

## **REFLEKSI HUKUM TERHADAP PENGUATAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN**

**Nurhadi Susanto**

Kandidat Doktor Fakultas Hukum  
Universitas Gadjah Mada Yogyakarta  
Email : nurhadisusanto99@gmail.com

### **ABSTRAK**

Pembangunan infrastruktur jalan yang melalui wilayah kabupaten merupakan kegiatan pembangunan multi pihak dan multi dampak, sehingga pemerintah harus memperhatikan banyak aspek apabila melaksanakan pembangunan. Dalam rangka mencapai tujuan perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, diperlukan partisipasi atau keterlibatan seluruh masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan adalah kesadaran yang tidak bisa muncul dengan sendirinya, oleh karena itu kesadaran tersebut harus dibimbing dan diarahkan dengan dukungan peraturan perundang-undangan yang tersistem dalam kerangka hukum nasional

Isu strategis yang menjadi permasalahan pokok perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang terjadi selama ini adalah : adanya inkonsistensi antar kebijakan, rendahnya tingkat keterlibatan para pelaku dan partisipasi masyarakat, ketidakselarasan antara perencanaan program dan pembiayaan, kurang transparan dan kurang efektifnya penilaian kinerja kebijakan. Secara umum mekanisme perencanaan pembangunan nasional, daerah, dan sektoral harus disesuaikan dengan kebutuhan, karakteristik, kondisi, potensi daerah, yang selanjutnya secara bertahap perencanaan pembangunan sektoral dan daerah menjadi bagian dari perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan sektoral, khususnya pembangunan infrastruktur jalan, tidak terlepas dari sistem perencanaan pembangunan nasional, karena perencanaan pembangunan sektoral yang dibidangi oleh kementerian negara maupun pemerintah daerah melalui mekanisme yang sama dengan sistem perencanaan pembangunan nasional.

**Kata kunci : Pembangunan infrastruktur jalan, pembangunan nasional**

### **ABSTRACT**

*Development of road infrastructure through the district is building activities of multi-party and multi-effects, so the government must consider many aspects when implementing development. In order to achieve the objectives of road infrastructure development planning, the participation or involvement of the entire community as agents of development. Community participation in development is a consciousness that can not exist by itself, therefore the consciousness must be guided and governed with the support of legislation that tersistem within the framework of national law*

*Strategic issues become key issues of road infrastructure development planning that occurred during this time are: inconsistencies between policies, low levels of actors*

*involvement and participation, inconsistencies between program planning and financing, lack of transparency and lack of effective performance appraisal policy. In general mechanism of national development planning, regional, and sectoral must be tailored to the needs, characteristics, conditions, potential areas, which would gradually sectoral and regional development plans to be part of national development planning. Sectoral development planning, especially the development of road infrastructure, can not be separated from national development planning system, because dibidangi sectoral development planning by the ministry of state and local governments through the same mechanisms as the national development planning system.*

**Keywords: Development of road infrastructure, national development**

### Pengantar

Semangat demokrasi telah mewarnai berbagai aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Penyelenggaraan sistem pemerintahan yang demokratis diharapkan mampu melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijaksanaan publik. Salah satu kewajiban yang diemban oleh pemerintah dalam melibatkan rakyat adalah menyelenggarakan pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berdasar cita-cita negara yang tertuang dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945.

Undang-undang Dasar sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan negara dalam waktu 3 (tiga) tahun (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Perubahan terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut telah mengakibatkan perubahan dalam pengelolaan pembangunan. Beberapa perubahan pelaksanaan pembangunan nasional tersebut antara lain adalah:

a. Penguatan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai

lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);

b. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditiadakan dan tidak lagi digunakan sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional;

c. Perluasan Otonomi Daerah dan Desentralisasi pemerintahan.

Sebagaimana peraturan perundang-undangan yang lainnya, peraturan perundang-undangan di bidang perencanaan pembangunan diharapkan tidak lagi di belakang perkembangan masyarakat, akan tetapi peraturan perundang-undangan diharapkan dapat berada di depan dan tetap berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat (Indrati, Maria Farida. 1996).

Sebelum perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan

MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (REPELITA) dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka disusun Undang-undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yakni Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Undang-undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat (selanjutnya disebut Pemerintah) maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-undang SPPN ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Pembangunan ekonomi dan sosial sangat dipengaruhi banyak faktor, selain sumber daya manusia dan sumber daya alam, perkembangan infrastruktur sangat besar pengaruhnya dalam perkembangan ekonomi dan sosial, dan pembangunan infrastruktur juga merupakan cerminan kemajuan pembangunan suatu wilayah atau negara. Penyediaan infrastruktur merupakan tanggung jawab negara dan bukan tanggung jawab swasta, dengan memaknai tujuan dibentuknya negara, yaitu, *order, stability, justice* dan *peace*, khususnya apabila dilihat dari *benefit* untuk rakyat. Salah satu infrastruktur yang penting adalah jalan atau sarana transportasi, yang digolongkan ke dalam *critical infrastructure*, atau setara dengan *basic infrastructure* (Ja'far, Marwan, 2007).

Isu strategis yang menjadi permasalahan pokok perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang terjadi selama ini adalah: adanya inkonsistensi antar kebijakan, rendahnya tingkat keterlibatan para pelaku dan partisipasi masyarakat, ketidakselarasan antara perencanaan program dan pembiayaan, kurang transparan dan kurang efektifnya penilaian kinerja kebijakan, ditambah lagi dengan perubahan sistem perencanaan yang disebabkan oleh beberapa hal dengan interaksi hubungan kerja legislatif dan eksekutif dalam perumusan kebijakan dan perencanaan, penyusunan program, dan pembiayaan; pengelolaan keuangan negara (penerimaan dan pengeluaran); dan pembagian tugas Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyediaan pelayanan publik

dan mekanisme pengawasan. Sistem perencanaan pembangunan nasional dalam penjelasan Undang-undang SPPN mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

- (1) politik;
- (2) teknokratik;
- (3) partisipatif;
- (4) atas-bawah (top-down); dan
- (5) bawah-atas (bottom-up)

(Undang-undang Nomor 25 tahun 2004).

Secara umum mekanisme perencanaan pembangunan nasional, daerah, dan sektoral harus disesuaikan dengan kebutuhan, karakteristik, kondisi, potensi daerah, yang selanjutnya secara bertahap perencanaan pembangunan sektoral dan daerah menjadi bagian dari perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan sektoral, khususnya pembangunan infrastruktur jalan, tidak terlepas dari sistem perencanaan pembangunan nasional, karena perencanaan pembangunan sektoral yang dibidangi oleh kementerian negara maupun pemerintah daerah melalui mekanisme yang sama dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, walaupun dalam praktek perencanaan pembangunan sektoral seakan-akan terlepas dari perencanaan pembangunan nasional sehingga terkesan pembangunan bersifat top down, dan tanpa partisipasi masyarakat dalam perencanaannya.

Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan dalam Pasal 18 menyebutkan bahwa pengaturan jalan salah satunya meliputi perumusan kebijakan perencanaan, dan apabila

dikaitkan dengan undang-undang SPPN, perencanaan pembangunan jalan merupakan bagian dari perencanaan pembangunan nasional. Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, diperlukan partisipasi atau keterlibatan seluruh masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Salah satu pembangunan yang menjadi urat nadi kehidupan masyarakat dalam mendukung kebutuhan dasar pendidikan, kesehatan, perekonomian dan aspek kehidupan yang lain adalah pembangunan infrastruktur jalan.

Selama ini pembangunan infrastruktur jalan, dalam pelaksanaan ternyata tidak memperhatikan partisipasi masyarakat selaku calon pengguna bahkan pemilik lahan yang akan diambil alih untuk pembangunan jalan. Seluruh kebijakan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan hanya dilaksanakan oleh pemerintah. Masyarakat hanya menjadi obyek yang harus menyetujui dan sepakat dengan pembangunan jalan tersebut.

Pembangunan infrastruktur jalan sebagaimana sektor pembangunan yang lain sangat memerlukan partisipasi masyarakat, bahkan mulai dari perencanaan sampai pemanfaatannya. Keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur jalan adalah kesadaran yang tidak bisa muncul dengan sendirinya, oleh karena itu kesadaran tersebut harus diaktifkan dan didukung sampai mampu berpartisipasi secara mandiri. Dengan adanya keterlibatan masyarakat, maka pembangunan infrastruktur jalan akan bisa dirasakan manfaatnya secara merata, dan tidak hanya menguntungkan pihak-pihak

tertentu saja. Selama ini pelaksanaan pembangunan tidak merata apabila suatu pembangunan tidak memandang arti pentingnya keterlibatan subyek dalam menyelenggarakan pembangunan itu sendiri.

Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang berbasis partisipasi masyarakat sudah seharusnya memiliki karakteristik *bottom up*. Demikian halnya dengan proses pengambilan keputusan. Karena masyarakatlah yang mengetahui kebutuhan dan masalah yang dihadapi, merekalah yang memiliki kebebasan untuk memutuskan pelaksanaan suatu kegiatan pembangunan. Pemerintah dalam hal ini berperan sebagai fasilitator yang bersifat proaktif, dengan cara terjun dan berdialog langsung dengan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam infrastruktur jalan bisa muncul melalui kelompok-kelompok lembaga swadaya masyarakat atau satuan-satuan masyarakat yang lebih kecil lain, dengan dukungan dari mereka merupakan dorongan bagi pemerintah untuk mengklasifikasikan dan memenuhi kebutuhan infrastruktur jalan untuk masyarakat. Karena itu tanpa adanya partisipasi, maka dipastikan tidak akan bisa melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan dengan baik, dan selama ini proses pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah dari sisi perencanaan infrastruktur jalan belum melibatkan masyarakat untuk secara utuh dan aktif berpartisipasi didalamnya.

