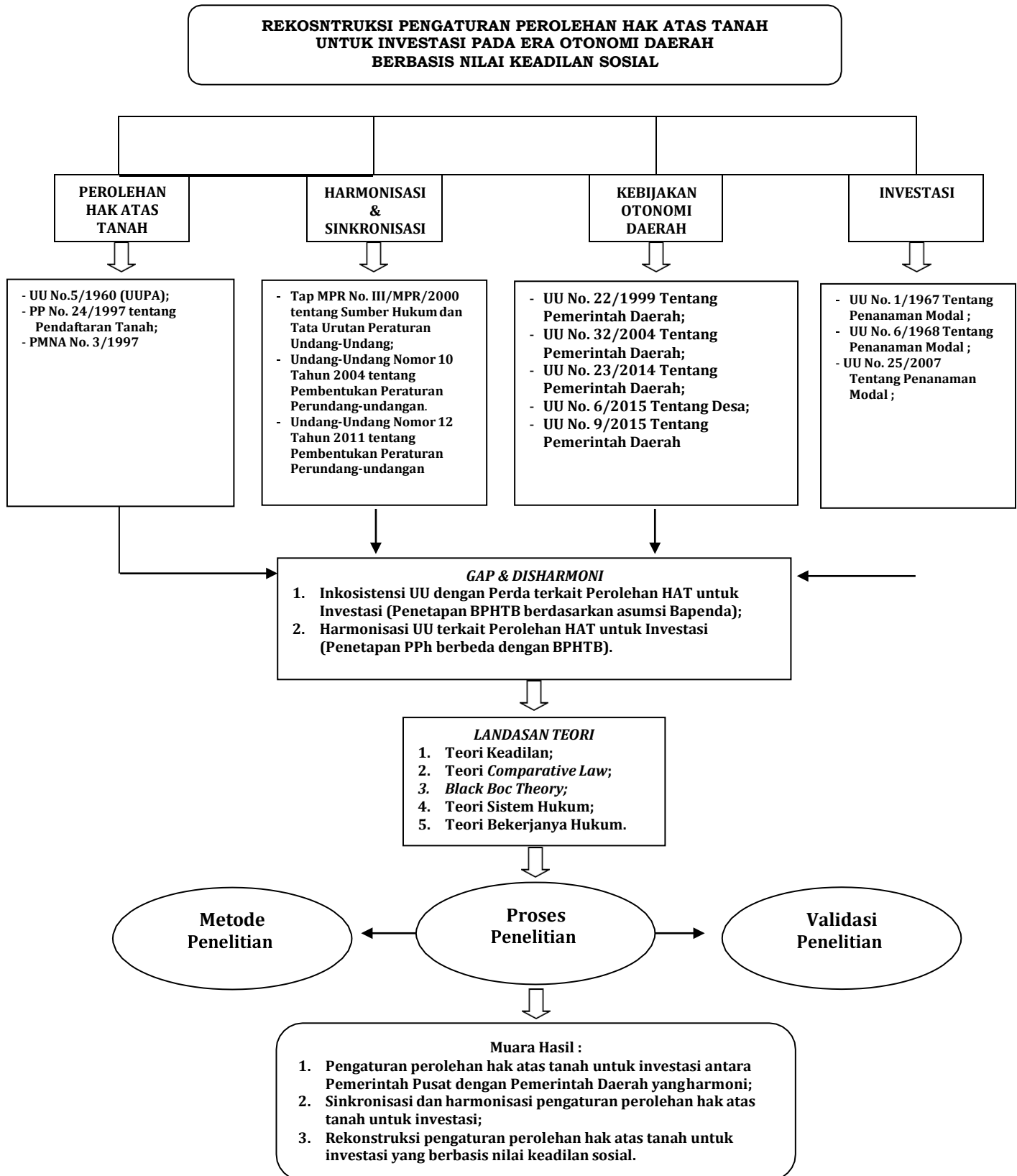
Di samping mengetahui tujuan yang hendak dicapai, penulisan ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat. Manfaat penulisan ini dapat diklasifikasikan atas dua jenis yaitu Manfaat Teoritis dan Manfaat Praktis.

1. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum tanah mengenai pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi pada era Otonomi Daerah.

2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan dapat diterapkan dalam kalangan masyarakat, khususnya investor terkait dengan pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi.

## E. Kerangka Teori

### 1. Kerangka Konseptual



Konstitusi di dalam negara hukum harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga Negara, dalam hal ini maka sistem pemerintahannya perlu menghadirkan adanya suatu tata hukum, yang menjadi bingkai norma-norma hukum agar saling terkait dan tersusun menjadi sebuah sistem.

Setiap norma hukum dalam sistem tersebut tidak boleh mengesampingkan atau bahkan bertentangan norma hukum yang lainnya, dengan demikian dalam negara hukum, sistem hukumnya harus tersusun dalam tata norma hukum secara hirarkis dan tidak boleh saling bertentangan di antara norma-norma hukumnya baik secara vertikal maupun horizontal, sehingga jika terjadi konflik antar norma-norma tersebut maka akan tunduk pada norma-norma logisnya, yakni norma-norma dasar yang ada dalam konstitusi.<sup>4</sup>

Karakteristik dari norma hukum yang bersumber pada norma dasar itu meliputi prinsip konsistensi dan legitimitas. Suatu norma hukum tetap akan berlaku dalam suatu sistem hukum sampai daya lakunya diakhiri melalui suatu cara yang ditetapkan dalam sistem hukum, atau digantikan norma lain yang diberlakukan oleh sistem hukum itu sendiri. Karakteristik tersebut maka berlaku prinsip-prinsip, antara lain *lex posterior derogate legi priori* (norma hukum yang baru membatalkan norma hukum yang terdahulu), *lex superior derogate legi inferiori* (norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya membatalkan norma hukum yang lebih rendah), dan *lex*

---

<sup>4</sup> <http://tanto.staff.umy.ac.id/2016/02/26/asas-asas-hukum-sebagai-tolok-ukur-pertentangan-norma-hukum-dalam-putusan-pengujian-undang-undang/>

*specialis derogate legi generalis* (norma hukum yang bersifat khusus membatalkan norma hukum yang bersifat umum), namun demikian terhadap prinsip hukum yang terakhir di atas (baca: *lex specialis*) tersebut tentu berlaku yang sebaliknya, artinya merupakan keadaan “menyimpang” dari ke-harmonisasian norma-norma dalam tatanan hirarki sistem hukum nasional.<sup>5</sup>

Keadaan “menyimpang” dari keharmonisan norma-norma dalam tatanan hirarki sistem hukum nasional tentu hanya boleh terjadi apabila norma-norma hukum yang umum memang tidak jelas atau mengatur norma hukum yang memang dibutuhkan, sehingga meskipun *lex specialis* dapat dipandang sebagai suatu “masalah” dalam politik harmonisasi hukum, ia masih berada dalam koridor atau kerangka hukum beralas dari norma-norma dasar dalam konstitusi.

Berkaitan politik harmonisasi hukum tersebut menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain diatur:

- (1) mengenai asas sebagaimana diatur dalam Pasal 5;
- (2) materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6;
- (3) jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7; dan Bab V tentang pembentukannya. Di mana khusus

---

<sup>5</sup> <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/04/masalah-harmonisasi-peraturan-perundang.html>, akses internet tanggal 20 Juli 2017



tentang “harmonisasi” dalam UU No. 10 Tahun 2004 ini memang hanya disebut satu kali, yakni dalam Pasal 18 ayat (2).

Menurut pasal tersebut, dinyatakan; “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan”.

## **2. Kerangka Teoritik**

Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini.

Segala peraturan hukum yang ada dalam negara Indonesia mulai saat berdirinya merupakan suatu tertib hukum, ialah tertib hukum Indonesia. Dalam setiap tertib hukum diadakan pembagian susunan yang hierarkhi. Setiap peraturan perundangan yang diundangkan seharusnya merupakan penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dari sila-sila Pancasila yang seharusnya tiap kualifikasi setiap rumusan sila pertama dalam rangkaian kesatuan dengan sila-sila yang lainnya”.

Tertib hukum esensi utamanya adalah sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam tata urutan berjenjang sebagaimana

dirumuskan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, sebagai sebuah susunan yang sistematis, logis, rasional dalam kerangka suatu tertib hukum.

