

Hukum Sebagai Instrumen Pemberdayaan Masyarakat¹

Mohammad Fajrul Falaah²

Posisi

Hukum bukan hanya dapat digunakan sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat; justru salah satu fungsi hukum adalah pemberdayaan masyarakat yaitu melalui mekanisme preventif (perlindungan hak-hak atau *rights protection*) dan semangat progresif hukum yaitu nilai-nilai keadilan.

Argumen

Tradisi positivisme hukum, atau negara patrimonial di Indonesia, telah menjadi asumsi dalam pemanfaatan hukum sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*) dan rekayasa modernitas (*social engineering*) atau pembangunan. Dalam perspektif positivisme Austin, misalnya, hukum adalah perintah negara. Dalam perkembangan moderen, negara memonopoli pembuatan hukum (legislasi, keputusan pengadilan).

Tapi di Barat telah berkembang tradisi demokratis, sehingga hukum sebagai perintah negara dihasilkan dari proses-proses demokratis. Sebaliknya, di negara patrimonial (otoritarian), asumsi demokratis itu tidak berlaku. Akibatnya, masyarakat diabaikan sebagai *stakeholder* dalam keseluruhan proses pembentukan hukum.

Ketika negara Orde Baru lahir dengan klaim untuk “menyejahterakan” masyarakat melalui pembangunan ekonomi (modernisasi) maka hukum difungsikan sebagai *tools of social engineering through control*, karena pembangunan tidak dapat dijalankan tanpa terciptanya kondisi yang mendukung yaitu tertib sosial-politik (*social-political order*).

Kebebasan berserikat pun terkendala. *Collective bargaining* yang menjadi sarana buruh untuk menegosiasikan upah dilarang, bahkan mereka tidak dapat mengorganisasi diri secara merdeka. Kehidupan masyarakat sipil (melalui ormas dan/atau LSM) mengalami kooptasi negara. Hak-hak konsumen sektor swasta dan pengguna jasa publik dari pemerintah juga tidak dapat diperjuangkan. Pers dan kegiatan usaha pada umumnya harus memperoleh ijin dan membayar lisensi kepada pemerintah, yang sering dikorup oleh pejabat-pejabatnya. Kebebasan berpendapat dibatasi dan diperiksa, ekspresi kultural menjadi kerdil.

Dalam konteks demikian maka didapati kenyataan normatif dan perkembangan empirik selama Orba, bahwa masyarakat tidak terlindungi hak-haknya atau bahkan ditindas. Di sisi lain, upaya mewujudkan nilai-nilai keadilan (dan kesejahteraan) masyarakat terhambat oleh pendekatan konservatif yang menjadikan hukum sebagai instrumen pengendalian dan rekayasa sosial. Klaim “tanggung-jawab” negara atas kehidupan masyarakat, termasuk melalui penciptaan tertib sosial-politik melalui hukum (birokrasi negara, senjata dan kekerasan) tersebut memiliki dampak negatif.

Masyarakat dikerdilkan, kedewasaannya tidak tumbuh. Dimensi psikologis (dan kultural) dalam perkembangan masyarakat ini lantas mempengaruhi proses penegakan hukum. Bukan hanya hukum dijadikan instrumen kontrol dan rekayasa, penegakannya pun tidak dapat dikontrol oleh masyarakat. Akuntabilitas penegakan hukum menjadi rendah.

Protes masyarakat atas hukum (dan kekuasaan) mewujud dalam dua bentuk utama: berupa letupan-letupan sosial dengan kekerasan (melempar hakim di ruang pengadilan, merusak kantor-kantor polisi, main hakim sendiri), atau berbentuk pembangkangan sosial (*social disobedience*) yang berujung kepada delegitimasi hukum, kekuasaan dan negara. Yang terakhir ini merupakan sikap ekstra-parlementer, demokratis dan *legitimate*, tetapi dapat tidak terungkap.

¹ Disampaikan sebagai pokok-pokok pikiran dalam Pelatihan Analisis Kebijakan, oleh USC Satunama dan Forum LSM DIY, di Sleman 21 Mei 2002.

² Staf pengajar Fakultas Hukum UGM.

Usaha menjadikan hukum agar berfungsi sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan sejumlah kondisi berikut. *Pertama*, dimensi filosofis tentang fungsi hukum: orientasi pembangunan hukum harus diubah menuju perlindungan hak-hak dan perwujudan nilai keadilan. *Kedua*, dimensi sosial-politik: perumusan norma hukum sebagai perintah negara harus dilakukan dengan melibatkan masyarakat sebagai *stakeholder* dalam hidup bernegara. Proses itu haruslah demokratis dan partisipatorik. Untuk itu harus dikembangkan akses kepada proses legislasi (di pusat dan daerah), yang menuntut keterbukaan kantor-kantor perancang hukum untuk menampung pendapat masyarakat luas.

Ketiga, dimensi struktural-manajerial: dikembangkan mekanisme kontrol terhadap penegakan hukum agar prosesnya lebih akuntabel. Ketiadaan mekanisme ini akan memasung norma hukum dan prundang-undangan yang sudah diperbaiki.

Bidang-bidang yang tercakup dalam perlindungan hak-hak dan perwujudan keadilan itu dapat diidentifikasi dan dikembangkan sesuai dengan kondisi kemasyarakatan dan prioritas kehidupan mereka. Dengan demikian elaborasi bidang-bidang pemberdayaan akan mengalami dinamika terus-menerus.

Contoh: keamanan fisik, kedewasaan publik, serta ketertiban dan ketenangan; perolehan dan perlindungan hak-milik; kebebasan dan perlindungan dalam melakukan transaksi hukum (termasuk perlindungan kerja dan *collective bargaining*); perlindungan institusi sosial (keluarga dan masyarakat sipil); kebebasan politik (kepartaian, berpendapat, pers); kebijakan sosial-ekonomi (seperti fasilitas kredit perbankan); ekspresi intelektual, sosio-kultural, dan religius.