

**PERGESERAN SUBSTANSI KEBIJAKAN
TATA RUANG NASIONAL DALAM REGULASI DAERAH
(Studi Empirik di Kota Semarang)**

Oleh : **Edy Lisdiyono ***

ABSTRAK

Tata ruang wilayah kota merupakan salah satu persoalan krusial yang dihadapi Indonesia dewasa ini yang diakibatkan oleh penambahan penduduk dan aktivitas ekonomi yang terus meningkat, sementara lahan yang tersedia sangat terbatas. Oleh karena itu dibutuhkan kebijakan penataan ruang yang baik agar semua kebutuhan yang berkaitan dengan tata ruang wilayah dapat teratasi. Realitas yang muncul adalah terjadinya pergeseran substansi kebijakan tata ruang terus terjadi, terutama di tingkat daerah. Realitas yang demikian itu menghantar kita kepada sebuah pertanyaan mendasar, bahwa apakah pergeseran itu membawa manfaat yang besar bagi masyarakat dan lingkungannya atau tidak. Hal inilah yang perlu dikaji dalam pembahasan tentang pergeseran kebijakan tata ruang menjadi sangat urgen untuk dilakukan.

Kata Kunci : Kebijakan Tata Ruang, Regulasi Daerah

PENDAHULUAN

Tata ruang wilayah kota merupakan salah satu persoalan krusial perkotaan dewasa ini. Secara fisik, perkembangan kota selalu diikuti oleh kian bertambah luasnya kawasan terbangun. Pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi di satu sisi, dan keterbatasan lahan kota di sisi lain, menyebabkan efisiensi pemanfaatan ruang menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks ini, telah diambil serangkaian kebijakan dalam pengembangan daerah perkotaan sebagai wilayah permukiman, industri, jaringan jalan, jaringan air minum, bangunan umum, maupun jalur hijau yang merupakan sarana dan prasarana dalam pengembangan tata ruang.¹

Penataan ruang khususnya kota-kota di Indonesia masih dilihat hanya

sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dan cenderung berorientasi pada upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, ataupun untuk memenuhi kebutuhan pengembangan suatu kawasan tertentu yang tak bisa dihindari. Orientasi penataan kota yang demikian itu kurang mempertimbangkan apakah tujuan penataan dan penggunaan ruang itu sudah sesuai dengan peruntukannya. Selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Jawa Tengah, Miyasto pernah mengakui bahwa pelaksanaan pengaturan dan pemanfaatan lahan di Kabupaten/Kota seringkali kurang mengacu kepada rencana tata ruang wilayah (RTRW) provinsi yang ditetapkan sebelumnya. Bahkan, disinyalir bahwa RTRW Kabupaten/ Kota belum bersinergi secara baik dengan RTRW Provinsi. Menurut data yang dihimpun oleh Bappeda provinsi, baru 10 Kabupaten/Kota saja yang mengesahkan RTRW ke Provinsi, yaitu Kota Tegal, Semarang, Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Sragen, Cilacap,

* Edy Lisdiyono, SH.MHum Dosen Fakultas UNTAG Semarang dan peserta PDIH UNDIP Semarang
1 J.T. Jayaginata, *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, 1992. hal. 12

Banjarnegara, Pemalang, Purbalingga dan Kabupaten Pekalongan.²

Di Jawa Tengah banyak terjadi pergeseran tata ruang yang semula untuk kawasan lindung menjadi permukiman dan industri, dan diperkirakan rata-rata 453 hektar lahan produktif beralih fungsi menjadi permukiman dan industri.³ Tampak adanya kecenderungan yang kuat bahwa penataan ruang (kota) lebih ditekankan pada aspek penataan ruang (kota) dalam arti fisik dan visual, tetapi aspek-aspek yang berkaitan dengan perencanaan komunitas (termasuk sosial-budaya dan perencanaan prasarana lingkungan) masih belum memperoleh perhatian yang serius. Semestinya harus disadari bahwa pada dasarnya ruang yang tersedia bersifat terbatas, dan oleh karena itu pemanfaatannya pun harus diatur sedemikian rupa agar dapat memenuhi kebutuhan semua pihak secara adil, efisien, dan berkelanjutan.

Tata ruang yang telah ditentukan harus konsisten sesuai dengan arah pengembangan kota yang telah ditentukan dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia serta bermanfaat di masa yang akan datang. Konsistensi ini menyangkut penggunaan ruang yang telah ditentukan dari tahap awal perencanaan sampai pada tahap implementasi sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kalau pun dimungkinkan untuk dilakukan perubahan arah pengembangan kota, tapi perubahan itu harus dilakukan secara cermat dan bertanggung jawab untuk kemaslahatan semua pihak secara berkelanjutan.⁴

Sudharto P. Hadi mensinyalir bahwa secara historis penyimpangan-penyimpangan penggunaan ruang kota seperti itu sudah terjadi sejak tahun 1980-

an, namun baru pada RDTRK1995-2000 Pemerintah Kota Semarang mengesahkan perubahannya melalui Perda.⁵ Penyimpangan yang telah dilakukan dan baru disusuli dengan perubahan peraturan (Perda) seperti itu sebagai pertanda telah terjadi pergeseran substansi kebijakan penataan ruang kota. Pergeseran tata ruang juga terkadang dilakukan untuk mengakomodasi kemauan dari luar, terutama dari pemilik modal untuk mempengaruhi arah kebijakan penataan ruang.