Kerangka teori dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini.

*Grand Theory* yang digunakan adalah teori Keadilan, sedangkan *Middle Theory* yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya teori Sistem Hukum dan selanjutnya untuk *Applied Theory* adalah teori Berkerjanya Hukum.

#### **a. Teori Keadilan**

Pembicaraan tentang keadilan merupakan suatu kewajiban ketika berbicara tentang filsafat hukum. Hal ini disebabkan salah satu tujuan hukum adalah keadilan dan ini merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Memahami pengertian keadilan memang tidak begitu sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang pengertian keadilan. Namun untuk memahami tentang makna keadilan tidaklah semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para sarjana, karena ketika berbicara tentang makna berarti sudah bergerak dalam tataran filosofis

yang perlu perenungan secara mendalam sampai pada hakikat yang paling dalam.<sup>6</sup>

Berdasarkan *Grand Theory*, rumusan tentang keadilan ini ada dua pendapat yang sangat mendasar yang perlu diperhatikan: Pertama, pandangan atau pendapat awam yang pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan dalil neraca hukum yakni takaran hak dan kewajiban. Kedua, pandangan para ahli hukum seperti Purnadi Purbacaraka yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum.<sup>7</sup>

Filosofi utama dari hakekat hukum adalah keadilan, tanpa keadilan hukum tidak layak disebut hukum. Realitas hukum dalam masyarakat kadang berbeda dengan yang dicita-citakan yang menyebabkan semakin menjauhkan hukum hukum dari hakekatnya. Keadilan menjadi jargon, belum menjiwai seluruh aspek hukum. Tarik menarik antara keadilan, kepastian dan ketertiban hukum menjadi isu penting dalam pengembangan hukum. Isu penting tersebut kemudian menjadi problematika pokok ketika melaksanakan penegakan hukum. Penegakan hukum oleh para pengemban hukum menghadapi dilema pilihan antara keadilan, kepastian dan ketertiban. Dilema atas pilihan sangat rumit atas dampak yang ditimbulkan, di mana akan ada

---

<sup>6</sup>Angkasa, *Filsafat Hukum*, (Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman, 2010), hlm.105.

<sup>7</sup>Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*,(Jakarta: Ghalia Indonesia, 2015), hlm.176.

pengorbanan dari satu atau dua cita hukum ketika pilihan sudah ditentukan. Dalam penegakan hukum, ketika pengemban hukum memilih untuk mengutamakan kepastian hukum maka dua cita hukum yaitu keadilan dan ketertiban akan dikesampingkan.<sup>8</sup>

Keadilan merupakan sesuatu yang abstrak, berada dalam dunia sollen tumbuh secara filsafati dalam alam hayal manusia, namun tidak bisa diingkari bahwa semua orang mendambakan keadilan<sup>9</sup>. Di dalam Ilmu hukum keadilan itu merupakan ide dan tujuan hukum namun secara pasti dan gramatikal keadilan itu tidak dapat didefinisikan oleh ilmu hukum, oleh karenanya keadilan harus dikaji dari sudut pandang teoritik dan filosofis.

Teori-teori yang mengkaji masalah keadilan secara mendalam telah dilakukan sejak jaman Yunani kuno. Konsep keadilan pada masa itu, berasal dari pemikiran tentang sikap atau perilaku manusia terhadap sesamanya dan terhadap alam lingkungannya, pemikiran tersebut dilakukan oleh kalangan filosof. Inti dari berbagai pemikiran filsafat itu terdiri dari berbagai obyek yang dapat dibagi kedalam dua golongan. Pertama obyek materia yaitu segala sesuatu yang ada atau yang mungkin ada, yakni kesemestaan, baik yang konkrit alamiah maupun yang abstrak non material seperti jiwa atau rohani termasuk juga nilai-nilai yang abstrak seperti nilai kebenaran, nilai keadilan, hakekat demokrasi dan lain sebagainya. Kedua obyek forma yaitu

---

<sup>8</sup>Antho F. Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis: Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 138.

<sup>9</sup>Bahder Johan Nsution, *Hukum dan Keadilan*, (Bandung: Mandar Maju, 2015), hlm. 174.

sudut pandang atau tujuan dari pemikiran dan penyelidikan atas obyek materia, yakni mengerti sedalam-dalamnya, menemukan kebenaran atau hakekat dari sesuatu yang diselidiki sebagai obyek materi.<sup>10</sup>

Salah satu diantara teori keadilan yang dimaksud antara lain teori keadilan dari Plato yang menekankan pada harmoni atau keselarasan. Plato mendefinisikan keadilan sebagai “*the supreme virtue of the good state*”, sedang orang yang adil adalah “*the self diciplined man whose passions are controlled by reasson*”. Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya.

Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan<sup>11</sup>: “*let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller*”. Walaupun Plato mengatakan demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian

---

<sup>10</sup>Poejawijatna dalam Mohammad Nursyam, *Penjabaran Filsafat Pancasila Dalam Filsafat Hukum. Sebagai Landasan Pembinaan Hukum Nasional*. Disertasi, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1998), hlm. 45.

<sup>11</sup>The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta: Sumber Sukses, 2002), hlm. 22.

yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.

Fungsi dari penguasa ialah membagi bagikan fungsi-fungsi dalam negara kepada masing-masing orang sesuai dengan asas keserasian. Pembagian kerja sesuai dengan bakat, bidang keahlian dan keterampilan setiap orang itulah yang disebut dengan keadilan. Konsepsi keadilan Plato yang demikian ini dirumuskan dalam ungkapan “*giving each man his due*” yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya. Untuk itu hukum perlu ditegakkan dan Undang-undang perlu dibuat.

Dalam kaitannya dengan hukum, obyek materianya adalah masalah nilai keadilan sebagai inti dari asas perlindungan hukum, sedangkan obyek formanya adalah sudut pandang normatif yuridis dengan maksud menemukan prinsip dasar yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan masalah yang timbul di bidang penggunaan nilai keadilan dimaksud. Tentang nilai keadilan yang dimaksud terutama yang berkenaan dengan obyeknya yaitu hak yang harus diberikan kepada warga masyarakat. Biasanya hak ini dinilai dan diperlakukan dari berbagai aspek pertimbangan politik dan budaya, namun intinya tetap tidak berubah yaitu *suum cuique tribuere*.

Terlihat dengan jelas Plato memandang suatu masalah yang memerlukan pengaturan dengan undang-undang harus mencerminkan

rasa keadilan, sebab bagi Plato hukum dan undang-undang bukanlah semata-mata untuk memelihara ketertiban dan menjaga stabilitas negara, melainkan yang paling pokok dari undang-undang adalah untuk membimbing masyarakat mencapai keutamaan, sehingga layak menjadi warga negara dari negara yang ideal. Jadi hukum dan undang-undang bersangkutan paut erat dengan kehidupan moral dari setiap warga masyarakat.

Pembahasan yang lebih rinci mengenai konsep keadilan dikemukakan oleh Aristoteles. Jika Plato menekankan teorinya pada keharmonisan atau keselarasan, Aristoteles menekankan teorinya pada perimbangan atau proporsi. Menurutnya di dalam negara segala sesuatunya harus diarahkan pada cita-cita yang mulia yaitu kebaikan dan kebaikan itu harus terlihat lewat keadilan dan kebenaran. Penekanan perimbangan atau proporsi pada teori keadilan Aristoteles, dapat dilihat dari apa yang dilakukannya bahwa kesamaan hak itu haruslah sama diantara orang-orang yang sama.<sup>12</sup> Maksudnya pada satu sisi memang benar bila dikatakan bahwa keadilan berarti juga kesamaan hak, namun pada sisi lain harus dipahami pula bahwa keadilan juga berarti ketidaksamaan hak. Jadi teori keadilan Aristoteles berdasar pada prinsip persamaan. Dalam versi modern teori itu dirumuskan dengan ungkapan bahwa keadilan terlaksana bila

---

<sup>12</sup>J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, (Jakarta: Rajawali Press, 2019) hlm. 82.

hal-hal yang sama diperlukan secara sama dan hal-hal yang tidak sama diperlakukan secara tidak sama.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Di sini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Jadi keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya.

