

KAJIAN FILSAFAT HUKUM TERHADAP PENGATURAN PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM BARU

Agus Marzuki*

Abstrak

Kaidah filosofis pembentukan daerah otonom baru (DOB) di Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat harus mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai-nilai filosofis tersebut merupakan konsepsi yang abstrak mengenai anggapan baik dan buruk yang ada di masyarakat. Nilai-nilai filosofis ini merupakan pasangan nilai yang mencerminkan keadaan yang harus diserasikan. Nilai-nilai budaya masyarakat yang ada mempunyai kaitan erat dengan hukum, karena hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai hidup dalam suatu masyarakat. Nilai-nilai filosofis ini berkaitan dengan cita-cita, keinginan dan harapan, serta segala sesuatu pertimbangan batiniah manusia.

Kata Kunci: Daerah Otonom Baru (DOB), Nilai-Nilai Masyarakat, Aturan Hukum

Pendahuluan

Tujuan penyelenggaraan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat berdasar cita-cita negara yang tertuang dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945. Sebagaimana dalam amandemen yang telah mengalami 4 (empat) kali perubahan, UUD 1945 mengamanatkan perubahan dalam pengelolaan pembangunan, salah satunya adalah perluasan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan bagian dari bentuk sistem penyerahan urusan pemerintah dan pelimpahan wewenang kepada daerah yang berada di bawahnya. Otonomi daerah sendiri adalah hak, wewenang,

*Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Megou Pak Lampung, sedang menyelesaikan pendidikan S3 Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga otonomi daerah merupakan perwujudan dari keinginan untuk mengoptimalkan seluruh potensi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keberadaan otonomi daerah perlu diperkuat dengan peraturan yang jelas dan batasan-batasan yang menjamin kepastian.

Pemekaran wilayah kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dari wilayah kabupaten Tulang Bawang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat (*public service*), sehingga masyarakat secara langsung dapat merasakan manfaat pemekaran. Kaidah pemekaran sebagai bagian dari pembentukan daerah otonom baru mendasar pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, dalam penjelesan disebutkan bahwa: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah.

Sebagaimana peraturan perundang-undangan yang lainnya, peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan daerah otonom baru diharapkan mampu mengikuti perkembangan masyarakat. Pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dengan mendasar undang-undang nomor 49 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung dan undang-undang nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung, diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan dan percepatan pembangunan, dan

bukan sebaliknya, yakni memunculkan permasalahan-permasalahan dan konflik yang menghambat pembangunan, sehingga pengaturan pembentukan daerah otonom baru seharusnya dikaji secara lebih komprehensif, bermanfaat dan berkeadilan. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana kajian filsafat ilmu hukum terhadap pengaturan pembentukan daerah otonom baru di Indonesia dengan mendasar studi kasus pada kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat?

Gambaran Umum Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat

Kondisi kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat digambarkan dalam sejarah singkat dan kondisi umumnya.¹ Pada saat terbentuknya/berdirinya Kabupaten Tulang Bawang pada tanggal 20 Maret 1997 wilayah Kabupaten Tulang Bawang pada saat itu memiliki wilayah terluas, 22% dari wilayah Propinsi Lampung. Dengan menyadari besarnya tantangan dan upaya percepatan pembangunan serta memperpendek rentang kendali pelayanan publik di wilayah Sai Bumi Nengah Nyappur ini, maka segenap elemen masyarakat dan sepenuhnya didukung oleh Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang, Pada tahun 2008 Kabupaten Tulang Bawang ini dimekarkan menjadi 3 (tiga) wilayah daerah otonom baru (DOB) dengan Undang-Undang Nomor : 49 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung, dan Undang-Undang Nomor: 50 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung,. Setelah wilayah ini dimekarkan, saat ini Kabupaten Tulang Bawang memiliki luas wilayah ± 4.385,84 Km², yang tersebar dalam 15 wilayah Pemerintahan Kecamatan, 4 Kelurahan dan 148 Kampung. Walaupun wilayah ini telah dimekarkan, Kabupaten Tulang Bawang tetap memiliki beragam potensi sumber daya alam dan keragaman budaya yang sangat potensial untuk dikembangkan dalam upaya mencapai kesejahteraan segenap lapisan masyarakat.