Pergeseran kebijakan pengembangan ruang Kota Semarang juga terjadi di pesisir pantai utara dengan dikeluarkannya Keputusan Walikota Semarang bernomor 590/04310 tanggal 31 Agustus 2004 tentang Persetujuan Pemanfaatan Lahan Perairan dan Pelaksanaan Reklamasi di Kawasan Perairan Pantai Marina. Atas dasar Keputusan Walikota tersebut, PT. IPU telah mendapatkan legalisasi untuk melakukan reklamasi Pantai Marina yang direncanakan seluas 200 Hektar di wilayah Kelurahan Tambakharjo, Kecamatan Semarang Barat. Reklamasi Pantai Marina tersebut telah menimbulkan kontroversi, karena diperkirakan dilakukan tidak melalui sebuah kajian lingkungan yang memadai sehingga bakal menimbulkan dampak yang sangat merugikan masyarakat.

Demikian pula pergeseran kebijakan pengembangan ruang kota juga telah terjadi dilakukan oleh Walikota Semarang periode 1990-2000 dengan *ruislag* lapangan golf di daerah Candi yang dibangun oleh penjajah Belanda sekitar tahun 1926, sebagaimana tertuang dalam RDTRK 1995-2005, lapangan golf pertama di Indonesia yang disebut Semarang Golf Center di daerah Candi yang memiliki nilai historis tersebut yang sebetulnya merupakan kawasan jalur hijau

2 Harian Umum Kompas, 27 2 2006

3 Sumber Bappedalda Provinsi Jawa Tengah

4 B. Kombaitan, "Perijinan Pembangunan Kawasan dalam Penataan Ruang", *Jurnal PWK*, 1995.

5. *Ibid.* hal. 5

telah beralih fungsi menjadi lokasi perumahan mewah, yang dibeli oleh pihak pengembang, gagasan walikota yang semula menjadi perdebatan dari masyarakat, LSM dan kalangan akademis dari pakar lingkungan akhirnya tetap direalisasikan.⁶

Di dalam ketentuan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang telah memberi prinsip-prinsip dasar tentang penataan ruang secara nasional. UU ini menegaskan bahwa penataan ruang dilakukan berdasarkan asas-asas pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, berhasil guna, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, keadilan, dan perlindungan hukum.⁷ Pola penataan ruang yang demikian itu memungkinkan terwujudnya beberapa hal: (1) terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan; (2) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya; (3) tercapainya pemanfaatan tata ruang yang berkualitas untuk mewujudkan perlindungan fungsi ruang; (4) mencegah serta menanggulangi dampak terhadap lingkungan, dan mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.⁸

Perubahan kebijakan penataan ruang kota memang selalu saja terjadi sebagai akibat adanya perubahan sosial masyarakat. Tingkat perubahan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain sangat berbeda yaitu tergantung tingkat pendidikan, penghasilan dan tingkat kehidupan atau strata sosial masyarakat. Itulah sebabnya Khaldun secara tegas mengatakan, bahwa hukum-hukum yang berlaku dalam sebuah tatanan sosial yang terus berubah merupakan

sebuah perubahan yang bersifat sosiologis, bukan bersifat biologis atau bersifat alamiah.⁹ Pergeseran substansi kebijakan dapat dipengaruhi adanya fenomena-fenomena sosial yang terjadi dalam masyarakat, seperti faktor solidaritas, pola kepemimpinan, mata pencaharian, kemakmuran, kekuatan pemilik modal, dan lain sebagainya.

Tata Ruang sebenarnya memiliki fungsi penting dan menentukan pada tahap pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian tata ruang wilayah, serta merupakan instrumen bagi upayaantisipasi penurunan kualitas ruang. Walaupun demikian, tidak dapat disangkal bahwa kebijakan tata ruang tersebut terkadang menimbulkan benturan antara pendekatan-pendekatan teknokratik dan komersial di satu sisi dan pendekatan humanis di sisi yang lain.¹⁰ Dengan demikian, perlu dipikirkan jalan keluar terjadinya perbenturan kepentingan akibat adanya fenomena-fenomena sosial yang bisa melahirkan perubahan kebijakan yang tidak memperhatikan nilai-nilai sosial dalam hubungan penggunaan ruang (tanah) sehingga RTRW dapat menjamin kesesuaian antara pelaksanaan pembangunan oleh masyarakat, swasta, dan pemerintah dengan arahan pengembangan sektor menurut Rencana Tata Ruang.

Ada dua hal mendasar yang menjadi fokus dari permasalahan ini, yakni: *pertama*, mengungkapkan faktor-faktor yang berperan di balik pergeseran di maksud seperti faktor budaya, sosial, politik, dan faktor ekonomi. *Kedua*, mengungkapkan akibat yang timbul dari pergeseran tersebut terhadap kerusakan lingkungan. Dengan demikian, masalah yang dapat diajukan adalah: (1) Mengapa

7 Lih Pasal 2 UUNo. 24 Tahun 1992.

8 Kf. Pasal 3 UUNo. 24 Tahun 1992.

9 Robert H. Lauer, *Prespektif tentang Perubahan Sosial*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003, hal. 43.

9 Robert H. Lauer, *Prespektif tentang Perubahan Sosial*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003, hal. 43.

10 Eko Budihardjo dan Djoko Sujarto, *Kota Berkelanjutan*, Bandung: Alumi, 2005, hal. 202.

substansi kebijakan tata ruang yang diatur secara nasional dalam peraturan perundang-undangan cenderung bergeser dalam penjabaran kebijakan di tingkat daerah? (2). Bagaimana dampak pergeseran kebijakan tata ruang terhadap nilai-nilai sosial dalam hubungan dengan penggunaan tanah di masyarakat?