Hak yang diberikan dapat berupa benda yang tak bisa dibagi (*undivided goods*) yakni kemanfaatan bersama misalnya perlindungan, fasilitas publik baik yang bersifat administratif maupun fisik dan berbagai hak lain, di mana warga negara atau warga masyarakat dapat menikmati tanpa harus mengganggu hak orang lain dalam proses penikmatan tersebut. Selain itu juga benda yang habis dibagi (*divided goods*) yaitu hak-hak atau benda-benda yang dapat ditentukan dan dapat diberikan demi pemenuhan kebutuhan individu pada warga dan keluarganya, sepanjang negara mampu untuk memberikan apa yang dibutuhkan para warganya secara adil, atau dengan kata lain dimana terdapat keadilan distributif, maka keadaan tersebut akan mendekati



dengan apa yang disebut keadaan dimana tercapainya keadilan sosial bagi masyarakat.

Sebaliknya keadilan komutatif menyangkut mengenai masalah penentuan hak yang adil diantara beberapa manusia pribadi yang setara, baik diantara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik. Dalam hubungan ini maka suatu perserikatan atau perkumpulan lain sepanjang tidak dalam arti hubungan antara lembaga tersebut dengan para anggotanya, akan tetapi hubungan antara perserikatan dengan perserikatan atau hubungan antara perserikatan dengan manusia fisik lainnya, maka penentuan hak yang adil dalam hubungan ini masuk dalam pengertian keadilan komutatif.

Obyek dari hak pihak lain dalam keadilan komutatif adalah apa yang menjadi hak milik seseorang dari awalnya dan harus kembali kepadanya dalam proses keadilan komutatif. Obyek hak milik ini bermacam-macam mulai dari kepentingan fisik dan moral, hubungan dan kualitas dari berbagai hal, baik yang bersifat kekeluargaan maupun yang bersifat ekonomis, hasil kerja fisik dan intelektual, sampai kepada hal-hal yang semula belum dipunyai atau dimiliki akan tetapi kemudian diperoleh melalui cara-cara yang sah. Ini semua memberikan kewajiban kepada pihak lain untuk menghormatinya dan pemberian sanksi berupa ganti rugi bila hak tersebut dikurangi, dirusak atau dibuat tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Di dalam konsep keadilan distributif muncul pertanyaan atau masalah tentang kapan timbulnya hak tersebut dan bagaimana pembagian hak itu, apa harus merata atau harus proporsional?. Berbeda dengan keadilan komutatif yang timbul dari hak yang semula ada pada seseorang atau yang diperolehnya secara sah dalam proses keadilan komutatif, maka dalam keadilan distributif dasarnya atau perolehan hak tersebut semata-mata timbul dari keadaan di mana seseorang itu menjadi anggota atau warga dari suatu negara. Tidak seharusnya mereka yang bukan warga negara memperoleh kemanfaatan kecuali dalam hubungan yang bersifat timbal balik terutama dalam hubungan internasional antar negara-negara modern, sehingga seseorang asing dapat pula menikmati hak-hak atau fasilitas lain dari suatu negara yang dikunjunginya.

Mengenai persamaan ini, berkembang suatu pengertian bahwa persamaan bukan hanya menyangkut dengan seberapa jauh kontribusi warga negara terhadap negara atau sifat dari kontribusi tersebut, akan tetapi juga telah berkembang konsep persamaan dalam hal kemampuan, atau besar kecilnya halangan yang dialami oleh warga negara dalam memberikan kontribusinya.

Orang-orang yang tidak mempunyai modal, tidak berpendidikan, cacat tubuh dan sebagainya yang tetap menjadi warga negara harus mendapat jaminan dalam keadilan distributif untuk memperoleh bagian, minimal dapat memberikan kesejahteraan hidup

baginya dan keluarganya. Hal ini merupakan bagian dari prinsip hak asasi manusia yang telah memperoleh pengakuan internasional.

Dalam hal yang demikian tentu saja konsep persamaan itu diartikan dalam bentuk yang proporsional, karena tidak mungkin diberikan hak-hak yang secara aritmatik sama mengingat kontribusinya berbeda. Keadilan komutatif bertujuan untuk memelihara ketertiban masyarakat dan kesejahteraan umum, sebab disini dituntut adanya kesamaan dan yang dinilai adil ialah apabila setiap orang dinilai sama oleh karena itu sifatnya mutlak.

Dari konstruksi konsep keadilan Aristoteles tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa keadilan distributif merupakan tugas dari pemerintah kepada warganya untuk menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga negara dalam negaranya. Konstruksi keadilan yang demikian ini membebaskan kewajiban bagi pembentuk Undang-undang untuk memperhatikannya dalam merumuskan konsep keadilan kedalam suatu Undang-undang.

Secara teoritis konsep keadilan Plato berdasar pada aliran filsafat idealisme, sedangkan konsep keadilan Aristoteles bertolak dari aliran filsafat realisme. Filsafat Plato mendasarkan diri pada alam ide yang bersifat mutlak dan abadi. Landasan filsafatnya ialah percaya dan menerima sepenuhnya alam nyata sebagai obyektifitas. Dalam

pandangan filsafat ini alam nyata diterima sepenuhnya sebagai suatu totalitas yang menjadi sumber dari segala apa yang ada.<sup>13</sup>

Alam nyata tersusun dan bertalian secara hirarkis serta membentuk suatu totalitas yang di dalamnya makna dan ketertiban dapat dicapai manusia melalui akal pikirannya. Akal merupakan alat untuk mengetahui dan pengetahuan tersebut memberikan norma-norma mengenai baik buruk yang berguna untuk manusia, seperti dikatakan oleh Plato keadilan ialah susunan ketertiban dari orang-orang yang menguasai diri sendiri.<sup>14</sup> Sebaliknya Aristoteles menekankan filsafatnya pada kesadaran, maksudnya dalam pandangan Aristoteles titik sentralnya adalah kesadaran yang ada pada subyek yang berpikir.

Gagasan Plato tentang keadilan ditransformasikan oleh Agustinus menjadi suatu konsepsi yang religius. Bagi Agustinus hakekat keadilan ialah adanya relasi yang tepat dan benar antara manusia dengan Tuhan, oleh sebab itu keadilan adalah suatu yang paling hakiki dalam bernegara dan keadilan itu hanya dapat terlaksana dalam kerajaan Ilahi yang merupakan gudang dari keadilan. Tuhan adalah sumber keadilan yang sesungguhnya, oleh sebab itu apabila seseorang memiliki hubungan yang baik dan benar dengan Tuhan maka ia akan dipenuhi oleh kebenaran dan keadilan.

---

<sup>13</sup>J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 92.

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm. 102.

Konsep keadilan yang bersifat religius dari Agustinus kemudian diperluas oleh Thomas Aquinas. Jika dalam konsepsi Agustinus keadilan hanya diperoleh dalam kerajaan Ilahi yang perwujudannya di muka bumi dijalankan oleh Gereja, maka Thomas Aquinas mengakui adanya persekutuan lain di samping gereja yang bertugas memajukan keadilan yakni negara. Oleh karena itu Thomas Aquinas membedakan keadilan kepada keadilan Ilahi dan keadilan manusiawi, namun tidak boleh ada pertentangan antara kekuasaan gereja dan kekuasaan duniawi.

Konsep keadilan yang ditetapkan oleh ajaran agama, sepenuhnya sesuai dengan suara akal manusia sebagaimana terdapat dalam hukum alam. Jadi sahnya hukum selalu digantungkan pada kesesuaiannya dengan hukum atau keadilan alamiah, sedangkan definisi yang diberikan pada keadilan berbunyi "*justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*" (keadilan adalah kecenderungan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya). Konsep *justitia* ini kemudian dianggap sebagai sifat pembawaan atau sudah dengan sendirinya melekat pada setiap hukum.

Keadilan dalam pelaksanaannya tergantung dari struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat, struktur-struktur mana terdapat dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan

ideologi, maka membangun keadilan berarti menciptakan struktur-struktur yang memungkinkan pelaksanaan keadilan.<sup>15</sup>

Masalah keadilan ialah bagaimanakah mengubah struktur-struktur kekuasaan yang seakan-akan sudah memastikan ketidakadilan, artinya yang memastikan bahwa pada saat yang sama di mana masih ada golongan-golongan miskin dalam masyarakat, terdapat juga kelompok-kelompok yang dapat hidup dengan seenaknya karena mereka menguasai sebagian besar dari hasil kerja dan hak-hak golongan yang miskin itu.

