

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa diharapkan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik dan kompleks. Pemerintah memiliki badan wewenang untuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dengan telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintah ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab. Perubahan paradigma di atas menuntut pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan unsur-unsur pemerintahan lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal khususnya.

Salah satu cita-cita perjuangan bangsa Indonesia adalah terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seiring dengan tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata. Negara Republik Indonesia sejak dilahirkan (Proklamasi) telah menetapkan bahwa Landasan Konstitusional Negara ini adalah ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang memuat aturan-aturan yang berkaitan dengan hal-hal yang mencakup pengertian konstitusi. Kumpulan norma hukum yang mengatur alokasi fungsi, kekuasaan, serta tugas berbagai lembaga negara, serta yang menentukan hubungan antar lembaga negara tersebut dengan rakyat.¹

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi sebuah dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah. Pembentukan pemerintahan daerah bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, salah satunya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata. Bung Hatta menjelaskan bahwa wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan dari

¹Brama, Michael, Pelaksanaan Pemerintah Daerah Dan Penerapan Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Daerah. Jurnal Hukum Unsrat. Vol. 22 No.5 tahun 2016 hlm-28

pemerintahan rakyat adalah dalam keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya, rakyat memerintah dirinya sendiri. Kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah bukan kedaulatan yang keluar dari pokoknya, melainkan kedaulatan yang datang dari kedaulatan rakyat yang lebih atas. Dengan demikian, kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat daerah ini tidak boleh bertentangan dengan garis-garis besar yang telah ditetapkan dalam garis-garis haluan negara.²

Pemerintah Daerah dalam proses mewujudkan tujuannya, berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, sesuai dengan Pasal 18 ayat (6). Peraturan-peraturan tersebutlah yang dapat membantu tercapainya tujuan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata. Untuk mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan aspirasi masyarakat, pemerintah daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal pengaturan di bidang Peraturan Perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda) merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.³

Seiring dengan berjalannya waktu kota Bekasi menjadi tempat singgah dari para pendatang dari berbagai daerah untuk megadu nasib di daerah ibu kota Jakarta. Karena Bekasi menjadi daerah kota penyanggah bagi ibu kota, maka dari itu perkembangan kota pun menjadi lebih pesat pembangunannya untuk mendukung arus urbanisasi. Dalam hal tersebut demi terwujudnya bangunan gedung yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan yang serasi dan selaras dengan lingkungannya maka setiap penyelenggara bangunan wajib memunaikan prosedur-prosedur-prosedur yang sesuai dengan ketentuan di dalam izin mendirikan bangunan.

Namun dalam praktiknya masih banyak oknum-oknum di wilayah Kota Bekasi yang tidak megindahkan prosedur-prosedur pada ketentuan izin mendirikan

²Sujanto, *Cakrawala Otonomi Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 1988) hlm-48

³Rosidin Utang, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*(Bandung: Pustaka Setia, 2019) hlm-37

bangunan dalam proses pembangunan maupun setelah membangun (renovasi). Entah yang membangun oleh pihak perorangan atau badan hukum, padahal sudah ada dasar hukum yang menentukan prosedur-prosedur mendirikan bangunan dan dijelaskan pula jenis-jenis bangunannya yang terdapat di Perda No. 4 Tahun 2017. Hal tersebut dibenarkan oleh Pak Cecep Juandi selaku pengawas bangunan dan Gedung Dinas Tata Ruang Kota Bekasi, ketika di konfirmasi dikantornya. “Betul masih banyak bangunan-bangunan yang melanggar IMB ketika saya melaksanakan pengawasan dilapangan.”⁴