PEMBAHASAN

Penjabaran Substansi Kebijakan Tata Ruang Nasional Dalam Regulasi Daerah

Penataan ruang wilayah Indonesia, baik untuk kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat, pada dasarnya diletakkan di atas beberapa prinsip dasar, yakni¹¹: Prinsip keterpaduan, yaitu bahwa penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik. Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan konsep keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam konteks ini lebih ditujukan pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara. Demikian pula konsep “berkelanjutan” dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin

11 Kf. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan bathin antar generasi.

Prinsip keterbukaan, yaitu bahwa penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi guna menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Prinsip keadilan, yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya. Itu berarti, keadilan yang dimaksudkan di sini tidak hanya dilihat dari kerangka perwujudan kepentingan masyarakat semata, tetapi juga dilihat dari perasaan keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, para perencana tata ruang harus secara sungguh-sungguh mempertimbangkan kedua kepentingan itu agar semua pihak merasa terayomi secara adil dan bijaksana.

Prinsip perlindungan hukum, yaitu bahwa penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum. Pemenuhan prinsip ini dalam kebijakan penataan ruang tidak hanya dilihat dari aspek kepastian hukumnya saja, tetapi juga dilihat dari aspek kemanfaatan dan moralitas hukumnya.

Penataan ruang yang dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar yang demikian dimaksudkan agar (a) penyelenggaraan pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada

wawasan nusantara dan ketahanan nasional; (b) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung (seperti upaya konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan, dan lain-lain), dan pemanfaatan kawasan budi daya (seperti upaya eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, dan kegiatan pembangunan pemukiman, industri, pariwisata, dan lain-lain); dan (c) tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Para penentu kebijakan penataan ruang nasional merumuskan bahwa sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara berkualitas adalah untuk¹²: Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera; Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan keberadaan sumber daya manusia. Meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia; Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Keadaan seperti itu kemudian lahir kebijakan rtrw yang umumnya bersifat tidak konsisten dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan undang-undang no. 24 tahun 1992. Menurut budihardjo, perubahan tata ruang terjadi karena adanya "kekuatan kelompok tertentu, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan bahkan mengorbankan nilai-nilai kepentingan dalam masyarakat".¹³

Memahami bahwa kebijakan tata ruang itu tidak netral dari berbagai kepentingan, maka di balik pergeseran substansi Undang-undang No. 24 Tahun 1992 ketika dijabarkan dalam kebijakan RTRW (Rencana Tata ruang wilayah) di Kota Semarang, dalam kerangka teori

sistem dari Talcott Parsons merupakan landasan analisis. Sesuai dengan dasar teori tersebut, dikatakan bahwa setiap sistem sosial selalu mempunyai empat dimensi yakni: kultural, sosial, politik, dan ekonomi yang saling terkait.¹⁴ Analog dengan itu, dapat dikatakan bahwa ada empat faktor yang berpotensi mempengaruhi pergeseran dimaksud yakni, faktor nilai, faktor norma, faktor struktur, dan faktor ekonomi.

Faktor nilai berkaitan dengan konsepsi atau pemahaman mengenai sesuatu yang dianggap berharga dan sekaligus dipandang cukup bermanfaat untuk diperhatikan dan diwujudkan dalam kebijakan nyata. Faktor norma (hukum) terkait dengan ada tidaknya aturan yang jelas yang dapat memandu perumusan kebijakan. Aturan yang jelas dapat berfungsi sebagai aturan main (*rule of the game*) yang menyatukan langkah bersama secara intersubjektif. Menurut Palumbo,¹⁵ "legislative policy ambiguity is a prime cause to implementation failure" (ketidakjelasan kebijakan dalam perundang-undangan adalah sebab utama kegagalan pelaksanaannya). Oleh karena itu, pada umumnya lemahnya tatanan formulasi, akan mengakibatkan lemahnya implementasi kebijakan.

Terkait persoalan substansi atau aturan hukum UU No. 24 tahun 1992 tentang tata Ruang tersebut, antara lain: apakah perubahan peraturan tata ruang dibutuhkan, apakah rumusan peraturan tersebut cukup jelas dan tegas (*lex certa*),¹⁶ apakah tidak terjadi kontradiksi antara peraturan yang satu dengan yang lain, apakah tersedia sanksi yang *equivalen* dengan perbuatan yang dilakukan baik pembuat atau pengguna kebijakan, serta apakah peraturan tersebut masih sesuai

13 Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni, 1997, hal. 49.

14 Talcott Parsons, *Social Systems and The Evolution of Action Theory*, New York: The Free Press, 1977.

15 Palumbo (dalam Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer) Jakarta, Prestasi Pustakaraya, 2000, 1981, 24.

dengan realitas sosial yang ada. Faktor struktur terkait dengan lembaga, unsur aparat, sarana dan prasarana. Menyangkut faktor aparat, berarti berbicara tentang faktor manusia yang membuat kebijakan tersebut. Di sini, persoalannya adalah: sejauhmana aparat merasa terikat pada peraturan yang ada, sejauhmana sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada aparat sehingga dapat menjalankan wewenangnya secara tepat, sejauhmana tingkat kapabilitas, integritas, dan komitmen aparat tersebut, sampai batas manakah petugas diperkenankan melakukan diskresi¹⁷ demi membuat keputusan secara tepat dan kontekstual, dan teladan macam apakah yang harus ditunjukkan aparat kepada masya-rakat agar mereka dapat dipercaya. Menurut Van Doorn, terdapat beberapa faktor yang turut bekerja dalam diri seorang petugas sebagai manusia, yaitu faktor kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan eko-nomi, keyakinan politik, serta pandangan hidupnya.¹⁸

