

1994
SUT
1995

4

FUNGSI HUKUM SEBAGAI SARANA UNTUK
MENANGGULANGI KEMISKINAN

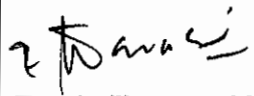
disusun oleh :

Nama : S u t e k i, SH

NIP : 132 102 189

Makalah disajikan dalam rangka
diskusi Bagian Hukum dan Pembangunan
pada bulan September 1994

Mengetahui
Ketua Bagian Hk dan Pembangunan



Dr. Esmi Warassih, SH.MS.

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG

1995

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian negara Indonesia telah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam peranannya melaksanakan pembangunan. Pancasila sebagai ideologi bangsa dan sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia telah memberikan arah dan tujuan bagi pembangunan yang diharapkan, yakni menuju keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Negara Indonesia yang dapat diklasifikasikan sebagai negara kesejahteraan (welfare state) mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea IV dari pembukaan Undang - Undang dasar 1945, sebagai berikut :

" negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut memelihara perdamaian dunia".

Selanjutnya pada pasal 27 ayat 2 Undang - Undang dasar 1945 berbunyi sebagai berikut :

" Tiap - tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan ".

Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar setiap warga negara dapat hidup layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia Indonesia. Atau dengan kata lain

pemerintah berkewajiban untuk menanggulangi masalah kemiskinan.

Kesejahteraan sosial, yang ingin diwujudkan dalam negara Republik Indonesia, telah pula diatur dalam pasal 33 ayat 3 Undang - Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

" Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar - besar kemakmuran rakyat.

Hal ini mewujudkan bahwa kekayaan alam yang ada di Indonesia haruslah dipergunakan bagi terwujudnya kemakmuran rakyat. Sehubungan dengan masalah kemiskinan, pada pasal 34 Undang - Undang Dasar 1945 secara eksplisit menegaskan bahwa fakir miskin dan anak - anak terlantar dipelihara oleh negara. Mengingat bahwa tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, maka konsekuensinya negara atau pemerintah tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk menanggulangi masalah kemiskinan.

Dalam era pembangunan di segala bidang kehidupan, guna mewujudkan kesejahteraan sosial, hukum diharapkan mampu memfungsikan dirinya untuk mengatasi atau bahkan memberantas kemiskinan yang masih atau bahkan memberantas kemiskinan yang masih diderita oleh sebagian masyarakat kita. Dalam hal ini hukum dapat dijadikan sebagai alat atau sarana untuk mengadakan

rekayasa sosial (a tool of social engineering) dalam upaya menanggulangi masalah kemiskinan.

B. PERUMUSAN MASALAH

Dari uraian diatas latar belakang penulisan makalah ini, dapat diajukan beberapa permasalahan sebagai berikut :

Bagaimanakah peranan hukum dalam melakukan fungsinya sebagai sarana untuk rekayasa sosial (a tool of social engineering) ?

C. PEMBAHASAN

Sebagai landasan teori penulisan makalah ini, disajikan teori - teori sebagai berikut :

A. Pengertian Hukum

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan ;
2. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan tingkah laku yang diharapkan.
3. Hukum diartikan sebagai disiplin, yaitu sistem ajaran tentang kenyataan ;
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum yaitu hukum positif tertulis ;
5. Hukum diartikan sebagai petugas pejabat ;
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa ;
7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan ;

8. Hukum diartikan sebagai perilaku yang teratur dan unik ;

9. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai - nilai. ¹

Pengertian hukum yang diberikan tersebut, menunjukkan cakupan hukum yang tidak terbatas pada pengertian hukum yang secara normatif ada dalam undang - undang saja. Dalam hal ini penulis memilih pengertian hukum sebagai patokan yang merupakan keputusan dari pejabat pemerintah dan merupakan hukum positif tertulis.

B. Hakekat Kemiskinan

1. Pengertian Kemiskinan

Menurut John Friedman, kemiskinan diartikan sebagai kecilnya peluang untuk mengakumulasikan basis kekuatan sosial, yang meliputi hal - hal sebagai berikut :

- a. Modal produktif seperti tanah, perumahan, peralatan dan lainnya ;
- b. Sumber - sumber keuangan seperti pendapatan dan fasilitas kredit ;
- c. Organisasi sosial dan politik untuk mencapai kebutuhan bersama ;

1. Soerjono Soekanto dan Mustofa Abdullah, Sosiologi hukum Dalam Masyarakat, (Jakarta, 1982), halaman 37-39.

d. Jaringan - jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan seperti barang - barang, pengetahuan, informasi, jetrampilan dan lainnya. ²

2. Tolok ukur Kemiskinan

Pada tahun 1975 berdaarkan indeks - indeks tertentu oleh UNESCO telah diperkirakan bahwa garis batas kemiskinan diukur dari pendapatan perkapita adalah berkisar pada US \$ 100 per tahun.

Sedangkan mengenai tolok ukur garis kemiskinan, menurut Prof. Sayogyo adalah jumlah kalori yang dikonsumsi perkapita. Batas kemiskinan ditentukan pada tingkat 1700 kalori sehari perkapita. Batas ini sudah berada di bawah kebutuhan normal orang Indonesia yang membutuhkan lebih dari 2000 kalori perhari. ³

Menurut kesimpulan penelitian Pusat studi Institut Teknologi Bandung, walaupun Indonesia memiliki kekayaan yang melimpah, akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa sebanyak 61,6 % Rumah Tangga di Indonesia tergolong miskin

2. Suara Merdeka, 20 Juni 1991, halaman VI.

3. Soemitro, Ronny H, Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah - Masalah Hukum, (Semarang, Agung Press, 1989), halaman 69 - 70.

dengan kriteria pendapatan Rp. 50.000 ,- atau kurang perbulan perkeluarga. ⁴

Sedangkan menurut Drs. Alex Emyll, MSP, kreteria bagi batas kemiskinan adalah pendapatan sebesar Rp. 20.000 ,- atau kurang per bulan perorang. ⁵

Dari berbagai pengertian dan batasan tentang kemiskinan tersebut diatas, dalam penulisan ini dipilih ukuran yang paling mudah penentuannya yaitu ukuran pendapatan sebesar Rp. 50.000 ,- atau kurang per bulan perkeluarga untuk keluarga dan sebesar Rp. 20.000 ,- perbulan perorang untuk ukuran perseorangan.

3. Jenis Kemiskinan

Belum ada cara yang benar - benar tepat untuk mendefinisikan kelompok kemiskinan. Alternatif yang banyak digunakan adalah membedakan kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut. Kemiskinan absolut mendasarkan pada suatu jumlah minimum tertentu untuk tingkat hidup subsistem. Batasan jumlah minimum inipun masih kabur, karena faktor yang membentuk tingkat minimalitas tersebut bersifat relatif subyektif dan sangat dipengaruhi oleh kondisi - kondisi ekonomi suatu

4. Ibid, halaman 63.

5. Suara Merdeka, 14 Agustus 1992, halaman IX.

negara. Dengan demikian maka akan muncul konsep yang berlawanan yaitu adanya kemiskinan yang relatif. Kemiskinan relatif mempunyai dasar batas minimum kemiskinan yang tidak tetap. Batas kemiskinan yang ditetapkan akan terus berubah yang secara ideal akan meningkat. Hal ini disebabkan karena adanya dampak pertumbuhan dan harapan yang terus berkembang, sementara pertumbuhan itu sendiri diragukan perembesannya (efek tetesnya) bagi kelompok miskin. ⁶

Para ahli kependudukan membagi tingkat kemiskinan menjadi dua, yaitu :

- a. Kemiskinan biasa, dimana penghasilan masih cukup untuk menjamin kebutuhan primernya, yaitu cukup untuk makan meskipun hanya ditahun - tahun yang normal, artinya pada tahun itu tidak terjadi kemarau yang terlalu panjang ataupun ada bencana alam lainnya. Namun pada saat - saat sulit misalnya pada saat paceklik, dalam kemiskinan biasa seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya secara wajar.
- b. Kemiskinan luar biasa atau kemelaratan. Dalam hal ini penghasilan untuk menjamin kebutuhan primernya saja tidak cukup. Meskipun tidak

6. Suara Merdeka, 14 Agustus 1991, halaman VI.

ada bencana alam maupun kemarau yang terlalu panjang. Untuk kebutuhan makan saja tidak mencukupi baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas. ⁷

4. Sebab - Sebab Timbulnya Kemiskinan

Gunnar Myrdal mengajukan konsepsi hubungan kausal sirkuler yang kumulatif sebagai landasan untuk memperjelaskan terjadinya ketidakmerataan ekonomi nasional maupun internasional. Konsepsi Gunnar Myrdal didasarkan pada konsepsi lingkaran tak berujung pangkal (vicious circle) C.E.A Winslow. Selanjutnya dikemukakan bahwa kemiskinan dan penyakit membentuk lingkaran kemiskinan yang tak berujung pangkal. Orang - orang menjadi sakit karena mereka miskin. Mereka menjadi miskin karena mereka sakit dan mereka semakin sakit karena mereka semakin miskin. Pernyataan Winslow ini adalah suatu pernyataan proses yang sirkuler dan kumulatif yang terus menerus menurun ke tingkat yang lebih rendah yaitu dimana satu faktor negatif menjalankan dua peranan sekaligus yaitu menjadi sebab dan akibat dari faktor - faktor negatif lainnya. ⁸

7. Soemitro, Ronny H, Studi Hukum dan Kemiskinan, (Semarang : Tugu Muda, 1989), halaman 30 - 31.

8. Soemirto, Ronny H, Studi Hukum dan Kemiskinan, (Semarang : Tugu Muda, 1989) halaman 45.

Menurut lampman, terdapat tiga penyebab kemiskinan yaitu :

1. Faktor resiko dari bekerjanya sistem ekonomi dan sistem pembangunan yang sedang dilaksanakan ;
2. Faktor batasan sosial yang terjadi karena adanya rintangan - rintangan penyempitan budaya kemiskinan dan lingkaran setan kemiskinan (vicious circle) ;
3. Faktor - faktor perbedaan individu, yaitu karena adanya perbedaan dan ketidakmerataan distribusi pendapatan diantara warga masyarakat. Kenyataan menunjukkan bahwa diantara warga masyarakat terdapat jurang pemisah antara mereka yang berpenghasilan tinggi dan para buruh tani yang hanya berpenghasilan rendah. ⁹

Sedangkan Sadono Sukirno lebih cenderung menyatakan bahwa dualisme teknologi telah memperkukuh keadaan kemiskinan yang terdapat di negara - negara berkembang, termasuk didalamnya Indonesia. Lebih lanjut dikatakan pada akhir - akhir ini disadari pula suatu implikasi yang tidak menguntungkan dari adanya dualisme teknologi. Kegiatan - kegiatan disektor motor

9. Suara Merdeka, 14 Agustus 1992, halaman VI.

pada umumnya mengalami perkembangan yang jauh lebih cepat dari pada sektor tradisional. Dengan demikian jurang tingkat kesejahteraan di antara kedua sektor tersebut makin lama makin bertambah lebar. Sehingga walaupun dicita - citakan bahwa pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat, pada kenyataannya manfaat pembangunan terutama dinikmati hanya oleh segolongan kecil penduduk di negara berkembang. Sebagaimana telah secara umum disadari bahwa jurang pemisah tingkat pendapatan di antara golongan kaya dan miskin telah menjadi bertambah lebar. Dari pernyataan Sadono Sukirno ini dapat dikatakan jurang pemisah yang semakin melebar tersebut pada akhirnya akan membuat golongan masyarakat berpenghasilan rendah semakin sulit untuk beradaptasi dengan perkembangan teknologi yang semakin pesat. Dari sini kemiskinan dapat diperkirakan akan muncul. ¹⁰

Di sisi lain Satjipto Rahardjo berpendapat, bahwa kemiskinan sekarang bukan disebabkan oleh faktor individual atau alam, melainkan lebih disebabkan oleh proses - proses serta institusi yang terdapat dalam masyarakat. Hukum dapat

10. Sukirno, Sadono, Ekonomi Pembangunan, (Jakarta, Bima Grafika, 1985), halaman 217 .

dimasukan ke dalam institusi tersebut di samping institusi - instusi yang lain. Hal ini dapat dimengerti karena di dalam negara yang berdasarkan hukum, maka warga negara yang ingin meningkatkan kesejahteraan harus berhadapan dengan hukum. Dengan demikian, mereka tidak dapat bertindak melalui dan mengikuti proses alami, melainkan dituntut untuk dilakukan melalui jalur hukum yang telah ditetapkan. Dalam hal ini hukum dapat menjadi penghambat atau kendala pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya akan menimbulkan kemiskinan. Misalnya tindakan yang secara ekonomi adalah sah untuk dilakukan, tetapi oleh hukum dapat dimungkinkan dan dinyatakan dilarang, atau untuk melakukannya harus ditempuh melalui prosedur hukum tertentu.

11

C. Fungsi Hukum

Hoebel berpendapat bahwa ada empat fungsi dasar hukum yaitu :

1. menetapkan hubungan - hubungan antar anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis - jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan ada pula apa yang dilarang ;

11. Rahardjo, Satjipto, " Memikirkan Hubungan Hukum dan Kemiskinan, " Gema Keadilan, No. 1 Tahun ke-1 : hal. 21 .

2. Menentukan pembagian kekuasaan dan memerinci siap saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus menaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi - sanksinya yang tepat dan efektif ;
3. Menyelesaikan senketa ;
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan keadaan kehidupan yang berubah - ubah, yaitu dengan merumuskan kembali hubungan yang esensial antara anggota - anggota masyarakat. 12

Menurut Profesor Peters, terdapat tiga perspektif dari fungsi hukum di dalam masyarakat, yaitu :

- a. Perspektif pertama adalah perspektif kontrol sosial (social control). Tinjauan yang demikian ini dapat disebut sebagai tinjauan dari sudut pandangan seorang polisi terhadap hukum (the policemen view of the law).
- b. Perspektif kedua dari fungsi hukum di dalam masyarakat adalah perspektif social engineering yang merupakan tinjauan yang dipergunakan para pejabat (the official perspektif of the law) dan oleh karena pusat perhatiannya adalah apa yang diperbuat pejabat atau penguasa maka

12. Warassih, Esmi, " Peranan Hukum dan Fungsi - Fungsinya " Masalah - Masalah Hukum, No. 5 - 1991, Halaman 8.

tinjauan ini kerap kali disebut sebagai the technocrat's view of the law.

- c. Perspektif ketiga adalah perspektif emansipasi masyarakat dari hukum. Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (the bottom's up view the law). Dengan perspektif ini ditinjau kemungkinan - kemungkinan dan kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung semua aspirasi masyarakat. 13

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka yang perlu untuk dijelaskan adalah fungsi hukum dalam perspektif social engineering atau penggunaan hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat. Salah satu fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin digunakan sebagai alat oleh pelopor perubahan (agent of change). Agent of change atau pelopor perubahan adalah seseorang atau untuk memimpin satu atau lebih lembaga - lembaga kemasyarakatan. pelopor perubahan memimpin masyarakat dalam mengubah sistem sosial dan dalam menjalankan hal itu langsung tersangkut dengan tekanan - tekanan untuk melakukan perubahan. Setiap perubahan sosial yang dikehendaki atau yang direncanakan, selalu berada di bawah pengendalian serta pengawasan pelopor perubahan tersebut. Oleh

13. Soemitro, Ronny H, Studi Hukum dan Masyarakat, (Bandung, Alumni, 1985), halaman 10 - 11.

karena itu cara - cara untuk mempengaruhi masyarakat dengan sistem - sistem yang direncanakan dan diatur lebih dahulu dinamakan social engineering atau social palnning. 14

Kaidah - kaidah hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan - perubahan yang direncanakan (intended change atau planed change). Dengan perubahan yang dikehendaki dan direncanakan tersebut, dimaksudkan sebagai suatu perubahan yang dikehendaki dan direncanakan oleh warga - warga masyarakat yang berperanan sebagai pelopor masyarakat. Dalam masyarakat - masyarakat yang sudah kompleks dimana birokrasi memegang peranan penting dalam tindakan - tindakan sosial, perubahan - perubahan tersebut harus mempunyai dasar hukum untuk sahnya. Legalitas dari perubahan tersebut sangat penting artinya. Kaidah - kaidah hukum yang telah terbentuk, dapat merupakan alat yang ampuh untuk mengadakan perubahan - perubahan sosial, walaupun secara tidak langsung. Dengan demikian apabila pemerintah ingin membentuk badan - badan yang berfungsi untuk mengubah masyarakat secara terencana, maka hukum diperlukan untuk membentuk badan tersebut serta untuk menentukannya dan membatasi kekuasaannya. Sampai disini sudah

14. Soekanto, Soerjono, Pokok - Pokok Sosiologi Hukum (Jakarta : Rajawali, 1986), halaman 107.

terungkap bahwa kaidah hukum dapat mendorong terjadinya perubahan - perubahan sosial yang membentuk badan - badan yang secara langsung berpengaruh terhadap perkembangan di bidang sosial, politik, bahkan bidang ekonomi. 15

Dalam penggunaan hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, maka hukum tersebut harus disesuaikan dengan anggapan - anggapan masyarakat apabila suatu hasil positif hendak dicapai. Dengan pernyataan ini maka yang perlu dilakukan pertama - tama adalah menelaah bagaimana anggapan - anggapan masyarakat tentang hukum. Artinya, apakah pada suatu saat fokus masyarakat tertuju pada hukum atau tidak. Kedua, perlu disoroti pada bagian - bagian manakah dari suatu sistem yang paling dihargai oleh sebagian terbesar masyarakat pada suatu saat. Hal - hal inilah secara minimal yang harus dipertimbangkan. 16

Disamping ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu anggapan masyarakat terhadap hukum dan bagian yang paling mendapat penghargaan masyarakat, terdapat beberapa kondisi yang harus mendasari suatu sistem hukum agar dapat dipakai sebagai alat untuk mengubah masyarakat (a tool of

15. Ibid., halaman 110 - 111.

16. Ibid., halaman 116.

social engineering). Kondisi - kondisi tersebut adalah :

1. Hukum merupakan aturan - aturan umum yang tetap ; jadi bukan merupakan aturan yang bersifat ad hoc ;
2. Hukum tersebut harus jelas bagi dan diketahui oleh warga - warga masyarakat yang kepentingannya diatur oleh hukum tersebut ;
3. Sebaiknya dihindari penerapan peraturan - peraturan yang bersifat retroaktif ;
4. Hukum tersebut harus dimengerti oleh umum ;
5. Tidak ada peraturan - peraturan yang bertentangan ;
6. pembentukan hukum harus memperhatikan kemampuan para warga masyarakat untuk mematuhi hukum tersebut ;
7. Perlu dihindarkan terlalu banyaknya, perubahan - perubahan hukum, oleh karena warga - warga masyarakat dapat kehilangan ukuran dan pegangan bagi kegiatannya ;
8. Adanya korelasi antara hukum dengan pelaksanaan atau penerapan hukum tersebut . 17

D. HUBUNGAN HUKUM DAN KEMISKINAN

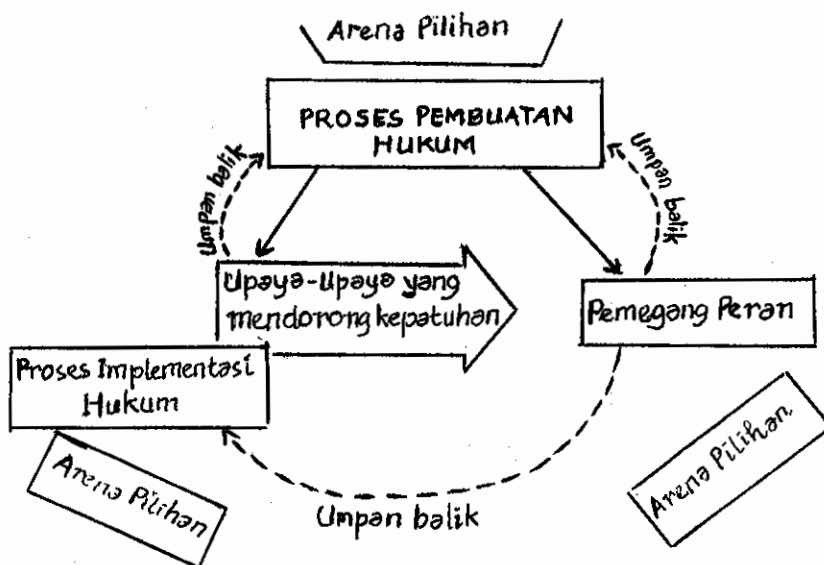
Dalam era industrialisasi sebagai ciri dunia ke tiga, pada kenyataannya kemiskinan masih merupakan sosok yang nyata yang meliputi bagian besar penduduknya. Kemiskinan dapat terjadi disebabkan oleh karena lembaga - lembaga yang membentuk masyarakat yaitu pada tingkah laku yang berulang - ulang dari anggota masyarakatnya. Peraturan - peraturan tersebut menetapkan norma - norma tingkah laku. Peraturan tersebut mengatur tentang segala sesuatu yang diperbolehkan dan sekaligus membatasi, di samping juga menentukan norma - norma yang tidak boleh dilakukan warga masyarakat yang dikenai sasaran peraturan tersebut.

Lebih lanjut Seidman berpendapat, bila para penguasa di dunia ke tiga hendak merubah lembaga - lembaga masyarakat mereka harus menggunakan sistem hukum untuk menetapkan norma - norma tingkah laku baru dengan menghormati lembaga - lembaga yang dimaksud dan mengusahakan terbentuknya sarana - sarana untuk mendorong tingkah laku yang sesuai. Lembaga - lembaga sosial, politik dan ekonomi di dunia ke tiga dapat menghasilkan kemiskinan untuk menggunakan sistem hukum guna mengubah lembaga - lembaga itu memerlukan sebuah modal yang menjelaskan bagaimana hukum memberikan pengaruh terhadap tingkah laku - tingkah laku dan kemudian menggunakan

pengetahuan itu untuk mendorong terciptanya tingkah laku baru yang mengurangi kemiskinan. 18

Sistem hukum dapat menimbulkan atau mempengaruhi tingkah laku warga masyarakat. Peranan ini hanya dapat dilakukan dengan persyaratan bahwa peraturan hukum ditetapkan berdasarkan kehendak sebagai variabel bebas (independent variable). Sedangkan faktor - faktor lain merupakan faktor kondisi - kondisi yang mempengaruhi pemilihan dan pengidentifikasian sistem hukum dan sebagai variabel operasional atau penjelasan.

Seidman juga menggambarkan model bekerjanya hukum dalam masyarakat untuk mengarahkan tingkah laku pemegang peran dengan diagram sebagai berikut :



Selanjutnya dikemukakan alasan - alasan pemegang peran bertingkah laku seperti yang sesungguhnya mereka lakukan, berdasarkan suatu norma tertentu yang oleh pembuat peraturan hukum ditujukan pada mereka, yaitu :

1. Pemegang peran melakukan tingkah laku pilihan dari beberapa alternatif tingkah laku bila mereka memahami tingkah laku itu ;
2. Tingkah laku antisipasi dari pihak lain merupakan bagian alternatif pilihan tiap pemegang peran dalam proses pembuatan hukum dan penegakannya ;
3. Peranan pemegang peran ditentukan oleh norma - norma yang berlaku ;
4. Sistem hukum terdiri dari norma - norma yang diundangkan oleh negara ;
5. Setiap peraturan hukum yang ditujukan untuk merubah tingkah laku pemegang peran berarti merubah alternatif pilihan tingkah laku dengan merubah peraturan hukum itu sendiri dan dengan mengubah antisipasi tingkah laku oleh pihak - pihak lain ;
6. Dalam proses penyelenggaraan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasar alasan - alasan yang disetujui oleh mereka dan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dan karena kenyataan bahwa mereka menduduki peran dalam lembaga penegak hukum ;

7. Dalam proses pembuatan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasarkan alasan - alasan yang mereka setuju dan karena alasan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dari peserta dalam proses penyelenggaraan peran dalam lembaga pembuat hukum. 19

Dari uraian diatas kiranya dapat dipahami bahwa dalam masalah hubungan hukum dan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep atau model bekerjanya hukum dalam masyarakat. Bertitik tolak dari batasan model yang tidak dikemukakan oleh Seidman, dapat diketahui dalam peranan hukum dalam mengubah dan mengarahkan perilaku atau pola - pola tingkah laku pemegang peran, dalam hal ini adalah warga masyarakat. Apabila perubahan perilaku ini dapat dilaksanakan maka hukum dalam bekerjanya dapat berfungsi sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat (a tool of social engineering). Dengan demikian pada tingkatan tertentu diharapkan hukum mampu menanggulangi bahkan menghapuskan kemiskinan.

Sementara itu menurut Satjipto Rahardjo dalam negara Indonesia yang berdasarkan hukum ini cara - cara hukum memegang peranan penting dalam peranannya di bidang manajemen bidang - bidang

19. Soemitro, Ronny H, Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah - Masalah Hukum, (Semarang : Agung Press, 1989), halaman 83 - 86.

kehidupan, seperti sosial dan ekonomi. Cara - cara tersebut pada akhirnya akan mempertemukan usaha penanggulangan kemiskinan dengan hukum. Lebih lanjut Satdjipto Rahardjo menunjukkan betapa kompleks serta rumitnya interaksi antara hukum dengan masalah sosial, dalam hal ini kemiskinan. Hukum yang diharapkan dapat untuk mencapai tujuan - tujuan yang diinginkan mungkin kurang berhasil untuk mengerjakannya. Bahkan secara sosiologis juga bisa ditemukan keadaan, bagaimana hukum justru merupakan hambatan dalam usaha menanggulangi kemiskinan. Hal ini akan terjadi bila dari sudut di luar hukum. Bagi hukum sendiri, apabila segala sesuatunya telah dijalankan sesuai dengan prosedur hukum, maka masalahnya sudah diselesaikan dengan baik. 20

Penyebaran hukum yang demikian luas ke dalam hampir setiap bidang kehidupan maka hukum itu bisa berfungsi sebagai penghambat dan kendala proses sosial, politik serta ekonomi yang berlangsung dalam masyarakat. Hal ini dapat dimengerti karena di negara yang berdasarkan pada hukum ini, setiap warga negara ingin meningkatkan kesejahteraan atau mencapai tingkah kehidupan yang lebih baik, harus berhadapan dengan hukum. Dengan demikian ia tidak

20. Rahardjo, Satjipto, "Memikirkan Hubungan di Kemiskinan," Gema Keadilan, No. 1 Tahun ke - 15 1991, halaman 20.

D. KESIMPULAN

1. Terdapat paling tidak dua fungsi hukum dalam masyarakat yaitu sebagai sarana atau alat untuk rekayasa sosial (a tool of social engineering dan sebagai sarana kontrol sosial (a tool of social control).
2. Dalam menjalankan fungsinya sebagai sarana untuk rekayasa masyarakat, hukum dapat berperan untuk menanggulangi masalah kemiskinan dengan cara melakukan atau mengubah perilaku pemegang peran (masyarakat) sehingga pada tingkatan tertentu diharapkan hukum mampu menanggulangi dan bahkan menghapuskan kemiskinan tersebut.
3. Peranan hukum dalam masyarakat tidak akan dapat berdiri sendiri tanpa bantuan dari sub sistem yang lain. Sub sistem tersebut meliputi kondisi sub sistem sosial, politik, ekonomi dan budaya.

E. DAFTAR PUSTAKA

1. Rahardjo, Satjipto, Hukum dan Masyarakat, Alumni, Bandung, 1980.
2. _____, Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung, 1986.
3. Soemitro, Ronny H., Studi Hukum dan Kemiskinan, Tugu Muda, Semarang, 1989.
4. _____, Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum, Agung, Semarang, 1989.
5. Sukirno, Sadono, Ekonomi Pembangunan, Bima Grafika, Jakarta, 1985.