Masyarakat dapat melihat dengan jelas ketentuan-ketentuan mengenai IMB agar lebih paham, pada Peraturan Daerah No. 04 tahun 2017 dari mulai penjelasan istilah-istilah teknis, dan jenis bangunan, penjelasan prinsip dan fungsi IMB, lingkup penyelenggaraan IMB, dan prosedur permohonan IMB. Peneliti dalam proses awal berhasil menemukan penyimpangan ketentuan dan melahirkan pelanggaran-pelanggaran khususnya bangunan yang berjenis usaha dan non-usaha dari Bagian Pengendalian DISTARU, terdapat 62 dari 673 bangunan yang melanggar di tahun 2019 dan 42 bangunan dari 699 yang melanggar IMB.⁵ Padahal bagi pihak penyelenggara bangunan orang maupun badan hukum yang ingin membangun bangunan usaha dan non-usaha dalam prosedur perizinannya akan mendapatkan berkas rekomendasi teknis. Yang mana berkas tersebut harus dijadikan acuan dalam mendirikan banguannya karena sudah melalui kajian sebelumnya oleh dinas terkait yaitu dinas tata ruang, demi menjaga tata raung kota dan menjaga lingkungan sekitar agar sesuai sebagaimana mestinya.

Dalam penalaran awal setelah melakukan observasi bahwa, peneliti mendapati ketidakselarasan antara pemerintah dan masyarakat maupun sebaliknya dalam menanggapi kebijakan yang telah dibuat. Dari sisi pemerintah yang masih kurang maksimal untuk memberi pencerahan edukasi mengenai prosedur izin mendirikan bangunan dan pelaksanaan prosedurnya, begitupun pihak masyarakat yang masih belum sadar akan pentingnya menaati hukum. Seyogyanya pemerintah

⁴Wawancara dengan Cecep Juandi Pengawas Bangunan dan Gedung UPTD Dinas Tata Ruang Kota Bekasi tgl 14 Oktober 2020

⁵Data bangunan bermasalah dan data rekomendasi bagian Pengendalian Dinas Tata Ruang Kota Bekasi

dan masyarakat selaras dalam kehidupan demi tercapainya cita-cita daerah, peneliti ingin pemerintah daerah dapat menjadikan lembaga yang sudah ada atau mungkin membuat lembaga baru sebagai sarana memaksimalkan pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai perihal Izin Mendirikan Bangunan IMB.

Seperti lembaga yang sudah dididiran sebelumnya, untuk menunjang masyarakat dalam mengurus perizinan yaitu Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP). Selain agar lebih efisien dan rapih dalam permasalahan perizinan, Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) disini juga bisa dijadikan sebagai sarana edukasi awal mengenai IMB untuk kesadaran menaati ketentuannya dan skaligus sebagai tempat penyelenggaraan perizinan mulai dari tahap permohonan sampai tahap penerbitan dokumen (penyerahan izin pada pemohon), dilakukan secara terpadu dalam satu tempat. Penerapan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) merupakan salah satu bentuk usaha dalam menjalankan aktifitas pemerintahan yang lebih efektif dan efisien. Aplikasi teknologi ini merupakan bentuk nyata usaha pemerintah dalam mempermudah dan mempercepat alur pelayanan perizinan. Dengan adanya PPTSP yang baik, maka pemerintah dapat melaksanakan pelayanan secara terpadu dengan memperhatikan kondisi lingkungan dan masyarakatnya. Program tersebut didukung dengan adanya perkembangan teknologi informasi secara global pada akhirnya mampu mengembangkan tingkat pelayanan perizinan di KPPT dengan menggunakan teknologi internet secara on-line untuk melayani para pmohon IMB yang berhalangan mendatangi KPPT secara langsung. Dengan adanya teknologi ini masyarakat dapat mengontrol kinerja aparatur pelayan publik di KPPT dalam memproses IMB atau perizinan lain yang telah diajukan. Baik itu mengenai kelengkapan data, administrasi, hingga rincian retribusi semuanya sangat terbuka dan transparan untuk diakses. Sehingga mampu meningkatkan kepercayaan dari masyarakat dan menjadi tempat penyadaran akan pentingnya meaaniti kebijakan daerah (Peraturan Daerah). Khususnya bagi para pemohon IMB sektor industri pariwisata yang notabene mempunyai skala besar dalam pengurusan IMB, yang

tentunya rincian-rincian yang sekecil mungkin sangat berpengaruh terhadap tujuan yang mereka inginkan.⁶