Faktor organisasi dan birokrasi, terkait dengan tekanan-tekanan keorganisasian dan kelembagaan dalam proses pembuatan kebijakan. Lembaga / organisasi biasanya mempunyai perkiraan-perkiraan sendiri mengenai apa yang "normal" dalam hubungan dengan beban

pekerjaannya.¹⁹ Lembaga-lembaga pengambil keputusan sebagai lembaga modern yang disusun secara birokratis, tentu tidak luput dari pertimbangan yang bersifat rasional-ekonomis, yakni berusaha memperoleh hal-hal yang menguntungkan organisasinya sendiri, serta berusaha menekan semaksimal mungkin beban yang menekan organisasi.²⁰

Fenomena tersebut dapat dilihat sebagai konsekuensi logis dari "logika" sebuah birokrasi atau organisasi, yaitu obsesi pada peningkatan efisiensi yang bersifat administratif, kecepatan, ketepatan, ketakraguan, pengurangan, pergeseran, biaya materi dan personalia. Sekalian efisiensi tersebut bertujuan untuk optimalisasi administrasi birokrasi secara ketat.²¹ Sedangkan faktor ekonomi terkait dengan tawaran-tawaran keuntungan materi yang bakal diperoleh dari sebuah kebijakan. Selalu terbuka kemungkinan adanya pertimbangan *cost and benefit* di balik perumusan sebuah kebijakan. Menurut teori pilihan rasional, manusia pada dasarnya adalah organisme aktif yang memperhitungkan cara-cara bertindak yang memungkinkan mereka memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian.²² Inilah inti pemikiran George C. Homans.²³ Menurut Homans, tingkah laku sosial tidak lain adalah suatu pertukaran antara dua pihak, baik nampak maupun tersembunyi, dan kurang lebih terwujud dalam pengeluaran *cost* dan penerimaan *reward*.²⁴

16 Menurut Van Doorn, tujuan-tujuan yang dirumuskan dalam ketentuan hukum seringkali begitu kabur, sehingga memberi kesempatan kepada pelaksananya untuk menambahkan/menafsirkan sendiri dalam konteks situasi yang ia hadapi (Lihat dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980, hal. 74).

17 Pada dasarnya, diskresi ditempuh tatkala dirasakan bahwa sarana hukum yang ada kurang efektif dan terbatas sifatnya dalam mencapai tujuan hukum dan sosial. Menurut Thomas Aaron, diskresi sebagai.... "power authority conferred by law to action on the basis of judgement or conscience, and its use is more an idea of moral than law (*The Control of Police Discretions*, Springfield, CH. C. Thomas, 1960, hal. IX). Paul M. Weston mengartikan diskresi: "decision making has been termed the selection of the best, the most practical or satisfactory course of action" (*Supervision in The Administration of Justice Police Corrections Courts*, Springfield, CH. C. Thomas, 1965, hal. 151).

19 L.M Friedman, *Legal Rules and The Process of Social Changes*, hal. 798.

20 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat...., Op. Cit.*, hal. 65.

21 Lihat dalam Peter M. Blau & Meyer W. Marshall, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987, hal. 161.

22 Stephen K. Sanderson, *Makro Sosiologi: Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 26.

23 George C. Homans, *Individu and Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1934.

24 Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik Dan Modern*, Jilid II, Gramedia, Jakarta, 1994, hal. 65.

Pada pandangan teori ini, dalam menghadapi suatu tawaran dari luar, individu pada dasarnya selalu dimotivasi oleh kalkulasi untuk memperoleh keuntungan serta berusaha menghindari kerugian. Bagi Homans, tujuan tindakan manusia adalah tujuan ekonomis untuk memperbesar keuntungan. Seluruh fenomena sosial, termasuk kekuasaan yang memaksa, stratifikasi, wewenang serta perbedaan lainnya dapat dianalisa sebagai bentuk pertukaran.²⁵

Pertimbangan untung-rugi²⁶ sebagai dasar tingkah laku seorang adalah sesuatu yang bersifat umum. Artinya, setiap tingkah laku selalu mengandung pertimbangan untung-rugi dalam mengambil keputusan. Dalam kerangka inilah kita dapat lebih memahami tesis Hosland, Janis, dan Kelley yang menyatakan bahwa tingkah laku sosial dapat dimengerti melalui suatu analisis stimulus-respons. Stimulus yang diberikan dapat mempengaruhi sikap atau perilaku seseorang, tergantung pada kualitas stimulus yang dikomunikasikan padanya.

Pergeseran substansi kebijakan itu memperlihatkan bagaimana manusia manusia atau masyarakat bertindak dalam hubungannya dengan nilai-nilai (*values*) dan cita-cita yang mereka miliki. Nilai-nilai dan cita-cita baik yang terungkap maupun yang tidak terungkap adalah hasil dari pengalaman manusia dalam

perekonomian dan kebudayaan tertentu, dan dalam situasi tertentu merupakan pelengkap dari naluri-naluri dasar dalam kehidupan manusia. Disadari atau tidak tujuan dari tingkah laku dan tindakan manusia itu pada dasarnya dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dimilikinya.

