

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pendahuluan

Seiring dengan berjalannya roda reformasi dalam bidang hukum, terjadi pergeseran pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi yang bergulir sejak di berlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kemudian di ubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹ Diubah kembali dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008, kemudian menjadi No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Secara umum “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”²

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab didaerah secara proposional yang diwujudkan dengan pembagian, pengaturan dan pemanfaatan sumber daya nasional

¹ Utang Rosidin, Otonomi Daerah dan Desentralisasi. Bandung: CV. Pustaka Setia. 2010 hlm.5

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah.

yang berkeadilan dan dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas bantuan.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsive biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang bersifat teknis sedangkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ elitis memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.³

Kabupaten Bekasi merupakan salah satu daerah yang terletak di Provinsi Jawa Barat pun telah mewujudkan semua yang diamanatkan oleh peraturan yang lebih tinggi terkait pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (desentralisasi) tersebut. Kabupaten Bekasi memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk didalamnya menjalankan roda pemerintahan dengan mewujudkan asas demokrasi. Memang tetapi ada beberapa kewenangan yang memang tidak menjadi kewenangan pemerintah daerah seperti yang disebutkan dalam pasal 9 dan pasal 10 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah seperti urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolute, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan absolute terdiri

³ *Ibid.*, hlm. 32

dari: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.⁴

Dalam upaya mendukung memajukan perkembangan negara, kabupaten Bekasi telah banyak mengeluarkan produk hukum. Salah satunya adalah mengeluarkan nya Perda No.12 Tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah. Hal ini didasarkan pada kepentingan negara untuk mengelola dan mensejahterakan rakyatnya.

Dalam konteks wilayah kabupaten, penataan ruang wilayah kabupaten Bekasi merupakan penjabaran dari kebijakan dan strategi penyelenggaraan penataan ruang wilayah Nasional dan Provinsi Jawa Barat. Oleh karenanya dalam penyelenggaraan penataan ruang wilayah kabupaten Bekasi perlu mengakomodir kepentingan nasional, kepentingan Provinsi Jawa Barat, kepentingan Kabupaten Bekasi, serta keselarasan dan keterpaduan dengan penyelenggaraan penataan ruang wilayah kabupaten yang berbatasan dengan Kabupaten Bekasi sebagai suatu kesatuan sistem wilayah yang lebih luas untuk menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan dan keterpaduan antar daerah, antar pusat dan daerah, antar sektor dan antar pemangku kepentingan.

Didalam Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang

⁴ Undang-Undang No.23 Tahun 2014, *Op.Cit.*, hlm.10

pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki setiap orang.

Perubahan fungsi ruang tersebut tidak hanya mempunyai makna penting bagi ruang itu sendiri tetapi juga terdapat muatan hukum, khusus nya menyangkut hak-hak masyarakat seperti ganti rugi. Terdapat kecenderungan penyusunan RUTKR terlalu bersifat fleksible, sehingga optimalisasi pemanfaatan ruang tidak terlihat.⁵

Kota atau Kabupaten awalnya tidak lebih dari suatu pemukiman atau desa-desa yang secara umum tersebar disekitar Kawasan akan tetapi karena nilai strategis dan potensi yang dimilikinya, maka desa tersebut perlahan tapi pasti tumbuh menjadi ramai dan membentuk suatu kota atau perkotaan. Pada beberapa tempat pertumbuhannya bahkan sangat cepat sekali dan menjadi suatu perkotaan dengan aktivitas dan kegiatannya yang sangat ramai. Terdapat tiga factor utama yang menyebabkan berbagai permasalahan muncul di daerah perkotaan, yaitu pertumbuhan penduduk, bertambahnya aktivitas yang bertambah luasnya ukuran wilayah terbangun perkotaan. Berdasarkan segi pertumbuhan penduduk, hal ini disebabkan oleh pertumbuhan alamiah akibat proses kelahiran dan kematian, tetapi untuk daerah perkotaan, migrasi, khususnya urbanisasi mempunyai pengaruh jauh lebih besar dan menyebabkan penduduk perkotaan berkembang pesat. Akibat urbanisasi pula, pada tahun 2008, untuk pertama kalinya penduduk dunia lebih dari

⁵ S. Hermawan, "Beberapa Masalah Hukum Dalam Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTKR) Kotamadya Bengkulu", *Jurnal Penelitian Hukum Universitas*, Bengkulu: Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.