Islam bertujuan membentuk masyarakat dengan tatanan sosial yang solid. Dalam tatanan itu, setiap individu diikat oleh persaudaraan dan kasih sayang bagai satu keluarga. Sebuah persaudaraan yang universal dan tak diikat batas geografis. Islam menganggap umat manusia sebagai suatu keluarga, karenanya semua anggota keluarga itu mempunyai derajat yang sama di hadapan Allah. Islam tidak membedakan pria ataupun wanita, putih atau hitam. Secara sosial, nilai yang membedakan satu dengan yang lain adalah ketakwaan, ketulusan hati, kemampuan dan pelayanannya pada kemanusiaan.

Konsep persamaan kedudukan dalam hukuman ini menunjukkan sifat al Qur'an yang universal, seperti mana dikenali

---

<sup>15</sup> Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, PT Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 45

dengan terma rahmatan lilalamin (rahmat bagi semua orang).<sup>16</sup> Hal demikian seiring dengan konsep hukum umum tentang “*equality before the law*” (persamaan hak di depan undang-undang). Atas dasar pandangan yang demikian manusia harus bekerja keras untuk memenuhi keperluannya sendiri. Selain itu, kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan khusus, hak milik harus diperoleh dengan cara yang halal, bukan melalui perampasan, penipuan, pencurian atau sebab-sebab lain yang tidak dibenarkan. Bersikap kasih sayang dengan orang miskin, suka menolong dan harus bersikap adil terhadap sesama manusia tanpa memandang itu orang lain atau kerabat sendiri yang semua dapat menjadi ciri dalam memaknai undang-undang dan keadilan menurut ukuran Islam.<sup>17</sup>

Mengikuti pandangan Mahmutarom,<sup>18</sup> keadilan dalam Islam adalah keadilan yang seiring dengan firman Allah, memenuhi prinsip-prinsip kepatutan, tidak merugikan orang lain, mampu menyelamatkan diri sendiri dan harus lahir dari iktikad baik. Dengan demikian, keadilan dalam Islam mendasarkan pada prinsip-prinsip moral-etika dan selalu berusaha untuk mewujudkan keadilan substansial dengan mewujudkan kebahagiaan hidup lahir dan batin, dan kebahagiaan di dunia dan akhirat bagi individu

---

<sup>16</sup> Amiur Nuruddin, *Konsep Keadilan Dalam Al-Quran dan Implikasinya Pada Tanggung Jawab Moral*, Disertasi, Program Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 1994, hlm 233.

<sup>17</sup> Mahmutarom HR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan. (Studi tentang perlindungan korban tindak pidana terhadap nyawa dalam hukum positif, hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional)* Badan Penerbit Diponegoro, Semarang 2009, hlm 52.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 54

mahupun kelompok. Seterunya beliau menyatakan demikian pentingnya nilai keadilan dalam aturan hidup bermasyarakat, sehingga mengutip pandangan Ibnu Taymiyyah yang menegaskan bahwa jika urusan dunia ini diperintah dengan keadilan, maka masyarakat akan menjadi sehat, biarpun terdapat keburukan moral peribadi para penguasa dan jika urusan dunia ini diperintah dengan kezaliman, maka masyarakat akan runtuh, tanpa peduli kesolehan peribadi para penguasa tentunya akan diberi pahala dan perhitungan sendiri di akhirat nanti, maka urusan dunia akan tegak dengan baik kerana keadilan, sekalipun tidak ada keagamaan; dan akan runtuh kerana kezaliman, sekalipun disertai Islam.

Di sinilah letaknya keuniversalan keadilan Islam, tidak ada sekat agama, ras, suku mahupun penyekat-penyekat lainnya yang dalam masa Islam telah ditunjukkan oleh Nabi dan para sahabat penggantinya (khulafa<sup>ra</sup> ar rasyidin).

Salah satu sumbangan terbesar Islam kepada umat manusia adalah prinsip keadilan sosial dan pelaksanaannya dalam setiap aspek kehidupan manusia. Islam memberikan suatu aturan yang dapat dilaksanakan oleh semua orang yang beriman. Setiap anggota masyarakat didorong untuk memperbaiki kehidupan material masyarakat tanpa membedakan bentuk, keturunan dan jenis



orangnya. Setiap orang dipandang sama untuk diberi kesempatan dalam mengembangkan seluruh potensi hidupnya.

Ibnu Taymiyyah juga memberikan pandangan tentang keadilan, bahwa keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, maupun masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (Al Quran) menjadikan keadilan sebagai tujuan risalah samawi.

Konsepsi keadilan Islam menurut Qadri, mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan finalnya Aristoteles; keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan.<sup>19</sup>

Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada Al-Qur'an serta kedaulatan rakyat atau komunitas Muslim yakni umat. Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai

---

<sup>19</sup> AA. Qadri, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, PLP2M, Yogyakarta, 1987, hlm.1

daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang.

Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri<sup>20</sup> dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek substantif berupa elemen-elemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural).

Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun keadilan substantif merupakan aspek internal dan suatu hukum di mana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman).

Aplikasi keadilan prosedural dalam Islam dikemukakan oleh Ali bin Abu Thalib, pada saat perkara di hadapan hakim Syuraih dengan menegur hakim tersebut sebagai berikut:

1. hendaklah samakan (para pihak) masuk mereka ke dalam majelis, jangan ada yang didahulukan;
2. hendaklah sama duduk mereka di hadapan hakim;
3. hendaklah hakim menghadapi mereka dengan sikap yang sama;
4. hendaklah keterangan-keterangan mereka sama didengarkan dan diperhatikan;
5. ketika menjatuhkan hukum hendaklah keduanya sama mendengar.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999, hlm.119-201.

<sup>21</sup> Hamka, *Tafsir Al-azhar Jus V*, Putaka Panji Mas, Jakarta, 1983, hlm. 125.

Berlaku adil atau menegakkan keadilan, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang-orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum sehingga memengaruhi dalam berbuat adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat *al-Maidah* (5) ayat 8, yakni:

“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.

Keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori Rawls sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme,<sup>22</sup> sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun, John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.<sup>23</sup>

Begitu penting nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara. masing-

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973, hlm. 167.

masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag dan common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).<sup>24</sup>

#### **b. Teori Sistem Hukum**

Untuk *Middle Theory* yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya teori Sistem Hukum. Lawrence M. Friedman,<sup>25</sup> mengemukakan ada tiga komponen yang tertanam dalam sistem hukum. Ketiga komponen tersebut adalah: pertama, struktur; Komponen struktur dari suatu sistem hukum adalah mencakup

---

<sup>24</sup> Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

<sup>25</sup> Friedman, M. Lawrence, *On Legal Development, Rutgers Law Rview*, (dialihbahasakan oleh : Rachmadi Djoko Soemadio), 1969, hlm. 27-30.

berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Salah satu diantaranya adalah Pengadilan. Kedua, komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari suatu sistem hukum yang berupa peraturan, keputusankeputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Ketiga, komponen kultur (budaya). Budaya hukum oleh Friedman disebut sebagai 'bensinnya motor keadilan'. yang selanjutnya dirumuskan sebagai sikap dan nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum.

Membangun sistem hukum adalah penting, tapi membangun kesadaran hukum masyarakat adalah lebih penting, karena kesadaran hukum menyangkut pemahaman, penerapan dan pelaksanaan hukum. Sedangkan membangun sistem hukum terkait dengan tiga hal, yakni struktur hukum; substansi hukum dan budaya hukum.

Tiga unsur dari sistem hukum ini diteorikan Lawrence M. Friedman sebagai *Three Elements of Legal System*. Struktur hukum menurut Friedman, adalah rangkanya atau kerangka, dan sebagai bagian-bagian dari hukum yang tetap senantiasa bertahan, atau bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.<sup>26</sup>

Bagian konsiderans apabila secara seksama ditelaah, termaktub politik perundang-undangan (*legal politics*) sebagai berikut:

---

<sup>26</sup> <http://andinuzul.wordpress.com/2009/02/25/kesadaran-hukum-landasan-memperbaiki-sistem-hukum/> akses internet tanggal 6 Juli 2017

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan;
- b. bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil;
- c. bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Defenisi operasional perlu disusun, untuk memberi pengertian yang jelas atas masalah yang dibahas, karena istilah yang digunakan untuk membahas suatu masalah, tidak boleh memiliki makna ganda. Selain itu, konsepsi juga digunakan untuk memberikan pegangan pada proses penelitian.

Sistem hukum pertanahan dibangun berdasarkan asas-asas hukum Mariam Darus mengemukakan bahwa sistem hukum merupakan kumpulan asas-asas hukum yang terpadu di atas mana

dibangun tertib hukum.<sup>27</sup> Pandangan ini menunjukkan arti sistem hukum dari segi substantif, asas hukum perjanjian adalah suatu pikiran mendasar tentang kebenaran (*waarheid truth*) untuk menopang norma hukum dan menjadi elemen yuridis dari suatu sistem hukum pertanahan.

Tujuan diundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka pengembangan wilayahnya masing-masing untuk kemajuan daerahnya, agar sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah tersebut demi mencapai kesejahteraan bersama di semua sektor pembangunan.

Kewenangan mengurus rumah tangga sendiri tersebut juga mencakup kewenangan mengatur masalah pertanahan diwilayahnya demi mengembangkan otonominya sesuai gerak tuntutan kesejahteraan rakyat, atau minimal daerah tidak kesulitan mengajak investor menanamkan modal di daerahnya demi peningkatan usaha yang berkaitan dengan tanah didaerahnya.<sup>28</sup>

Keadaan ini dapat dipahami, karena daerah berkeinginan untuk memajukan daerahnya serta mensejahterakan masyarakatnya dengan landasan pengembangan ekonomi sebagai basisnya dengan tetap bertumpu kepada kebijakan ekonomi baru mencakup kebijaksanaan,

---

<sup>27</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung, 1990, hlm. 15.

<sup>28</sup> Muhammad Yamin, *Politik Agraria dalam Mengatur Perkembangan Otonomi Daerah*, Artikel, dimuat Jurnal Konstitusi Volume I Nomor 2, Juli 2009, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 8.

strategi dan pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai wujud keberpihakan pada kelompok usaha kecil, menengah dan koperasi, sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional, tanpa mengabaikan peranan perusahaan-perusahaan besar. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan perusahaan dan pemilihan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat.<sup>29</sup>

Perlindungan hukum terhadap kelompok usaha kecil, menengah dan koperasi serta petani masih perlu lebih ditingkatkan pelaksanaannya, mengingat dalam prakteknya masih sering terabaikan dan cukup memprihatinkan. Kendati sarana hukum yang tersedia dari segi kuantitas dalam hal perlindungan hukum tersebut sudah memadai, namun penegakan dan pengawasan peraturan itu masih lemah.<sup>30</sup>

Ruang lingkup hak bangsa, para warga negara mempunyai hak bersama untuk menguasai tanah dan menggunakannya, serta dimungkinkannya para warga untuk menguasai dan menggunakannya secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi, artinya bahwa

---

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> Muhammad Yamin, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm. 118.



tanah tersebut tidak harus dikuasai dan digunakan secara bersama-sama dengan orang lain.

Sifat pribadi hak-hak individual menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanahnya bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya.

Hak-hak individual yang bersifat pribadi tersebut, dalam konsepsinya mengandung unsur kebersamaan, karena semua hak pribadi secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bersama. Hak-hak primer (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai) langsung bersumber dari hak bangsa, melalui pemberian oleh negara sebagai petugas bangsa. Hak-hak yang lain seperti hak sewa, hak bagi hasil dan lain-lainnya merupakan hak-hak sekunder yang bersumber pada Hak Bangsa secara tidak langsung, melalui pemegang hak primer.<sup>31</sup>

Unsur kebersamaan dalam hak individual ini sesuai dengan alam pikiran asli orang Indonesia yang menegaskan bahwa manusia Indonesia adalah manusia pribadi yang sekaligus makhluk sosial, yang mengusahakan terwujudnya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama.

Perintah untuk mengadakan perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah (Pasal 14 UUPA), meletakkan kewajiban kepada mereka yang mempunyai tanah untuk menggunakan tanah yang

---

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Tinjauan Hukum Pertanahan Diwaktu Lampau, Sekarang dan Masa Akan Datang*, Makalah, Seminar Nasional Pertanahan dalam rangka HUT UUPA ke-XXXII, Yogyakarta, 1992, hlm. 15.

dihakinya (Pasal 10 UUPA), kewajiban untuk memelihara, menambah kesuburan dan mencegah rusaknya (Pasal 15 UUPA), larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang berlebihan (Pasal 7 dan 17 UUPA), serta kebijakan dan ketentuan yang digariskan dalam Pasal 11, 12 dan 13 UUPA, merupakan penjabaran sifat fungsi sosial yang menunjukkan adanya unsur kebersamaan. Filosofis pemberian hak atas tanah kepada seseorang ataupun badan hukum didasarkan pada diperlukannya untuk memenuhi kebutuhan pribadi atau usahanya yang nyata, serta adanya kewajiban untuk menggunakannya. Ini berarti, tanah bukan merupakan komoditi perdagangan, walaupun dimungkinkan untuk dijual kepada pihak lain jika ada keperluan. Tanah tidak bisa dijadikan obyek investasi semata-mata, lebih-lebih dijadikan obyek spekulasi.<sup>32</sup>

Berdasarkan rumusan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota diantaranya adalah pelayanan pertanahan. Undang-Undang ini tidak memberikan penjelasan seperti apa bentuk dan mekanisme pelayanan pertanahan, sehingga menimbulkan interpretasi yang beragam.

---

<sup>32</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 16.

### c. Teori Bekerjanya Hukum

Teori Bekerjanya Hukum Sebagai *Applied Theory* dalam penelitian ini, mengacu pada pendapat Robert B. Seidman dan William J. Chambliss yang menyusun suatu model mengenai bekerjanya hukum didalam masyarakat.

Setiap konsep hukum mempengaruhi, mendorong atau memaksa agar suatu kegiatan dilakukan oleh lembaga pembuat peraturan dan lembaga kekuasaan negara, oleh karena itu model yang diajukan menggambarkan tuntutan – tuntutan yang diajukan oleh berbagai golongan di dalam masyarakat, kemudian oleh kekuasaan negara diselenggarakan dengan mempergunakan hukum sebagai sarana untuk mendorong atau memaksakandilakukannya tingkah laku-tingkah laku yang diinginkan dari pemegang-pemegang peran.

Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan dan ketertiban masyarakat yang tampak dari luar itu, dari dalam didukung oleh lebih dari satu macam tatanan.<sup>33</sup>

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan

---

<sup>33</sup> Satjipto, Rahardjo, Hukum Dan Masyarakat, Bandung : Penerbit Angkasa, 1990 , hlm.

efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan, karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum. Bekerjanya hukum dimulai dengan pembuatan hukum, pembuatan hukum merupakan pencerminan model masyarakatnya. Menurut Chambliss dan Seidman, model masyarakat dapat dibedakan dalam 2 model, yaitu :

1. Model Kesepakatan Nilai-nilai (*value consensus*), bahwa pembuatan Hukum adalah menetapkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Pembuatan hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang disepakati oleh warga masyarakat.
2. Model Masyarakat konflik, bahwa pembuatan Hukum dilihat sebagai proses adu kekuatan, negara merupakan senjata di tangan lapisan masyarakat yang berkuasa. Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai, Negara tetap dapat berdiri sebagai badan tidak memihak (*value-neutral*).

Teori yang digunakan untuk melakukan analisis teoritis tentang pembentukan hukum dan implementasinya (tentang bekerjanya hukum) didayagunakan untuk melakukan analisis tentang pembentukan hukum sekaligus juga untuk melakukan analisis terhadap implementasi hukum. Menurut teori ini, pembentukan

hukum dan implementasinya tidak akan lepas dari pengaruh atau asupan kekuatan-kekuatan sosial dan personal,<sup>34</sup> terutama pengaruh atau asupan kekuatan sosial politik. Itulah sebabnya kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan dan personal tersebut, terutama kekuatan-kekuatan politik pada saat hukum itu dibentuk.

Berdasarkan model bekerjanya hukum tersebut, oleh Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoretis sebagai berikut:

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

---

<sup>34</sup> Robert B. Seidman & William J. Chamblès, *Law, Order, and Power*, Printed in United States of America, Published Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948

lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi;<sup>35</sup>

Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-saksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

Hukum dan politik yang berpengaruh dan tak dapat dipisahkan dari hukum yang bekerja di dalam masyarakat. Bahwa hukum itu untuk masyarakat, sebagaimana teori *living law*. Fungsi-fungsi hukum hanya mungkin dilaksanakan secara optimal, jika hukum memiliki kekuasaan dan ditunjang oleh kekuasaan politik. Meskipun kekuasaan politik memiliki karakteristik tidak ingin dibatasi, sebaliknya hukum memiliki karakteristik untuk membatasi segala sesuatu melalui aturan-aturannya. Yang demikian agar tidak timbul penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan, sebaliknya kekuasaan politik menunjang terwujudnya fungsi hukum dengan “menyuntikan” kekuasaan pada hukum, yaitu dalam wujud sanksi hukum.

Legitimasi hukum melalui kekuasaan politik, salah satunya terwujud dalam pemberian sanksi bagi pelanggar hukum. Meskipun demikian, jika sudah menjadi hukum, maka politik harus tunduk

---

<sup>35</sup> *Ibid*, 1972.

kepada hukum, bukan sebaliknya.<sup>36</sup> Demikian konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Demikian hukum dan politik saling bergantung dan berhubungan satu sama lainnya, dan saling mendukung ketika hukum bekerja dalam masyarakat, sebagaimana teori Chambliss dan Seidman.

Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan dan ketertiban masyarakat yang tampak dari luar itu, dari dalam didukung oleh lebih dari satu macam tatanan, dari bagan tersebut dapat dijelaskan :

- Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang **pemegang peranan (*role occupant*)** itu diharapkan bertindak. Bagaimana seorang itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi-peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- Bagaimana **lembaga-lembaga pelaksana** itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peranan.
- Bagaimana para **pembuat undang-undang** itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

Salah satu faktor yang mempengaruhi usaha memanfaatkan hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa masyarakat adalah

---

<sup>36</sup> Eko Sugiarto, *Hubungan Hukum dan Politik*, [isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/0207231240.pdf](http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/0207231240.pdf), akses internet tanggal 26 Nopember 2017

kegiatan pejabat penerap sanksi (pemerintah). Tindakan-tindakan pejabat penerap sanksi merupakan landasan bagi setiap usaha untuk mewujudkan perubahan yang efektif di dalam masyarakat dengan menggunakan hukum sebagai sarana.

Di dalam bekerja hukum, maka tidak terlepas dari sistem politik yang ada. Melalui pendekatan sistem politik, suatu masyarakat tidak dilihat hanya terdiri atas satu sistem (misalnya sistem politik saja), melainkan terdiri atas multisistem. Perbedaan dari sistem-sistem ini adalah dari kegiatan-kegiatan yang mendukung proses-proses masing-masing sistem. Sistem politik menyangkut proses-proses dan kegiatan politik, sementara sistem ekonomi adalah proses-proses yang melibatkan kegiatan-kegiatan ekonomi, yaitu kegiatan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Pendekatan sistem berpegangan pada prinsip bahwa tidak mungkin untuk memahami suatu bagian masyarakat secara terpisah dari bagian-bagian lain yang mempengaruhi operasinya. Gagasan inilah yang menjadi pusat utama kerangka teori sistem politik yang dikembangkan David Easton. Peran partai politik, atau budaya politik dalam pemerintahan. Dalam konteks ini, Easton mengemukakan, bahwa ketika kita mulai berbicara tentang kehidupan politik sebagai sistem kegiatan, maka akan muncul konsekuensi terhadap cara yang dapat kita ambil dalam melakukan analisis kerja suatu sistem.



Pengertian sistem politik menurut David Easton masih memegang posisi kunci dalam studi politik negara. Sistem adalah kesatuan seperangkat struktur yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan tertentu. Sistem politik adalah kesatuan (kolektivitas) seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan suatu negara. Pendekatan sistem politik ditujukan untuk memberi penjelasan yang bersifat ilmiah terhadap fenomena politik. Pendekatan sistem politik dimaksudkan juga untuk menggantikan pendekatan klasik ilmu politik yang hanya mengandalkan analisis pada negara dan kekuasaan. Pendekatan sistem politik diinspirasi oleh sistem yang berjalan pada makhluk hidup (dari disiplin biologi).<sup>37</sup>

Di dalam pendekatan sistem politik, masyarakat adalah konsep induk oleh sebab sistem politik hanya merupakan salah satu dari struktur yang membangun masyarakat seperti sistem ekonomi, sistem sosial dan budaya, sistem kepercayaan dan lain sebagainya. Sistem politik sendiri merupakan abstraksi (realitas yang diangkat ke alam konsep) seputar pendistribusian nilai di tengah masyarakat.

Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi.

---

<sup>37</sup> <http://setabasri01.blogspot.co.id/2009/02/kerangka-kerja-sistem-politik-david.html>, diakses pada tanggal 26 Nopember 2017

Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang. Artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya. Diharapkan ketiga elemen tersebut harus berfungsi optimal. Memandang efektifitas hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

*Pertama*, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga ini merupakan kewenangan maupun legitimasi dalam membuat aturan atau undang-undang. Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya. *Kedua*, pentingnya penerap peraturan; pelaksana harus tegas melaksanakan perintah undang-undang tanpa diskriminasi atau equal justice under law. *Ketiga*, pemangku peran; diharapkan mentaati hukum, idealnya dengan kualitas internalization. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksanaan peraturan. Apakah kedua elemen tersebut telah melakukan fungsinya dengan optimal.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, atautkah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal

global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

Pembuatan hukum di sini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya konflik-konflik atau tegangan secara internal. Dimana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakan hukum bukan apa-apa. Namun ketika bertentangan dengan keadaan dimasyarakat maka akan sia-sia juga kelahiran hukum tersebut.

Di dalam penegakan hukum, faktor hukum (*substance*), aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas pendukung penegakan hukum, masyarakat, dan budaya memberikan pengaruh implementasinya dilapangan. Proses penegakan hukum (tahapan pembuatan hukumnya, pemberlakuan dan penegakannya) harus dijalankan dengan baik tanpa pengaruh kepentingan individu dan kelompok. Hukum kemudian diberlakukan dan ditegakkan sebagai sarana untuk merealisasikan kepentingan dan tujuan serta untuk melindungi kepentingan individu, masyarakat, serta bangsa dan negara.

Secara juridis dan ideologis, instansi penegak hukum dan aparat penegak hukum di Indonesia merupakan suatu kesatuan sistem yang terintegrasi dalam membangun satu misi penegakan hukum. Meskipun penegakan hukum secara prinsip adalah satu, namun secara substantif penegakan hukum, penyelesaian perkara akan melibatkan seluruh integritas kepribadian para aparat penegak hukum yang terlibat di dalamnya. Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum dijalankan itu dibuat.

Norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staats-fundamentalnorm*". Dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan berbhineka-tunggal-ikaan, soverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum dari pertimbangan bersifat teknis juridis berlaku apabila norma hukum sendiri memang ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi. Mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Norma hukum berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

## **F. Paradigma Penelitian**

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma *Konstruktivisme*, yaitu pendekatan secara teoritis untuk komunikasi yang dikembangkan Tahun 1970-an oleh Jesse Deli dan rekan-rekan sejawatnya.

Teori *Konstruktivisme* menyatakan bahwa individu melakukan interpretasi dan bertindak menurut berbagai kategori konseptual yang ada dalam pikirannya. Menurut teori ini, realitas tidak menunjukkan dirinya dalam bentuknya yang kasar, tetapi harus disaring terlebih dahulu melalui bagaimana cara seseorang melihat sesuatu.<sup>38</sup> Teori *Konstruktivisme* dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau konstruksi personal (*personal construct*) oleh George Kelly. Ia menyatakan bahwa orang memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.