¹http://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Tulang_Bawang

Kabupaten Tulang Bawang hanya berjarak sekitar 120 Km Ibukota Propinsi Lampung, Bandar Lampung. Sedangkan dari Jakarta dengan menggunakan transportasi udara \pm 45 menit dari Bandara Soekarno Hatta menuju Bandara Raden Intan II (Branti) dilanjutkan dengan 2 jam jalandarat menuju kota Menggala Kabupaten Tulang Bawang. Bagi yang ingin menggunakan transportasi darat jarak dari Jakarta ke Menggala dapat ditempuh \pm 8 jam melewati Pelabuhan Laut Merak Bakauheni. Kabupaten Tulang Bawang dengan Ibukota Menggala, berjarak kurang lebih 120 km dari Ibukota Propinsi ([Bandar Lampung](#)).

Dasar Filosofis Pembentukan Daerah Otonom Baru

Peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dengan mendasar undang-undang nomor 49 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung dan undang-undang nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung, diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan dan percepatan pembangunan. Dasar filosofis pembentukan daerah otonomi baru mendasar Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, dalam penjelasan disebutkan bahwa: Pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Proses pembentukan daerah didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Pertimbangan pembentukan sebagaimana dalam konsiderans undang-undang nomor 49 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung dan undang-undang nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung, merupakan perwujudan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam penetapan undang undang tersebut. Penyelenggaraan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat sejak tahun 2008 belum menunjukkan tanda-tanda perubahan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya, tetapi justru sebaliknya, berbagai konflik muncul, bahkan konflik yang muncul menjadi sorotan secara nasional, seperti:

1. Sengketa hasil pilkada Kabupaten Mesuji sejak tahun 2010;
2. Korupsi kepala daerah tahun 2010;
3. Sengketa Tata Usaha Negara terhadap pemberhentian wakil Bupati Mesuji tahun 2011-2012;
4. Sengketa lahan perkebunan, yang mengakibatkan bentrok fisik antara warga dengan aparat kepolisian, dan berujung meninggalnya beberapa warga tahun 2011;
5. Pembakaran kantor Bupati pada tahun 2012, dan beberapa potensi konflik yang lain.

Konflik yang muncul dihipotesiskan sebagai akibat pemekaran wilayah yang berakibat munculnya konflik politik, dan berkembang menjadi beragam konflik yang lain, sehingga perlu pencermatan secara filosofis terhadap mekanisme hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemekaran, sehingga tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dapat tercapai.

Seharusnya peraturan perundang-undangan mendapatkan pembenaran yang diterima jika dikaji secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung

tinggi, didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi.

Semua nilai yang ada di bumi Indonesia tercermin dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*). Falsafah hidup berbangsa, merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa, dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan falsafah bangsa Indonesia. Sehingga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan moral dari bangsa yang bersangkutan.

Tujuan yang akan dicapai melalui pemberlakuan hukum positif pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat diupayakan selaras dengan perkembangan masyarakat. Perkembangan masyarakat ditandai dengan proses perubahan-perubahan, dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat. Dengan demikian peranan hukum semakin penting sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijakan pemerintah.²

Menurut Satjipto Rahardjo yang menegaskan bahwa hukum bukan suatu institusi yang selesai, tetapi sesuatu yang diwujudkan secara terus menerus. Negara hukum dan institusi hukum adalah proyek yang ada dalam proses penyelesaian. Satjipto Rahardjo menambahkan bahwa pemahaman hukum secara legalistik positivis

²Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System, A Social Science Perspectiv*, Russel Sage Foundation. New York. USA. hal: 5.

dan berbasis peraturan (*rule bound*) tidak mampu menangkap kebenaran, karena memang tidak mau melihat atau mengakui hal itu. Dalam ilmu hukum yang legalistis-positivistis, hukum sebagai institusi pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, maknistik, dan deterministik, terutama untuk kepentingan profesi.³

Menurut Hyronimus Rhiti, bahwa Hukum sebagai ilmu atau ilmu hukum menjadi fokus utama dari filsafat ilmu hukum, selain realitas normatif, dengan mengutip pendapat Arief Sidharta, bahwa ilmu hukum adalah ilmu yang menghimpun, memaparkan, menginterperetasi dan mensistemasikan hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat dan negara, sebagai suatu sistem konseptual aturan hukum dan putusan hukum yang dipositifkan oleh pengemban hukum yang memiliki kewenangan, sehingga ilmu hukum dalam tataran positifistik adalah bersifat nasional.⁴