Bertolak dari pemikiran yang demikian itu, maka tingkah laku dan tindakan manusia dalam penggunaan ruang (tanah) haruslah dipahami sebagai bentuk perwujudan terhadap kebutuhan dan keinginan manusia yang berlaku dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan lain sebagainya. Menurut Nigro and Nigro sebagaimana dikutip oleh Islamy, bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah kebiasaan lama organesasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung dan selalu diikuti kebiasaan para administrator, kendatipun misalnya kepeutusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai hal yang salah dan perlu dirubah.²⁷ Kebiasaan lama itu akan terus diikuti, lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

Dampak Pergeseran Kebijakan Tata Ruang terhadap Nilai-nilai Sosial Di Kota Semarang

Tujuan penataan ruang - baik pada tataran perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam satu kesatuan sistem - maka diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat memberi dasar yang jelas, tegas, dan menyeluruh dalam upaya pemanfaatan ruang. Dalam sejarah penataan ruang, Indonesia baru pertama kali memiliki Undang-Undang penataan ruang yang disahkan pada tanggal 13

25 *Ibid.*, hal. 76.

26 Pertimbangan seperti ini analog dengan tipe tindakan bertujuan menurut Habermas. Tindakan yang berdasarkan rasionalitas tujuan cenderung mengutamakan efisiensi dan perolehan hasil dengan biaya yang sekecil mungkin, tanpa terlalu peduli pada nilai-nilai normatif. Tindakan tersebut merupakan sesuatu yang khas dalam rasionalitas Max Weber (Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action, Reason and The Rationalization of Society*, Vol. 1.; Beacon Press, Boston, 1984, hal. 282-285).

26 Joni Emirzon, "Kawasan Industri dalam Rangka Pelaksanaan Penataan Ruang di Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang", *Tesis Program Magister Ilmu Hukum*, Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 1995.

27 Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hal.

Oktober 1992 yang lalu. Proses perumusan dan pengesahan Undang-Undang tersebut memakan waktu yang lama, karena terdapat begitu banyaknya perbedaan pendapat yang terkadang sangat tajam, terutama berkaitan dengan sejumlah konsep yang termuat dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.²⁸

Sebelum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 disahkan, acuan hukum yang dipakai dalam penataan ruang dan pembangunan daerah adalah:²⁹

Provincie Ordonantie Stbl. Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat provinsi; *Regentschaps Ordonantie Stbl.* Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat kabupaten; dan *Stadsgemeente Ordonantie Stbl.* Nomor 365 Tahun 1926 yang mengatur tentang pemerintahan daerah perkotaan. Setelah berlaku selama kurang lebih 20 tahun, *Stbl.* Tersebut kemudian diganti dengan *Stadsvorming Verordening (SVV) Stbl.* No. 168 Tahun 1948, dan peraturan pelaksanaannya ditetapkan dalam *Stadsvorming Verordening (SVV) Stbl.* 49 Tahun 1949.

Peraturan perundang-undangan produk zaman kolonial tersebut sudah barang tentu sangat kedaluwarsa dan tidak tanggap terhadap perubahan-perubahan yang berlangsung demikian cepat di Indonesia. Dengan telah berlakunya Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992, diharapkan segenap perdebatan seputar masalah tata ruang dan pengelolaan wilayah dapat sedikit demi

sedikit dibenahi.³⁰ Itulah sebabnya, perangkat hukum penataan ruang yang baru ini (Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992) memiliki beberapa ciri utama, sebagai berikut:³¹

Sederhana tetapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan pemanfaatan ruang masa depan sesuai dengan keadaan, waktu, dan tempat; Menjamin keterbukaan rencana tata ruang bagi masyarakat sehingga dapat lebih mendorong peran serta masyarakat dalam pemanfaatan ruang yang berkualitas dalam segala segi pembangunan; Totalitas, yakni mencakup semua aspek di bidang penataan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan tersendiri; Mengandung sejumlah ketentuan proses dan prosedur perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut. Dari segi substansial, Undang-undang penataan ruang Nomor 24 Tahun 1992 mengatur sejumlah aspek yang berkaitan dengan masalah perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan tata ruang ke dalam delapan (8) bab dan kemudian diperinci lagi menjadi 32 Pasal. Aspek-aspek yang diatur dalam Undang-undang tersebut, antara lain mengenai: (1) prinsip-prinsip dasar dan tujuan penataan ruang; (2) perencanaan penataan ruang; (3) pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang; (4) hak dan kewajiban dalam penataan ruang. Berikut ini akan

28 Menurut catatan Parlindungan, bahwa lebih dari 20 konsep Rancangan Undang-Undang Penataan Ruang diperdebatkan, dan barulah diperoleh kesepakatan dan komitmen dari segenap pihak yang terkait (A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Penataan Ruang (UU. No. 24 Tahun 1992)*. Bandung: Mandar Maju, 1993. Baca juga dalam Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1996, halaman 37-38).

29 Baharudin Tjenreng, "Pengaturan-pengaturan yang Perlu Dikandung dalam Undang-undang Pemerintahan Kota", Makalah Seminar, Jakarta: 6 Juni 1994. Juga dalam Budihardjo, *Op Cit.*, 1996, halaman 38.

30 Eko Budihardjo, *Ibid.*, 1996, halaman 38.

31 Ciri-ciri perangkat peraturan perundang-undangan tata ruang tersebut sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992.

32 Rencana Induk Kota (RIK) dikonsepsikan sebagai suatu rencana yang disusun secara menyeluruh terpadu dengan menganalisis segala aspek dan faktor pengembangan dan pembangunan kota dalam suatu rangkaian yang bersifat terpadu berupa uraian-uraian kebijaksanaan dan langkah-langkah yang bersifat mendasar dilengkapi dengan data-data serta peta-peta penggunaan tanah (kf. Penjelasan Pasal 2 Perda Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975-2000).

dielaborasi secara lebih rinci mengenai aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan penataan ruang tersebut.

Dinamika arah pengembangan kota Semarang dapat disimak dalam perubahan Rencana Induk Kota (RIK)³³ Semarang yang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) No.5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang tahun 1975 sampai Tahun 2000 dengan Perda No. 02 Tahun 1990. Dalam Perda yang baru itu, konsep RIK (Rencana Induk Kota) harus dibaca sebagai konsep RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota) yang tidak hanya melihat pembangunan kota sebagai sebuah aktivitas yang berdiri sendiri. Dalam hal ini rencana pembangunan kota dilihat sebagai bagian dari aktivitas penataan ruang secara menyeluruh untuk mengoptimalkan kelestarian, keseimbangan, dan keserasian lingkungan demi kemakmuran masyarakat.

Bertolak dari konsep pengembangan kota dengan berbagai pertimbangan di atas, maka dalam Perda Nomor 02 Tahun 1990 ditetapkan 4 (empat) wilayah pengembangan ruang kota dengan peruntukannya masing-masing, yakni:³⁴ wilayah pengembangan I meliputi sebagian besar dari wilayah Kotamadya Semarang lama dan sebagian Kecamatan

Genuk sebagai pusat Kota Semarang; wilayah pengembangan II meliputi sebagian Kecamatan Tugu dan sebagian Kecamatan Genuk sebagai kawasan industri; wilayah pengembangan III meliputi sebagian wilayah Kotamadya Semarang (wilayah sekitar Alastuwo, Kedungmundu, Banyumanik, dan sebagian Kecamatan Tugu) sebagai kawasan pengembangan jasa dan pemukiman; wilayah pengembangan IV meliputi wilayah Kecamatan Gunungpati Kecamatan Mijen, dan sebagian Kecamatan Tugu sebagai ruang terbuka untuk pertanian, perkebunan dan peternakan.

Dalam perjalanannya, wilayah IV, terutama wilayah Kecamatan Mijen, yang ditetapkan sebagai ruang terbuka untuk kegiatan agraris telah dirubah menjadi kawasan pemukiman penduduk. Perubahan fungsi ruang terbuka tersebut, menurut Hadi, telah menyebabkan daya serap terhadap air menjadi berkurang sehingga air dengan mudah berlari ke hilir. Berbeda dengan Hadi, *Division Head Marketing and Buisness Development* PT. Karyadeka Alam Lestari justru berpendapat, bahwa perubahan peruntukan wilayah Kecamatan Mijen dari lahan perkebunan menjadi kawasan industri dan perumahan merupakan langkah yang tak bisa dihindari, dan dimungkinkan karena berdasarkan peta zona konservasi air wilayah Mijen berada pada zona biru yang bukan merupakan daerah resapan utama di Wilayah Semarang.³⁵

Perubahan pergeseran kebijakan diakibatkan oleh tuntutan pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi yang terus meningkat, sementara lahan yang tersedia sangat terbatas. Oleh karena itu dibutuhkan kebijakan penataan ruang yang baik agar semua kebutuhan yang berkaitan dengan

33 Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) dikonsepsikan sebagai rencana per-untukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, agar pemanfaatannya optimal lestari, seimbang, dan serasi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, RUTRK mencakup rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur utama tingkat pelayanan kota, rencana sistem utama transportasi, rencana sistem jaringan utilitas kota, rencana pemetaan air baku, indikasi unit pelayanan kota, dan rencana pengelolaan pembangunan (kf. Penjelasan Pasal 2 Perda Nomor 02 Tahun 1990).

34 Kf. Rangkuman Penjelasan Pasal 3 Ayat (1) Perda Nomor 02 Tahun 1990 dengan uraian tentang Susunan Pelaksanaan Teknis Penyusunan Rencana Kota Semarang Tahun 1975-2000 sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan Perda tersebut (halaman 106).

35 Suara Merdeka Seputar Semarang Edisi 71 Th II tanggal 4 10 Januari 2005

tata ruang wilayah dapat teratasi. Realitas yang muncul adalah terjadinya pergeseran substansi kebijakan tata ruang terus terjadi, terutama di tingkat daerah, sehingga legislasi yang bersifat Nasional dalam tataran Undang-undang No. 24 Tahun 1992 akan terjadi ketidak sinkronan antara regulasi daerah dengan regulasi yang bersifat nasional.

Dalam hubungan kajian pergeseran substansi kebijakan tata ruang secara normatif yang telah diformalkan, secara konsep dasar teori tindakan terdapat dalam keadaan diantara keseimbangan dan perubahan, yang meliputi orientasi nilai. Nilai yang dimaksudkan disini merupakan bagian sistem sosial lewat institusionalisasi. Dengan demikian tindakan yang menyimpangan, akan membawa konsekwensi pada sebuah sanksi.

Dalam kehidupan sosial, misalnya tentang penggunaan ruang (tanah) di Kota harus sesuai dengan kebutuhan sosial dan ekonomi serta selaras dengan kepentingan umum.

Hal yang menentukan nilai ruang (tanah) secara sosial dapat diterangkan dengan proses ekologi yang berhubungan dengan sifat fisik tanah, dan dengan proses organesasi yang berhubungan dengan masyarakat, yang semuanya mempunyai kaitan dengan tingkah laku dan perbuatan kelompok masyarakat.

Menurut Marcel Mauce & P. Fanconnet, pranata sosial mencakup cara-cara bertingkah laku dan bersikap yang telah terbentuk dan yang telah diketemukan oleh individu di dalam pergaulan hidup di mana ia kemudian menjadi bagian dari padanya, sehingga cara bertingkah laku dan bersikap itu memaksanya untuk menuruti dan untuk mempertahankannya.³⁶ Realitas yang demikian itu pula yang mendasari pemikiran La Piere, bahwa faktor yang

menggerakkan perubahan itu sebenarnya bukan hukum, melainkan faktor lain seperti bertambahnya penduduk, perubahan nilai dan ideologi serta teknologi canggih. Jika suatu saat terjadi perubahan dalam masyarakat sesuai dengan yang dikehendaki, tetapi hukum tetap bukan faktor penyebabnya melainkan hanya dilihat sebagai akibat perubahan saja. Jika muncul hukum-hukum baru, sebenarnya yang demikian itu hanya akibat dari keadaan masyarakat yang memang telah berubah sebelumnya, sehingga hukum hanya sekedar mengukuhkan saja sesuatu yang memang telah berubah. Itu berarti, sebelum hukum muncul sebagai alat untuk menciptakan perubahan, sebetulnya telah lebih dahulu bekerja kekuatan-kekuatan perubahan lain seperti penemuan teknologi baru, kontak serta konflik dengan budaya lain, gerakan-gerakan sosial, dan lain sebagainya.³⁷

Hubungan antara hukum dan perubahan sosial ini bisa menjadi lebih rumit oleh karena adanya dua sifat hukum, yakni pertama, bahwa hukum di dalam suatu masyarakat itu secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang secara ke dalam merangkum bagian-bagian yang saling berserasi, dan secara keluar berada di dalam keadaan yang berserasi dengan keseluruhan jaringan hubungan intern yang ada. Hukum dengan demikian merupakan suatu subsistem di dalam kerangka keseluruhan budaya masyarakat, dan erat sekali berkaitan dengan proses-proses serta pranata-pranata pembuatannya, penerapannya dan pelaksanaannya. Kedua, hukum itu merupakan pula suatu unsur yang selalu merembes serta memasuki setiap pranata sosial yang ada, dan selanjutnya selalu memainkan peranan yang penting di dalam

37 H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 11-12; juga dalam Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Chandra Pratama, 1996, halaman 214 (kf. Richard T. La Piere, *Socia Change*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1974, halaman 69).

36 *Ibid.*, hal. 22-23.

setiap pranata tersebut.³⁸

Selanjutnya adalah faktor nilai/kultur, merupakan realitas sosial pada tingkat mikro-obyektif. Menurut Weber, tindakan sosial dapat berupa tindakan yang bersifat menginternal dan bermakna, atau merupakan tindakan perulangan dengan sengaja sebagai akibat dari pengaruh situasi yang menurutnya menguntungkan.³⁹ Dalam konsep ini, tersirat bahwa tindakan seseorang merupakan tanggapan aktif terhadap suatu hal di dalam lingkungan tertentu berdasarkan penghayatannya terhadap suatu objek di mana menurut Margareth Mead, penghayatan seseorang terjadi melalui proses imitasi dan adaptasi.⁴⁰

Meskipun hukum itu datang kemudian, diharapkan hukum yang datang itu dapat menampung segala perkembangan yang baru terjadi. Namun, sebagaimana diakui oleh Satjipto Rahardjo bahwa justru hukum hampir senantiasa tertinggal di belakang objek yang diaturnya. Dengan demikian akan selalu terdapat gejala, bahwa antara hukum dan perikelakuan sosial terdapat suatu jarak

38 Sekedar contoh, hukum keluarga itu di satu pihak merupakan suatu fragmen dari suatu totalitas hukum, dan tidak akan mungkin dipahami tanpa melihat kaitannya yang erat dengan keseluruhan sistem hukum; dan di lain pihak, hukum keluarga ini juga merupakan bagian yang esensial di dalam pranata sosial yang disebut keluarga, yang oleh karenanya juga tidak akan mungkin bisa dipahami tanpa memperhatikan seluk-beluk dan hal ikhwal pranata tersebut [Yehezkel Dror. "Law and Social Change" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Loc Cit*, 1971, halaman 36-39 (kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosobroto (Penerjemah), *Loc Cit.*, 1977, halaman 62)].

39 Menurut Robert B. Seidman, apakah seorang pemeran hukum akan berarti bertindak menurut hukum atau tidak, sangat ditentukan oleh "wether the norm is functional to the goals set for the position" (lihat dalam Robert B. Seidman, "Law and Development: A General Model", dalam *Law and Society Review* 1, Februari 1972, hal. 141).

40 Margareth Mead, *Culture Patterns and Technical Change*, USA: New American Library of World Literature Inc, 1960, hal. 14. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Angkasa, 1979, halaman 99.

perbedaan yang menyolok maupun tidak.⁴¹

Kondisi hukum yang demikian itu dapatlah dimengerti, karena masyarakat pada dasarnya selalu mengalami perubahan-perubahan dari generasi ke generasi silih berganti, dan bermacam-macam orang telah menem-pati peranan sosial yang juga selalu terus berubah. Perubahan dalam bilangan ini terkait dengan masalah struktur sosial dan budaya yang antara lain mencakup perubahan berbagai pranata sosial, perubahan dalam hal pendefi-nisian status dan peran, perubahan dalam hal pola dan profil nilai-nilai.⁴²

Menurut Yehezkel Dror, hukum dipandang sebagai sarana untuk melegitimasi perubahan sosial yang memang sudah terjadi sebelumnya. Pandangan ini dalam studi hukum dan perubahan sosial dikategorikan sebagai "pandangan tradisional", yang berpendirian bahwa masyarakat perlu berubah dahulu barulah hukum datang untuk mengaturnya. Di sini kedudukan hukum sebagai pembenar apa yang telah terjadi. Itu berarti, hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu tempat dan selalu berada di belakang peristiwa yang terjadi itu (*het recht hinkt achter de feiten aan*).⁴³

KESIMPULAN

1. Perubahan pergeseran kebijakan diakibatkan oleh pertambahan jumlah

41 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Angkasa, 1979, halaman 99.

42 Yehezkel Dror. "Law and Social Change" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Op Cit*, 1971, halaman 36-39 (kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosobroto (Penerjemah), *Op Cit.*, 1977, halaman 61).

43 Ketika teknologi masuk dalam kehidupan masyarakat dan kemudian disusul dengan timbulnya kegiatan ekonomi, misalnya, barulah hukum masuk untuk mengesahkan atau melegitimasi kondisi yang telah ada. (H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 7).

penduduk dan aktivitas ekonomi yang terus meningkat, sementara lahan yang tersedia sangat terbatas. Oleh karena itu dibutuhkan kebijakan penataan ruang yang baik agar semua kebutuhan yang berkaitan dengan tata ruang wilayah dapat teratasi, realitas yang muncul adalah terjadinya pergeseran substansi kebijakan tata ruang yang terus menerus berubah yang tidak sesuai dengan regulasi yang ada.

2. Dampak pergeseran kebijakan tata ruang terhadap nilai-nilai sosial dilihat sebagai bagian faktor yang menggerakkan perubahan itu sebenarnya bukan hukum, melainkan faktor lain seperti bertambahnya penduduk, perubahan nilai dan ideologi serta teknologi. Jika suatu saat terjadi perubahan dalam masyarakat sesuai dengan yang dikehendaki, tetapi hukum tetap bukan faktor penyebabnya melainkan hanya dilihat sebagai akibat perubahan saja. Jika muncul hukum-hukum baru, sebenarnya yang demikian itu hanya akibat dari keadaan masyarakat yang memang telah berubah sebelumnya, sehingga hukum hanya sekedar mengukuhkan saja sesuatu yang memang telah berubah dari aktivitas penataan ruang secara menyeluruh.

DAFTAR PUSTAKA

- Alant Hunt, Adam Podgorecki dan Christopher J. Welan, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- B. Kombaitan, "Perijinan Pembangunan Kawasan dalam Penataan Ruang", *Jurnal PWK*, 1995.
- Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik Dan Modern, Jilid II*, Gramedia, Jakarta, 1994.
- Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohuboyo, *Kota Berwawasan Lingkungan*, Bandung, Almunir, 1992.
- Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni, 1997.
- Emile Durkheim, *The Division of Labour in Society*, New York: The Free Press, 1964.
- Emerson, Joni, "Kawasan Industri dalam Rangka Pelaksanaan Penataan Ruang di Kota Madya Daerah Tingkat II Palembang", *Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum USU*, Medan, 1995
- Franz Magnis Suseno, *Pemikiran Karl Marx*, Jakarta: Gramedia, 2000.
- G. Ritzer, *Sosiologi: Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali, 1985.
- George C. Homans, *Individu and Society*, University of Chicago Press, Chicago,
- H. Heurunan, "Penataan Ruang dalam Era Otonomi Daerah yang Diperluas", *Buletin Tata Ruang Volume 1 No 3*, Jakarta: Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, 1999.
- Hira Jhamtani, *Ancaman Globalisasi dan Imperialisme Lingkungan*, Yogyakarta, Penerbit Insist Press, 2001.
- JT. Jayaginata, *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, 1992.
- Karl Marx, *Capital*, New York: Humeboelt, Publishing Co, 1886.

- L.M Friedman, *Legal Rules and The Process of Social Changes*.
- Lexy J. Moleong, 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosda Karya,).
- Margareth Mead, *Culture Patterns and Technical Change*, USA: New American Library of World Literature Inc, 1960.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2001.
- Max Weber (Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action, Reason and The Rationalization of Society, Vol. 1*,: Beacon Press, Boston, 1984,
- Palumbo (dalam Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer) Jakarta, Prestasi Pustakaraya, 1981.
- Paul B. Horton, *Sosiologi*, Jakarta: Erlangga, 1991.
- Peter M. Blau & Meyer W. Marshall, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987.
- Robert B. Seidman, "Law and Development: A General Model", dalam *Law and Society Review* /, Februari 1972.
- Robert H. Lauer, *Prespektif tentang Perubahan Sosial*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003
- S.A. Schlegel, *Realitas dan Penelitian Sosial*, Jakarta: BPHN, 1982.
- Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, IKIP Malang, Yayasan Asah Asih Asuh, 1990.
- Satjipto Rahardjo, "Beberapa Segi dari Studi tentang Hukum dan Masyarakat", *Hukum*, No. 1 Tahun I, 1974 Jakarta: Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980.
- Sudarto P. Hadi, *Resolusi Konflik Lingkungan*, Badan Penerbit UNDIP Semarang, 2004,
- , *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001
- Stephen K. Sanderson, *Makro Sosiologi: Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Straus, A dan J. Carbin, *Basic Qualitative Research: Grounded Theory Procedure and Techniques*, London: Sage Publication, 1990.
- Talcott Parsons, *Social Systems and The Evolution of Action Theory*, New York: The Free Press, 1977.
- Talcott Parsons, *Social Systems and The Evolution of Action Theory*, New York: The Free Press, 1977.
- Talcott Parsons, *Toward A General Theory of Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- Ritzer, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press, VII. 1970.