B. Rumusan Masalah

Bedasarkan latar belakang penelitian dan problem akademik di atas, peneliti membuat identifikasi masalah dengan maksud penelitian ini akan terfokus pada masalah – masalah sebagai berikut:

1. Apa yang melatarbelakangi pelanggaran izin mendirikan bangunan IMB terhadap bangunan usaha dan non-usaha dan bagaimana implementasi sanksi sebagaimana diatur di dalam pasal 39 peraturan daerah no 04 tahun 2017?
2. Solusi kebijakan pemerintah kota Bekasi terhadap pelanggar bangunan?
3. Bagaimana tinjauan siyash dusturiyah terhadap pelanggaran izin mendirikan bangunan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Tujuan oprasional dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan Pemerintah Kota Bekasi terhadap bangunan usaha dan non-usaha yang berada di Kota Bekasi yang melanggar ketentuan izin dalam membangun bangunannya.

⁶IrsaYonanda, Mochammad Makmur, RomulaAdiono, *EfektivitasPelayananIzinMendirikanBangunan (IMB) DalamSektorIndustriPariwisata Di Kota Batu (Studi pada Kantor PelayananPerizinanTerpadu Kota Batu*. JurusanAdministrasiPublik, FIA, UniversitasBrawijaya, Malang. Vol. 1 No 1. Malang. hlm-71

2. Tujuan Fungsional dari penelitian ini yaitu agar hasil dari penelitian dapat di manfaatkan dan digunakan oleh Pemerintah Kota Bekasi, khususnya dan Pemerintah Daerah pada umumnya sebagai referensi dasar untuk mengambil satu Langkah kebijakan yang berhubungan kesadaran masyarakat akan menaati hukum dalam urusan perizinan membangunbanguna. Demi menjaga kelestarian lingkungan dan tata ruang yang sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat bersama.
3. Tujuan Individual adalah untuk menambah ilmu pengetahuan, pengalaman, dan pengamatan terhadap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Bekasi demi terjaganya lingkungan sekitar dan penataan ruang yang sesuai kebijakan, sehingga penulis melakukan penelitian untuk menyelesaikan Laporan Skripsi.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Menurut Elvinaro Ardianto, bahwasannya kegunaan daripada penelitian merupakan penjamin spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, dan juga sebagai sumbangan ilmiah bagi perkembangan ilmu.⁷ Adapun Kegunaan penelitian baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam perkembangan ilmu Hukum Tata Negara (siyasah) yang ditinjau Siyasah Dusturiyah dimasa yang akan datang dan

⁷ElvinaroArdianto, *Metodologi Penelitian Untuk Public Relation*, (SimbiosisRekatama Media Bandung: 2010) hlm-18

mampu melingkupi hasil penelitian yang dilakukan oleh pihak lain dalam bidang yang sama.

- b Diharapkan dapat menambah data kepustakaan Hukum Tata Negara Tentang Implementasi Pasal 39 Peraturan Daerah o 04 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Retribusi dan Izin Mendirikan Bangunan Terhadap Bangunan Usaha dan Non-usaha yang melanggar IMB di wilayah Kota Bekasi.

2. Secara Praktis

- a Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi peneliti untuk melatih dan meningkatkan wawasan diri dalam mengembangkan ilmu yang diperoleh selama mengenyam dibangku kuliah;
- b Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada produk hukum yang mengatur tentang Implementasi Pasal 39 Peraturan Daerah o 04 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Retribusi dan Izin Mendirikan Bangunan Terhadap Bangunan Usaha dan Non-usaha yang melanggar IMB di wilayah Kota Bekasi.
- c Hasil Penelitian ini menjadi salah satu syarat bagi penelitian untuk mendapat gelar Sarjana Hukum (S.H) pada jenjang Strata 1 (S1) jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