### Sistem Hukum

Pernyataan dalam Undang-undang Dasar (UUD) 1945, Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum mengandung makna luas tentang berlakunya prinsip negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dengan orientasi bentuk *welfare state*, yang menentukan bahwa tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum dengan memberikan *discretionary power* dan *freies Ermessen* kepada pemerintah (Marbun & Mahfud MD).

Dengan mencermati alinea dalam pembukaan UUD 1945, dapat dipahami tujuan pembentukan pemerintah Indonesia antara lain adalah "memajukan kesejahteraan umum", mirip sekali dengan bentuk ketiga (*welfare state*), sebagai dasar pemberian kewenangan diskresi yang lebih luas kepada pemerintah.

Secara umum telah dikenal pengertian sistem, yaitu susunan yang terdiri atas bagian-bagian (sub sistem) yang saling berhubungan satu sama lain menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh. Masing-masing sub sistem tidak berdiri sendiri, sehingga dapat dimaknai bahwa sistem hukum bukan hanya sekedar koleksi atau kumpulan dan daftar peraturan-peraturan saja, melainkan keseluruhan yang elemen-elemennya saling berhubungan satu sama lain dan menjadi kesatuan. Dalam pembahasan sistem hukum masih berkaitan dengan susunan struktural hukum, pembentukan hukum, metode dan prosedur-prosedur tertentu serta hal-hal teknis dalam sistem hukum, walaupun belum ada kajian menyeluruh tentang kajian

sistem hukum Indonesia (Hyronimus.2011).

Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa hukum sebagai sistem berarti hukum merupakan satu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang berinteraksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan, kesatuan tersebut diterapkan terhadap keseluruhan unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum. Menurut Kelsen, sistem hukum merupakan sistem norma yang kita sebut tatanan hukum adalah sistem yang dinamis, sehingga mampu mengikuti perkembangan kehidupan (Hans, 2010).

Indonesia sebagai negara hukum mempunyai sistem hukum dengan ciri khas tersendiri. Sistem hukum yang berlaku berdiri pada dasar sistem yang kokoh secara praktis dan filosofis. Menurut Notonagoro, dasar sistem negara Indonesia dijelaskan dengan sudut pandang sebagai berikut:

a. Mendasar penilaian secara ilmiah sistem negara Indonesia suatu merupakan sistem yang analitis-sintetis, dalam satu kesatuan yang utuh, harmonis, bulat dan tunggal, atau dalam kata lain bermutu tinggi;

b. Mendasar tinjauan dari sudut kebathinan sistem negara Indonesia adalah hasil keajaiban pemikiran yang suci dan jiwa bangsa Indonesia, sehingga sistem yang berlaku sekarang paling sesuai untuk kepribadian bangsa;

c. Mendasar sudut pandang kehidupan internasional, sistem negara Indonesia memiliki hakikat, sifat, bentuk dan susunan yang berbeda dan mempunyai kedudukan tersendiri

dibandingkan negara manapun di dunia (Notonagoro, 1971).

Pada saat ini masih banyak peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia, mulai dari jaman Hindia Belanda sampai saat ini. Perubahan dan perbedaan waktu memungkinkan keberagaman peraturan perundang-undangan dan bisa menjadikan sebuah khazanah hukum yang selalu harus disesuaikan dengan perkembangan jaman. Pemahaman perubahan peraturan perundang-undangan sebagai satu kesatuan sistem hukum dapat dijelaskan dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yaitu proses pembentukan peraturan negara, baik tingkat pusat maupun daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik pusat maupun daerah. Dengan demikian bukan hanya tentang proses pembentukan membentuk peraturan negara melainkan juga seluruh peraturan negara yang dihasilkan dari pembentukan peraturan negara tersebut baik pusat maupun daerah.

Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa membentuk peraturan perundang-undangan harus mendasar pada asas pembentukan meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Selanjutnya untuk membentuk peraturan perundangan

yang paling baik harus memiliki 3 landasan yaitu :

a. Landasan Filosofis

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada nilai yang ada di bumi Indonesia tercermin dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*). Adapun falsafah hidup berbangsa, merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa, dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa, sehingga harus mencerminkan moral dari bangsa yang bersangkutan.

b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran

hukum masyarakat. Hukum dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

c. Landasan Yuridis

Peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan yang lebih tinggi. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang pertama adalah kewenangan membuat aturan, yang kedua adalah materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat. Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi kewenangan yang dilihat dari apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sangat diperlukan.

### **Sistem Perencanaan Pembangunan Infrastruktur Jalan**

Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan secara garis besar diatur dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan. Pengertian jalan dalam Pasal 1 butir 4:

Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Pasal 4 menyebutkan penyelenggaraan jalan terdiri dari jalan umum, jalan tol dan jalan khusus. Jalan umum menurut statusnya dikelompokkan ke dalam jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa (Pasal 9 ayat (1)).

Pengertian penyelenggaraan dan pengaturan jalan dijelaskan dalam pasal-pasal berikut:

- a. Penyelenggaraan jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan (Pasal 1 butir 9);
- b. Pengaturan jalan secara umum meliputi:
  - 1) pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
  - 2) perumusan kebijakan perencanaan;
  - 3) pengendalian penyelenggaraan jalan secara makro; dan
  - 4) penetapan norma, standar, kriteria, dan pedoman pengaturan jalan (Pasal 18).
- c. Pengaturan jalan tol meliputi perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 46 ayat (1));
- d. Rencana umum jaringan jalan tol merupakan bagian tak terpisahkan dari rencana umum jaringan jalan nasional (Pasal 47 ayat (1)).

Penjabaran lebih teknis tentang jalan dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan tentang

perumusan kebijakan perencanaan dalam Pasal 68 yang menyatakan bahwa :perumusan kebijakan perencanaan jalan didasarkan pada prinsip-prinsip kemanfaatan, keamanan dan keselamatan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keadilan, transparansi dan akuntabilitas, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, serta kebersamaan dan kemitraan. Selanjutnya dalam Pasal 69 menyatakan bahwa kebijakan perencanaan dirumuskan dengan mempertimbangkan:

- a. koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b. terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi, baik antardaerah, antar ruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah, maupun antara pusat dan daerah;
- c. keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. partisipasi masyarakat secara optimal termasuk dalam pembiayaan penyelenggaraan jalan;
- e. penggunaan sumber daya secara berdaya guna dan berhasil guna, berkeadilan, dan berkelanjutan;
- f. sistem transportasi nasional;
- g. peran dunia usaha dalam penyelenggaraan prasarana dan sarana jalan;
- h. kondisi ekonomi nasional;
- i. kebijakan pembangunan nasional;
- j. kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- k. kondisi sumber daya, ekonomi, sosial, budaya, alam, dan lingkungan daerah; dan
- l. tata pemerintahan yang baik (*good governance*).



Pembangunan jalan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahkan sampai tingkat Desa, dimana dalam penyelenggaraannya, baik dimulai dari perencanaan, pelaksanaan pembangunan dan pemanfaatan, dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa.

Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan merupakan satu kesatuan dengan perencanaan pembangunan nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara yuridis diatur dalam Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Menurut undang-undang SPPN, perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Pendekatan politik memandang bahwa untuk menentukan kepala pemerintahan khususnya dalam pemilihan Presiden dan Kepala Daerah adalah suatu kegiatan yang melibatkan proses perencanaan pembangunan, karena rakyat yang memilih mulai menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang direncanakan dan ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat

kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

Perencanaan dengan pendekatan *teknokratik* dilaksanakan dengan menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan, bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.

Perencanaan pembangunan di dalam Undang-undang SPPN terdiri dari empat (4) tahapan yakni:

- a. Penyusunan rencana;
- b. Penetapan rencana;
- c. Pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- d. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur.

Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah ketiga adalah melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah (penjelasan UU SPPN). Mendasar pasal 3 UU SPPN bahwa:

(1) Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.

(2) Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh

Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, dan ;

(3) Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan:

a. rencana pembangunan jangka panjang;

b. rencana pembangunan jangka menengah; dan

c. rencana pembangunan tahunan.

Selanjutnya pada akhir perencanaan dilaksanakan pengendalian rencana pembangunan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

### **Partisipasi Masyarakat Dalam Pemerintahan**

Partisipasi masyarakat semakin penting peranannya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good*

governance adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Hetifah Sj. 2003).

Payung hukum yang mampu menjamin hak partisipasi masyarakat sampai saat ini belum optimal, baik didalam perumusan program-program di dalam perencanaan pembangunan maupun keterlibatan langsung dalam pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN yang menjadi dasar perencanaan nasional juga belum secara rinci mengatur tentang partisipasi masyarakat. Begitu juga UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga tidak mengatur secara rinci, tetapi dengan adanya pasal di dalamnya yang terkait dengan keharusan bagi pemegang otoritas pembuat kebijakan untuk membuka akses bagi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi landasan pembentukan peraturan perundang-undangan telah mengamantkan melalui Pasal 96 sebagai berikut:

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

(2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

a. rapat dengar pendapat umum;

b. kunjungan kerja;

c. sosialisasi; dan/atau

d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Philipus M. Hadjon (1987) mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam arti, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Keterbukaan, baik "*openheid*" maupun "*openbaarheid*" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa:

1) Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;

- 2) Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- 3) Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- 4) Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana “(mede) *beslissing-recht*” (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas;
- 5) Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- 6) Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewigno. Menurut S.W. Couwenberg, lima asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat*, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (*openbaarheidsbeginnel*), yang lainnya adalah: asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan. Dalam partisipasi perlu dilakukan identifikasi sosial, disamping itu gejala-gejala tersebut, termasuk frekuensi dan kualitas hubungan-hubungan sosial, pendekatan tersebut dapat diterapkan baik terhadap rumah tangga, rukun tetangga, lembaga, masyarakat setempat maupun masyarakat (Soerjono,1983).

