

# FUNGSI HUKUM SEBAGAI ALAT DAN CERMIN PERUBAHAN MASYARAKAT

Suryadi

Fakultas Hukum

Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta

## ***Abstract***

*Initially the law is constructed as the control tool for its society, particularly when other social control mechanisms cannot work well. Law as one of social system work sets should be able to accommodate the needs and interests as well as should be able to give the fair service for its society. The law should be able to integrate all interests and resources existing in the society, so that the orderliness, security and social order can be created in the society life.*

*In its development, law is currently not only constructed as the social control instrument, but the law should also be constructed as a tool of social engineering, the social change occurring in structured manner in the form of structured and systematic society changes is the form of society development.*

*The role of law in development can be said as an instrument of ensuring that the social change occurring will run regularly. The regular social change through the law procedure, in the form of both legislation and judicature agencies' decision will be better than the irregular change.*

***Keywords:*** *the role of law, society change*

## **A. PENDAHULUAN**

Dalam kehidupan masyarakat yang lebih tertata, tentu memiliki mekanisme dan alat yang mampu untuk mengontrol perilaku dan ketaatan anggota masyarakat sesuai dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan. Mekanisme kontrol atas perilaku dan ketaatan masyarakat seperti ini sering dimaknai sebagai mekanisme kontrol sosial.

Kontrol sosial dipandang sebagai "pusat fakta dan pusat masalah" dari masyarakat. Masyarakat di manapun merupakan tatanan organisasi yang terkontrol dan fungsi dari masyarakat merupakan alat pengorganisasian, menginterpretasikan dan mengarahkan sumber-sumber daya yang ada pada anggota-anggota masyarakat yang membentuknya ( <http://mjrsusi.wordpress.com> ). Dalam sistem sosial yang lebih modern dan terstruktur dengan baik, masalah pembagian sumber daya yang ada dalam masyarakat akan ditentukan berdasarkan norma-norma tertentu yang berupa petunjuk-

petunjuk atau berupa pemberitahuan tentang bagaimana anggota masyarakat seharusnya untuk berbuat atau tidak berbuat dalam masyarakatnya. Pada tatanan hukum, norma-norma yang ada diciptakan secara sengaja untuk menegakkan suatu jenis ketertiban tertentu dalam masyarakat dan hukum menjadi cermin dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan ke mana harus diarahkan (Supriyadi, 1989 : 70 ). Hukum dalam konteks sebagai alat pengatur berfungsi sebagai pembagi dan pendistribusian serta alat kontrol bagi usaha penguasaan dan pemanfaatan sumber daya-sumber daya yang ada dalam masyarakat.

Pada awalnya hukum dikonstruksikan sebagai alat kontrol bagi masyarakatnya, terutama apabila mekanisme-mekanisme kontrol sosial lainnya tidak dapat berfungsi dengan baik. Hukum sebagai salah satu perangkat kerja sistem sosial, harus mampu mengakomodir kebutuhan dan kepentingan serta mampu memberikan pelayanan yang berkeadilan bagi masyarakatnya. Hukum harus mampu mengintegrasikan semua kepentingan dan sumber daya yang ada dalam masyarakat, sehingga dapat tercipta adanya ketertiban, keamanan dan perdamaian (*social order*) dalam kehidupan masyarakat.

Hukum dalam fungsinya yang bersifat mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat dilakukan dengan jalan mengatur, hukum tidak hanya memperhatikan hubungan tersebut dari aspek ketertibannya saja, akan tetapi juga hukum harus mampu menentukan ukuran-ukuran atau parameter-parameter tertentu yang sering dalam ilmu hukum disebut dengan nilai keadilan, bahkan ada orang yang berpandangan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dan harus digabungkan dengan dengan keadilan supaya hukum sungguh-sungguh mempunyai makna sebagai hukum (Theo Huijbers, 1995:64).

Dalam perkembangannya pada saat ini hukum tidak saja dikonstruksikan sebagai alat kontrol sosial, akan tetapi hukum juga dikonstruksikan sebagai alat perubahan sosial (*a tool of social engineering*), konsepsi yang melihat bahwa hukum sebagai sistem yang memiliki komponen substantif (kaidah-kaidah) dan komponen struktural serta kultural (peraturan-peraturan dan kebiasaan-kebiasaan atau tradisi) memberikan fungsi hukum secara langsung dan aktif sebagai *a tool of social engineering* yang dapat memaksakan perubahan masyarakat (Erwi Arifin, 1989:86). Hukum diharapkan memiliki peran yang optimal untuk mendorong dan menjadi alat rekayasa terjadinya perubahan-perubahan sosial sesuai yang diinginkan dan dicita-citakan oleh masyarakatnya, dalam konteks ini tentu hukum tidak dapat terpisah dan jauh dari kehidupan masyarakatnya, sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran *sociological jurisprudence*, yaitu bahwa hukum yang baik hendaknya harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (Najmi, 1989:103). Hukum berasal dari masyarakat dan hidup serta berproses di dalam masyarakat, maka pembaharuan hukum dalam konteks untuk melakukan perubahan masyarakat tidak mungkin dilepaskan secara mutlak dari masyarakatnya sebagai satu kesatuan sistem sosial (Supriyadi, 1989:75).