1. Teori Kesadaran Hukum

Pemahaman kesadaran hukum secara sederhana ialah tanggap seketika, pengalaman langsung yang berupa kesan, perasaan dan keinginan dari seseorang terhadap hukum. Selain pengertian tersebut, kesadaran hukum dapat dipahami sebagai berikut. *Pertama*, kesadaran hukum yang berarti bahwa suatu hukum merupakan kaidah yang berfungsi sebagai pelindung kepentingan masyarakat. kepentingan setiap orang itu berbeda-beda sepertihalnya kepentingan diri kita dengan kepentingan kerabat kita. Adanya perbedaan dalam kepentingan memungkinkan terjadinya konflik atau pertentangan, apabila hal tersebut terjadi tanpa salah satu dari orang yang berselisih merasa dirugikan maka tidak akan mempermasalahkan apa hukum itu. Akan tetapi, bila hal tersebut terjadi dan salah satu diantaranya merasa dirugikan maka dapat dipastikan tentang sikap saling menuduh dan menjatuhkn kesalahan. Semisal, diantaranya melakukan tindak pencurian atau terjadi suatu insiden kecelakaan.⁸

Kedua, kesadaran terhadap kewajiban hukum kita terhadap orang lain. Disini ketika menuntut hak akan hukum kamu dibatasi oleh hak orang lain terhadap hukum itu. Dengan kata lain seseorang akan melakukan apa yang seharusnya dilakukan terhadap hukum. seseorang akan memberi penghormatan terhadap hak-hak orang lain atau bersikap *tepo seliro* atau tenggang rasa.

⁸ Sri Kartini, *Kesadaran Hukum*, (Semarang: Alprin Finishing 2019), hlm-7

Ketiga, kesadaran hukum tentang terjadinya tindak hukum yang dimaksudkan ialah keadaran hukum yang baru dibicarakan dalam sebuah media cetak maupun media elektronik. Contohnya seperti terjadinya pelanggaran hukum terhadap pemalsuan ijazah, terorisme, tindak criminal, KKN dan lain sebagainya.⁹

Ada suatu pendapat yang menyatakan bahwa mengikatnya hukum bergantung pada keyakinan seseorang hal ini yang dinamakan *recthsbewustzijn*. Kutchinsky mengemukakan suatu gambaran tentang keterkaitan antara aturan-aturan hukum dengan pola perilaku dalam kaitannya sebagai fungsi hukum dalam masyarakat. Tetapi pada umumnya titik tolak dari suatu anggapan bahwa hukum secara jelas merumuskan perilaku-perilaku yang dilarang dan diperbolehkan. Dengan sendirinya hukum tersebut dipatuhi oleh sebagian besar masyarakat.¹⁰

Satu yang perlu dicatat dan diperhatikan bahwa beberapa teori atau ajaran yang sudah diulas di paragraph diatas, mempermasalahkan kesadaran hukum yang dianggap sebagai mediator antara hukum dengan pola-pola perilaku manusia dalam masyarakat baik secara individu maupun kolektif. Sebenarnya kesadaran hukum itu tersebut banyak sekali menyangkut aspek-aspek kognitif dan perasaan yang sering kali dianggap sebagai factor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dengan pola-pola perilaku manusia dalam masyarakat. di dalam ilmu hukum, adakalanya dibedakan antara kesadaran hukum dan perasaan hukum. perasaan hukum diartikan sebagai penilaian hukum yang timbul serta merta dalam masyarakat dalam kaitannya dengan masalah keadilan. Keadaran hukum lebih

⁹ Ibid hlm-8

¹⁰Atang H usman, *Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Pemerintah Sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum Indonesai*. *Jurnal wawasan hukum*, Vol- 30 2014, hlm-34

banyak merupakan perumusan dari kalangan hukum mengenai penilaian tersebut, yang dilakukan secara ilmiah. Jadi kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.¹¹