### **Implementasi Hukum yang Mendukung Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan**

Politik hukum dalam konfigurasi politik yang demokratis adalah untuk

menciptakan hukum yang mendekati tata hukum dengan realita sosial, sedang pada konfigurasi politik yang non demokratis umumnya menciptakan hukum untuk mempertahankan kekuasaan dari rezim penguasa sehingga menjauhkan tata hukum dengan realita social (Bintan Regen, 2006).

Sistem dan praktik hukum yang sudah berlaku dalam perencanaan pembangunan tidak dapat dengan mudah begitu saja digantikan dengan yang baru, sedangkan yang dihadapi bahwa masyarakat selalu bersifat dinamis. Diharapkan dalam dunia pemikiran ilmu hukum secara *dialektis* harus terjadi pemikiran baru yang selalu berujung pada perubahan.

Sistem hukum perencanaan pembangunan infrastruktur jalan dapat ditelaah dengan teori Friedman (1975) yang menyatakan : *A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact*. Bahwa hukum diterapkan dipengaruhi oleh *struktur*, *substansi* dan *kultur*. Meskipun secara substansi hukum tidak ada kontradiksi tetapi dilihat dari struktur dan kultur yang terjadi ternyata hukum tidak bisa di implementasikan dengan baik.

Kajian mendasar *substansi*, sebagaimana pendapat Hyronimus Rheti, bahwa hukum sebagai ilmu menjadi fokus utama dari filsafat ilmu hukum, selain realitas normatif, selanjutnya dengan mengutip pendapat Arief Sidharta, bahwa ilmu hukum adalah ilmu yang menghimpun, memaparkan, menginterperetasi dan mensistemasikan hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat dan negara, sebagai suatu sistem

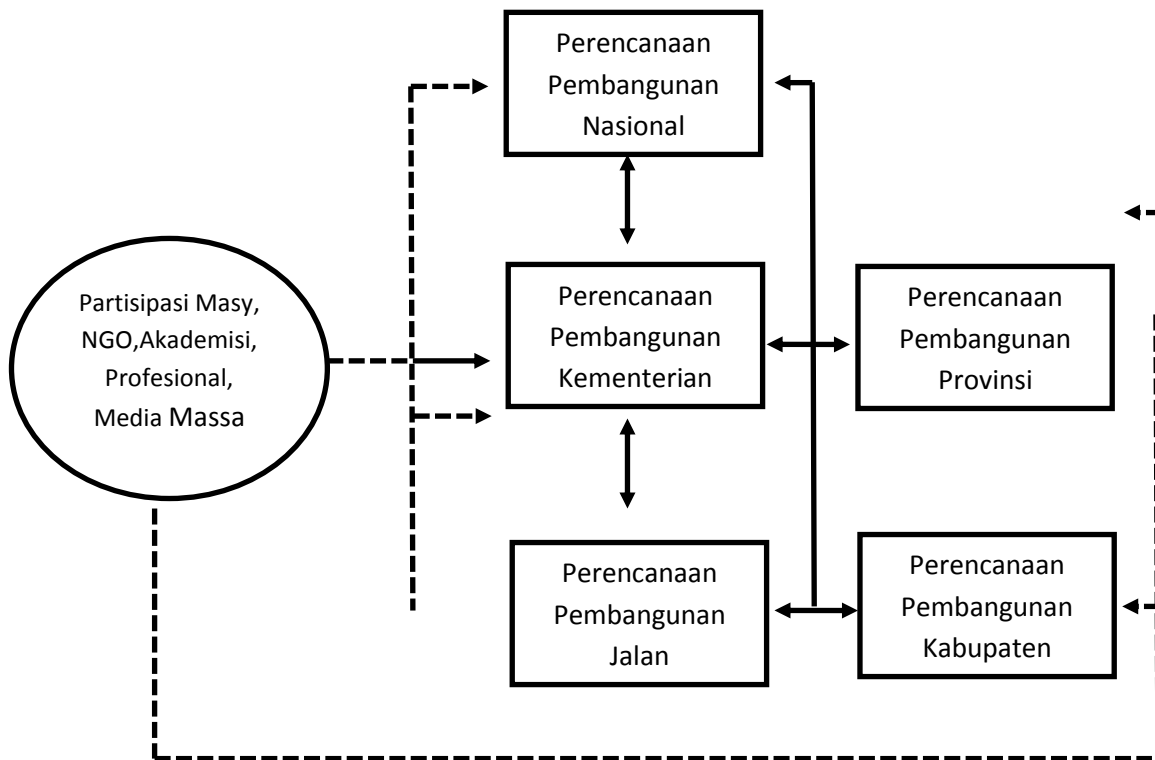
konseptual aturan hukum dan putusan hukum yang dipositifkan oleh pengemban hukum yang memiliki kewenangan, sehingga ilmu hukum dalam tataran positifitik adalah bersifat nasional (Hyronimus, 2011).

Substansi dan konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, dalam arti, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan perencanaan pembangunan jalan. .

Hall dan Porterfield (Hall, K. B., & Porterfield, G. A. 2001) merumuskan metode melibatkan masyarakat dalam suatu istilah yang disebut "STARR", dengan kepanjangan: *Study the problem, Act on the finding, Reassess the situation, React accordingly* atau

dapat diterjemahkan dengan mengkaji pokok permasalahan, melakukan tindakan terhadap permasalahan atau kenyataan yang ditemukan sebagai langkah-langkah perencanaan, dilanjutkan dengan melakukan tinjauan kembali atau penyesuaian dengan kenyataan yang terjadi dan bersikap realistik dengan melakukan penyesuaian antara rencana dan kenyataan yang terjadi atau berkembang. Lebih lanjut dalam proses partisipasi masyarakat, Portfield dan Hall mengingatkan, bahwa seorang *community planner* dituntut untuk memahami bahwa proses partisipasi adalah proses memadukan antara harapan dan keinginan-keinginan ideal dengan kenyataan yang kadang bisa menjadi hambatan.

**Gambar 1**  
**Harapan Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan Jalan**



Dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat sesuai dengan metode STARR, untuk melakukan tindakan terhadap permasalahan atau kenyataan yang ditemukan sebagai langkah-langkah perencanaan, dilanjutkan dengan melakukan tinjauan kembali atau penyesuaian dengan kenyataan yang terjadi dan bersikap realistis dengan melakukan penyesuaian antara rencana dan kenyataan yang terjadi atau berkembang dengan tujuan yang dikehendaki, maka penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan mempunyai arti yang penting.

Skema harapan di atas dapat dijalankan apabila dituangkan dalam suatu sistem hukum yang mengatur perencanaan pembangunan jalan. Sistem hukum perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang partisipatif yang telah ada, walaupun banyak memiliki kekurangan akan jauh lebih baik jika bisa dilaksanakan secara efektif. Efektifitas hukum bisa dilaksanakan dengan memperhatikan klasifikasi yang ada di masyarakat. Klasifikasi horizontal dari bentuk-bentuk kemasyarakatan berkembang pada dua tingkat kedalaman yang berlainan. Kemasyarakatan yang langsung dan spontan dan kemasyarakatan yang terorganisasi dan direfleksikan. Kemasyarakatan yang spontan dijemakan dalam keadaan-keadaan langsung (*spontaneous states*) dari akal budi kolektif, baik berupa praktek-praktek yang dibimbing oleh pola yang luwes, maupun perbuatan-perbuatan kolektif, yang melahirkan hal-hal baru serta bersifat kreatif. Kemasyarakatan yang terorganisasi, sebaiknya, terikat

kepada pola tingkah laku kolektif dalam arti dibimbing oleh pola-pola yang baku (*crystalized*) dalam skema-skema yang dibuat dengan sengaja, yang telah ditentukan terlebih dahulu dan terpusat (*centralized*).

Demikianlah maka kemasyarakatan yang terorganisasi menentang dinamika spontanitas dari akal budi kolektif dan terpisah daripadanya. Berbagai jenis kemasyarakatan spontan ini hanya mengadakan tekanan-tekanan ke dalam, bertindak dengan spontan dalam kesadaran kita menganggapnya sebagai suatu tekanan dari suatu keadaan kesadaran ini kepada keadaan kesadaran yang lainnya dan kehidupan kolektif sebagai tekanan dari suatu bentuk kemasyarakatan yang spontan kepada yang lainnya. Sebaliknya masyarakat yang terorganisasi menjalankan sanksi-sanksi (*sanctions*) dan pemaksaan-pemaksaan dari luar kemasyarakatan yang terorganisasi ini terencil, jauh terpisah dari jurang adakalanya lebar, adakalanya sempit dari struktur bawah (*infrastruktur*) yang spontan, sedang struktur bawah ini dalam keadaan-keadaan yang tertentu menjadi transcendent (Alvin.S. 1994).

Sistem dan praktik hukum yang sudah berlaku dalam perencanaan pembangunan tidak dapat dengan mudah begitu saja digantikan dengan yang baru, sedangkan yang dihadapi bahwa masyarakat selalu bersifat dinamis. Diharapkan dalam dunia pemikiran ilmu hukum secara *dialektis* harus terjadi pemikiran baru yang selalu berujung pada perubahan. Perubahan sikap dan respon masyarakat secara faktual sangatlah

dinamis. Perkembangan ini secara filosofis dan praktis harus diikuti dengan perkembangan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo yang menegaskan bahwa hukum bukan suatu institusi yang selesai, tetapi sesuatu yang diwujudkan secara terus menerus. Negara hukum dan institusi hukum adalah proyek yang ada dalam proses penyelesaian. Satjipto Rahardjo menambahkan bahwa pemahaman hukum secara legalistik positivis dan berbasis peraturan (*rule bound*) tidak mampu menangkap kebenaran, karena memang tidak mau melihat atau mengakui hal itu. Dalam ilmu hukum yang legalistik-positivistis, hukum sebagai institusi pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, maknistik, dan deterministik, terutama untuk kepentingan profesi (Khudzaifah, 2004).

Pendekatan yuridis empiris dalam menyelesaikan persoalan hak dan kewajiban merupakan suatu penyelesaian hukum berdasarkan kenyataan sosial dalam masyarakat. Dalam hal ini dikemukakan suatu kondisi masyarakat tertentu untuk kemudian dilihat penyelesaian hukumnya (Zainudin, 2007).

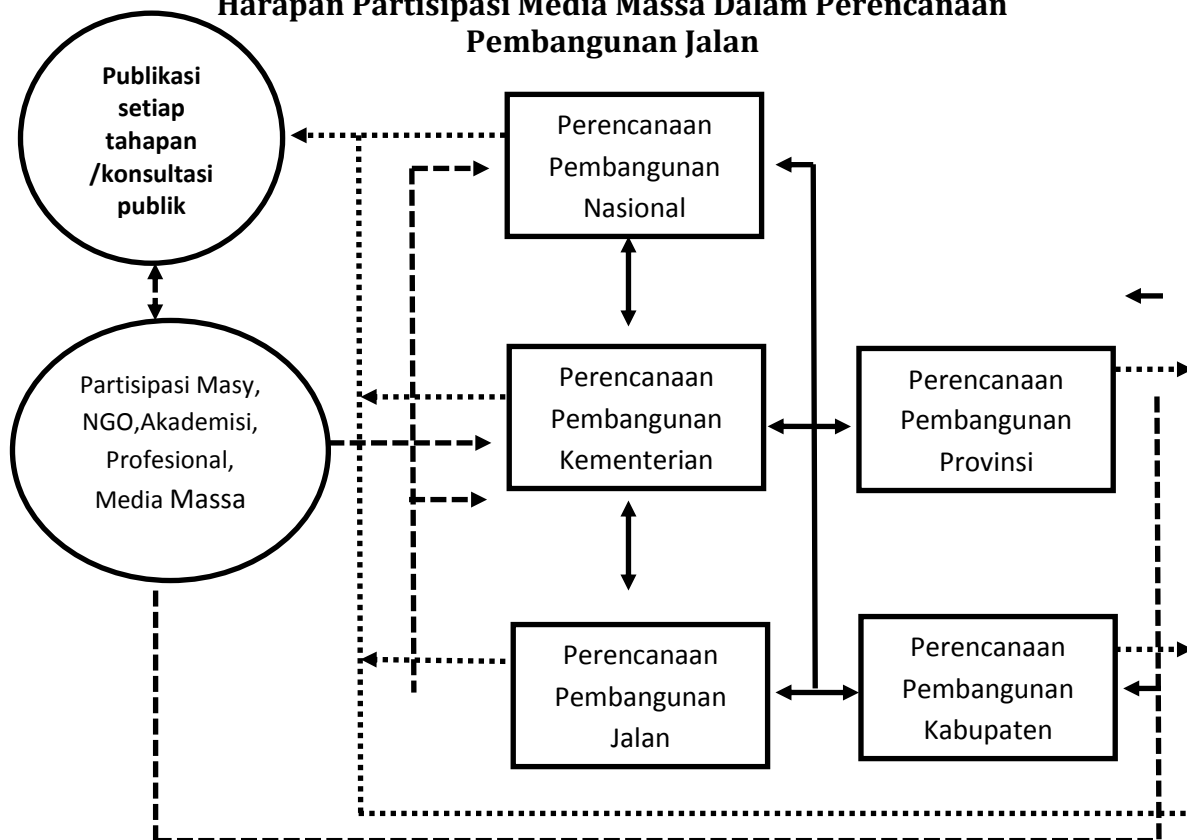
Perkembangan hukum yang menyesuaikan perkembangan masyarakat merupakan harapan semua pihak. Dalam sistem hukum perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, baik dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah, dicantumkan istilah partisipasi dalam

tahapan-tahapan pelaksanaannya, tetapi secara empiris belum bisa dijalankan secara optimal.

Partisipasi hanya menjadi ajang legalitas untuk menindaklanjuti suatu perencanaan, dan mendukung sepenuhnya bahwa pembangunan bisa dilanjutkan, padahal partisipasi yang digunakan hanya bersifat seremonial dan tidak menyeluruh. Sehingga perlu dibenahi sistem hukumnya yang mampu menampung dan mengatur partisipasi secara nyata dan optimal. Karena seharusnya hukum disusun untuk kebaikan dan kemanfaatan bagi manusia, termasuk disalamnya masyarakat, dan tidak hanya pemerintah saja. Hal ini sejalan dengan asumsi dasar yang disampaikan Satjipto Rahardjo bahwa mengenai pandangan tentang hubungan antara hukum dan manusia ditegaskan prinsip, “ hukum adalah untuk manusia”, bukan sebaliknya (Satjipto).

Partisipasi sebagai gambaran demokrasi dan upaya mewujudkan keadilan sosial harus dirumuskan secara sistematis dan aplikatif dalam semua sektor pembangunan. Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, yang telah memiliki dasar peraturan perundang-undangan merupakan proses yang dinamis dan selalu berjalan, bukan proses yang terhenti dalam kaidah hukum positif. Hukum harus dibentuk untuk mendukung partisipasi serta mewujudkan keadilan dan kesejahteraan.

**Gambar 2**  
**Harapan Partisipasi Media Massa Dalam Perencanaan**  
**Pembangunan Jalan**



Peranan media massa sangat diharapkan untuk mendongkrak partisipasi masyarakat. Kunci komunikasi pada era sekarang telah bertumpu dan dikuasai oleh media massa. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan akan meningkat apabila masyarakat mendapatkan informasi yang cukup tentang apa yang akan direncanakan dan akan dilakukan oleh pemerintah. Setiap tahapan perencanaan yang dilalui, pihak pemerintah harus lebih pro aktif untuk mempublikasikan hasil kebijakan pembangunan yang telah diambil, dan jangan sebaliknya, justru disembunyikan untuk menghindari pemantauan dan peran media massa, apabila hal ini terjadi, maka

pemerintahan yang berjalan akan cenderung korup dan akan memunculkan konflik dalam penyelenggaraan pembangunan.

Partisipasi masyarakat, kalangan profesional, Non Government Organization (LSM/NGO), media massa bahkan kalangan perguruan tinggi seharusnya dilaksanakan dalam setiap jenjang tahapan perencanaan baik tingkat kabupaten, provinsi maupun nasional/pusat. Partisipasi yang baik akan memberikan arahan dan perubahan perbaikan dalam hal teknis maupun non teknis. Partisipasi ini harus dimulai dari kemauan pihak pemerintah untuk memberikan ruang partisipasi, tentunya dengan kepastian yang dijamin melalui sistem hukum.



Sebagai pembanding, perkembangan hukum juga terjadi di Barat, baik Eropa maupun Amerika yang merupakan perkembangan respon situasional terhadap orde kekuasaan maupun orde pemikiran hukum. Perkembangan hukum dilakukan secara analitis dan melalui proses hukum, gerakan Eropa ini merupakan respon dari gerakan realis dalam ilmu hukum di Amerika. Tetapi kalau para realis di Amerika memusatkan fikiran pada analisa tentang perkembangan fungsi hukum, seraya mengesampingkan apa hukum yang seharusnya (dogmatis). Di Eropa aliran pemikiran *Freirechtslehre* cenderung mengesampingkan logika hukum sebagai fiksi dan ilusi, sehingga tidak puas dengan menganalisa proses hukum sebagai realitas sosial, tetapi mengambangkan filsafat dan ideologi ahli hukum kreatif, yang bebas dan tidak terkekang oleh *paragraphenrecht*, yang berupaya mendapatkan hukum sesuai dengan keadilan dan kepatutan (Friedman, 1990).

Kemandirian hukum di Indonesia dijamin dalam konstitusi yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sistem hukum di Indonesia dengan memiliki dasar dan kedudukan, bentuk dan sifat tersendiri yang berbeda dengan negara-negara lain diseluruh dunia. Secara filosofis Notonagoro menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia bukan merupakan negara yang dibentuk mendasar individualisme dan *klasse staat*, yang hanya mengutamakan satu kelas atau satu golongan saja, tetapi negara yang dikehendaki adalah negara yang mendasar kekeluargaan, gotong royong, tolong menolong dan keadilan

sosial, dan demokrasinya bukan demokrasi perorangan atau liberal dan bukan demokrasi golongan rakyat, tetapi demokrasi Pancasila. Demokrasi pancasila adalah demokrasi perorangan, bersama, kekeluargaan, gotong royong, tolong menolong, keadilan sosial dengan penyaluran dari dan oleh rakyat baik perorangan, kelompok maupun seluruhnya (Notonagoro). Ketika dirumuskan, filsafat Pancasila masuk dalam wacana ilmiah dan filosofis, sebagai landasan filsafat ilmu hukum nasional (Hyronimus).

Dengan kaidah substansi seperti di atas, dapat kita lihat substansi pengaturan jalan sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan dalam Pasal 18 menyebutkan bahwa pengaturan jalan secara umum meliputi:

- a) Pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
- b) Perumusan kebijakan perencanaan;
- c) Pengendalian penyelenggaraan jalan secara makro; dan
- d) Penetapan norma, standar, kriteria, dan pedoman pengaturan jalan

Hukum didefinisikan sebagai peraturan atau norma dan sistem hukum *in concreto* yang diterapkan langsung oleh praktisi hukum, sebagaimana teori *Sociological Jurisprudence*, yaitu hukum harus sesuai dengan pandangan hidup masyarakatnya. Ini berarti hukum Indonesia tidak dibenarkan menyimpang dari falsafah hidup Pancasila (Muhsin dan Koeswahyono, 2008).

Substansi dasar peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana di atas harus mengandung nilai-nilai filsafat Pancasila. Filsafat Pancasila dalam prespektif ilmu hukum merupakan kaidah yang dijiwai dan menjiwai seluruh unsur peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dalam kajian filsafat ilmu hukum yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang partisipatif harus mengacu sepenuhnya pada pemaknaan sila keempat Pancasila yaitu: “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”.

Menurut Notonagoro, bahwa sila keempat merupakan satu kesatuan dengan sila-sila yang lain dan tidak berdiri sendiri, sehingga kerakyatan yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia, kerakyatan yang berkebangsaan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat. Pancasila sebagai dasar filsafat negara dalam penjelmaannya adalah sebagai dasar politik negara dengan kata-kata “negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat”, hal ini menjamin pelaksanaan dasar filsafat dalam penyelenggaraan kehidupan negara, oleh karena itu negara yang terbentuk sesuai pembukaan Undang-undang Dasar 1945 bahwa negara berdasar kedaulatan rakyat dan berdasar permusyawaratan dan perwakilan. Pernyataan Notonagoro merupakan standar yang harus dilewati dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Partisipasi sebagai

gambaran demokrasi dan upaya mewujudkan keadilan sosial harus dirumuskan secara sistematis dan aplikatif dalam semua sektor pembangunan. Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, yang telah memiliki dasar peraturan perundang-undangan merupakan proses yang dinamis dan selalu berjalan, bukan proses yang terhenti dalam kaidah hukum positif. Hukum harus dibentuk untuk mendukung partisipasi serta mewujudkan keadilan dan kesejahteraan.

Kajian mendasar *struktur*, selama ini partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan infrastruktur jalan belum dilibatkan secara optimal, sehingga diharapkan selanjutnya masyarakat secara langsung berperan dalam proses tersebut, sehingga akan merasa lebih memiliki dan ikut berperan serta. Garis besar penyelenggaraan perencanaan pembangunan infrastruktur jalan dalam pelibatan masyarakat atau stakeholder hanya dilaksanakan melalui mekanisme sosialisasi hasil perencanaan teknis yang disusun oleh instansi yang berwenang (Kementerian PU), dengan melibatkan struktur pemerintahan dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan pusat, sedangkan substansi perencanaannya sudah difinalkan di tingkat pemerintah.

Pembenahan struktur hukum dalam sistem hukum perencanaan pembangunan sejalan dengan pendapat Bredemeier (1962);

*“In modern democratic societies the prototype of the sovereign may be taken to be legislature. Legislative determination of policy – the actual uses*

*to wick power is put – is one of the primary sources of the law conception of goals, or standards for evaluating the “efficiency” of a given or anticipated role structure.”*

Kajian mendasar *kultur*, bahwa dalam perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, pendekatan yuridis empiris dalam menyelesaikan persoalan hak dan kewajiban merupakan suatu penyelesaian hukum berdasarkan kenyataan sosial dalam masyarakat. Dalam hal ini dikemukakan suatu kondisi masyarakat tertentu untuk kemudian dilihat penyelesaian hukumnya (Zainudin, 2007).

Aspek kebijaksanaan untuk mengakomodir partisipasi dapat dilihat juga dari sudut pandang sosiologis, karena sosiologi di dalam ilmu hukum sebagai suatu bagian yang tidak dapat dihindari, karena menjadi bagian dari perkembangan masyarakat sendiri, walaupun dari perpektif ilmu pengetahuan layak diajukan pertanyaan tentang kedewasaan sosiologi hukum sebagai suatu disiplin ilmu yang masih muda (Satjipto, 2004). Dewasa ini hukum tidak lagi melihat ke belakang melainkan ke depan dengan cara banyak melakukan perubahan terhadap keadaan kini menuju kepada masa depan yang dicita-citakan. Dengan demikian hukum bukan lagi mempertahankan *status quo*, melainkan banyak perubahan sosial. Secara pasti hukum sebagai rekayasa sosial dipelopori oleh Roscoe Pound yang pada tahun 1912 melontarkan suatu paket gagasan yang kemudian dikenal sebagai aliran hukum sosiologis.

Partisipasi yang dijalankan dalam pembangunan infrastruktur selama ini

hanya sebagai *legitimasi* saja karena hanya melalui mekanisme sosialisasi, bukan musyawarah atau meminta pertimbangan, tetapi lebih ke arah *dogmatis* oleh struktur dalam pemerintahan.

Perkembangan hukum yang menyesuaikan perkembangan masyarakat merupakan harapan semua pihak. Dalam sistem hukum perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, baik dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah, dicantumkan istilah partisipasi dalam tahapan-tahapan pelaksanaannya, tetapi secara empiris belum bisa dijalankan secara optimal. Partisipasi hanya menjadi ajang legalitas untuk menindaklanjuti suatu perencanaan, dan mendukung sepenuhnya bahwa pembangunan bisa dilanjutkan, padahal partisipasi yang digunakan hanya bersifat seremonial dan tidak menyeluruh, sehingga perlu dibenahi sistem hukumnya yang mampu menampung dan mengatur partisipasi secara nyata dan optimal, karena seharusnya hukum disusun untuk kebaikan dan kemanfaatan bagi manusia, termasuk disalamnya masyarakat, dan tidak hanya pemerintah saja.

Hal ini sejalan dengan asumsi dasar yang disampaikan Satjipto Rahardjo bahwa mengenai pandangan tentang hubungan antara hukum dan manusia ditegaskan prinsip, “hukum adalah untuk manusia”, bukan sebaliknya (Satjipto, 2009). Tujuan yang akan dicapai melalui pemberlakuan hukum positif diupayakan selaras dengan perkembangan masyarakat. Perkembangan masyarakat ditandai

dengan proses perubahan-perubahan, dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat. Dengan demikian peranan hukum semakin penting sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijakan pemerintah (Friedman). Pemecahan masalah seperti itu menuntut penerapan prinsip-prinsip ilmiah secara cermat dan bertanggung jawab, dibarengi dengan pemahaman yang menyeluruh mengenai lingkungan sosial, politik, dan ekonomi di dalam mana masalah tersebut terjadi. Pemerintah sebagai perencana ditantang untuk memecahkan masalah yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat dalam batas-batas sumber daya yang tersedia (Meredith, Dale D; Wong, Kam W; Woodhead, Ronald w; Wortman, Robert H, 1992)

### **Kebijaksanaan Sebagai Sarana Mengakomodir Partisipasi Masyarakat**

Kemanfaatan dari studi politik hukum adalah memberikan kekayaan pemahaman atas dinamika hubungan antara hukum dan politik secara kritis dan komprehensif, baik meliputi aspek latar belakang, motif-motif politik, suasana pergulatan berbagai kepentingan yang bertarung dibalik lahirnya hukum. Singkat kata dengan politik hukum kita dapat memahami suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) saat produk hukum dibuat, sehingga kita mengetahui dan memahami secara persis jiwa,roh, atau kehendak dari suatu lahirnya hokum

(Husein, HM.Wahyudi dan Hufron, 2008).

Kajian politik hukum terhadap pengaturan sistem hukum perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang partisipatif dilihat dari berbagai sudut pandang, baik sudut pandang tentang kebijaksanaan, penyusunan peraturan, efektifitas maupun filsafat pancasila. Dengan kajian dari berbagai sudut pandang ini diharapkan mampu menemukan gambaran ideal tentang optimalisasi partisipasi dalam sistem hukum. Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan secara mutlak membutuhkan partisipasi masyarakat selaku calon pengguna jalan dan pemilik lahan yang akan digunakan sebagai sarana jalan. Minimnya partisipasi masyarakat menjadi hal yang sangat dimaklumi, mengingat keterbatasan waktu, sarana dan media yang dijadikan fasilitas.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku belum mampu mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, sehinggaperencanaan pembangunan adalah hal yang jauh diluar jangkauan dan kemampuan masyarakat untuk memantau, mengawasi atau bahkan berpartisipasi.

Sejalan dengan pendapat Sunyoto Usman (2010) bahwa pada masa yang akan datang masyarakat akan menghadapi banyak perubahan, sebagai dampak dari kemajuan pembangunan yang telah dilaksanakan pada masa sebelumnya, serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pengaruh globalisasi sebagai suatu hal yang tidak bisa dihindari, sehingga pembangunan nasional akan berkaitan

denga pembangunan internasional. Apabila telah memasuki ranah global, maka prinsip-prinsip pengelolaan pembangunan harus memperhatikan kaidah-kaidah universal khususnya pembangunan yang memperhatikan aspek partisipasi dan demokrasi.

Dalam setiap pembangunan perlu dilakukan pengkajian dan penilaian ulang legislasi secara berkala, bila memungkinkan, menyederhanakan dan menyusun ulang pengaturan hukum dan administrasi, dengan mengambil pengalaman dari disiplin dan situasi lain serta menyesuaikannya dengan keadaan setempat (Mackinnon, Kathy.- Mackinnon, John. - Child, Graham. - Thorsell, Jim.1990).

Dalam analisis realitas sosial menurut Holland-Henriot (1986) kita dapat menyelidiki sejumlah unsur yang ada dalam masyarakat, diantaranya:

- a. Dimensi historis
- b. Unsur-unsur struktural
- c. Berbagai pembagian masyarakat
- d. Berbagai derajat dan tingkatan masalah yang ada.

Perubahan sikap dan respon rakyat Indonesia secara faktual sangatlah dinamis. Hal ini apabila dilihat mendasar sejarah sejak kemerdekaan sampai saat orde reformasi. Beberapa orde yang berganti adalah merupakan perubahan "paradigmatis", yaitu dari tatanan kehidupan yang dibangun berdasarkan "paradigma kekuasaan" digantikan oleh "paradigma moral akal budi". Perkembangan ini secara filosofis dan praktis harus diikuti dengan perkembangan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo yang menegaskan bahwa hukum bukan suatu institusi

yang selesai, tetapi sesuatu yang diwujudkan secara terus menerus. Negara hukum dan institusi hukum adalah proyek yang ada dalam proses penyelesaian. Satjipto Rahardjo menambahkan bahwa pemahaman hukum secara legalistik positivis dan berbasis peraturan (*rule bound*) tidak mampu menangkap kebenaran, karena memang tidak mau melihat atau mengakui hal itu. Dalam ilmu hukum yang legalistik-positivistis, hukum sebagai institusi pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, maknistik, dan deterministik, terutama untuk kepentingan profesi (Khudzaifah, 2004).

Menurut Seidman, faktor yang menjadi dasar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terdiri dari faktor subyektif dan obyektif.

#### A. Faktor-faktor subyektif

Faktor-faktor subyektif terdiri dari apa yang ada dalam pemikiran para pelaku berupa kepentingan-kepentingan dan "ideologi-ideologi (nilai-nilai dan sikap)" mereka. Hal-hal ini diidentifikasi berdasarkan "naluri" sebagai "alasan" dari perilaku masyarakat.

1) Kepentingan (*insentif*): Kategori ini mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri. Hal ini termasuk bukan hanya insentif materiil tetapi juga insentif non materiil, seperti penghargaan dan penghormatan oleh pemerintah.

2) Ideologi (nilai dan sikap) : Ideologi merupakan kategori subyektif kedua dari kemungkinan penyebab perilaku. Bila ditafsirkan secara luas, kategori ini mencakup motivasi-

motivasi subyektif dari perilaku yang tidak dicakup dalam "Kepentingan". Motivasi tersebut termasuk semua hal mulai dari nilai, sikap dan selera, hingga ke mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, kepercayaan keagamaan, dan ideologi politik, sosial dan ekonomi yang kurang lebih cukup jelas.

#### B. Faktor-faktor obyektif

Berbeda dengan faktor subyektif, faktor obyektif berfokus pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pemerintahan yang bersih, yang meliputi;

1) Peraturan perundang-undangan (Seidman, Robert B. Abeyeskere, Nalin, 2002);

2) Kesempatan;

3) Kemampuan;

4) Komunikasi; dan

5) Proses.

Partisipasi dalam perencanaan pembangunan infrastruktur jalan sangat penting dalam menumbuhkan peran masyarakat, jaringan hubungan yang mengikat pada komunitas, menciptakan norma-norma sosial dan rasa memiliki kewajiban bersama. Hal ini penting akibat merosotnya keikutsertaan masyarakat. Berbagai bentuk partisipasi ini justru diperlukan untuk mengisi kekurangan dalam perencanaan pembangunan (Gaventa, dan Valderrama, 2001). Tindakan yang seharusnya diambil oleh pemerintah dalam situasi seperti di atas adalah melakukan kebijaksanaan yang mendukung partisipasi secara optimal, bukan hanya melaksanakan mekanisme sebagaimana tertuang dalam peraturan penyelenggaraan pembangunan jalan saja.

Kebijaksanaan sebagai bagian dari pelaksanaan hukum merupakan tindakan yang secara umum sudah dikenal oleh masyarakat. Secara gramatikal, kita juga mengenal kata "kebijaksanaan" selain kata "kebijaksanaan". Secara umum, istilah "kebijaksanaan" atau "policy" digunakan untuk menunjuk perilaku seorang pelaku (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktordalam suatu bidang kegiatan tertentu (Budi, 2008). Banyak kebuntuan dan kesulitan proses pemerintahan dan pembangunan diselesaikan melalui kebijaksanaan, khususnya apabila dalam pelaksanaan memerlukan partisipasi masyarakat ataupun perlu dilakukan penelitian secara sosiologis terlebih dahulu sebelum dilaksanakannya pembangunan. Mendasar kondisi tersebut di bawah ini akan memberikan gambaran dan pedoman tentang pengertian kebijaksanaan. Sehingga kebijaksanaan dapat digunakan sebagai jalan keluar apabila peraturan perundang-undangan tidak mengatur tentang dinamika sosial yang dihadapi dalam pembangunan. Mendasar teori kebijaksanaan diistilahkan ke dalam beberapa kelompok, yaitu :

a. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah (*policy as decision of government*). Pendekatan studi kasus, yaitu yang memusatkan perhatian pada keputusan-keputusan pemerintah tertentu, khususnya keputusan yang muncul dari 'saat-saat pemilihan alternatif' dalam beberapa kebijakan;

- b. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*). Jika pada saat tertentu pemerintah mempunyai kebijakan di satu bidang, maka yang ditunjuk adalah undang-undang tertentu yang telah diundangkan/disahkan legislatif atau seperangkat hukum lain yang memungkinkan satu kegiatan tertentu dapat dilaksanakan;
- c. Kebijakan sebagai program (*policy as programme*), pemahaman program pada umumnya adalah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang relatif khusus dan jelas batas-batasnya, mencakup serangkaian kegiatan legislasi, pengorganisasian, penerangan dan penyediaan sumber daya yang dibutuhkan.
- d. Kebijakan sebagai keluaran (*policy as output*), kebijakan dipandang sebagai apa yang senyatanya diberikan oleh pemerintah sebagai lawan dari apa yang telah dijanjikan atau telah disahkan undang-undang;
- e. Kebijakan sebagai hasil akhir (*policy as outcome*), atau apa yang senyatanya telah dicapai. Dalam perspektif ini akan memungkinkan kita untuk memberikan penilaian mengenai apakah tujuan formal dari suatu kebijakan benar-benar terwujud dalam praktek kebijakan yang sebenarnya;
- f. Kebijakan sebagai teori atau mode (*policy as a theory or model*), semua kebijakan pada dasarnya mengandung asumsi-asumsi mengenai apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan apa akibat yang akan terjadi dari tindakan-tindakan itu. Meskipun asumsi-asumsi tersebut jarang dikemukakan secara jelas, namun kebijakan pada umumnya mengandung teori atau model tertentu yang menjelaskan hubungan sebab akibat (diadakannya kebijakan dan akibat-akibat yang ditimbulkan setelah diimplementasikan).
- g. Kebijakan sebagai proses (*policy as process*), yang menjadi pusat perhatian adalah tiap-tiap tahapan yang biasanya dilakukan oleh kebijakan itu. Pada umumnya tahap tersebut terdiri dari isu-isu; dan
- h. penyusunan agenda pemerintah, penyusunan kebijakan dan program-program, bentuk dan isi kebijakan, pelaksanaan dan penyelesaiannya (Bambang, 1994).
- Sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan, maka kebijakan memerlukan adanya strategi dan taktik. Untuk mencapai tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan, sehingga dapat terwujud di dalam masyarakat diperlukan beberapa sarana. Salah satunya adalah hukum dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan demikian "*law effectively legitimates policy*" atau dengan kata lain "*proper attention to the use of law in public policy formulation and implementation requires an awareness of the conditions under which law as effective*".

Untuk melaksanakan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintah diberi juga *freies Ermessen* yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum, seperti: memberi izin, melakukan pencabutan hak (*onteigening*), mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan, dan sebagainya. Tercakup pula dalam pengertian *freies Ermessen* membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan demikian disebut *discretionary power* (SF Marbun dan Mahfud MD).

Istilah ini kemudian secara khusus digunakan di bidang pemerintahan, sehingga *freies Ermessen* (*diskresioner*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa terikat sepenuhnya pada undang-undang. Meskipun terdapat peluang melaksanakan tugas pemerintahan secara bebas tanpa terikat sepenuhnya pada undang-undang, namun dalam kerangka negara hukum harus dipahami bahwa unsure-unsur *freies Ermessen* dalam negara adalah sebagai berikut.

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;

5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba (Ridwan, 2006).

Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan, oleh karena itu, hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Sudikno, 2001). Diharapkan dengan kebijaksanaan yang tidak bertentangan secara frontal dengan perwaturan perundang-undangan akan mampu mewujudkan keadilan dalam perencanaan pembangunan.

### **Efektifitas Hukum Sebagai Harapan Semua Pihak Yang Terlibat Dalam Pembangunan**

Dalam rangka menata dan mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan mempunyai arti yang penting. Sistem hukum perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang partisipatif yang telah ada, walaupun banyak memiliki kekurangan akan jauh lebih baik jika bisa dilaksanakan secara efektif.

Pembangunan infrastruktur jalan merupakan kegiatan multi pihak dan multi dampak, sehingga pemerintah harus memperhatikan banyak aspek apabila melaksanakan pembangunan. Hal yang dihadapi secara garis besar dapat digolongkan dalam dua segi, yaitu segi pemerintah, adalah untuk mengusahakan adanya sikap setuju atau sepakat dari internal pemerintah, dari segi yang lain adalah untuk



mengusahakan agar pemerintah memperhatikan kepentingan yang masyarakat (Russell, 1988). Pembangunan infrastruktur jalan juga mempengaruhi perekonomian, lingkungan dan seluruh lapisan masyarakat baik dalam skala lokal, regional, nasional dan internasional. Hal ini sejalan dengan pernyataan Oberndorfer (Dieter, 1986); "*as late as the 1950s, development was still defined one sidedly in terms of national income*" dan didukung oleh Schroder (1995) yang menyatakan:

*"The goal of Sustainable development- This much should have become clear is the measure of what is to be understood in the future by productive life or in other words, well being in harmony with nature. It is premiss is that the process of industrialization must not be continued in the way it has been hitherto. The task of implementation is to achieve nationally and globally a development which creates a balance between economy and ecology, present in future, rich and poor."*

Tolok ukur efektifitas memang masih relatif, karena fakta hukum atau peristiwa hukum memiliki berbagai dimensi. Menurut Purnadi Purbacaraka sebagaimana ditulis Soekanto maka terdapat tiga kelompok peristiwa hukum, yakni

1. Keadaan yang mungkin bersegi: a. alamiah, misalnya siang hari atau malam hari; b. Kewajiban-normal atau abnormal; c. sosial, misalnya, keadaan darurat atau keadaan perang.
2. Kejadian, misalnya, kelahiran atau kematian seseorang.

3. Perilaku atau sikap tindak dalam hukum yang dibedakan antara:
  - a. Perilaku atau sikap tindak dalam hukum
    - 1) perilaku atau sikap tindak menurut hukum yang mungkin sepihak, jamak pihak atau serempak;
    - 2) Perilaku atau sikap tindak melanggar hukum, yaitu:
      - a) Perilaku atau sikap tindak melampaui batas kekuasaan dalam bidang hukum tatanegara ("*excess de pouvoir*");
      - b) Perilaku atau sikap tindak menyalahgunakan kekuasaan di bidang hukum administrasi negara ("*detournement de pouvoir*");
      - c) Perilaku atau sikap tindak yang merupakan penyelewengan perdata ("*onrechmatige daad*");
      - d) Peristiwa pidana yang sebenarnya merupakan penyelewengan di bidang tata negara, aministrasi negara maupun perdata, namun yang ada ancaman pidananya ("*strafbaarfeit*").
    - 3) perilaku atau sikap tindak lain, misalnya jual beli dalam hukum adat atau "*zaakwaarneming*". (Soerjono. dan Mamudji, Sri, 1986).

Dalam kaitan ini, Hans Kelsen mengajarkan bahwa peraturan-peraturan yang diundangkan oleh kekuasaan perundang-undangan di dalam suatu negara modern mempunyai aspek ganda, yaitu :

- a. bahwa peraturan hukum itu tertuju kepada warga negara dan mengarahkannya agar berbuat menurut cara-cara tertentu;

- b. bahwa peraturan-peraturan itu sekaligus juga ditujukan kepada para hakim agar menerapkan sanksi manakala ada warga negara melanggar peraturan itu (Hans Kelsen, 1995).

Permasalahan yang terjadi juga berkaitan dengan efektifitas hukum. Menurut Kelsen efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. Lebih lanjut Kelsen menyatakan, efektifitas tata hukum secara keseluruhan merupakan suatu kondisi, bukan landasan bagi validitas norma-norma secara keseluruhan efektif, melainkan karena norma-norma tersebut dibentuk menurut suatu cara yang konstitusional. Namun demikian, norma-norma tersebut valid hanya atas dasar kondisi bahwa tata hukum secara keseluruhan efektif; norma-norma tersebut tidak lagi valid, bukan hanya tatkala norma-norma tersebut dihapuskan menurut suatu cara yang konstitusional, melainkan juga tatkala tata hukum secara keseluruhan tidak lagi efektif. Dari sudut pandang hukum, tidak dapat dipertahankan gagasan bahwa orang-orang harus berbuat sesuai dengan suatu norma tertentu, jika tata hukum secara keseluruhan, dari tata hukum ana norma itu sebagai bagian integralnya, telah kehilangan efektivitasnya. Prinsip legitimasi dibatasi oleh prinsip efektifitas (Hans Kelsen).

Efektifitas hukum bisa dilaksanakan dengan memperhatikan klasifikasi yang ada di masyarakat. Klasifikasi horizontal dari bentuk-

bentuk kemasyarakatan berkembang pada dua tingkat kedalaman yang berlainan. Kemasyarakatan yang langsung dan spontan dan kemasyarakatan yang yang terorganisasi dan direfleksikan. Kemasyarakatan yang spontan dijemakan dalam keadaan-keadaan langsung (*spontaneous states*) dari akal budi kolektif, baik berupa praktek-praktek yang dibimbing oleh pola yang luwes, maupun perbuatan-perbuatan kolektif, yang melahirkan hal-hal baru serta bersifat kreatif. Kemasyarakatan yang terorganisasi, sebaiknya, terikat kepada pola tingkah laku kolektif dalam arti dibimbing oleh pola-pola yang baku (*christalized*) dalam skema-skema yang dibuat dengan sengaja, yang telah ditentukan terlebih dahulu dan terpusat (*centralized*). Demikianlah maka kemasyarakatan yang terorganisasi menentang dinamika spontanitas dari akal budi kolektif dan terpisah daripadanya. Berbagai jenis kemasyarakatan spontan ini hanya mengadakan tekanan-tekanan ke dalam, bertindak dengan spontan dalam kesadaran kita menganggapnya sebagai suatu tekanan dari suatu keadaan kesadaran ini kepada keadaan kesadaran yang lainnya dan kehidupan kolektif sebagai tekanan dari suatu bentuk kemasyarakatan yang spontan kepada yang lainnya. Sebaliknya masyarakat yang terorganisasi menjalankan sanksi-sanksi (*sanctions*) dan pemaksaan-pemaksaan dari luar kemasyarakatan yang terorganisasi ini terpencil, jauh terpisah dari jurang adakalanya lebar, adakalanya sempit dari struktur bawah (*infrastruktur*) yang spontan, sedang struktur bawah ini dalam keadaan-keadaan yang

tertentu menjadi *transcendent* (Alvin.S. 1994).

Pelanggaran norma yang berlaku mengendurkan jiwa ketaatan hukum secara meluas kepada masyarakat, sehingga ancaman sanksi pada peraturan belum bisa menjadi tolok ukur kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku. Bentuk ketaatan hukum yang terbukti kebenarannya atau didukung secara otoritatif (*gesteunde naleving*) dan "pemeliharaan hukum preventif" (*preventieverrechtszorg*), yang bertujuan menghilangkan ketidakpastian hukum dan mencegah, sejauh mungkin, sengketa di kelak kemudian hari. Dengan cara ini validitas dari hubungan-hubungan hukum sesungguhnya diuji oleh orang-orang yang berpengetahuan hukum dan pemegang otoritas hukum (Holleman, 1993).

Hal ini sejalan dengan pendapat James K. Feibleman, bahwa pelaksanaan hukum memerlukan tanggung jawab berbagai pihak :

*"The attempts to meet the logical requirements of a system are represented in legal procedures by by legislatures, which are responsible for codification, by executives (and their agencies), which are responsible for implementation and by courts, which are responsible for interpretation. The legislature is the ultimate authority in the making of law. The professionalism inherent in meeting the criterion of categoricity, that the statutes be constituted as a class of similar structures, is intuitively met by those trained in the law meet the specification, though of course not under the terms of this description. Code law is universal law in the sense that its statutes are*

*stated as universals and intended to apply to all relevant cases. That is has to be supplemented by case law only shows the strain placed on it by the changing particulars which would render it without application in many instances if left uninterpreted. Interpretation generally relies upon the wording of the law, its legislative history, and the collective meaning of previously decided. But there is a fourth alternative, akin to legislative history, which is to reach back to the spirit of the laws which prevailed when the statute was enacted. This is in effect to look for the laws behind the law, the understanding, prevalent at the time, of the natural law which would have governed the statute's innovation"* (Feibleman, 1985).

Peran dan tanggung jawab semua pihak, mulai eksekutif, legislatif, yudikatif dan masyarakat, diharapkan mampu memunculkan gambaran hak dan kewajiban masing-masing pihak, sehingga terwakili tugas-tugas pencapaian keadilan dan cita hukum dalam pelaksanaannya, dan semua pihak dapat merasakan kesulitan dan kebaikan dalam setiap proses berjalannya hukum.

### **Simpulan**

Pembangunan infrastruktur jalan yang melalui wilayah kabupaten merupakan kegiatan pembangunan multi pihak dan multi dampak, sehingga pemerintah harus memperhatikan banyak aspek apabila melaksanakan pembangunan. Dalam rangka mencapai tujuan perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, diperlukan partisipasi atau keterlibatan seluruh masyarakat sebagai pelaku pembangunan.

Keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan adalah kesadaran yang tidak bisa muncul dengan sendirinya, oleh karena itu kesadaran tersebut harus dibimbing dan diarahkan dengan dukungan peraturan perundang-undangan yang tersistem dalam kerangka hukum nasional

Isu strategis yang menjadi permasalahan pokok perencanaan pembangunan infrastruktur jalan yang terjadi selama ini adalah: adanya inkonsistensi antar kebijakan, rendahnya tingkat keterlibatan para pelaku dan partisipasi masyarakat, ketidakselarasan antara perencanaan program dan pembiayaan, kurang transparan dan kurang efektifnya penilaian kinerja kebijakan, Secara umum mekanisme perencanaan pembangunan nasional, daerah, dan sektoral harus disesuaikan dengan kebutuhan, karakteristik, kondisi, potensi daerah, yang selanjutnya secara bertahap perencanaan pembangunan sektoral dan daerah menjadi bagian dari perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan sektoral, khususnya pembangunan infrastuktur jalan, tidak terlepas dari sistem perencanaan pembangunan nasional, karena perencanaan pembangunan sektoral yang dibidangi oleh kementerian negara maupun pemerintah daerah melalui mekanisme yang sama dengan sistem perencanaan pembangunan nasional.

Indonesia sebagai negara hukum mempunyai sistem hukum dengan ciri khas tersendiri. Sistem hukum yang berlaku berdiri pada dasar sistem yang kokoh secara praktis dan filosofis, sedangkan Politik hukum dalam

konfigurasi politik yang demokratis adalah untuk menciptakan hukum yang mendekatkan tata hukum dengan realita sosial.

Kajian dan perumusan politik hukum tentang optimalisasi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan infrastruktur jalan telah diuraikan mendasar *Legal System Theory* yakni substansi, struktur dan kultur yang ada, dengan didukung legislasi serta efektifitas dalam implementasinya.

Pengaturan sistem hukum perencanaan pembangunan jalan yang belum pasrtisipatif dapat diantisipasi dengan pengambilan kebijaksanaan oleh pejabat yang berwenang sebagai pelaksana pembangunan jalan, mengingat urgensi aspek partisipasi untuk mengantisipasi permasalahan dan konflik pada masa yang akan datang. Sistem hukum perencanaan pembangunan yang partisipatif diharapkan mampu menciptakan dasar regulasi dan peluang peningkatan peran serta masyarakat secara riil serta aplikatif.

### **Saran**

Partisipasi sebagai gambaran demokrasi dan upaya mewujudkan keadilan sosial harus dirumuskan secara sistematis dan aplikatif dalam semua sektor pembangunan. Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan, yang telah memiliki dasar peraturan perundang-undangan merupakan proses yang dinamis dan selalu berjalan, bukan proses yang terhenti dalam kaidah hukum positif, sehingga tidak hanya dalam tataran filosofis, tetapi ditindaklanjuti dengan penguatan sistem hukum, dimulai dari

undang-undang yang mengatur perencanaan pembangunan infrastruktur jalan atau pembangunan sektoral lainnya, sampai dengan petunjuk teknis yang rinci dan efektif. Tindakan lain yang memungkinkan optimalisasi partisipasi adalah melalui :

- a. komunikasi dengan subyek pembangunan, baik secara langsung oleh pengambil kebijakan dan pelaksana sejak awal akan direncanakannya pembangunan, dan bukan hanya ketika sudah berjalan;
- b. penyampaian informasi perencanaan pembangunan melalui media massa, sehingga sasaran yang terpenting dalam pembangunan, yakni partisipasi dalam bentuk respon bahkan komunikasi dua arah antara pemerintah dan masyarakat bisa tercapai;
- c. melibatkan masyarakat, profesional, akademisi dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang membidangi sektor pembangunan sebagai fasilitator dalam meningkatkan partisipasi masyarakat.
- d. menuangkan mekanisme partisipasi dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan cukup ruang untuk optimalisasi partisipasi, minimal pengaturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yang secara substansial mengatur mekanisme partisipasi dan evaluasinya, baik pada pemerintah pusat maupun daerah.
- e. harus ada tindak antisipatif dan pencegahan dampak negatif

partisipasi dan keterbukaan dalam perencanaan pembangunan jalan, hal yang mungkin dan sering terjadi adalah karena informasi rencana pembangunan yang telah tersebar akan memunculkan spekulasi dan mafia tanah dalam proses pengadaan tanah/lahan untuk fasilitas jalan seperti serta membuka peluang terjadinya intimidasi dan tindak kekerasan dalam proses pembebasan lahan mengingat persaingan harga tanah yang tidak sehat.

Dengan langkah di atas diharapkan pembangunan yang berdampak luas kepada masyarakat, masyarakat diperlakukan sebagai subyek dan bukan obyek saja, sehingga kemanfaatan pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh anggota masyarakat

#### Daftar Pustaka

- Ali, Zainudin. 2007. *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bredemeier, Harry C. 1962. *Law As An Intregative Mechanism, in Law and Sociology*, William M. Evan (ed). Free Press of Glencoe. New York.
- Dimiyati, Khudzaifah. 2004. *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Cetakan Kedua. Muhammadiyah University Press. Surakarta.
- Feibleman, James K. 1985. *Justice, Law and Culture*, Martinus Nijhoff Publisher. Dordrecht. Netherlands.

- Friedman. W 1990, *Teori Dan Filsafat Hukum, Idelaisme Filosofis Dan Problema Keadilan*, CV Rajawali, Jakarta.
- Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System ,A Social Science Perspectiv*, Russel Sage Foundation. New York. USA.
- Gaventa, John. dan Valderrama, Camilo..2001. *Mewujudkan Partisipasi-21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*, Edisi Indonesia. British Council. Jakarta.
- Hall, K. B., & Porterfield, G. A. 2001. *Community by design: New Urbanism for Suburbs And Small Communities*. McGraw-Hill Professional. New York. Page :
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT Bina Ilmu. Surabaya.
- Holland, Joe dan Henriot SJ, Peter.1986. *Analisis Sosial dan Refleksi Teologis, Kaitan Iman dan Keadilan*, Cetakan Pertama, Penerbit Kanisius. Yogyakarta.
- Holleman, JF.1993. *Kasus-Kasus Sengketa dan Kasus-Kasus Di Luar Sengketa Dalam Pengkajian Mengenai Hukum Kebiasaan dan Pembentukan Hukum dalam Antropologi Hukum, Sebuah Bunga Rampai*, Penyunting. Ihromi. TO. Edisi Pertama. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- HR. Ridwan, 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo. Jakarta.
- Husein, HM. Wahyudi dan Hufron, 2008, *Hukum, Politik dan Kepentingan*, Cetakan I, Laksbang Pressindo, Yogyakarta.
- Indrati, Maria Farida. 1996. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Peruntutannya*. Kanisius. Jakarta.
- Ja'far, Marwan, 2007, *Infrastruktur Pro Rakyat, Strategi Investasi Infrastruktur Indonesia Abad 2*, PT LkiS Pelangi Aksara, Jogjakarta.
- Johnson, Alvin.S. 1994. *Sosiologi Hukum*, Cetakan Pertama. PT. Rineka Cipta. Jakarta.
- Kelsen, Hans. 1995. *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Alih Bahasa Drs. Soemardi. Cetakan Pertama. Rimdi Press. Bandung.
- Kelsen, Hans. 2010. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Diterjemahkan dari *General Theory of Law and State* oleh Raisul Muttaqien, Cetakan Ke 5, Nusa Media . Bandung.
- Mackinnon, Kathy.- Mackinnon, John. - Child, Graham. - Thorsell, Jim. 1990. *Pengelolaan Kawasan yang Dilindungi di Daerah Tropik*, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Marbun, SF. & Mahfud MD, Moh. 2004. *Pokok-pokok Hukum*

- Administrasi Negara*. Liberty. Yogyakarta.
- Meredith, Dale D; Wong, Kam W; Woodhead, Ronald w; Wortman, Robert H, 1992, *Perancangan dan Perencanaan Sistem Rekayasa*, Erlangga, Surabaya.
- Mertokusumo, Sudikno. 2001. *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty .Yogyakarta.
- Muhsin dan Koeswahyono, Imam, 2008, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Notonagoro, 1971, *Pantjasila Setjara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta.
- Oberndorfer, Dieter. 1986 *The Problem Of Development To Day in Law and State A Biannual Collection of Recent German Contributions to These Field*, Vol 34. Institut Fur Wissenschaftliche Zusammenarbet, Tubingen, Federal Rep. Of Germany
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Di Indonesia*. Cetakan I. Genta Publishing. Yogyakarta,
- Rahardjo, Satjipto, , 2004, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*, Surakarta: Muhammadiyah University Press
- Russell, Bertnard 1988, *Kekuasaan, Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Rhiti, Hyronimus. 2011. *Filsafat Hukum, Edisi Lengkap (Dari Klasik Sampai Postmoderisme)*. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta.
- Saragih, Bintan Regen, , 2006, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung.
- Schroder ,Meinhard. 1995 *The Problem Of Development To Day in Law and State A Biannual Collection of Recent German Contributions to These Field*, Vol 51. Institut Fur Wissenschaftliche Zusammenarbet .Tubingen. Federal Rep. Of Germany.
- Schlegal, Stuart A, 1982. *Realitas dan Penelitian Sosial dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Peneliti Hukum*, BPHN. Dep. Kehakiman. Jakarta.
- Seidman, Ann. Seidman, Robert B. Abeyeskere, Nalin, 2002. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Terjemahan. Johannes Usfunan. Dkk. Cetakan Kedua. ELIPS Dep. Kehakiman dan HAM RI. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, CV Rajawali. Jakarta
- Sumarto, Hetifah Sj 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia. Jakarta
- Sunggono, Bambang, 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika .Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 2002, *Metodologii Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,

Usman, Sunyoto, 2010, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Winarno, Budi, 2008, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua, PT Buku Kita, Jakarta.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2006 tentang Jalan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655).