Pengaturan pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat harus didasari filsafat Pancasila dalam prespektif ilmu hukum merupakan kaidah yang dijiwai dan menjiwai seluruh unsur peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dalam kajian filsafat ilmu hukum harus mengacu sepenuhnya pada pemaknaan sila keempat dan kelima Pancasila yaitu: “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Menurut Notonagoro, bahwa sila keempat merupakan satu kesatuan dengan sila-sila yang lain dan tidak berdiri sendiri, sehingga kerakyatan yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan

3Dimiyati, Khudzaifah. 2004. *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Cetakan Kedua. Muhammadiyah University Press.Surakarta. hal: 167-168.

4Rhiti, Hyronimus, 2011, *Filsafat Hukum, Edisi Lengkap (dari klasik sampai postmoderisme)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. hal: 14-15.

Indonesia, kerakyakan yang berkebangsaan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Kaidah filosofis pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat harus mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai-nilai ini merupakan konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga diikuti dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai ini lazimnya merupakan pasangan nilai yang mencerminkan dua keadaan yang ekstrim yang harus diserasikan. Nilai-nilai budaya masyarakat di atas mempunyai kaitan erat dengan hukum karena hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam suatu masyarakat.⁵ Nilai-nilai ini berkaitan dengan cita-cita, keinginan dan harapan, serta segala sesuatu pertimbangan internal (batiniah) manusia. Dengan demikian, suatu nilai itu tidaklah bersifat konkrit melainkan sangat abstrak dan dalam prakteknya bersifat subjektif. Oleh karena itu, supaya dapat berguna dalam menuntun sikap dan perilaku manusia, maka nilai yang abstrak dan subjektif ini harus lebih dikonkritkan dengan merumuskannya ke dalam simbol-simbol tertentu, sehingga mudah dipahami secara interpersonal. Wujud yang lebih konkrit dari nilai ini adalah dalam bentuk norma. Dari norma-norma yang ada, maka norma hukum adalah norma yang paling kuat karena dapat dipaksakan pelaksanaannya oleh aparat penegak hukum.⁶

Harapan Pengaturan Pembentukan Daerah Otonom Baru

⁵Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya hal. 80.

⁶Darji Darmodihardjo dan Shidarta, 1996, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 250.

Perkembangan hukum pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat yang menyesuaikan perkembangan masyarakat merupakan harapan semua pihak. Dalam sistem hukum, baik dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah, dicantumkan istilah partisipasi dalam tahapan-tahapan pelaksanaannya, tetapi secara empiris belum bisa dijalankan secara optima.⁷ Sebagaimana pendapat Daniel S. Lev yang mengemukakan bahwa budaya hukum terdiri dari dua unsur yaitu budaya hukum yang berkaitan dengan nilai hukum keacaraan dan nilai hukum substantif.⁸ Sedang Erman Rajagukguk mengatakan budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan, budaya, posisi atau kedudukan, bahkan kepentingan-kepentingan.⁹ Sejalan dengan hal tersebut S. Lev juga mengatakan bahwa oleh karena masyarakat hukum itu dari waktu ke waktu maka konsep budaya hukum substantif memerlukan unsur yang dinamis. Unsur dinamika dari budaya hukum substantif sangat dipengaruhi oleh ide, gagasan, pemikiran, ekonomi, sosial dan politik yang begitu cepat berubah tercermin dari perilaku hukum substantif.¹⁰

Semakin jelas bahwa hukum pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat tidak dapat dilihat semata-mata sebagai perwujudan atau pencerminan dari konsep-konsep dan peraturan hukum normatif semata Hukum di dalam

⁷Rahardjo, Satjipto, 2009 *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Di Indonesia*. Cetakan I Genta Publishing, Yogyakarta. hlm: 32

⁸Daniel S. Lev, 1990, *Hukum dan Politik Hukum di Indonesia*, Kesenambungan dan Perubahan. LP3ES, Jakarta, hal. 119.