50% berada didaerah perkotaan. Diindonesia sendiri, saat ini diperkirakan 41% penduduk tinggal didaerah perkotaan. Khusus jawa-bali 55% penduduk berada didaearah perkotaan. Tahun 2025 diperkirakan 65% penduduk akan menghuni perkotaan terutama di 16 kota besar yang ada di Indonesia.

Pertumbuhan jumlah penduduk, akibat migrasi dari desa ke kota (urbanisasi) telah menyebabkan pemadatan jumlah penduduk perkotaan (urban densification) dan pembekakan atau pemekaran Kawasan pinggiran (urban sprawling). Tidak jarang pemekaran wilayah sampai membentuk suatu kota atau kabupaten baru. Di Indonesia, hingga tahun 2009 terdapat penambahan 165 kabupaten baru 34 kota baru.

Pengembangan wilayah terbangun sangat mendesak untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan tempat-tempat aktivitas lainnya dan ini telah mengorbankan keberadaan jalur hijau maupun area persawahan. Ruang hijau yang diamankan harus 30% (UU 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang) sulit dapat dipenuhi oleh kota-kota yang ada d Indonesia. Perencanaan tata ruang perkotaan selama ini di Indonesia, yang menghasikan produk rencana tata ruang wilayah (RTRW), berbasis perencanaan komprehensif rasional.

Didalam Perda No 12 Tahun 2011 pasal 8 ayat 7 didalam poin b dan c ditegaskan gaskan bahwa:

- b). mempertahankan kawasan pertanian lahan basah dan/atau beririgasi teknis;
- c). mengendalikan alih fungsi lahan sawah menjadi kegiatan budi daya lainnya;

akan tetapi dalam praktik dilapangan banyak ditemukan penyimpangan-penyimpangan seperti pembangunan perumahan di lahan basah yang tidak untuk peruntukan nya, seperti daerah sukatani. Dalam rencana tata ruang wilayah disebutkan bahwa daerah tersebut tetap di pertahankan sebagai kawasan lahan basah. Akan tetapi dalam praktiknya justru lahan basah tersebut habis di bangun perumahan. Hal ini jelas menyalahi aturan pola ruang perda tersebut.

Salah satu perwujudan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan pada tiap pemerintah daerah adalah dengan membuat peraturan daerah yang berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 serta UU No.32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, begitu pula dikabupaten Bekasi pemerintah daerah membuat peraturan demi menunjang dan memberi kepastian hukum dalam pembangunan berkelanjutan. Rencana detail tata ruang kota adalah rencana pemanfaatan ruang kota secara terperinci, yang selanjutnya disusun untuk meniadakan perwujudan ruang dalam rangka pelaksanaan program pembangunan kota kabupaten.

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bekasi 2010-2030 tidak terlepas dari hasil evaluasi terhadap RTRW Kabupaten Bekasi Tahun 2003-2013 yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 4 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 4 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi Tahun 2003-2013. Evaluasi yang dilakukan pada hakikatnya untuk menilai kinerja penataan ruang, yang pada kenyataannya masih terdapat penyimpangan-penyimpangan baik terkait struktur maupun pola ruang.

Dari aspek dinamika pembangunan dalam lingkup internal, sebagian telah diakomodir didalam Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 4 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi Tahun 2003 – 2013, dan beberapa hal perlu diantisipasi dan direspon didalam suatu rencana tata ruang yang mampu menjamin keberlangsungan pelaksanaannya dalam mendukung perwujudan tujuan penataan ruang wilayah Kabupaten Bekasi jangka panjang.

Dalam konteks dinamika eksternal yang mencakup konstelasi global, nasional, dan regional, baik dalam rangka penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan akuntabel; tuntutan era pasar global (*global trading*); fenomena megapolitan, konurbasi yang tidak lagi mendudukan batas administrasi wilayah sebagai persoalan/hambatan dalam melakukan kegiatan pembangunan, interaksi atau sistem aktifitas penduduk, ataupun kerjasama yang melibatkan dua atau lebih wilayah dalam lingkup regional, nasional maupun global/internasional di berbagai bidang. Berkembangnya kawasan industri di wilayah Kabupaten Bekasi, tumbuh dan berkembangnya sektor properti di wilayah ini baik investor dalam negeri maupun investor asing, memberikan konsekuensi tereksplorasinya sumber daya alam, sumber daya energi, sumber daya air, sumber daya manusia dan sumber daya lainnya; kebutuhan pembangunan infrastruktur utama dan infrastruktur pendukung; alokasi peruntukkan lahan untuk kegiatan pembangunan; hingga dukungan perangkat kebijakan seperti dalam bentuk insentif untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Disatu sisi, perkembangan yang dinamis ini merefleksikan wujud hasil-hasil pembangunan ataupun memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi, namun disisi lain sejauh mana rencana tata ruang mampu mengakomodir tuntutan dan perilaku pasar tanpa mengesampingkan aspek pertimbangan daya dukung lingkungan serta keseimbangan lingkungan dalam rangka mendukung terwujudnya tujuan pembangunan wilayah jangka panjang.

Dinamika eksternal lainnya, diantaranya dipengaruhi adanya perubahan paradigma dalam penataan ruang sehubungan dengan terbitnya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menggantikan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; serta beberapa peraturan perundangan baru yang terkait, termasuk Norma-Standar-Prosedur-Kriteria (NSPK) bidang penataan ruang.

Untuk permasalahan yang berkaitan dengan peraturan daerah yang telah disebutkan diatas, maka telah terjadi tindakan penyalahgunaan wewenang oleh para pihak yang tidak bertanggung jawab karena tidak mengindahkan peraturan daerah yang berlaku, hal tersebut tentu saja banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor salah satunya adalah ketidak efektifan pemerintah dalam melakukan pengawasan, sehingga dalam berlangsungnya implementasi perda tersebut tidaklah berjalan secara optimal. Oleh karena itu dengan adanya permasalahan tersebut penulis mengambil judul penelitian :

“Implementasi Perda No.12 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi Ditinjau Dari Perspektif Siyasa Dusturiyah Studi Kasus Perizinan Di Kecamatan Sukatani Kabupaten Bekasi”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah No. 12 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi?
2. Apa Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Implementasi Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Implementasi Peraturan Daerah No. 12 tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi?

C. Tujuan Penelitian

Peneliti berharap daapat memberikan informasi yang lengkap dan lebih memadai seputar Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2011 tentang, rencana tata ruang wilayah kabupaten Bekasi adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sejauh mana prosedur perizinan Perda 12 Tahun 2011 tentang, rencana tata ruang wilayah kabupaten Bekasi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang melatarbelakangi terbentuknya Perda No. 12 Tahun 2011 tentang, rencana tata ruang wilayah kabupaten Bekasi.
3. Untuk mengetahui Tinjauan siyasah dusturiyah terhadap upaya pemerintah dalam implementasi Perda No. 12 Tahun 2011 tentang, rencana tata ruang wilayah kabupaten Bekasi.

D. Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan mengenai Bagaimana upaya pemerintah dalam mengimplmentasikan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah sehingga dapat menilai kesesuaian antara yang seharusnya dilaksanakan berdasarkan peraturan atau undang-undang dan aplikasi yang ada dilapangan.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang politik hukum yang melatarbelakangi terbentuknya peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman baru mengenai tinjauan islam terhadap terbentuknya peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah, yang diharapkan menjadi masukan terhadap pemangku kebijakan dalam membuat kebijakan yang baik.

E. Kerangka Berfikir

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku Tachjan bahwa studi kebijakan publik tersebut dapat dipahami dari dua perspektif, yakni ;Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan

publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Terkai dengan banyak sekali faktor yang ada di dalam implementasi, maka pada bagian ini ada beberapa teori implementasi kebijakan yang dijadikan sebagai landasan pijak dalam penelitian ini.

1. Model George C. Edwards III

Edwar III, mengemukakan : *“In our approach to the study of policy implementation, we begin in the absrtact and ask : What are the precondition for succsesful policy implemetation? What are primary obstacles to succsesfull policy implementation?”* Setidaknya George C. Edwards III mengatakan bahwa di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik

Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni : *Communication, Resources, Disposition or Attitudes, and bureaucratic Structure*” menjelaskan empat faktor dimaksud yakni komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, struktur.

2. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn

Van Meter dan Van Horn, “Merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.”

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005:99) mengemukakan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) Sumberdaya, 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, 4) Karakteristik agen pelaksana, 5) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, 6) Sikap para pelaksana.

3. Model Merilee S. Grindle

Grindle mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi.

Dalam teori ini Grindle memandang bahwa suatu implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam teorinya itu Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

Isi kebijakan menurut Grindle mencakup: 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, 3) Derajat perubahan yang diinginkan, 4) Kedudukan pembuat kebijakan, 5) Siapa pelaksana program, 6) Sumber daya yang dikerahkan. 7) 4. Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Pandangan David L. Weimer dan Aidan R. Vining yang mengemukakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni: 1) Logika kebijakan, 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasionalkan, dan 3) Kemampuan implementator kebijakan.

Tiga kelompok di atas masing-masing logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dan kemampuan implementor kebijakan harus senantiasa menjadi fokus perhatian dari pengambil kebijakan.

4. Model Charles O. Jones

Jones mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Menurut Jones ketiga aktivitas tersebut dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Tiga aktivitas dimaksud adalah :

- 1) Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan,
- 2) Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan

- 3) Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Berbicara kebijakan pemerintah pasti tidak terlepas dari suatu politik hukum, politik hukum bisa dikatakan dengan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan serta pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Politik hukum baru yang berisi upaya pembaruan hukum menjadi keharusan ketika pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia di proklamasikan sebagai negara merdeka dengan Undang –Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasarnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaharuan dan pergantian atas hukum-hukum peninggalan Jepang dan Belanda, sebab jika dilihat dari sudut tata hukum maka proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total, perubahan tersebut merupakan bagian terpenting dalam politik hukum nasional, sebab hukum-hukum yang telah ada ketika proklamasi kemerdekaan dipengaruhi dan bercampur baur dengan sistem hukum dan ideologi yang tidak sesuai dengan Pancasila.

Perubahan politik hukum di daerah berawal dari sejak awal kemerdekaan, politik hukum daerah senantiasa digariskan melalui proses yang tidak pernah selesai dan selalu berubah dan diubah sesuai dengan kondisi konfigurasi politik.⁶

⁶Abdul Latif. *Politik Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika. 2014., hlm. 96

Maka pemerintah daerah harus memiliki konsep dalam menetapkan kebijakan public, ada beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan public menurut Young dan Quiin yaitu, setiap kebijakan public dapat berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat serta kebijakan public pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial, dan juga kebijakan public berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan.⁷

Didalam pelaksanaan perda tersebut harus memperhatikan pula kebiasaan masyarakat setempat, hal ini dilakukan agar setiap kebijakan yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan adat istiadat yang berlaku. Sehingga dari hal itu, perlu adanya kesesuaian antara berbagai macam hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Karena titik keberhasilan dari suatu kebijakan ada di dalam prosesnya bukan hasil yang didapat. Karena pengendalian itu termasuk kedalam kewajiban pemerintah dan pemerintah sebagai actor dari segala kebijakan sebagai abdi masyarakat untuk mensejahterakan masyarakat dari satu Negara kesejahteraan. Rasyid berpendapat bahwa pelayanan berkenaan dengan usaha pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang menjamin bahwa warga masyarakat dapat melaksanakan kehidupan secara wajar dan ditunjukkan juga untuk membangun dan memelihara keadilan didalam masyarakat.⁸

⁷ Edi Suharto. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung; Alfabeta. 2014., hlm. 45

⁸ Sumardi. *Sosologi Pemerintahan*. Bogor; Ghalia Indonesia. 2013., hlm. 70

Berdasarkan setiap peraturan perundang undangan di Indonesia baik itu undang-undang, peraturan pemerintah, perda dan sebagainya biasanya dilator belakangi oleh masalah terkait keadaan social yang terjadi di masyarakat selain itu beberapa pakar meyebukan bahwa setiap perundang-undangan juga di latarbelaangi oleh adanya suatu politik hukum Moh. Mahfud MD menyebutkan:.

Politik Hukum (dikaitkan di Indonesia) adalah sebagai berikut :

- a) Bahwa definisi atau pengertian hukum juga bervariasi namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antara berbagai pengertian yang ada atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan.
- b) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada , termasuk penegasan Bellefroid dalam bukunya *Inleinding Tot de Fechts Weten Schap in Nederland*

Mengutarakan posisi politik hukum dalam pohon ilmu hukum sebagai ilmu. Politik hukum merupakan salah satu cabang atau bagian dari ilmu hukum, menurutnya ilmu hukum terbagi atas :

1. Dogmatika Hukum
2. Sejarah Hukum
3. Perbandingan Hukum
4. Politik Hukum
5. Ilmu Hukum Umum

Sedangkan keseluruhan hal diatas diterjemahkan oleh Soeharjo sebagai berikut:

1. Dogmatika Hukum

Memberikan penjelasan mengenai isi (in houd) hukum , makna ketentuan – ketentuan hukum , dan menyusunnya sesuai dengan asas – asas dalam suatu sistem hukum.

2. Sejarah Hukum

Mempelajari susunan hukum yang lama yang mempunyai pengaruh dan peranan terhadap pembentukan hukum sekarang. Sejarah Hukum mempunyai arti penting apabila kita ingin memperoleh pemahaman yang baik tentang hukum yang berlaku sekarang .

3. Ilmu Perbandingan Hukum

Mengadakan perbandingan hukum yang berlaku diberbagai negara , meneliti kesamaan, dan perbedaanya.

4. Politik Hukum

Politik Hukum bertugas untuk meneliti perubahan – perubahan mana yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar memenuhi kebutuhan – kebutuhan baru didalam kehidupan masyarakat.

5. Ilmu Hukum Umum

Tidak mempelajari suatu tertib hukum tertentu , tetapi melihat hukum itu sebagai suatu hal sendiri, lepas dari kekhususan yang berkaitan dengan waktu dan tempat. Ilmu Hukum umum berusaha untuk menentukan dasar-

dasar pengertian perihal hukum , kewajiban hukum , person atau orang yang mampu bertindak dalam hukum, objek hukum dan hubungan hukum. Tanpa pengertian dasar ini tidak mungkin ada hukum dan ilmu hukum.

Berdasarkan atas posisi ilmu politik hukum dalam dunia ilmu pengetahuan seperti yang telah diuraikan , maka objek ilmu politik hukum adalah “ HUKUM “.Hukum yang berlaku sekarang , yang berlaku diwaktu yang lalu, maupun yang seharusnya berlaku diwaktu yang akan datang.Yang dipakai untuk mendekati / mempelajari objek politik hukum adalah praktis ilmiah bukan teoritis ilmiah.

Sebagai sumber pokok ajaran islam, pada hakikatnya alqur’an secara tekstual tidak menetapkan negara dengan cara bernegara secara lengkap dan jelas, tetapi ide dasar tentang hidup bernegara dan pemerintahan diungkap oleh Al-qur’an, bahkan nama sistem pemerintahannya pun disebutkan. Dari ide dasar itulah, *fiqh siyasah* dikembangkan menjadi ilmu pengetahuan yang membicarakan politik dan bernegara (Hukum Tata Negara).⁹

Oleh sebab itu, objek kajian dari *fiqh siyasahnya* meliputi aspek pengaturan hubungan antarwarga negara dengan warga negara yang lain, hubungan antara warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstren antara negara dalam berbagai bidang kehidupan. Dari permasalahann seperti itu, tampak bahwa kajian siyasah memusatkan perhatian pada pusat pengaturan.¹⁰

⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*. Bandung; CV. Pustaka Setia. 2008. Hlm. 13

¹⁰ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*. Jakarta; Kencana Prenada Media Group. 2003. Hlm. 29

Pada intinya setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah/ pemangku kekuasaan baik itu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif harus didasari untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat yang bersifat umum serta menghilangkan kemafsadatan dari mereka (*iqamah al-mashalih wa izalah al-mafasid*). Berkenaan dengan pola hubungan antara manusia yang menuntut pengaturan *siyasah*, maka *fiqh siyasah dusturiyah* adalah mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara.¹¹

Dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat administrasi negara dalam membuat kebijakan, ada asas- asas yang harus dipegang, asas asas siyasah dusturiyah yang dapat menunjang dan focus pada hal tersebut adalah yaitu:

1. Asas Legalitas

Setiap tindakan administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan tertulis yang menandainya), terlebih untuk negara hukum (Indonesia) sehingga asas legalitas merupakan hal yang paling utama dalam tindakan pemerintah.

Legalitas yang diterapkan akan sangat bergantung pada rezim yang sedang berkuasa, sehingga pemberlakuan hukum akan sangat bergantung pada nash-nash atau pasal-pasal yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sebagai mana konsepsi islam yang dulu di cita citakan

¹¹ A. Djazuli. *Op Cit.*, hlm. 31

kaum santri, bahwa syariat menjadi panglima dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹²

2. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Asas ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika, yang merupakan norma tidak tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian yang pokok bagi pelaksanaan hukum tata pemerintahan atau administrasi negara, dan merupakan bagian yang terpenting bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Dengan demikian yang dimaksud asas merupakan permulaan suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar tujuan berfikir, berpendapat, dan sebagainya. Pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan kekuasaan negara harus berdasarkan:¹³

- a. Ketertiban dan kepastian hukum dalam pemerintahan.
- b. Perencanaan dalam pembangunan.
- c. Pertanggung jawaban, baik oleh pejabat dalam arti luas maupun oleh pemerintah
- d. Pengabdian pada kepentingan masyarakat.
- e. Pengendalian yang meliputi kegiatan pengawasan, pemeriksaan, penelitian, dan penganalisaan.
- f. Keadilan tata usaha/administrasi negara
- g. Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

¹² *Ibid.*, hlm. 591.

¹³ *Ibid.*, hlm.30

Di Indonesia, asas-asas tersebut hendaknya digunakan oleh para aparatur penyelenggara kekuasaan negara dalam menentukan perumusan kebijakan publik pada umumnya serta pengambilan keputusan pada khususnya. Suyuti putulungan menyebutkan dasar dari al-quran yang dijadikan prinsip-prinsip umum pembuatan dan pelaksanaan kebijakan seorang pemimpin dalam mewujudkan kemaslahatan warga negara dalam siyasah, diantaranya kedaulatan tertinggi di tangan allah SWT. Al-quran menetapkan bahwa ketaatan tidak boleh tidak hanya kepada allah dan wajib mengikuti undang-undangnya.

Diterangkan dalam surat an-nisa [4] ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ

بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ

إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Artinya:

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (Qs: an-nisa:58).

F. Langkah- Langkah Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Menurut Moleong penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang terjadi pada subjek penelitian misalnya: perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistic dan dengan suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu untuk memberikan data yang seteliti mungkin. Data yang dikumpulkan bisa berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Dengan demikian, laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut.¹⁴

Metodologi penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan riset kebijakan secara deskriptif dan explanatif. Desain penelitian ini menggunakan model CIPP sebagaimana yang diformulasikan oleh Stufflebeam yang meliputi contex, input, process dan product (CIPP) melalui tahapan kegiatan yang diharapkan bisa dilaksanakan secara konsisten. Teknik analisa data dalam penelitian ini sebagai berikut:

a) Reduksi Data

¹⁴ Moleong, L. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya. 2000

Yaitu data dan laporan lapangan kemudian direduksi, dirangkum, dan kemudian dipilah-pilah hal yang pokok, difokuskan untuk dipilih yang terpenting kemudian dicari tema atau polanya (melalui proses penyuntingan, pemberian kode dan pentabelan). Reduksi data dilakukan terus menerus selama proses penelitian berlangsung.

b) Penyajian Data

Dalam proses ini dimaksudkan agar lebih mempermudah bagi peneliti untuk dapat melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian.

c) Penarikan kesimpulan/Verifikasi

Tahapan ini dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian dilakukan. Dimana peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan.

d) Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Tahapan ini dilakukan pengujian keabsahan data penelitian menggunakan teknik observasi langsung dan observasi tidak langsung.