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

Paradigma *Konstruktivisme* ialah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma *Konstruktivisme* ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Paradigma

---

<sup>38</sup> Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

*Konstruktivisme* dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis.

Menurut paradigma *Konstruktivisme* realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan defenisi sosial.<sup>39</sup>

Paradigma *Konstruktivisme* yang ditelusuri dari pemikiran Weber<sup>40</sup>, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma konstruktivis dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis ini mengatakan bahwa manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas

---

<sup>39</sup> Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm. 13

<sup>40</sup> Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985, hlm. 5

di dalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

Penggunaan *Konstruktivisme* lebih dikarenakan ingin melakukan modifikasi eksperimen terhadap pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi yang berbasis nilai keadilan agar tercipta harmonisasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sehingga tercapai keadilan hukum yang sesuai dengan falsafah dasar Pancasila.

## **G. Proses Penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>41</sup> metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.

Dalam penelitian disertasi ini penulis menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

### **1. Metode Pendekatan**

Pendekatan Penelitian menggunakan pendekatan perilaku hukum yang terjadi di masyarakat (*socio legal research*). Hal ini mengandung dua aspek penelitian, yaitu aspek *legal research* yakni objek penelitian tetap

---

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6



ada yang berupa hukum dalam arti *norm* dan aspek *socio research* yaitu digunakannya metode dan teori-teori ilmu social tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis.<sup>42</sup>

## 2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka hasil penelitian ini nantinya akan bersifat deskriptif analitis yaitu memaparkan, atau menggambarkan peraturan hukum yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut dengan permasalahan penelitian ini.

Penelitian yang bersifat *deskriptif analitis*, yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang menyangkut dengan permasalahan yang diteliti dalam disertasi ini.<sup>43</sup> Penelitian ini melakukan analitis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistimatis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan,<sup>44</sup> mengenai kewenangan pemerintah daerah (otonomi) dibidang pertanahan untuk investasi dan juga UU yang terkait masalah pertanahan tersebut. Spesifikasi penelitian ini juga dikuat dengan *preskriptif*.

---

<sup>42</sup> Zamrani, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81

<sup>43</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Cet. 8, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm 207.

<sup>44</sup> Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1999, hlm 63.

### 3. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya,<sup>45</sup> yang meliputi :
  - 1) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu satu Pintu (DTMPTSP) Kabupaten/Kota di Jawa Tengah;
  - 2) Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah;
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan, meliputi :<sup>46</sup>
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perindustrian;
  - 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
  - 4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah;
  - 5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
  - 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

---

<sup>45</sup> Irawan Soehartono, *Op. Cit*, hlm. 87

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 88

7) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di bidang Penanaman Modal.

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan dengan jalan membaca, mengkaji dan mempelajari undang-undang, peraturan-peraturan birokrasi serta buku-buku yang *relevan* dengan obyek yang diteliti dengan tujuan untuk menggali makna hukum dibalik *teks otoritatif* dan fakta-fakta secara *empirik*.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data.**

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian data primer dan kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual, dan penelitian pendahulu yang berhubungan dengan objek telaah penelitian ini yang dapat berupa norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah (otonomi) dibidang pertanahan untuk investasi dan juga UU yang terkait masalah pertanahan tersebut. Studi dokumen dalam bentuk buku teks, jurnal, makalah dan berbagai artikel yang terbit disejumlah media massa, kamus umum dan kamus Hukum.

Sumber data utama adalah para *stakeholders* yang terkait yang terdiri dari *key-informan* yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah (otonomi) dibidang pertanahan untuk investasi, *informan* selanjutnya ditentukan secara *snowball*, sedangkan data yang digunakan

dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yaitu diperoleh melalui wawancara (*interview*) langsung dengan responden atau narasumber yang berhubungan dengan penelitian ini di antaranya pejabat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DTMPTSP) Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan Pejabat dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, selain itu juga dengan individu khususnya pihak yang mengajukan perijinan penanaman modal untuk investasi.

Penggunaan metode observasi diharapkan memberikan orientasi umum tentang lokasi dan fokus penelitian, dan di samping itu melalui metode ini pula diharapkan dapat diperoleh gambaran tentang situasi, fenomena, peristiwa dan perilaku pendaftaran tanah yang mampu memberikan gambaran tentang fokus penelitian yang hendak dikaji.

Terhadap data primer, digunakan teknik analisis data tipe Strauss dan J. Corbin<sup>47</sup> yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada di lapangan (*field*). Selama dalam penelitian, peneliti menggunakan *analisis interaktif* dengan membuat *fieldnote* yang terdiri atas *deskripsi* dan *refleksi* data.<sup>48</sup> Selanjutnya peneliti akan melakukan klasifikasi data melalui proses *indexing*, *shorting*, *grouping*, dan *filtering*. Setelah data dari hasil penelitian dianggap *valid* dan *reliable*, langkah selanjutnya adalah

---

<sup>47</sup>A. Strauss and J. Corbin, Busir, *Qualitative Research; Grounded Theory Procedure and Techniques*, London, Sage Publikation, 1990, hlm. 19.

<sup>48</sup>HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, Universitas Negeri Sebelasmaret Press, Surakarta, 1990, hlm. 11.

merekonstruksi dan menganalisisnya secara *induktif kualitatif*<sup>49</sup> untuk menjawab problematika yang menjadi fokus studi penelitian ini. Langkah-langkah teknik analisis data penelitian ini mengikuti model interaktif analisis data seperti yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles and A. Michael Huberman,<sup>50</sup> yang bergerak dalam tiga siklus kegiatan, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan atau verifikasi. Simpulan yang dimaksud bukanlah simpulan yang bersederajat dengan generalisasi.

## 5. Teknik Analisis Data

Sebelum analisa dilakukan terlebih dahulu diadakan pemeriksaan dan evaluasi terhadap semua data yang dikumpulkan (primer, sekunder maupun tertier) untuk mengetahui validitasnya. Setelah itu keseluruhan data tersebut akan disistematisasikan sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dengan tujuan untuk memperoleh jawaban yang baik pula.<sup>51</sup> Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode Triangulasi.

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan

---

<sup>49</sup>Induksi ialah cara atau jalan yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengamatan atas hlm-hlm atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian menarik kesimpulan bersifat umum. Lihat, Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm. 57.

<sup>50</sup> Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, 1992, Jakarta, hlm. 22.

<sup>51</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 106.

pengecekan atau pembandingan terhadap data itu.<sup>52</sup> Norman K. Denkin mendefinisikan triangulasi sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda. Menurutnya, triangulasi meliputi empat hal, yaitu:

- (a) Triangulasi metode;
- (b) Triangulasi antar-peneliti (jika penelitian dilakukan dengan kelompok);
- (c) Triangulasi sumber data; dan
- (d) Triangulasi teori.<sup>53</sup>

Metode penelitian dengan teknik triangulasi digunakan dengan adanya dua asumsi yaitu yang pertama, pada level pendekatan, teknik triangulasi digunakan karena adanya keinginan melakukan penelitian dengan menggunakan dua metode sekaligus yakni, metode penelitian kualitatif dan metode penelitian kuantitatif. Hal ini didasarkan karena, masing-masing metode memiliki kelemahan dan kelebihan tertentu, dan memiliki pendapat dan anggapan yang berbeda dalam memandang dan menanggapi suatu permasalahan.

Suatu masalah jika dilihat dengan menggunakan suatu metode akan berbeda jika dilihat dengan menggunakan metode yang lain. Oleh karena itu akan sangat bermanfaat apabila kedua sudut pandang yang berbeda tersebut digunakan secara bersama-sama dalam menanggapi suatu permasalahan sehingga diharapkan dapat memperoleh hasil yang lebih

---

<sup>52</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009, hal. 330

<sup>53</sup> Mudjia Rahardjo, *Triangulasi Dalam Penelitian Kualitatif*, <http://mudjarahardjo.com/artikel/270.html?task=view>, diakses tanggal 17 Desember 2017

lengkap dan sempurna. Pada level pendekatan penelitian, penggabungan metode kuantitatif dan kualitatif dalam sebuah kegiatan penelitian ditujukan untuk menemukan sesuatu yang lebih utuh dari objek penelitian. Asumsi kedua yang mendasari penggunaan tehnik triangulasi yakni, pada level pengumpulan dan analisis data. Pengumpulan dan analisis data membutuhkan sebuah prosedur untuk menguji hasil analisis data.

Selanjutnya menurut Widhi Handoko menjelaskan bahwa bentuk dan strategi penelitian terarah pada penelitian kualitatif ini bersifat deskriptif yang mengarah pada pendeskripsian secara rinci dan mendalam baik pada kondisi maupun proses, dan juga hubungan atau saling keterkaitannya mengenai hal-hal pokok yang ditemukan pada sasaran penelitian. Metode ini dipilih karena adanya ketepatan strategi dengan hasil yang ingin dicapai dan kesesuaiannya dengan paradigma yang digunakan. Penelitian yang digunakan merupakan penelitian lapangan yang berjenis penelitian kebijakan dengan bentuk studi kasus terpancang tunggal karena karakteristik lokasi atau konteksnya yang seragam.<sup>54</sup>

Proses penelitian dengan metode kualitatif ini akan berdasarkan pada panduan prosedur yang sistematis sesuai dengan teori Creswell.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Widhi Handoko, *Rekonstruksi Kebijakan Hukum Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial* (Studi Tentang Stelsel Publisitas Negatif Berunsur Positif Pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional), Desertasi Program Doktoral Ilmu Hukum, Undip, 2010, hlm. 46-47, dalam Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007. lihat dalam Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Introduction: Entering The Field of Qualitative Research*, Sage Publikation, California, 1994, lihat pula dalam H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Penerbit Universitas Sebelas Maret, 2006, hlm. 11-23

<sup>55</sup> Creswell, J.W. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Second Edition. SAGE Publications, 2007. Dalam Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln,

Pada metode ini keseluruhan perspektif akan dilihat dalam sudut pandang tahapan penelitian yang saling bertautan dan memiliki keterhubungan kuat dengan data-data utama penelitian agar menghasilkan justifikasi yang koheren. Berkaitan dengan hal tersebut maka pada metode penelitian kualitatif ini akan digunakan model perbedaan triangulasi agar dapat menghasilkan sebuah justifikasi yang koheren dalam mengartikan komponen utama bagi konsep pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi yang berbasis nilai keadilan agar tercipta sinkronisasi dan harmonisasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

#### **H. Orientasi/Keaslian Penelitian**

Indonesia sebagai negara yang sedang membangun sehingga apapun yang terjadi ukurannya, perubahan adalah ciri tetap dari pembangunan, proses perubahan akan berfungsi bagi pembangunan. Proses pembangunan akan berfungsi bagi pembangunan apabila perubahan tersebut berjalan dengan teratur, sehingga dengan demikian hukum tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Terkait hal tersebut berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“REKONSTRUKSI PENGATURAN PEROLEHAN HAK ATAS TANAH UNTUK INVESTASI PADA ERA OTONOMI DAERAH BERBASIS NILAI KEADILAN SOSIAL”** ini belum pernah dilakukan dalam topik dan



permasalahan-permasalahan yang sama, oleh karena itu penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun penelitian lain yang terkait hal tersebut antara lain adalah :

**Tabel 1**  
**Matriks Original / Keaslian Penelitian**

| Penelitian Terdahulu |  |  |   | Penelitian Sekarang   |
|----------------------|--|--|---|---|
| No.                  | Peneliti / Penulis                           | Judul Penelitian   | Hasil Penelitian  | Unsur Kebaruan  |
| 1.                   | NANI<br>ROSITA<br>SARAGIH<br>(USU-<br>MEDAN) | KAJIAN YURIDIS<br>PEROLEHAN<br>TANAH BAGI<br>PERUSAHAAN<br>PENANAMAN<br>MODAL DALAM<br>NEGERI DI KOTA<br>MEDAN | <p>Hasil Penelitian menunjukkan bahwa dari kerangka hukum yang ada saat ini sebagai bukti bahwa Pemerintah secara konsisten memperjuangkan pembangunan dalam hal ini yang dilakukan oleh penanaman modal demi tercapainya kemakmuran bagi rakyat, terlihat dengan banyaknya perubahan-perubahan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama, namun demikian seharusnya diikuti dengan pencabutan secara tegas sehingga diperoleh kemudahan peraturan mana yang dipedomani.</p> <p>Tata cara perolehan tanah dapat dilakukan dengan cara pemindahan hak yaitu melalui proses penurunan hak kemudian dilakukan peralihan hak atas tanahnya yang sudah sesuai dengan hak yang dibutuhkan oleh perusahaan PMDN, atau cara penyerahan/pelepasan hak melalui proses penyerahan/pelepasan hak atas tanahnya kepada negara sehingga tanah yang sudah diserahkan atau dilepaskan tersebut berubah status menjadi tanah negara yang kemudian dengan berdasarkan pada kesepakatan sebelumnya bahwa tanah tersebut dimohonkan oleh perusahaan PMDN.</p> | Penelitian ini kerangka hukum dan tata cara perolehan tanah serta faktor pertimbangan yang mempengaruhi cara perolehan tanah bagi Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri di Kota Medan |

|    |                        |   |   |  |
|----|------------------------|---|---|--|
|    |                        |   | <p>Untuk memudahkan bagi masyarakat atau penanam modal hendaknya tata cara perolehan tanah ini menyajikan prosesnya dalam petunjuk secara tertulis, dengan memberikan keterangan cara perolehan apa yang sebaiknya dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor keadaan dilapangan.</p>  |  |
| 2. | FIRMAN MUNTAQO (UNAIR) | POLITIK HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK INVESTASI DI ERA OTONOMI DAERAH | <p>Kebijakan Pemerintah dalam pengaturan mengenai pertanahan dalam penanaman modal dan investasi di Indonesia semakin penting untuk meningkatkan minat investor di Indonesia dan pengembangan pasar modal itu sendiri. Mengingat tanah memiliki arti yang sangat penting dalam investasi, maka kebijakan pemerintah harus diorientasikan bagi kemudahan investasi. Perubahan itu ditandai dengan ditetapkannya Undang Undang Penanaman Modal No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Selanjutnya disebut sebagai UU Penanaman Modal) yang pro investor, dengan memberikan kemudahan perizinan, proporsi kepemilikan capital di atas 75 persen, serta ijin penggunaan tanah lebih dari 25 tahun, adalah merupakan kebijakan dari pemerintah dalam rangka peningkatan penanaman modal untuk mengubah potensi ekonomi menjadi suatu kekuatan yang riil, baik menggunakan modal yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri. Undang Undang Penanaman Modal berusaha untuk mengakomodir peraturan-peraturan yang ada sebelumnya, seperti UU No. 1 Tahun 1967 jo. UU No. 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing, dan UU No. 6 Tahun</p> | <p>Penelitian ini mengenai kendala pengadaan tanah untuk inestasi di daerah. Seringkali investasi didaerah terhambat karena ketidakjelasan prosedur dan proses pengadaan tanah</p> |

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  |  |  | <p>1968 jo UU No. 12 Tahun 1970 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Aturan dalam UU Penanaman Modal diperlakukan bagi penanaman modal di seluruh Indonesia, dengan ketentuan hanya terbatas pada penanaman modal secara langsung , kebijakan mengenai penanaman modal ini bertujuan menciptakan penanaman modal yang kondusif, promotif , memberikan kepastian hukum dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.</p> |  |
|--|--|--|---|--|

## **I. Sistematika Penulisan**

Penulisan disertasi ini dibagi dalam 5 (lima) bab, yakni sebagai berikut:

Bab I, pendahuluan membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, orisinalitas/keaslian penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II, kajian pustaka yang akan dibahas tentang kajian teoritis tentang hak atas tanah, otonomi daerah, penanaman modal dan investasi.

Bab III, pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah belum sinkron dan harmonis.

Bab IV penyebab terjadinya ketidak sinkron dan ketidak harmoni pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah belum sinkron dan harmoni serta akibatnya.

Bab V rekonstruksi pengaturan perolehan hak atas tanah untuk investasi yang berbasis nilai keadilan sosial agar tercipta harmonisasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Bab VI, sebagai Penutup akan mengemukakan Simpulan, beberapa Saran dan Implikasi Kajian Disertasi.