⁹Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasi bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997, hal. 19

¹⁰Daniel S. Lev, Op.Cit., hal. 120.

realitas, pernyataannya harus dilihat sebagai perwujudan dan pencerminan dan struktur masyarakat.¹¹ Budaya hukum masyarakat di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dengan sistem hukum dihubungkan melalui tradisi hukum. Tradisi hukum yang dimaksudkan adalah suatu kumpulan sikap-sikap yang dipengaruhi oleh sejarah yang berakar sangat mendalam mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintah, organisasi dan berjalannya suatu sistem hukum dan mengenai cara hukum dibuat atau seharusnya dibuat, diterapkan, dikaji, disempurnakan dan diajarkan. Tradisi hukum menghubungkan sistem hukum dengan budaya, di mana kebudayaan merupakan bagian dari pencerminan tradisi hukum.¹² Sebagai teori pendukung, dalam melakukan analisis dalam penulisan ini, dipergunakan sociological jurisprudence theory yang dipelopori oleh Eugen Ehrlich, seorang ahli hukum dari Austria (1826-1922).¹³ Ehrlich melihat ada perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (living law) di lain pihak. Menurutnya, hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat tadi.¹⁴

¹¹Nasikun, Hukum Dalam Paradigma Sistem Sosial dalam Artidjo Alkostar 1997, (Editor), *Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum UH, Yogyakarta, hal. 163.

¹²Cita Citrawinda Priapantja, 1999, *Budaya Hukum Indonesai Menghadapi Globalisasi, Perlindungan Rahasia Dagang di Bidang Farmasi*, Candra Pratama, Jakarta, hal. 196.

¹³Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, hal. 65.

¹⁴ Darji Darmodihardjo dan Shidarta, 1999, *Pokok-Pokok Filasafat Hukum*, Edisi Revisi dan Pustaka Utama, Jakarta, hal. 127.

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum sebagai sarana rekayasa sosial adalah penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan. Fungsi hukum seperti ini pada dasarnya dijalankan oleh hukum modern,¹⁵ yaitu tidak sekedar merekam kembali pola-pola tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan diusahakan untuk menjadi sarana menyalurkan kebijakan-kebijakan yang dengan demikian berarti menciptakan keadaan-keadaan yang baru atau merubah.¹⁶ sesuatu yang sudah ada dalam pada itu, hukum sebagai sarana social engineering tidak lain adalah suatu yang lebih sisitimatis dan cendekia tentang bagaimana sampai kepada tujuan yang dikehendaki. Dalam pada itu, fungsi hukum lebih efektif.¹⁷

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial lebih dimungkinkan terjadi pada bidang kehidupan netral atau kegiatan masyarakat yang bersifat instrumental, seperti kegiatan tata niaga/bisnis/perdagangan/komersial.¹⁸ Artinya, efektivitas penggunaan hukum sebagai sarana untuk merubah masyarakat adalah terbatas. Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa efektivitas itu selain tergantung pada bidang-bidang kehidupan yang ingin dirubah juga

¹⁵Satjipto Rahardjo juga menyatakan bahwa sesungguhnya ada tiga ciri hukum modem, yaitu: tertulis, wilayah berlakunya mencakup seluruh wilayah negara dan pemanfaatannya secara sadar sebagai instrumen untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik. Satjipto Rahardjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Op.Cit., hal. 168-178.

¹⁶Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa perubahan yang ditimbulkan oleh hukum pada dasarnya lebih sering terjadi berangsur-angsur (incremental) dari pada langsung. Satjipto Rahardjo, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 157.

¹⁷*Ibid.*, hal 148-149 dan 154

¹⁸*Ibid.*, hal. 14. Lihat juga, Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Hukum*, Cetakan ke-4, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 79.

pada pejabat-pejabat hukum yang menjadi pelapor perubahan (agents of change).¹⁹

Soekanto memberi model tahapan yang dapat ditempuh hukum untuk mempengaruhi perilaku manusia, sebagai berikut:²⁰

- a. Para pemegang peranan akan menentukan pilihan sesuai dengan anggapan-nilai-nilainya yang akan menyediakan kemungkinan-kemungkinan untuk memilih dengan segala konsekuensinya;
- b. Salah satu di antara faktor-faktor yang menentukan kemungkinan untuk menjatuhkan pilihan adalah perilaku yang diharapkan dari pihak-pihak lain;
- c. Harapan terhadap peranan-peranan tertentu, dirumuskan oleh kaidah-kaidah;
- d. Hukum yang bertujuan untuk mengubah dan mengatur perilaku manusia dapat dilakukan dengan cara-cara:
 1. Memberikan imbalan secara psikologis bagi pemegang peranan yang patuh dan menjatuhkan sanksi bagi pelanggar kaidah;
 2. Merumuskan tugas-tugas penegak hukum untuk bertindak sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan serasi atau tidak serasinya perilaku pemegang peranan dengan kaidah hukum;
 3. Mengubah perilaku pihak ketiga, yang dapat mempengaruhi perilaku pemegang-peregang peranan yang mengadakan interaksi;
 4. Mengusahakan perubahan pada persepsi, sikap dan nilai-nilai pemegang peranan