Berdasarkan pemikiran-pemikiran tersebut dalam tulisan ini penulis akan mencoba untuk membahas bagaimana peran hukum sebagai perilaku yang nyata-nyata terjadi di dalam masyarakat, merupakan perbuatan yang berulang-ulang, kebiasaan-kebiasaan, adat istiadat dan perilaku lainnya yang merupakan aktualisasi dari kesadaran individu-individu untuk hidup bermasyarakat dapat memerankan fungsinya sebagai alat perubahan masyarakat.

## B. FUNGSI HUKUM SEBAGAI ALAT DAN CERMIN PERUBAHAN MASYARAKAT

Perubahan hukum (*legal change*) dan perubahan sosial (*social change*) merupakan dua hal yang selalu menjadi perhatian dan kajian para ahli hukum maupun ahli ilmu-ilmu sosial lainnya, bagaimana keterkaitan antara hukum dan perubahan sosial. Perhatian pertama dalam pengertian hubungan antara hukum dan perubahan sosial adalah pada pengertian atau masalah definisi, apa yang dimaksud dengan perubahan sosial tersebut. Secara sederhana perubahan sosial dapat diartikan sebagai sebuah restrukturisasi pola-pola dasar di mana orang dalam tatanan masyarakat tertentu terlibat satu dengan lainnya dalam bidang pemerintahan, politik, hukum, ekonomi, pendidikan, agama, kehidupan keluarga, dan aktivitas-aktivitas lainnya. (<http://mjrsusi.wordpress.com>). Perubahan sosial yang terjadi secara terstruktur dalam bentuk perubahan-perubahan masyarakat yang teratur dan tersistematisir merupakan bentuk pembangunan masyarakat. Pembangunan masyarakat atau perubahan sosial merupakan masalah pembaharuan cara berpikir dan sikap hidup, tanpa sikap dan cara berpikir yang berubah, pengenalan lembaga-lembaga baru dalam kehidupan tentu tidak akan berhasil (Mochtar Kusumaatmadja, 2006:10).

Mengaitkan secara sistematis antara hukum dan pembangunan berarti meningkatkan pula intensitas pertukaran antara hukum dan politik. Posisi hukum sebagai sarana untuk melakukan perubahan atau rekayasa sosial menjadi semakin besar, dalam konteks ini, maka hubungan ketegangan antara kemandirian asas, doktrin, dan institusi hukum berhadapan dengan politik menjadi lebih intensif (Satjipto Rahardjo, 2006:91). Peranan hukum dalam pembangunan dapat kita katakan sebagai satu instrumen untuk menjamin bahwa perubahan sosial yang terjadi akan berjalan secara teratur. Perubahan sosial yang teratur melalui prosedur hukum, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan akan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur, lebih-lebih melalui cara-cara kekerasan, perubahan maupun ketertiban (keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang mengalami perubahan (Mochtar Kusumaatmadja, 2006:20).

Belajar dari sejarah perkembangan masyarakat maju di dunia pada saat ini, dapat dilihat bahwa perubahan sosial atau pembangunan yang mereka lakukan pada umumnya melalui perjalanan panjang yang dilakukan secara sistematis melalui tahapan-tahapan yang berurutan, yaitu tahap unifikasi, tahap industrialisasi, dan tahap negara kesejahteraan. Pada tahap pertama yang menjadi masalah berat adalah bagaimana mencapai integrasi politik untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional, pada

tahap kedua, tugas negara yang utama adalah membangun ekonomi dan modernisasi politik dan pada tahap ketiga tugas negara yang utama adalah melindungi rakyat dari sisi negatif industrialisasi, memperbaiki kesalahan pada tahap-tahap sebelumnya dengan mengedepankan pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Persatuan nasional merupakan prasyarat menuju masyarakat industrialisasi dan industrialisasi merupakan jalan menuju masyarakat sejahtera (Erman Rajagukguk, 1997:1).

Pada negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia dalam upayanya untuk mengejar ketertinggalannya dengan negara-negara maju lainnya, pada umumnya mencoba untuk meletakkan pencapaian tiga tahapan pembangunan secara bersamaan. Khusus untuk Indonesia apabila tiga tahapan tersebut pencapaiannya akan dilakukan secara bersamaan dan serentak, maka satu hal yang menjadi salah satu kunci penentu keberhasilan diperlukan adanya budaya hukum yang mampu mengakomodir tujuan-tujuan yang hendak kita capai.

Hukum, institusi hukum dan profesi hukum yang kita miliki harus mampu menjaga integrasi dan persatuan nasional, dapat mendorong pertumbuhan perdagangan dan industri, serta mampu berfungsi memajukan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut bagi Indonesia mutlak diperlukan adanya pembaharuan-pembaharuan dalam bidang hukum, institusi hukum, maupun profesi hukum. Dalam konteks perubahan masyarakat atau sosial hukum harus difahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang di dalamnya terdapat berbagai elemen yang saling berhubungan dan tidak terpisahkan satu sama lain (Jimly Asshiddiqie, 2006:2).

Dalam sejarah perkembangan bangsa-bangsa di dunia dapat dilihat bahwa legislator, hakim dan institusi hukum memiliki peran yang penting dalam melakukan pembaharuan dan perubahan norma-norma dan nilai-nilai yang menjadi parameter penentuan prioritas-prioritas perubahan sosial dari tahap pembangunan yang satu ke tahap pembangunan yang lainnya (Erman Rajagukguk, 1997:2-3). Dalam konteks perubahan sosial, pembaharuan sikap, sifat atau nilai-nilai adalah perlu, yang menjadi persoalan adalah nilai-nilai manakah dari masyarakat yang akan ditinggalkan dan diganti dengan nilai-nilai baru yang dipandang sesuai dengan kehidupan masyarakat, dan nilai-nilai lama manakah yang masih tetap akan dipertahankan (Mochtar Kusumaatmadja, 2006:11).

Menurut Leonard J Theberge sebagaimana dikutip oleh Erman Rajagukguk (1997:5) bahwa hukum yang mampu mengakomodir tujuan-tujuan pembangunan sedikitnya harus mengandung tiga kualitas, yaitu *stability*, *predictability*, *fairness*, dan *education*. Memahami hukum secara komprehensif sebagai satu kesatuan sistem yang terintegrasi menjadi satu hal yang penting dilakukan, strategi pembangunan hukum atau pembangunan nasional dalam dalam konteks perubahan sosial tidak boleh terjebak hanya berorientasi pada pembuatan hukum saja, atau hanya melihat salah satu elemen saja dari keseluruhan sistem hukum (Jimly Asshiddiqie, 2006:4).

Hukum memegang peranan untuk memantapkan dan mengarahkan pembangunan. Peran yang dapat dilakukan oleh hukum dalam konteks untuk kepentingan pembangunan atau perubahan masyarakat, antara lain dapat berupa (Satjipto Rahardjo, 2009:15) :

1. hukum mengkoordinasikan usaha pembangunan secara komprehensif dan sistemik dengan sekaian proses lain dalam masyarakat. Dengan demikian, proses-proses dalam masyarakat dapat dipelihara tingkat produktivitasnya. Keadaan-keadaan yang menyimpang dapat diketahui dan dikoreksi;
2. hukum menjaga prediktabilitas dalam masyarakat, anatar lain dengan bekerjanya berbagai asas yang mendukung ke arah itu;
3. hukum dapat menjadi pengendali konsistensi usaha atau kegiatan dalam pembangunan;
4. hukum turut membantu sifat pembangunan menjadi demokratis dan terbuka. Keadaan tersebut berhubungan dengan tingkat peradaban hukum modern yang dipakai sekarang;
5. hukum dapat menjadi sumber informasi dan pendidikan. Oleh karena menjadi sifat pendidikan untuk dilakukan secara perasif dan terus menerus, maka melalui pengadaan dan administrasi hukum hal tersebut dapat dibantu.

Pemakaian hukum sebagai alat perubahan masyarakat mengharuskan pada para ahli hukum untuk memiliki pengetahuan yang lebih banyak dan luas daripada pengetahuan hukum dalam arti yang lazim kita kenal selama ini, seorang ahli hukum dalam konteks ini harus mampu memahami terjadinya interaksi anantara hukum dengan faktor-faktor lainnya yang berkembang dalam masyarakat, baik faktor sosial, ekonomi, politik, budaya maupun faktor-faktor lainnya (Mochtar Kusumaatmadja, 2006:20). Persoalan yang kemudian muncul dalam mengaktualisasikan peran hukum dalam pembangunan atau sebagai alat perubahan masyarakat adalah (Mochtar Kusumaatmadja, 2006:21) :

1. sukarnya menentukan tujuan dari perkembangan hukum (pembaharuan) itu sendiri;
2. sedikitnya data empiris yang dapat digunakan untuk mengadakan suatu analisis deskriptif dan prediktif;
3. sukarnya mengadakan ukuran yang obyektif untuk mengukur berhasil / tidaknya usaha pembaharuan hukum

Kesulitan kesulitan tersebut sering menimbulkan terjadinya kelambanan bahkan kegagalan peran hukum dalam mengakomodir kepentingan-kepentingan pembangunan atau perubahan masyarakat. Perubahan di bidang hukum akan membawa pengaruh pada bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Fungsi hukum disatu pihak dapat dipergunakan untuk sarana dan alat perubahan masyarakat ke arah tatanan yang lebih baik dan dilain pihak hukum juga dapat dijadikan sarana dan alat untuk mempertahankan tatanan masyarakat yang sudah ada (Supriyadi, 1989 : 75).

Pembangunan hukum nasional selalu dikaitkan dengan sistem hukum nasional. Sebagai sebuah sistem hukum tentunya mengandung berbagai komponen yang selalu pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain. Dalam konteks negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Perubahan Keempat Undang-undang Dasar 1945 pada Pasal 1 ayat (3) " Negara Indonesia adalah negara hukum", maka pembangunan hukum nasional lebih diarahkan pada pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan empat komponen utama, yaitu budaya hukum (*legal culture*), materi hukum (*legal substance*), aparat hukum (*legal apparatus*) dan sarana prasarana hukum (*legal structure*) ( Chairijah, 2008:3 ).

Dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 bahwa dalam rangka mendukung pelaksanaan prioritas pembangunan, maka pembangunan dalam bidang hukum di arahkan dalam rangka untuk mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik. Pada periode ini upaya yang dilakukan untuk menegakkan supremasi hukum adalah dengan menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat melalui peningkatan peran Prolegnas. Sasaran program pemabnguan hukum adalah terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.

Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Chairijah (2008 : 4-5) berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan merupakan salah satu metoda dan instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Chairijah (2008 : 5-6) peranan peraturan perundang-undangan dalam pembangunan atau perubahan masyarakat, memiliki peran yang lebih dominan dibanding dengan produk hukum lainnya, oleh karena:

1. peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi ), mudah diketemukan kembali, dan mudah untuk ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatannya;
2. perturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditemukan kembali;
3. struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya;
4. pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun, termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan sebagai alat perubahan masyarakat, di samping memiliki kelebihan-kelebihan seperti di atas juga memiliki kelemahan-kelemahan, antara

lain sering ditemukan bahwa peraturan perundang-undangan kurang mampu menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat yang berubah secara cepat, peraturan perundang-undangan juga tidak mampu secara komprehensif untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat.

Oleh karena itu peran hukum sebagai alat perubahan masyarakat akan selalu melibatkan komponen hukum yang lain untuk bekerja sebagai satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan dan saling mengisi serta melengkapi, sehingga kekosongan peraturan perundang-undangan selalu dapat diisi oleh hukum yang senyatanya hidup dan ditaati dalam masyarakatnya dan dalam kehidupan masyarakat tidak pernah ada kekosongan hukum.

### C. KESIMPULAN

Hukum sebagai salah satu perangkat kerja sistem sosial, harus mampu mengakomodir kebutuhan dan kepentingan serta mampu memberikan pelayanan yang berkeadilan bagi masyarakatnya. Hukum harus mampu mengintegrasikan semua kepentingan dan sumber daya yang ada dalam masyarakat, sehingga dapat tercipta adanya ketertiban, keamanan dan perdamaian (*social order*) dalam kehidupan masyarakat.

Di samping fungsi hukum seperti tersebut di atas, khususnya hukum dalam pengertian hukum positif atau peraturan perundang-undangan merupakan salah satu metoda dan instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Peranan peraturan perundang-undangan dalam pembangunan atau perubahan masyarakat, memiliki peran yang lebih dominan dibanding dengan produk hukum lainnya.

## Daftar Pustaka

- Chairijah. 2008. " Peranan Program Legislasi Nasional Dalam Pembangunan Hukum Nasional" [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org). Diunduh tanggal 20 Juli 2009-07-25.
- Erman Rajagukguk. 1997. "Peranan Hukum dalam Pembangunan pada Era Globalisasi: Implikasinya bagi Pendidikan Hukum di Indonesia" Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Erwin Arifin. 1989. "Konsep Mazhab Sociological Jurisprudence dalam Hubungannya dengan Perkembangan Hukum di Indonesia" Dalam Buku *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*. Bandung : Remaja Karya.

- Jimly Asshiddiqie. 2006. *"Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia "* disampaikan pada seminar "menyoal Moral Penegak Hukum" Lustru XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 16 Februari 2006.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- Najmi. 1989. *"Pengaruh Social Engineering dalam Perkembangan Hukum di Indonesia"* dalam Buku *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*. Bandung : Remaja Karya.
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Supriyadi. 1989. *"Fungsi Hukum dalam Masyarakat yang Sedang Membangun"* dalam Buku *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*. Bandung : Remaja Karya.
- Theo Huijbers. 1995. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- [http //mjrsusi.wordpress.com](http://mjrsusi.wordpress.com). diunduh tanggal 7 Januari 2009.