

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian

A.1 Pengertian Konstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi dalam judul penelitian ini, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata²². Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan²³. Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan,

²² Alwi, Hasan. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: PT. Balai Pustaka

²³ Suwandi, Sarwiji. 2008. *Semantik Pengantar Kajian Makna*. Yogyakarta: Media Perkasa

rumah, dan lain sebagainya²⁴

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar : proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Dari beberapa uraian diatas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu system yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan peraturan daerah

B. Pengertian Rekonstruksi

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah *rekonstruksi*. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “*re*” berarti pembaharuan sedangkan ‘*konstruksi*’ sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu system atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula²⁵, sedangkan menurut James P. Chaplin *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa,

²⁴ Pusat Bahasa (2005). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka

²⁵ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.469.

untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan²⁶

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini²⁷.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat peneliti simpulkan maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan system atau bentuk. Berhubungan dengan *rekonstruksi* perencanaan program legislasi daerah maka yang perlu dibaharui adalah system perencanaan yang lama digantikan dengan aturan main yang baru. Rekonstruksi tersebut inilah yang nantinya akan menjadi pedoman atau panduan dalam perencanaan pembuatan rancangan peraturan daerah.

C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

C.1 Desentralisasi

Desentralisasi secara etimologis menurut Koesoematmadja dalam Juanda

²⁶ James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.421

²⁷ Yusuf Qardhawi dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, 2014 *Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd*, Tasikmalaya,

menjelaskan istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* = lepas dan *centrum* = pusat. Jadi, berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Namun demikian definisi desentralisasi itu sendiri mempunyai makna yang beragam dari pemikiran para sarjana. Person mendefinisikan desentralisasi itu sebagai pembagian kekuasaan antara pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara.²⁸

Selanjutnya menurut Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi merujuk perspektif yang lebih luas, tetapi tergolong persepektif administrasi, yaitu perpindahan, perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat keorganisasi bidangnya, unit administrasi daerah semi otonom dan organisasi para staf pemerintah daerah atau organisasi-organisasi non pemerintah.²⁹

Rondenelli dan Chreema membagi empat tipe desentralisasi³⁰ yaitu :

- a. Desentralisasi yaitu : distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, ‘Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.’ delegasi yaitu : mendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik, kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di kontrol pemerintah;
- b. Devolusi yaitu: penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada daerah otonom;

²⁸ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, PT Alumni Bandung 2008. hlm 21

²⁹ *Ibid* hlm 116

³⁰ *Ibid* hlm 117

- c. Swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Kemudian Amrah Muslimin ,membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan, Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah tertentu, sedangkan desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu. Selanjutnya desentralisasi kebudayaan yaitu memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat minoritas menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain lain)³¹

1. Landasan konstitusional dari desentralisasi dalam tatanan pemerintah Indonesia adalah pada ayat (5) dan ayat (6) dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Di dalam otonomi daerah tidak saja kewenangan desentralisasi saja yang diberikan, akan tetapi juga pemberian kewenangan dekonsentrasi sebagaimana

³¹ *Ibid* hlm 121

ketentuan dalam pasal 1 butir 8 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah yang berbunyi : Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan /atau kepada Instansi vertikal di wilayah tertentu. Serta dalam pasal I butir 9 yang berbunyi: tugas pembantuan/*Medebewind* adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa,dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Selanjutnya pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan,' Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Artinya, Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah desentralisasi, bukan sentralisasi sehingga pemerintahan daerah diadakan dalam kaitan desentralisasi. Dalam kerangka desentralisasi menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dijalankan berdasarkan desentralisasi, dengan otonomi yang seluas-luasnya.

Terjadinya negara kesatuan yang sentralistik banyak menimbulkan dampak - dampak negatif yang tidak mengarah kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Sentralisasi kekuasaan tidak memberikan

insentif kepada daerah- daerah untuk meningkatkan produktivitasnya, maupun dalam memelihara sumberdaya dasar wilayah kearah berkelanjutan oleh karena itu adanya wacana desentralisasi, kekuasaan pusat yang dilimpahkan kepada daerah daerah otonom, diharapkan akan memperbaiki kinerja ekonomi secara lebih produktif dan berkelanjutan di masa depan

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menetapkan, ' Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan artinya, peraturan daerah merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perda disini adalah aturan daerah dalam arti materiil (perda in materieele zin) yang bersifat mengikat (*legally binding*) warga dan penduduk daerah otonom.

C.2 Konsep Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* = sendiri dan *nomos* = Undang-undang, yang berarti perundangan sendiri (*Izelf Wetgeving*) yang mendefinisikan otonomi sebagai kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Ide otonomi daerah lahir sebagai suatu sikap yang melihat bahwa perubahan global sebagai peluang untuk membangun ekonomi negara melalui pemanfaatan potensi lokal (*regional opportunity*). Oleh sebab itu, pemerintah daerah akan semakin berperan dalam pembangunan daerah, sehingga harus mampu memanfaatkan potensi sumber daya yang dimilikinya seoptimal mungkin dalam

rangka mencapai tujuan pembangunan yang paling hakiki yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan kewenangan serta tanggung jawab badan pemerintah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sebagai manifestasi desentralisasi. Definisi lebih sederhana disampaikan oleh Mahwood dalam Agusniar³² yaitu kebebasan dari pemerintah daerah dalam membuat dan mengimplementasikan keputusan. otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 32 Tahun 2004).

Pemberian otonomi kepada daerah menurut Bratakusumah dan Riyadi³³ merupakan upaya pemberdayaan dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Kreativitas, inovasi dan kemandirianlah diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan pada pemerintah. Hal penting lain adalah dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya akan meningkat.

³² Agusniar Menggali Potensi dalam mewujudkan *Otonomi Daerah*.2006

³³ Riyadi, Bratakusuma "perencanaan pembangunan daerah strategi menggali potensi dalam meningkatkan otonomi daerah Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003 hlm 122

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan Peraturan Pemerintah No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "*Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam Undang - Undang 12 tahun 2011 yang menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari³⁴:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

³⁴ Pasal 7 Undang-Undang 12 tahun 2011

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah propinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara³⁵

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang 12 tahun 2011 menyatakan bahwa: "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga*

³⁵ Pasal 2 Undang-Undang 12 tahun 2011, UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 3 ayat (1) UU 12 tahun 2011, asas-asas pembentukan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 undang-Undang 12 tahun 2011 jo Pasal 137 Undang-Undang 32 tahun 2004.

negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD³⁶.

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Pemerintahan daerah yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal (18) ini bukan saja Gubernur, Bupati dan Walikota, akan tetapi termasuk di dalamnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah baik Gubernur, Bupati, Walikota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada dasarnya mempunyai fungsi:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara

³⁶ Hal ini sesuai Undang-Undang 32 tahun 2004 Pasal 25 huruf c bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama dan Pasal 136 ayat (1) bahwa perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

- b. Merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.³⁷

D. Program Legislasi Daerah

A.A. Oka Mahendra³⁸ mengemukakan bahwa ada beberapa alasan obyektif mengapa Prolegda diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah :

1. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Peraturan Daerah;
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah;
3. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;

³⁷ Dirjen Peraturan perundang undangan, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Penerbit Caplet Project 2008. hlm. 7

³⁸ Oka Mahendra, "mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah". Dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Dirjen KUMHAM RI, 2006, hlm 6.

4. Mempercepat proses pembentukan peraturan daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan rancangan peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan;
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan peraturan daerah.

Melihat kelima alasan objektif yang dikemukakan Oka Mahendra tersebut di atas maka secara prosedur formal, seluruh proses penyusunan produk hukum daerah adalah sesuatu yang sangat penting bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Lampung Tengah.

Program legislasi juga dapat dimaknai sebagai strategi perbaikan politik dalam legislasi, baik dalam aspek proses maupun substansi. Pada aspek proses yang perlu mendapatkan perhatian adalah transparansi dan pelibatan pemangku kepentingan dalam pembentukan peraturan perundangan, sedangkan dari aspek substansi adalah memastikan bahwa peraturan daerah tidak bertentangan dengan konstitusi serta tidak terjadi tumpang tindih dan disharmonisasi satu dengan lainnya.³⁹

Perencanaan pembentukan perda berhubungan erat dengan perencanaan pembangunan daerah, prolegda merupakan legal framework pembangunan hukum daerah dalam distribusi sumber daya secara efisien dan adil. Mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Kabupaten Lampung Tengah maka kegiatan prolegda secara efektif dapat dimulai pada akhir tahun dengan

³⁹ BAPPENAS Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan, Mei 2009, www.bapenas.go.id

diawali dengan melakukan kajian-kajian guna menginventarisasi raperda yang akan ditetapkan pada tahun berikutnya. Selain itu diatur pula bagaimana pengkoordinasian untuk sinkronisasi rancangan peraturan daerah hak prakarsa DPRD dengan rancangan peraturan daerah usulan eksekutif (dari bupati) untuk dituangkan dalam program legislasi daerah.

Pembentukan peraturan daerah merupakan bagian integral dalam pembangunan daerah perlu menyesuaikan dengan kerangka perencanaan pembangunan daerah yaitu terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD). Anggota DPRD secara individual dituntut tanggung jawab untuk menghasilkan produk legislasi yang benar-benar berkualitas sesuai dengan dokumen perencanaan pembangunan, sinergi serta benar-benar berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

E. Fungsi Hukum sebagai Rekayasa Sosial

Berbicara tentang fungsi hukum, maka yang menjadi pokok kajian adalah sejauh mana hukum dapat memberikan peranan yang positif dalam masyarakat, baik dalam arti terhadap setiap individu, maupun dalam arti masyarakat secara keseluruhan hukum sebagai **kaidah**, atau hukum sebagai teori.

Hukum dalam pengertian Pound dimaknai sebagai sarana untuk melakukan pembaruan di masyarakat. gagasan Pound ini diadopsi oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengemukakan satu teori yang juga berangkat dari gagasan bahwa hukum mesti difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial, yang disebutnya

teori hukum pembangunan. Penelitian ini berupaya menjabarkan teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dan relevansinya di masa kini. Teori hukum pembangunan pertama kali diwacanakan Mochtar Kusumaatmadja teori itu jauh-jauh hari sudah dimasukkan dalam materi hukum dalam Pelita I⁴⁰

Dalam hubungan ini, banyak ahli yang telah mengemukakan pendapatnya, seperti Lawrence M. Friedman yang dikutip oleh Soleman B. Taneko⁴¹ yang menyatakan bahwa fungsi hukum itu meliputi :

1. Pengawasan/Pengendalian Sosial (*Social Control*).
2. Penyelesaian Sengketa (*Dispute Settlement*).
3. Rekayasa Sosial (*Social Engineering, Redistributive, atau Innovation*)”.

Disini nampak bahwa menurut ahli tersebut di atas, pada dasarnya hukum mempunyai tiga fungsi yang harus diperankan dalam suatu masyarakat. Dalam hubungan ini, juga oleh Soerjono Soekanto mengemukakan fungsi hukum yang terdiri dari⁴² :

1. Untuk memberikan pedoman kepada warga masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap dalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat yang terutama menyangkut kebutuhan-kebutuhan pokok.
2. Untuk menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan.
3. Memberikan pegangan kepada masyarakat yang bersangkutan untuk mengadakan pengendalian sosial (*Social Control*)“.

⁴⁰ Atmasasmita, Romli. 2012. *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing

⁴¹ TANEXO, Soleman B. *Pokok-Pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat, PT. Raja Grafindo Persada 1992 hlm 37*

⁴² Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Rajawali Pers, Alumni, Bandung, 1992*

Fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial yang semakin penting dalam era pembangunan ditegaskan pula oleh Muchtar Kusumaatmadja seperti yang dikutip oleh Soleman B. Taneko⁴³ mengemukakan bahwa “Di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembangunan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban dalam pembangunan merupakan suatu yang dianggap penting dan sangat diperlukan. Di samping itu, hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi untuk menyalurkan arah-arrah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan tersebut. Sudah tentu bahwa fungsi hukum di atas seyogianya dilakukan, di samping fungsi hukum sebagai sistem pengendalian sosial”.

Ini berarti bahwa disamping fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial, juga salah satu fungsi lainnya yang sangat penting dan bahkan justru harus dilaksanakan dalam era pembangunan, adalah fungsinya sebagai alat rekayasa sosial. Tentu saja sebagai alat rekayasa harus diarahkan kepada hal-hal yang positif dan bukan sebaliknya.

Jika kita menelaah kedua pendapat yang dikemukakan di atas mengenai fungsi hukum, maka pada dasarnya kedua pendapat tersebut adalah sama, kendatipun dalam formulasi yang berbeda. Secara kuantitatif fungsi hukum yang terdiri tiga seperti tersebut di atas, oleh Soleman B. Taneko, justru mengemukakan fungsi hukum mencakup lebih dari tiga jenis seperti ungapannya yang menyatakan bahwa fungsi hukum yang dimaksudkan antara lain meliputi

⁴³ Soleman B. Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1993), hlm. 36

1. Memberikan pedoman/pengarahan pada warga masyarakat untuk berperilaku.
2. Pengawasan/Pengendalian sosial (*Social Control*).
3. Penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement*).
4. Rekayasa sosial (*Social Engineering*)⁴.

Kendatipun dalam pendapat yang terakhir menyebutkan empat fungsi hukum, yaitu sebagai rekayasa sosial, pada dasarnya tercakup atau inklusif pada fungsi hukum lainnya. Dikatakan demikian, karena fungsi hukum sebagai pedoman atau pengarahan masyarakat, akan berdampak pula sebagai upaya untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, sebagaimana makna fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial.

Dengan demikian, kiranya dapat dimaklumi, bahwa hukum di tengah-tengah masyarakat mempunyai peranan yang sangat penting, terutama dilihat dari segi fungsi yang diembannya, dan diarahkan kepada terciptanya suatu kondisi yang sangat diperlukan oleh masyarakat dalam pergaulan hidupnya.

Suatu masyarakat di manapun di dunia ini, tidak ada yang statis. Masyarakat manapun senantiasa mengalami perubahan, hanya saja ada masyarakat yang perubahannya pesat dan ada pula yang lamban. Di dalam menyesuaikan diri dengan perubahan itulah, fungsi hukum sebagai *a tool of engineering*, sebagai perekayasa sosial, sebagai alat untuk merubah masyarakat ke suatu tujuan yang diinginkan bersama, sangat berarti.

Hukum sangat dipengaruhi oleh ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya. tidak hanya sekedar kemauan pemerintah. Suatu logika yang terbuka, perkembangan kebutuhan masyarakat sangat mempengaruhi pertumbuhan hukum di dalam masyarakat. Politik sangat mempengaruhi pertumbuhan hukum di dalam masyarakat.⁴⁴

Hukum berasal dari pemerintah dalam hal ini menurut Bismar Nasution apa yang disebutnya dengan top down. Pemerintah disini dalam konteks badan eksekutif. jika dilihat dalam konteks pemerintah daerah, hasilnya yaitu Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah Kabupaten Kota, Peraturan Desa.

Hukum itu berperan untuk merubah keadaan masyarakat seperti apa yang diinginkan hukum tersebut. Hukum dapat melakukan perubahan secara paksa. Agar mencapai kondisi yang diinginkan oleh hukum.⁴⁵

Terkait dengan uraian tersebut diatas rencana program dan kegiatan lima tahunan yang diuraikan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan hasil kesepakatan seluruh unsur pelaku pembangunan di Kabupaten Lampung Tengah adalah sebuah dokumen yang merupakan alat (*tool*) bagi pemerintah daerah sebagaimana yang dimaksud dalam pandangan Roscoe Pound.

⁴⁴ Mahmul Siregar. Modul Perkuliahan Teori Hukum : Teori-Teori Hukum Sociological Jurisprudence. Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara. 2008.

⁴⁵ Bismar Nasution. Catatan perkuliahan politik hukum. Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara. 2008