Jadi seseorang yang mematuhi hukum dapat dikarenakan ia takut sanksi yang akan dikenakan apabila ia melanggar hukum. atau mungkin juga seseorang mematuhi hukum karena kepentingan-kepentingannya terjamin oleh hukum, bahkan mungkin ia mematuhi hukum karena hukum yang berlaku memiliki nilai-nilai yang sesuai dengan dirinya. Namun demikian, hal-hal tersebut terlepas dari masalah apakah seseorang setuju terhadap substansi maupun prosedur hukum yang ada.¹²

Keadaran hukum berkaitan pula dengan efektifitas hukum dan wibawa hukum. Salah satu segi pembicaraan mengenai efektivitas hukum sering kali dikaitkan dengan pengaruh hukum terhadap masyarakat. Jika tujuan hukum tersebut tercapai, yaitu bila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum hal ini dinamakan hukum efektif.¹³

Kesadaran hukum dengan hukum itu mempunyai kaitan yang erat sekali, kesadaran hukum merupakan factor dalam penemuan hukum. bahkan Krabbe menyatakan bahwa sumber segala hukum adalah kesadaran hukum. Dengan hal demikian itulah maka yang disebut hukum hanyalah yang mematuhi kesadaran

¹¹ Ibid hlm-35

¹² Ibid hlm-36

¹³ Ibid hlm-37

hukum kebanyakan orang. Maka undang-undang yang tidak sesuai dengan kesadaran hukum kebanyakan orang akan kehilangan kekuatan mengikat.¹⁴

Menurut Sudikno Mertokusumo, kesadaran hukum yang rendah cenderung mengarah kepada pelanggaran hukum, sedangkan makin tinggi kesadaran hukum seseorang semakin tinggi ketaatan hukumnya. Mengingat hukum adalah pelindung terhadap kepentingan masyarakat, maka menurunnya kesadaran hukum masyarakat disebabkan karena orang tidak melihat ataupun melindungi kepentingan antara masyarakat lainnya tidak adanya atau kurangnya pengawasan pada petugas penegak hukum, sistem pendidikan yang kurang mengarahkan kepada hukum dalam menanamkan pengertian tentang kesadaran hukum.¹⁵

Namun demikian terjadi bahwa wibawa hukum melemah karena disebabkan oleh beberapa factor, yaitu karena hukum tidak mendapatkan suportivitas yang semestinya dari norma-norma sosial yang bukan hukum. Semisal dikarenakan oleh sistem nilai dalam masyarakat akibat modernisasi, dan atau karena penjabat-penjabat hukum tidak sadar akan kewajiban yang mulia yaitu selalu menjaga atau memelihara hukum negara yang sifatnya mendasar disebut negara hukum.¹⁶

2. Teori Hukum Responsif

Sebagaimana yang dikatakan Jerome frank tujuan utama kaum realisme hukum untuk membuat hukum “menjadi responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial.” Untuk mencapai tujuan tersebut mereka mendorong percepatan perluasan

¹⁴Arliman, Laurensius. *Penegakan Hukum Dan Kesadaran Masyarakat*. (Yogyakarta:Deepublish 2015) hlm-220

¹⁵ Ibid hlm-225

¹⁶ Ibid.

“bidang-bidang yang memiliki keterkaitan dengan hukum,” sedemikian rupa sehingga nalar hukum dapat mencakup keseluruhan pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi para aparat hukum. Seperti realisme hukum *sociological jurisprudence* (Ilmu hukum yang menggunakan pendekatan sosiologi) juga ditunjukkan untuk memberi kemampuan bagi institusi hukum “untuk secara lebih menyeluruh dan cerdas mempertimbangkan fakta sosial yang disitu hukum tersebut berproses dan diaplikasikan. Teori Pound mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsive.¹⁷