¹⁹Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Op.Cit, hal. 162

²⁰Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi Tentang Pribadi Dalam Masyarakat*, Op.Cit. hal. 81-82

Arnold M. Rose sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kalau ingin melihat peranan hukum dalam perubahan sosial, maka hal itu hendaknya dilihat dalam kemampuannya untuk melakukan initial push.²¹ Satjipto Rahardjo sendiri berpendapat bahwa dalam menilai proses pencapaian tujuan perubahan sosial dengan menggunakan hukum sebagai sarana tidak boleh berpikir seperti dalam ilmu-ilmu alam. Proses ini berlangsung cukup panjang dan efek yang bersifat berantai. Dalam keadaan yang demikian ini, maka hukum bisa digolongkan ke dalam faktor penggerak mula, yaitu yang memberikan dorongan pertama secara sistematis. Dalam hal ini, hukum bekerja untuk mengantarkan masyarakat dalam transformasi sosial. Kata mengantarkan di sini berarti bahwa tugas hukum adalah untuk memberikan dukungan konseptual dan struktural terhadap proses perubahan dalam masyarakat.²²

Menurut Satjipto Rahardjo, langkah sistematis guna membuat hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering by law*) adalah sangat mirip dengan pemecahan masalah dalam manajemen yang ilmiah, yaitu:

- a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan menentukan pilihan terhadap nilai-nilai tersebut, serta memperkirakan apakah cara yang akan digunakan tidak akan lebih menimbulkan efek yang malah memperburuk keadaan.
- c. Membuat hipotesis-hipotesis dan memilih yang paling layak untuk bisa dilaksanakan

²¹Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman di Indonesia*, Op.Cit., hal. 159.

²²Satjipto Rahardjo, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia bekerja sama dengan CV. Sinar Baru, Bandung, hal. 18.

- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.²³

Lebih lanjut, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa dalam pada itu, untuk menciptakan perubahan-perubahan sesuai dengan struktur masyarakat yang diinginkan, maka hukum harus dilihat sebagai suatu usaha bersama yang pada akhirnya membuah hasil yang dikehendaki. Jika hendak diperinci, maka unsur-unsur adalah sebagai berikut: pembuatan peraturan itu sendiri, penyampaian isi peraturan, kesiapan para pelaksana hukum untuk menjalankan peranannya, kesiapan warga negara untuk berbuat sesuai dengan masing-masing peranan yang diharapkan dari padanya, pengamatan mengenai bekerjanya hukum itu dalam masyarakat sehari-harinya.²⁴

Kiranya perlu juga diingat dalam pemikiran pragmatig legal realism, komponen masyarakat, individu, kelompok ataupun institusi-institusi hukum bukanlah komponen yang senantiasa taat terhadap perintah hukum. Sebagai, contoh, hakim-hakim di Amerika Serikat misalnya senantiasa terpengaruh oleh kekuatan-kekuatan eksternal yang mempengaruhi perilakunya dalam memutuskan suatu perkara atau dalam penciptaan hukum. Hal itu menunjukkan bahwa kelompok masyarakat, termasuk individu merupakan kekuatan otonom yang dapat menolak atau mempengaruhi perintah hukum atau perilaku hakim. Ini merupakan perbedaan inti dari pemikiran pragmatig legal realism dengan teori hukum cybernetics yang memandang komponen masyarakat sebagai sasaran, hukum yang

²³Satjipto Rahardjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Op.Cit., hal. 170-171.