Dalam hal ini seharusnya hukum memberikan prespektif yang baiknya menawarkan sesuatu yang lebih dari sekedar keadilan procedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan adil, hukum semacam itu harus mengenali keinginan publik dan memiliki komitmen bagi keadilan substantif. Tradisi kaum realis dan sosiologis ini memiliki satu tema utama: menjebol sekat-sekat pengetahuan hukum. Ada penghargaan tinggi kepada semua hal yang mempengaruhi hukum yang menjadi persyaratan efektifitasnya. Dari titik tersebut dimulailah langkah kearah pandangan yang lebih luas mengenai partisipasi hukum dan peran hukum. Institusi-institusi hukum seharusnya meninggalkan perisai-perisai yang sempit terhadap hukum otonom dan menjadi instrument yang lebih dinamis bagi penataan sosial dan perubahan sosial. Dalam rekontruksi itu aktivisme keterbukaan dan kompetensi kognitif akan berpadu menjadi tema-tema dasar.¹⁸

¹⁷ Nonet Philippe, Philip Selzick. *Hukum responsif*. (Bandung: Penerbit Nusa Media 2019). hlm-83

¹⁸ Ibid hlm- 84

Ada ketakutan bahwa ilmu hukum instrumentalis akan mengabaikan ketidakpastian otoritas hukum. Selama penghormatan terhadap bentuk-bentuk prosedural melemah dan peraturan-peraturan dibuat problematic, para pejabat dan warga negara dapat bertindak sekehendak hatinya dengan lebih mudah. Hasilnya menurut argument para kritikus bahwa hukum kehilangan kemampuannya untuk mendisiplinkan para pejabat dan memaksakan kepatuhan pada hukum. Ketegangan antara keterbukaan dan kepatuhan terhadap hukum dan ketegangan ini memunculkan masalah sentral dalam perkembangan hukum. Dilema ini bukanlah suatu yang unik bagi hukum: semua institusi mengalami konflik antara integritas dan keterbukaan. Integritas dilindungi ketika sebuah institusi mempunyai komitmen yang kuat pada suatu misi khusus atau dibuat akuntabel pada misi tersebut oleh control eksternal. Namun, institusi-institusi yang memiliki komitmen tersebut menyatu dengan berbagai sudut pandang dan pola kerja mereka sendiri; mereka akan kehilangan kepercayaan terhadap lingkungan sekitar. Kesiapan untuk memelihara akuntabilitas dapat dilakukan ketika kinerja dapat diukur dengan standar-standar yang pasti, pada saat bersamaan tuntutan dan akuntabilitas mendorong ketidakpastian dan upaya pencarian tempat berlindung bagi birokrasi di mana beberapa tanggung jawab diartika secara sempit dan mudah ditemui.¹⁹

Hukum represif, hukum otonom dan hukum responsive dapat dipahami sebagai tiga respon terhadap dilemma yang ada diantara integritas dan keterbukaan. Tanda-tanda dari hukum yang represif adalah adaptasi pasif dan oportunistik dari institusi-institusi hukum terhadap lingkungan sosial politik.

¹⁹ Ibid hlm-86

Hukum otonom merupakan reaksi yang menentang terhadap keterbukaan yang terlalu serampangan. Kegiatan atau perhatian utamanya adalah bagaimana menjaga integritas institusional. Untuk mencapai tujuan tersebut hukum menegosiasi dirinya, mempersempit tanggung jawabnya dan menerima formalisme yang buta demi mencapai sebuah integritas.²⁰

Suatu tipe hukum yang berusaha untuk mengatasi ketegangan tersebut yaitu kami menyebutnya *responsive* bukan terbuka dan adaktif. Untuk menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Suatu institusi yang *responsive* mempertahankan dengan kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sambil tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum *responsive* memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dengan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat suatu pertentangan diantara keduanya. Lembaga *responsive* menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri. Perbedaan antara hukum otonom dan hukum *responsive* sebagaimana merupakan hasil penafsiran yang berbeda-beda terhadap resiko. Hukum otonom menganut presfektif resiko rendah ia bersikap waspada terhadap apa saja yang dapat memicu gugatan terhadap otoritas yang sudah diterima. Dalam menyerukan suatu tata tertib hukum yang terbuka dan *purposive*, para pendukung hukum *responsive* lebih memilih *alternative* resiko tinggi²¹