²⁴Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman di Indonesia*, Op-Cit., hal. 239-240.

bersifat mekanis, berinteraksi berdasarkan perintah, tidak memiliki otonomi perilaku dan tidak memiliki daya tolak terhadap perintah.²⁵

Mochtar Kusumaatmadja lebih menyukai sebutan sarana pembaharuan masyarakat, dengan alasan pengembangan konsepsional dari hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkungannya.²⁶ Menurut Mochtar Kusumaatmadja, melalui pemerintah masyarakat akan melakukan kontrol sosial yang diperlukan bagi perlindungan kepentingannya dalam suatu lingkungan hidup yang nyaman.²⁷ Mochtar melanjutkan, bahwa efektivitas hukum masalah lingkungan hidup manusia, tidak bisa dilepaskan dari keadaan aparat administrasi dan aparat penegak hukum sebagai prasarana efektivitas pelaksanaan hukum dalam kenyataan hidup sehari-hari.²⁸

Dari pandangan tersebut di atas, Mochtar Kusumaatmadja ingin melihat bahwa hukum itu dapat berfungsi sebagai kontrol sosial masyarakat, untuk melindungi kepentingan dalam menjalankan proses pembangunan lingkungan. Dalam pembangunan lingkungan tersebut tidak boleh terjadi konflik kepentingan antara para penyelenggara administrasi pembangunan di satu pihak dan aparat penegak hukum di lain pihak. Pelaksana (aparat) hukum, harus bekerja sama secara

²⁵Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Pertama, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993, hal. 95, 96 dan 98.

²⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Op.Cit., hal. 83

²⁷Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia, Beberapa Pikiran dan Saran*, Bina Cipta, Bandung, hal. 12.

²⁸*Ibid.*, hal. 13-14.

sinergi menegakkan efektivitas hukum tersebut, sehingga fungsi dan tujuan hukum²⁹ dalam pembangunan lingkungan, mutlak dibutuhkan.

Pokok pikiran fungsi hukum³⁰ dalam pembangunan dijelaskan lebih lanjut Mochtar dalam teorinya, hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Asumsi dari teori Mochtar ini didasarkan kepada dua hal. Pertama, bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu. Kedua, bahwa hukum dalam arti kaedah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.³¹

Pembangunan yang pada hakikatnya merupakan perubahan yang direncanakan, yang tentu pula akan membawa perubahan dalam pandangan-pandangan hukum dari masyarakat, juga merupakan perwujudan dari kesadaran hukum masyarakat, yang merupakan sumber satu-satunya dari hukum dan kekuatan mengikat dari hukum itu sendiri. Satjipto Rahardjo, mengatakan kesadaran hukum adalah:

- 1) Kesadaran berpemerintahan
- 2) Kesadaran akan kewajiban untuk taat pada undang-undang

²⁹Roscoe Pound, 1989, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhatara, Jakarta, hal. 42.

³⁰Lihat C. F. G. Sunaryati Hartono, *Hukum Indonesia Ekonomi Pembangunan Indoneisa*, Bina Cipta, Jakarta, hal. 10. Lihat juga, Soediman Kartohadiprojdo, 1993, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Pembangunan, Jakarta, hal. 245.

³¹Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Pola dan Mekanisme Pembaharuan di Indonesia*, Op.Cit., hal. 13.

- peraturan negara
- 3) Kesadaran untuk melakukan partisipasi dalam aktivitas kenegaraan
 - 4) Kesadaran untuk menempatkan kepentingan golongan, daerah di kepentingan negara.³²

Di Indonesia masalah kesadaran hukum mendapat tempat yang sangat penting di dalam politik hukum nasional. Sebab pelaksanaan hukum (*law enforcement*) merupakan salah satu aspek dari politik hukum, karena politik hukum adalah mencakup segi-segi pengadaan hukum (*law making*), pelaksanaan hukum termasuk penegakan hukum dan pembinaan kesadaran hukum dan pengawasan atas jalannya hukum.³³ Khusus di bidang pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat, selain aspek pembaharuan dan pembinaan hukum nasional sebagai upaya pelaksanaan hukum, perlu diperhatikan juga cita-cita perlindungan harkat dan martabat manusia.³⁴

Pertimbangan pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat sebenarnya perlu dikaji secara lebih mendalam dan dievaluasi mendasar asas kemanfaatan, sehingga tujuan dan cita hukum dalam pembentukan daerah otonom baru dapat implementasikan dan memberikan hasil nyata berupa kesejahteraan kepada masyarakat. Mensejajarkan kebutuhan masyarakat dengan kebutuhan penguasa dalam menjalankan tugas pemerintahan bukanlah hal yang mudah, dalam kasus ini keterlibatan masyarakat

32Satjipto Rahardjo, 1977, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hal. 17.