²⁰ Ibid hlm-37

²¹ Ibid. hlm-88

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dengan subsistem hukum, akan tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Mencerna pernyataan ini maka akan ditangkap suatu perspektif bahwa dalam kenyataan empirik, politik sangat menentukan bekerjanya hukum.²²

Struktur hukum dapat berkembang dalam kondisi konfigurasi politik apapun dengan ditandai keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi hukum sebagaimana tampak dalam Program Legislasi Nasional. Tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung menjadi lemah. Sekalipun produk hukum yang dihasilkan jumlahnya secara kuantitatif meningkat, tetapi substansi dan fungsi hukumnyapun tidak selalu meningkat atau sesuai dengan aspirasi masyarakat. Hal ini terjadi ketidak sinkronan antara struktur hukum dengan fungsi hukum sebagaimana disebut di atas disebabkan oleh karena intervensi atau gangguan dari tindakan-tindakan politik. Hukum kadang tidak (dapat) ditegakkan karena adanya intervensi kekuasaan politik.²³

3. Teori utilitarianisme hukum / kemanfaatan hukum

Inggris merupakan salah satu negara yang menghormati konservatisme. Perubahan besar yang bersifat radikal dan merupakan suatu yang tidak disukainya. Pada abad ke – 18, ketika negara-negara Eropa diguncang oleh berbagai bentuk

²²SatjiptoRahardjo, *Ilmu Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996) hlm-38

²³ Henry Arianto, *Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Hukum Vol-7 2010 hlm-116

perubahan besar akibat revolusi industri, Inggris benar-benar menjadi sebuah negara yang sangat digelisahkan oleh perubahan-perubahan tersebut.²⁴

Sebagai negara yang hidup dalam interaksi regional yang sangat ketat. Inggris bukanlah negara yang membebaskan diri dari arus perubahan-perubahan itu. Dalam waktu yang sama Inggris mengalami berbagai perubahan yang sangat besar, akibat dari berkembangnya tumbuhnya industri-industri baru dan berkembangnya perilaku dan kehidupan sosial bermasyarakat. Perubahan itu tidak seluruhnya merugikan dimensi kehidupan Inggris, bahkan pada bidang kehidupan pengetahuan, perubahan ini telah berperan besar dalam mendorong lahirnya teori-teori ekonomi dan hukum yang sangat menarik. Pada masa itu sangat terkenal nama Jeremias Bentham (1748-1832), James Mill (1773-1836), John Austin (1790-1859), dan John Stuart Mill (1806-1873).²⁵

Bentham dianggap sebagai tokoh radikal yang memiliki kehendak banyak pada perubahan bagi kehidupan di Inggris. Ia adalah pencetus dan sekaligus pemimpin aliran pemikiran “kemanfaatan”. Menurut Bentham, hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari belenggu kesengsaraan. Karenanya maksud manusia melakukan tindakan adalah untuk meraih kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Baik dan buruk dinilai dari baik-buruknya akibat yang dihasilkan oleh tindakan tersebut. Suatu tindakan dinilai baik, karena tindakan itu menghasilkan kebaikan. Sebaliknya, dinilai buruk, jika mengakibatkan kerugian (keburukan).²⁶

²⁴ Lili rasjidi, putrawyasa, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Mandamaju 2003). hlm-79.

²⁵ Ibid. hlm-79

²⁶ Ibid.

Oleh bentham, teori tersebut secara analogis diterapkannya pada bidang hukum. Baik-buruk hukum harus diukur dari baik-buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru dapat dinilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya menghasilkan adalah kebaikan, kebahagiaan yang sebesar-besarnya, dan berkurang penderitaannya. Dan baiknya dinilai buruk, jika penerapan menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan. Bagi pengembangan ilmu hukum, teori analogi ini akan sangat bermanfaat bagi kegiatan evaluasi hukum, yaitu untuk mengukur kualitas dari suatu peraturan perundangan.²⁷

Pertentangan antara kelompok konservatif dan pemikir Inggris dengan bentham bersumber pada paham dasar mereka yang sangat berbeda satu sama lain. Menurut kalangan teoritis hukum konservatif Inggris, undang-undang dasar Inggris dianggap sebagai hasil proses alami yang tercipta secara demikian menurut pimpinan tuhan. Bagi Bentham, cara pandang itu dianggap memperbodoh masyarakat yang memudahkan penguasa menekan mereka. Karenanya Bentham menganjurkan perubahan terhadapnya menurut bentham, negara didirikan bukan atas kehendak alam melainkan atas kehendak masyarakat melalui suatu kontrak yang kemudian dijadikan suatu dasar negara. Penciptaan negara melalui kontrak itu dimaksudkan untuk membangun kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Karenanya jika ternyata konstitusi menciptakan keadaan sebaliknya, maka konstitusi itu harus segera diubah untuk mewujudkan tujuan hakikatnya.²⁸

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid hlm-80

Dengan demikian aliran utilitarianis merupakan aliran yang meletakkan dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran umum. Prinsip utama dalam pemikiran mereka adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan oleh proses peneran hukum. Berdasarkan orientasi itu maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara.²⁹

Utilitarianisme merupakan pandangan penting mengenai penggunaan yang sah atas paksaan dan batas legitimasi pada kebebasan pribadi. Utilitarianisme memiliki beberapa bentuk, tetapi gagasan utama untuk itu adalah yang paling umum dan bentuk tradisional atas tindakannya dan institusinya harus dinilai semata-mata atas pengaruhnya pada kesejahteraan manusia, dimana kesejahteraan individu dipahami terkait dengan kenyataan mengenai kepentingan individu, keinginan dan kebutuhan. menunjukkan kesejahteraan hanya pada satu komunitas saja, tetapi mengabaikan kepentingan di luar komunitas yang mungkin dipengaruhi oleh keputusan tersebut.³⁰

Teori utilitarianisme menekankan pentingnya suatu akibat baik dari tindakan, dalam hal ini berkaitan dengan hukuman. Apabila akibat dari hukuman tersebut menimbulkan dampak yang baik bagi kepentingan banyak orang, maka hukuman juga dapat diterima. Karena suatu hukuman ketika dipandang bermanfaat untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak warga negara, dan dengan demikian menjadi kontrol untuk kejahatan, maka dibenarkan karena menciptakan keamanan dan kebahagiaan public. Hukum penting untuk

²⁹ Ibid.

³⁰ David Lyonds, *Ethics & The Rule of Law*, (London, New York: Cambridge University Press 1984), hlm-110

meningkatkan perlindungan terhadap warga negara. Singkatnya, hukuman dari sudut utilitarianisme dibenarkan semata-mata karena membawa efek sosial positif bagi warga negara. “Akibat baik” dari hukuman selalu menjadi pertimbangan dalam menjatuhkan suatu hukuman karena hukuman apapun bentuknya dan seberapa beratnya akan menjadi suatu penderitaan bagi orang yang terhukum.³¹

Hukuman mencabut secara paksa hal-hal yang dipandang bernilai oleh terhukum, hukuman membuat terhukum kehilangan kebebasan ia ditempatkan dalam ruangan isolasi. Penderitaan adalah suatu hal yang buruk, dan karenanya itu perlu dipertanggung jawabkan meskipun tertuduh dipandang pantas mendapatkannya. Bagi utilitarianisme, mencegah penderitaan atau kerugian yang lebih besar, penderitaan karena hukuman perlu untuk mencegah kejahatan lebih lanjut sekaligus menjamin kebaikan umum. Dengan demikian dari sudut pandang utilitarianisme terdapat dua fungsi hukuman; pertama, hukuman membuat si terhukum atau orang lain menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan, kedua fungsi rehabilitas.³²

³¹Helmina, *Utilitarianisme Dalam Filsafat Hukum*, (Sumber Cahaya, No.45 Vol-XVI tahun 2011) hlm-2555

³² Ibid