33M. Solly Lubis, 1989, *Serba-serbi Politik Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal. 187-188

34M. Solly Lubis, 1988, *Sistem Nasional Sebuah Pengantar Studi Dengan Pendekatan Sistem dan Pandangan Konseptual Strategis*, USU Press, Medan, hal. 113.

sejak awal sangat kurang, sehingga hasilnya tidak tepat sasaran. Kedepan perlu pembaharuan kebijakan pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat.

Penutup

Pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dimulai pada tahun 2008 dari induk Kabupaten Tulang Bawang mendasar Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dimekarkan menjadi 3 (tiga) wilayah daerah otonom baru (DOB) dengan mendasar undang-undang nomor 49 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung dan undang-undang nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung, diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan dan percepatan pembangunan, dan bukan sebaliknya, yakni memunculkan permasalahan-permasalahan dan konflik yang menghambat pembangunan.

Penyelenggaraan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat sejak tahun 2008 belum menunjukkan tanda-tanda perubahan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya, tetapi justru sebaliknya, berbagai konflik muncul, bahkan konflik yang muncul menjadi sorotan secara nasional, seperti: Sengketa hasil pilkada Kabupaten Mesuji sejak tahun 2010, Korupsi kepala daerah tahun 2010, Sengketa Tata Usaha Negara terhadap pemberhentian wakil Bupati Mesuji tahun 2011-2012, Sengketa lahan perkebunan, yang mengakibatkan bentrok fisik antara warga dengan aparat kepolisian, dan berujung meninggalnya beberapa warga tahun 2011, Pembakaran kantor Bupati pada tahun 2012, dan beberapa potensi konflik yang lain. Konflik yang muncul dihipotesiskan sebagai akibat pemekaran wilayah yang berakibat munculnya konflik politik, dan berkembang menjadi beragam konflik yang lain, sehingga perlu

pencermatan secara filosofis terhadap mekanisme hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya

Daftar Pustaka

- Cita Citrawinda Priapantja, *Budaya Hukum Indonesai Menghadapi Globalisasi, Perlindungan Rahasia Dagang di Bidang Farmasi*, Candra Pratama, Jakarta,1999.
- C. F. G. Sunaryati Hartono, *Hukum Indonesia Ekonomi Pembangunan Indoneisa*, Bina Cipta, Jakarta,1993.
- Darji Darmodihardjo dan Shidarta, , *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Dimiyati Khudzaifah. 2004. *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Cetakan Kedua. Muhammadiyah University Press.Surakarta.
- Darji Darmodihardjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filasafat Hukum*, Edisi Revisi dan Pustaka Utama, Jakarta,1999.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik Hukum di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. LP3ES, Jakarta,1990.
- Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasi bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997.
- Hanitijo Ronny Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*. Cetakan kedua, Alumni, Bandung, 1985.
- Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum, Edisi Lengkap (dari klasik sampai postmoderisme)*,Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011.

http://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Tulang_Bawang

- Lawrence M Friedman, *The Legal System ,A Social Science Perspectiv*, Russel Sage Foundation. New York. USA,1975.
- Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, 2002, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Pertama, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- , *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju,Bandung, 2002.
- , *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya.Bandung, 2001.
- M. Solly Lubis, *Sistem Nasional Sebuah Pengantar Studi Dengan Pendekatan Sistem dan Pandangan Konseptual Strategis*, USU Press, Medan,1988.
- , *Serba-serbi Politik Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia, Beberapa Pikiran dan Saran* , Bina Cipta, Bandung
- , *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional Pola dan Mekanis Pembaharuan di Indonesia, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bina Cipta, Bandung,1986.*
- Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto, , *Renungan Tentang Filsafat Hukum*, Rajawali Cetakan Keempat, Jakarta, 1987.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Di Indonesia*.Cetakan I Genta Publishing, Yogyakarta,2009.
- Roscoe Pound, 1989, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bratara, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977.

-----, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia bekerja sama dengan CV. Sinar Baru, Bandung, 1985.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ketiga, UI Press, Jakarta, 1986.

-----, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Hukum*, Cetakan ke-4, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet Ketujuh, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Dan Perubahannya

Undang-undang nomor 49 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung

Undang-undang nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung