

## PERSPEKTIF HUKUM MENGENAI PERANSERTA MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN

F. Rahardjo

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang  
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang

### *Abstrak*

*Mengikuti karakter utama paham humanis, aktivitas hidup manusia dipahami sebagai yang ditentukan oleh kesadarannya sendiri, dalam mengenali pelbagai upaya pemanfaatan lingkungan sebagai ruang aktivitasnya diungkap persoalan kemampuan sebagai daya jangkau. Kemampuan itu menentukan kualitas posisinya sebagai manusia maupun dalam hubungannya dengan lingkungan fisik. Pemahaman yang demikian mengarahkan kajian reflektif aksesibilitas masyarakat sebagai basis penguraian lebih lanjut konstruksi sosial dari keadilan dalam hukum. Pemahaman atas peranserta masyarakat subyek sebagai pijakan empirik, utamanya analisis posisi dan peran hukum yang dimungkinkan dapat menjadi sarana bagi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, dapat ditelusuri melalui dinamika rasionalisasi pemaknaan bantaran sungai. Persepsi tersebut menunjuk dua makna utamaya yakni perjuangan yang diupayakan terus menerus dalam serangkaian tindakan, dan pengakuan status sebagai bagian masyarakat kota yang kemudian menumbuhkan harapan akan keadilan sosial. Keduanya tercermin dalam perilaku sosial subyek baik yang ditujukan pada hukum dan aparat hukum serta kepada masyarakat di luar subyek. Ikhtwal pemikiran penggarapan dan pengolahan hukum menjadi wahana bagi emansipasi yang dinamik potensial, dengan segenap latar sosial yang telah diungkap dan dijelaskan hingga bagian terakhir sebelum ini, terlebih dahulu perlu diperoleh kesepakatan mengenai bagaimana hukum sebagai aktivitas atau kegiatan. Bermula dari makna dan pemahaman mengenai manusia sebagai aktor dinamik kreatif, mengedepankan humanisme dalam segala proses sosial, yang mampu dengan kesadarannya sendiri dalam mengolah nilai-nilai budaya masyarakatnya di hadapan segenap fakta dan peristiwa yang mencerminkan pandangan ideologis mengenai sosial, politik dan ekonomi yang majemuk dan kompleks. Dengan kemampuannya itulah kemudian perilaku secara individual maupun sosial dipahami dalam bentuknya yang konkrit sebagai kegiatan atau aktivitas.*

**Kata kunci:** Peran Serta Masyarakat, Pengelolaan Lingkungan, Peran Hukum.

Kajian peranserta masyarakat yang digulirkan dari sudut pandang hukum, sebagaimana dalam bentuk aturan-aturan tertulis maupun fakta empirik dalam proses sosial, merupakan muara dari serangkaian penggambaran dan analisis perihal pengelolaan lingkungan. Beranjak dari kerangka itu maka pembahasan yang dikemukakan dalam bab ini lebih bersifat implikasi teoritika dari kedua bab terda-

hulu. Setting sosial dari penggambaran masyarakat rendah akses akan dianalisis melalui proses pikir deduktif, ke dalam dunia hukum sebagai basis formulasi keadilan sosial. Nuansa lain dari analisis itu, ditemukan kaitannya pada pemahaman pembangunan utamanya sebagai proses, dalam konteks sosiologi perkotaan sebagai keterlibatan bagian-bagian masyarakat kota yang menentukan sistem

penggunaan dan pemanfaatan ruang. Tanpa mengabaikan kemungkinan sebaliknya, ketika kondisi lingkungan fisik sebagai ruang aktivitas masyarakat dapat membatasi kuantitas dan kualitas penggunaan dan pemanfaatan ruang.

Kedua hasil analisis deduktif itu dalam pembahasan kemudian tentang hukum, dari sudut pandang kebijakan publik atas implikasi teoretik pemenuhan kebutuhan primer manusia dan dari sudut pandang politik hukum atas implikasi teoretik pemberdayaan masyarakat rendah akses, dipahami sebagai konstruksi sosial yang menentukan asumsi-asumsi fundamental atas norma-norma hukum yang berlaku. Oleh karenanya, menggunakan cara berpikir terbalik (Loekman Soetrisno, 1995), analisis teoretik atas rendahnya aksesibilitas dan ketiadaan peranserta dapat dijadikan pertimbangan guna upaya korektif untuk memperbaiki posisi hukum di hadapan masyarakatnya.

Sebagaimana telah dikemukakan di bab awal tentang makna studi ini yang diarahkan pada pemikiran Peters mengenai hukum sebagai wahana bagi emansipasi yang potensial, maka koreksi atas hukum (Jhon W. Montgomery alih bahasa oleh Inung Z.H. dan Anom S.P., 2000, 54-68) ditujukan pada upaya melakukan rekonstruksi. Perbaikan yang diharapkan darinya bagi kehidupan masyarakatnya, dalam pelbagai aspek yang kait-berkait dan sifatnya beruntun itu, direfleksikan dalam hukum sebagai sarana peradaban yang dinamis dan akomodatif atas perubahan-perubahan dalam masyarakatnya sebagaimana hukum yang hidup. Merujuk wacana reformasi harapan menuju masyarakat madani bergantung pada realitas simbiosis kemudian dari hubungan interaksionistik di atas.

### **Aksesibilitas Masyarakat: Dilema Formulasi Keadilan Sosial**

Mengikuti karakter utama paham humanis, aktivitas hidup manusia dipahami sebagai yang ditentukan oleh kesadarannya sendiri, dalam menge-

nali pelbagai upaya pemanfaatan lingkungan sebagai ruang aktivitasnya diungkap persoalan kemampuan sebagai daya jangkau. Kemampuan itu menentukan kualitas posisinya sebagai manusia maupun dalam hubungannya dengan lingkungan fisik, yang sekaligus sebagai ruang lingkup pembahasan tema bagian ini. Pemahaman yang demikian mengarahkan kajian reflektif aksesibilitas masyarakat sebagai basis penguraian lebih lanjut konstruksi sosial dari keadilan dalam hukum.

Implikasi teori **Blau dan Meyer** (1987, 161-176) atas pemahaman masyarakat rendah akses sebagaimana dikenali pada masyarakat subyek, dalam konteks kebutuhan dan kualitas hidup, dipahami sebagai suatu keadaan yang tidak terjadi secara kebetulan namun lebih nampak sebagai suatu pengkondisian sosial. Pengkondisian dimaksud sebagai upaya sadar (Soedjatmoko, 2000), dan berencana dalam konteks pembangunan (J.G. Vaillancourt, 1992, 19-35), akibat dari dipergunakan ukuran-ukuran dan patokan-patokan tertentu yang dinilai logis dan disepakati sebagai alat mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penggunaan yang demikian itu menjadi jelas ketika kebutuhan akan pengorganisasian yang efisien, menggunakan teori Satjipto Rahardjo (1989, 27-33) atas keluaran bidang hukum dari masukan informasi bidang ekonomi, dalam penyelenggaraan pembangunan. Dalam konteks yang demikian aksesibilitas mengedepan sebagai dampak proses politik dalam pengorganisasian pembangunan nasional.

Oleh karena proses di atas menggunakan ukuran-ukuran dan patokan-patokan tertentu dari dunia ekonomi, sebagai konsekuensi pembangunan yang menitikberatkan kemakmuran, maka aksesibilitas sebagai hasil pengkondisian politik itu lebih mengutamakan pertimbangan-pertimbangan ekonomi daripada pertimbangan sosial dan budaya. Dalam kerangka seperti itu, selain pemahaman atas hukum sebagai produk proses politik (Jurgen Habermas, 1975, 111), menjadi jelas tentang aturan-

aturan dalam hukum yang digunakan sebagai upaya menyelenggarakan sekaligus mempertahankan berlangsungnya pengkondisian sosial. Demikian sebab keputusan politik (atas) hukum, melalui pemahaman hukum dan pembangunan, telah memberi batas yang tegas mengenai bagaimana dan kemana hukum akan diarahkan. Selanjutnya yang dimaksud dengan arah yang membatasi hukum itu, menggunakan kritik Pepper (1993, 218, 147-149) atas pembangunan yang instrumentalistik kapitalistik, sebagai pengabaian nilai keluhuran humanis dari formulasi keadilan (sosial) menurut hukum karena harus mendukung dan mengamankan sumber-sumber ekonomi dari pembangunan.

Penjelasan mengenai pemberian posisi dan peran hukum yang demikian itu merupakan fenomena universal (Niklas Luhman, 1985, 103) ketika negara berkehendak menguatkan kemampuannya mengatur, sehingga dapat dipahami kemudian apabila formulasi keadilan (sosial) menjadi artifisial yang tidak humanis. Selain itu lewat pemahaman hukum sebagai produk proses politik, pengolahan hukum (dan termasuk legitimasinya) menjadi bentuknya yang formal dalam perundang-undangan telah dianggap sebagai suatu keharusan. Beranjak dari keharusan itulah maka pengabaian dan bahkan anti humanis terjadi ketika perubahan-perubahan dalam masyarakat tidak dipertimbangkan dalam pengolahan hukum. Terlebih bila kemudian hukum dalam bentuknya aturan-aturan perundang-undangan dinyatakan harus berlaku tanpa memperhatikan kondisi sosial masyarakatnya.

Implikasi dari penggambaran posisi dan peran hukum, dapat dipahami sebagai latar pikir masyarakat yang menjadi obyek proses pengkondisian dan menjadi logis ketika menolak pemberlakuan hukum sebagai sarana yang demikian. Sehingga, wujud implikasi itu, masyarakat subyek digambarkan memperoleh dinamikanya dalam perjuangan untuk memperoleh pengakuan sebagai bagian dari masyarakat kota (: keadilan sosial dalam persepsi emik), disebabkan status mereka se-

bagai manusia telah diabaikan. Sisi lain dari implikasi yang dimaksud di atas terletak pada nilai keadilan dalam hukum, yang menjadi sangat instrumental bagi kelangsungan proses pembangunan, lebih berpihak pada kepentingan-kepentingan yang sesuai dengan ukuran-ukuran dan patokan-patokan yang dirumuskannya itu.

Keberpihakan yang dikemukakan itu menjadi fokus dari pelbagai kritik atas hukum, bahwa keadilan yang demikian tidak lagi memiliki cirinya yang universal yakni impersonal, tidak saja dalam implementasi dan penegakan hukumnya namun juga dalam rumusan-rumusan aturan normatif dari perundang-undangan. Kehidupan kemasyarakatan menangkap makna keberpihakan itu sebagai stimulus yang diintroduksi oleh kelembagaan hukum, seperti digambarkan dalam pembahasan awal bab sebelumnya, menjadi tidak lagi bermakna tunggal. Bias yang tak terhindarkan itulah yang dikemukakan sebagai memburuknya kondisi hukum.

Aksesibilitas masyarakat atas fasilitas-fasilitas kehidupan, utamanya dalam pembahasan ini bertumpu pada ruang aktivitas (: sungai), yang dipahami sebagai hasil proses pengkondisian sosial itu telah melahirkan peran-peran yang antagonis dalam masyarakat. Walau analisis atas peran-peran antagonis tidak menunjukkan situasi yang disebut konflik menurut teori Dahrendorf (Zamroni, 1992, 34-43); namun karena potensinya yang tinggi apabila akumulasi antagonis itu didukung oleh keberpihakan hukum pada pelaku-pelaku aktivitas ekonomi skala besar dapat melahirkan konflik, maka dipahami kemudian menjadi kebutuhan akan perubahan hukum (rekonstruksi) itu sendiri. Implikasi teori Peters (A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosobroto, 1988, 323-348) yang beranjak dari kerangka pemikiran memburuknya kondisi hukum, membuahakan pemahaman atas rekonstruksi sebagai konsekuensi logis dari implikasi potensi konflik terhadap hukum. Dengan demikian perspektif konflik dari keragaman pemanfaatan ruang

dalam kegiatan ekonomi telah melahirkan apa yang dianggap sebagai hukum bagi masyarakat. Pada satu sisi menampakkan gejala teoritis yang dinyatakan sebagai memburuknya kondisi hukum, oleh karenanya kemudian hal itu mendorong kesadaran akan rekonstruksi hukum melalui pembuatan kebijakan.

Kebijakan hukum yang sepadan dengan kebutuhan di atas adalah intervensi distribusi pemanfaatan ruang bagi aktivitas kehidupan. Oleh karena apabila distribusi pemanfaatan ruang itu bertumpu pada hukum yang diabdikan untuk kepentingan pembangunan semata, dengan kata lain menyerahkan proses distribusi itu pada logika ekonomi yang berpijak pada *equilibrium* (Bruce Herrick and Charles Kindleberger, 1983, 254; Loekman Soetrisno, 1997), maka distribusi ruang (baca: tanah, bantaran sungai, dan sungai) akan didominasi oleh pelaku-pelaku aktivitas ekonomi skala besar. Seperti yang terjadi pada saat ini, pada satu sisi dipahami sebagai konsekuensi logis tapi pada sisi lain sebaliknya menjadi kurang bahkan tidak bermoral karena mengabaikan aspek kemanusiaan. Dengan demikian kebijakan hukum yang diarahkan pada intervensi atas distribusi pemanfaatan ruang utamanya guna kebutuhan hidup dalam hal ini adalah tanah, juga suatu bentuk keberpihakan namun lebih kepada masyarakat rendah akses.

Penggambaran implikasi teoritika yang demikian itu tidak dapat dilepaskan dari masalah *formulasi* keadilan sosial. Konsekuensi metodologis dari upaya tersebut adalah pengkajian pengolahan hukum yang pada satu sisi tanpa menanggalkan bentuknya yang formal rasional dan sisi lainnya akomodatif terhadap dinamika masyarakatnya. Pengolahan hukum seperti itu tidak terlepas dari keputusan politik, sehingga kemudian dikatakan bergantung pada kemauan politik dalam penyusunan kebijakan, dengan mempertimbangkan tujuan utamanya yakni formulasi keadilan sosial yang dapat diterima oleh semua pihak dalam masyarakat. Pemaknaan tujuan yang dimaksud agar terhin-

dar dari sekadar tujuan politik, maka kebijakan hukum dalam melakukan intervensi distribusi pemanfaatan tanah harus memperoleh terlebih dahulu legitimasinya.

### **Sarana Peranserta Masyarakat: Dilema Demokratisasi dalam Hukum**

Pemahaman atas peranserta masyarakat subyek sebagai pijakan empirik, utamanya analisis posisi dan peran hukum yang dimungkinkan dapat menjadi sarana bagi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, dapat ditelusuri melalui dinamika rasionalisasi pemaknaan bantaran sungai. Persepsi yang diungkap dalam bab terdahulu menunjuk dua makna utamayakni *perjuangan* yang diupayakan terus menerus dalam serangkaian tindakan, dan *pengakuan* status sebagai bagian masyarakat kota yang kemudian menumbuhkan harapan akan keadilan sosial. Keduanya tercermin dalam perilaku sosial subyek baik yang ditujukan pada hukum dan aparat hukum serta kepada masyarakat di luar subyek.

Mempertimbangkan temuan dan pemahaman interpretatif yang digambarkan dalam analisis di atas, analisis kondisi internal hukum dapat dikemukakan bahwa rumusan aturan dalam hukum pengelolaan lingkungan tidak memberikan *sarana* bagi peranserta. Oleh karenanya dapat dipahami bila perilaku-perilaku masyarakat subyek menunjuk perjuangan memperoleh keadilan (sosial) dalam pemanfaatan ruang, justru menggunakan sarana pengajuan hak atas tanah. Dengan kata lain, motif dan potensi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan tidak dapat diekspresikan sebagai peranserta yang sesungguhnya. Penyebabnya adalah hukum, baik maknanya bagi masyarakat maupun aparat, tidak memberikan sarana bagi peranserta

Mengkaji lebih lanjut implikasi teoritik di atas, dalam rangka implementasi dan penegakan hukum di kemudian hari, kritik yang diajukan atas

hukum itu dapat dipahami. Oleh karena rumusan peran dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997, menggunakan kerangka teori Arnstein, bukanlah bentuk peranserta sesungguhnya. Terlebih bila disimak menggunakan logika formal yang menuntut konsistensi, perumusan ketentuan yang demikian sebagai sarana hukum peranserta menjadi dipertanyakan. Tanpa mengurangi arti Rancangan Undang-Undang maupun Draft Akademisnya, yang banyak berubah ketika masuk ruang politik (John Rawls, 1989, 244), analisis yang cenderung hanya menggunakan rumusan undang-undang tidak lain untuk memenuhi *asumsi* hukum tentang apa yang berlaku. Didasarkan pada bentuknya yang ditetapkan sebagai Undang-Undang dan kemudian dicantumkan dalam Lembaran Negara merupakan pegangan yuridis bagi penyelenggaraan atau implementasi hukum. Oleh karenanya dapat dipahami kemudian apabila persepsi aparat seperti yang telah dibahas dalam bab sebelumnya menjadi terbatas pada pemaknaan tekstual dalam penggunaan an penafsiran otentik.

Implikasi teori keadilan dari Rawls (1989, 244) dan teori komunikasi simbolik hukum dari Habermas (Soetandyo Wignjosoebroto, 2000, 11-20) terhadap penggambaran kondisi hukum pengelolaan lingkungan di atas, menunjuk tentang bagaimana hukum khususnya dengan rumusan aturan itu telah dianggap melakukan pengkondisian sosial lewat pembatasan kesempatan berperanserta bagi masyarakat rendah akses. Dimaksud bahwa, fungsi keberadaan kelompok masyarakat itu penting bagi penguatan asumsi fundametal dari pembangunan (Heru Nugroho, 2001) namun tidak demikian untuk peransertanya. Pengkaitannya dengan nilai-nilai budaya masyarakat yang dikondisikan itu, sebagai arus balik yang mempengaruhi hukum, sebagaimana dikemukakan dalam bentuk penolakan aturan-aturan hukum dalam pengelolaan lingkungan menunjuk adanya hubungan timbal balik yang saling menegasikan. Keadaan yang demikian itu tidak menguntungkan bagi kehidup-

an kemasyarakatan dan penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena yang muncul kemudian dari keadaan itu justru pemahaman makna hukum dan keadilan sosial yang berseberangan.

Penggambaran hukum dan maknanya tentang peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan dengan kecenderungan yang justru mengkondisikan (: membatasi) itu tidak dapat dilepaskan dari posisi dan fungsi hukum dalam pembangunan. Refleksi atas penggarapan teori hukum yang diarahkan pada fungsinya sebagai sarana perubahan masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah (Soetandyo Wignjosoebroto, 2000, 231) mencerminkan adanya politik hukum yang secara sadar dan berencana ditetapkan untuk itu. Guna mencapai perubahan yang dimaksud maka (politik) hukum kemudian memanipulasi keputusan-keputusan yang akan diambil oleh individu-individu dan mengarahkannya pada tujuan yang dikehendaki (Satjipto Rahardjo, 1977, 145).

Analisis reflektif menggunakan teori tahapan bentuk peranserta, apabila rumusan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1977 dimaksudkan menjadi sarana bagi peranserta masyarakat, maka peranserta yang diwujudkan hanyalah peranserta semu. Oleh karena keputusan untuk berperanserta itu telah diarahkan (: dimanipulasi) dan bukannya keputusan sebagai human-actor dengan kesadaran hasil proses belajarnya. Posisi masyarakat di hadapan hukum dalam konteks yang demikian tidak lebih dari obyek politik hukum. Corak mekanistik sarana peranserta masyarakat telah memberi kontribusi pada pilihan-pilihan yang merupakan hasil *proses belajar* khususnya masyarakat rendah akses dalam menyatakan apa yang sesungguhnya menjadi hukum bagi mereka. Sehingga dinamika rasionalisasi makna bantaran sungai bagi masyarakat subyek menjadi makin jelas, di satu sisi merupakan *penolakan* kebijakan hukum sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 dan merupakan cara menyatakan *kesadaran* berperan-

serta dalam pengelolaan lingkungan yang tidak sesuai dengan batasan hukum tentang peran di sisi lain.

Penjelasan kemudian mengenai proses belajar masyarakat rendah akses yang membuahkan kesadaran berperanserta itu terkait dengan nilai-nilai budaya yang dihadirsertakan oleh pembangunan dalam proses sosial antar mereka dan dengan masyarakat di luarnya. Nilai-nilai budaya yang dimaksudkan adalah nilai-nilai budaya yang telah memperoleh pengubahan dari pengkondisian nilai-nilai ekonomi (Parson dalam Satjipto Rahardjo, 1977, 28) yang dilipatgandakan (Loekman Soetrisno, 1995, 222-225) oleh pembangunan, yang berkembang di pelbagai kegiatan ekonomi skala besar dalam pemanfaatan bantaran sungai. Implikasi teori budaya dari Dyson (L. Dyson, 1991, 235) atas proses belajar masyarakat rendah akses dengan masyarakat di luarnya tidak terkecuali nilai-nilai budaya yang baru itu, telah terjadi *internalisasi* (faktor-faktor eksternal) yang nampak dalam bentuknya rasionalisasi makna lingkungan sebagai sumber ekonomi yang dapat dipertahankan sebagai obyek dari hak hukum.

Mempertimbangkan perubahan sosial yang sedang dan terus berlangsung sebagai kerangka pikir dalam merefleksi keadaan yang digambarkan di atas, selain demi penggarapan tujuan pembahasan studi ini, perlu dikemukakan wacana tentang demokratisasi. Wacana itu dapat mewedahi dimensi sosial yang terentang dalam hubungan-hubungan sosial termasuk dengan pihak-pihak dalam penyelenggaraan negara, oleh karenanya demokratisasi lebih menampakkan fungsinya sebagai proses (H.A.R. Tilaar, 2002, 7) yang kait-berkait antara dinamika dan peranserta (Gerald Turkel, 1996, 93) dalam masyarakat. Berdasar kerangka pikir itu, demokratisasi merupakan serangkaian upaya melibatkan masyarakat sebagai aktor sosial yang dinamis dari kesadarannya sebagai bagian dari bangsa dalam menyatakan kontribusinya bagi perubahan-perubahan sosial.

Implikasi teori Dye (1978, 23-25, 34-37) tentang model pembuatan kebijakan publik dan teori Chevalier (Michel Chevalier & Thomas Burns, 1978, 9-12) tentang model pengelolaan kepentingan atas upaya demokratisasi guna mengakomodasikan peranserta masyarakat yang tidak dapat diabaikan itu dalam konteks hukum diperlukan sarana *prosedural* dan *substantif* bagi peranserta. Selain mempertimbangkan kelemahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 ketika dihadapkan pada persepsi dan perilaku masyarakat subyek yang mencari jalan lain untuk mengekspresikan potensi keterlibatannya dalam pengelolaan lingkungan.

Sarana prosedural dimaksud sebagai pemberian kesempatan yang adil, sehingga dibutuhkan makna dan formulasi keadilan sosial yang sepadan untuk itu. Keadilan sosial dalam konteks pembahasan studi ini, menunjuk keberhadapan nilai-nilai kultural yang majemuk dalam kegiatan ekonomi pemanfaatan bantaran sungai, menjadi cenderung interaksionistik. Dengan demikian formulasinya akan dianggap sepadan apabila mengakomodasikan interaksi (Faturachman, 2002, 44-53; John Rawls, 1989, 244; Selo Sumardjan, 2006) nilai-nilai kultural dalam masyarakatnya. Sedang sarana substantif sebagai penjamin kepentingan masyarakat dalam menyatakan bentuk-bentuk peranserta yang serba beragam, sehingga dibutuhkan demokratisasi dalam hukum. Demokratisasi itu dapat dipahami melalui penciptaan pilihan-pilihan yang dapat dimaknai oleh masyarakat berdasarkan asumsi-asumsi fundamental dalam pandangan ideologis tentang politik, ekonomi, dan sosial yang sedang berlangsung.

Pemahaman reflektif atas penyebaran atau distribusi ulang kemampuan dalam masyarakat lewat keberpihakan hukum sebagai implikasi teori Arnstein, konteks analisis selanjutnya menggunakan teori Eldridge (Phillipe J. Eldridge, tanpa tahun, 17), dapat dikemukakan bahwa; apabila pemberdayaan dipahami sebagai upaya pengembangan kemanusiaan sebagai aktor sosial yang ber-

arti aspek internal manusia, maka sebanding dengannya demokratisasi melalui penciptaan kebijakan sebagai sarana hukum adalah aspek eksternal. Terhubungnya kedua aspek itu dalam hukum terletak pada konteks pembuatan kebijakan yang mengabdikan pada tujuan pemberdayaan. Sehingga kriteria utama dari kebijakan itu adalah kesesuaiannya dengan pemberdayaan, sudah barang tentu dengan mempertimbangkan risiko yang diprediksi Caldwell (Lynton K. Caldwell, 1990, 7) dalam kerangka pemikiran rekonstruktif yang tidak anarkis.

### Menuju Hukum Emansipatif: Konsekuensi Pemberdayaan Masyarakat

Ikhwal pemikiran penggarapan dan pengolahan hukum menjadi wahana bagi emansipasi yang dinamik potensial, dengan segenap latar sosial yang telah diungkap dan dijelaskan hingga bagian terakhir sebelum ini, terlebih dahulu perlu diperoleh kesepakatan mengenai bagaimana hukum sebagai *aktivitas* atau *kegiatan* (A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, 1988, 223-354). Bermula dari makna dan pemahaman mengenai manusia sebagai aktor dinamik kreatif (George Ritzer, 1992, 50), mengedepankan humanisme dalam segala proses sosial, yang mampu dengan kesadarannya sendiri dalam mengolah nilai-nilai budaya masyarakatnya (George Ritzer, 1992, 50), di hadapan segenap fakta dan peristiwa yang mencerminkan pandangan ideologis mengenai sosial, politik dan ekonomi yang majemuk dan kompleks. Dengan kemampuannya itulah kemudian perilaku secara individual maupun sosial dipahami dalam bentuknya yang konkrit sebagai kegiatan atau aktivitas.

Mengedepankan konsep dasar di atas dalam keberhadapannya dengan fakta empirik temuan studi beserta serangkaian analisisnya itu maka kemudian dipikirkan mengenai apa yang sesungguhnya dibutuhkan. Pemahaman akan kebutuhan, sebagaimana konteks saling pengaruh-mempenga-

ruhi antara hukum dan masyarakat, terletak pada pertautan arahnya ketika yang dikehendaki masyarakat atas hukumnya bertemu dengan yang diharapkan hukum dalam fungsinya yang tertentu. Tidak lagi menjadi sederhana, implikasi hukum yang formal rasional, karena proses menuju ditemukannya pertautan yang dimaksudkan itu mau tidak mau dibebani oleh kondisi sosial yang senyatanya dihadapi oleh hukum dan pembuat kebijakan.

Tanpa mengabaikan pertimbangan yang demikian itu, penyederhaan pembahasan bagian ini disebabkan oleh batas lingkupnya yang menjadi konsekuensi logis pembahasan sebelumnya. Bahwa penyusunan kebijakan, bagian dari hukum sebagai aktivitas atau kegiatan, yang diharapkan dari studi ini adalah kesesuaiannya dengan pemberdayaan. Seperti dikemukakan sebagai tema pembahasan bagian ini "sebagai konsekuensi pemberdayaan". Dengan demikian penggambaran kemudian dalam langkah-langkah strategis guna pengejawantahan pertautan kebutuhan yang sesungguhnya akan selalu dikaji secara interaktif dengan tujuan pemberdayaan.

Langkah pertama dari rangkaian upaya di atas diletakkan dasarnya lewat pemikiran kembali perihal model penyusunan kebijakan yang mempertimbangkan kemampuan model-model itu mengakomodasikan dinamika dan peranserta. Dinamika sebagai implikasi hubungan manusia dengan alamnya khususnya pemanfaatan ruang sebagai bagian dari pengelolaan lingkungan. Peranserta sebagai implikasi humanis hubungan antar manusia dalam proses sosial masyarakatnya, dalam hal ini keterlibatan masyarakat pada persoalan bagaimana sebaiknya lingkungan dikelola melalui hukum. Keduanya mengarahkan pada kecenderungan model pilihan rasional dalam nuansa situasional (Thomas R. Dye, 1978, 34-37). Penggunaan model tersebut di atas tidak sepenuhnya bergantung pada penggambaran gejala teoritika dalam kondisi-kondisi yang dikemukakan Dye (1978,

34-37), oleh karenanya dibutuhkan pembahasan lebih lanjut mengenai hal itu. Selain karena telah dinyatakan kecenderungannya sebagai sarana analisis ilmu sosial daripada sebagai petunjuk praktis penggarapan kebijakan. Pembahasan lebih lanjut yang dimaksud terletak pada persoalan kemungkinannya dipergunakan menjadi prosedur pengolahan dan penetapan kebijakan dalam studi ini.

Analisis yang telah dikemukakan tentang proses sosial yang terjadi dalam masyarakat subyek maupun dalam interaksinya dengan masyarakat kota menunjukkan fondasi interdependensi yang memadai. Terlebih sebagaimana dibahas di muka tentang implikasi dari kebutuhan akan pemberdayaan, pra kondisi menuju hukum emansipatif, memberikan peluang sosial yang dapat dipertanggung-jawabkan bagi terselenggaranya kemampuan (rasional) dalam penilaian dan pertimbangan (rasional) atas risiko. Potensi yang demikian dapat disimak dari kedalaman pemahaman masyarakat subyek, kesadaran untuk tidak bermaksud masuk dalam suasana konflik, atas posisi mereka dalam masyarakat kota dan untuk kemudian memutuskan cara yang diambil dalam memperjuangkan keadilan (sosial) melalui jalur hukum (: pengajuan permohonan hak). Sedangkan prediksi yang muncul dari hasil analisis kondisi masyarakat subyek dalam konteks rendah akses menjadi hambatan (Thomas R. Dye, 1978, 34-37) bagi terselenggaranya kondisi pilihan yang seimbang.

Hambatan tidaklah selalu berarti melemahkan pilihan atas model ini; oleh karena apabila dipahami konteks utuh pembahasan menuju hukum emansipatif, dapat dipahami kemudian bagaimana keseimbangan itu dapat terselenggara pertama kali. Dikemukakan sebagai sarana substantif peranserta masyarakat dalam pemikiran keberpihakan hukum pada masyarakat rendah akses, maka kebijakan publik yang disyaratkan untuk itu perlu terlebih dahulu dirumuskan. Tergolong dalam kebijakan itu seturut substansinya memperbaiki kedudukan sosial masyarakat rendah akses seperti

kebijakan pemukiman (:pemanfaatan ruang), kebijakan keuangan (:permodalan), dan kebijakan pendidikan (:non-formal).

Penggunaan model yang demikian itu ditujukan pada pengolahan dan penggarapan kebijakan lokal perihal pemanfaatan ruang dalam rangka pengelolaan lingkungan di daerah. Analisis atas penyusunan kebijakan publik dengan menggunakan model pengelolaan kepentingan (Michel Cevalier & Thomas Burns, 1978, 9-12) memiliki keterkaitan yakni pada bagaimana pemerintah harus berperan dalam interaksi sosial (yang formal) ketika pilihan rasional sedang diupayakan masyarakatnya. Dimaksudkan bahwa pemerintah dan aparatnya tidak diperkenankan mengintervensi proses pilihan rasional masyarakatnya untuk diarahkan pada integrasi tertentu. Intervensi yang dimaksudkan dapat melalui informasi dan aksesnya, mengikuti prasyarat arah ganda informasi dalam komunikasi sosial yang membentuk integrasi (Astrid S. Soesanto, 1999, 18, 26-30), dengan bentuk-bentuk perlakuan seperti mereduksi dan memanipulasi informasi serta menghambat dan menutup aksesnya. Pentingnya makna informasi dalam pengelolaan kepentingan tidak saja bagi sarana peranserta masyarakat namun juga arus baliknya bagi sarana pengolahan dan penggarapan kebijakan hukum.

Analisis deduktif terhadap serangkaian persepsi dan perilaku masyarakat dalam menyatakan kesadarannya untuk berperanserta pada satu sisi dan sisi lainnya terhadap penyusunan kebijakan publik dalam rangka pengelolaan lingkungan, kaitannya dengan informasi dalam komunikasi sosial, menjadi bias satu bagi yang lain. Dimaksudkan bahwa, perilaku dan persepsi masyarakat untuk menyatakan kesadaran keterlibatannya justru menjadi penghalang penyelenggaraan dan penegakan hukum pengelolaan lingkungan. Sedang penyusunan kebijakan hukum dalam pengelolaan lingkungan, bahkan penyelenggaraan dan penegakan hukumnya, yang cenderung didominasi



logika pembangunan sebagai integrasi yang dipaksakan telah mengabaikan kemampuan kultural masyarakat berperanserta. Terhubungnya kedua hasil analisis itu, menjadi titik temu analisis bagian sebelum ini atas rumusan Pasal 5 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997, menegaskan ketiadaan sarana hukum peranserta erat kaitannya dengan penolakan hukum oleh masyarakatnya. Dalam rangka penjelasan hukum sebagai aktivitas atau kegiatan, sebagaimana konsep yang *a priori*, maka wujud penghormatan dan pengakuan manusia sebagai aktor dinamis tidak lebih dari menyediakan sarana hukum bagi peranserta masyarakat.

Melalui segenap penggambaran di atas secara fundamental dipahami suatu kebutuhan akan hukum yang mengakomodir tanpa henti dinamika aksi manusia dalam masyarakatnya, maka menggunakan konsepsi Peters hukum tidak menetapkan sesuatu sebagaimana lazimnya pengkondisian kemapanaan. Implikasi peng gagasan hukum yang demikian perlu dipertimbangkan perimbangan daya/kemampuan dari kelompok-kelompok masyarakat dan kepentingannya (Thomas R. Dye, 1978, 34; Michel Chevalier & Thomas Burns, 1978, 9), melalui penghindaran prioritas (kebenaran) rasional yang sangat potensial menjadi sarana (A.A.G. Peters, 1988, 334) kaum mampu bertindak secara yuridis bagi kepentingannya sendiri.

Mengikuti pemahaman di atas, maka hukum sebagai rumusan kebijakan justru tidak menghendaki konformitas dari masyarakatnya yang sudah disediakan sebagai yang harus dilakukan. Demikian sebab konformitas yang diatur itu sesungguhnya, identik dengan integrasi yang dipaksakan (George Ritzer, 1992, 30), adalah sarana hukum bagi dominasi kepentingan dari kelompok tertentu dalam masyarakat. Oleh karenanya yang harus dilakukan dalam penyusunan kebijakan hukum seperti yang dimaksud di atas adalah merancang program-program sebagai wujud substansinya, yang akan menjadi kerangka bagi aksi dan imple-

mentasi (pemberdayaan) menuju peranserta masyarakat yang sesungguhnya.

Walaupun serangkaian argumentasi dan upaya logis yang dikemukakan itu dapat diterima, persoalan konseptual yang belum dibahas sehubungan dengan kerangka tematis pembahasan ini yakni pemahaman posisi hukum apabila hukum menjadi wahana bagi emansipasi. Menelusuri konsep Peters (1988, 20), mengedepankan pentingnya makna dari sasaran-sasaran kebijakan hukum (Nonet & Selznick, 1978, 326-327) tidak terkecuali posisi masyarakatnya dalam pengolahan kebijakan dalam bentuknya sebagai hukum itu. Menggunakan konsepsi pemberdayaan dan kaitannya dengan pengelolaan kepentingan yang hendak dirumuskan oleh kebijakan, maka peran aparat pemerintahan negara disyaratkan menjadi fasilitator, agar sasaran-sasaran kebijakan yang akan dirumuskan itu kemudian dapat operasional sebagai wahana bagi emansipasi. Operasional dimaksudkan sebagai implikasi teoritikadengan karakter praktis yang ditunjukkan oleh perencanaan yang bersumber kepentingan masyarakat (: *bottom-up planning*) adalah perlakuan yang emic-perspektif atas segala hal yang diperoleh dalam mengakomodir substansi dari pernyataan peranserta masyarakat. Melalui penggambaran yang demikian itu maka dapat dipahami kemudian bahwa hukum harus dibebaskan dari pengaruh (pemegang) kekuasaan politik, dalam banyak hal menunjuk pemanfaatan hukum untuk kepentingan (pemegang) kekuasaan, untuk dapat berfungsi sebagai pewujudan aktivitas atau kegiatan yang diprogramkan oleh kebijakan itu.

### Daftar Pustaka

- Blau, Peter M. & Meyer, Marshall W., 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, (alih bahasa Gary R. Yusuf), Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Brown, Jennifer (ed.), 1989, *Environmental Threats: Perception, Analysis and Management*, Belhaven Press, London.

- Caldwell, Lynton K., 1990, *Public Participation in Government: A Double-Edged Phenomena*, dalam *Public Participation and Remedial Action Plans*, Great Lakes Science, London.
- Campbell, Tom, 1994, *Tujuh Teori Sosial: Sktesa Penilaian dan Perbandingan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Chevalier, Michel, and Burns, Thomas, 1978, *A Public Management Strategy for Development and Environment*, Canadian International Development Agency, Ottawa.
- Dror, Yehezkel, 1977, *Ventures in Policy Sciences, Concepts and Applications*, Elsevier, New York.
- Dye, Thomas R., 1978, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., New Jersey.
- Dyson L., 1991, *Tertib Sosial dalam Kajian Kebudayaan*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Faturochman, 2002 *Keadilan dalam Perspektif Psikologi Sosial*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Fynlayson. A.C., 1994, *Fishing for Truth*, Memorial University of Newfoundland, Newfoundland.
- Herrick, Bruce, and Kindleberger, Charles P., 1983, *Economic Development*, International Student Edition, McGraw-Hill Book Company, Tokyo.
- Lev, Daniel S., 1988, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia*, dalam *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Luhman, Niklas, 1985, *A Sociological Theory of Law*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Nonnet, Philippe, & Selznick, Philip, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, New York.
- Nugroho, Heru, 2001, *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Pepper, David, 1993, *Eco-Socialism: From deep ecology to social justice*, Routledge, London.
- Peters, A.A.G. dan Siswosoebroto, Koesriani, 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1989, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- , 1983, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.
- Redclift, Michael, 1987, *Sustainable Development: Exploring the contradictions*, Methuen & Co. Ltd., London.
- Ritzer, George, 1992, *Sociology: A Multiple Paradigm Science*, (alih bahasa: Alimandan), Rajawali, Jakarta..
- Soedjatmoko, 2000, *Kebudayaan Sosialisme*, Melibas, Jakarta.
- Soetrisno, Loekman, 1995, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Soetrisno, Loekman, 1997, *Demokratisasi Ekonomi dan Pertumbuhan Politik*, Kanisius, Yogyakarta.
- Susanto, Astrid S., 1999, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Putra A Bardin, Jakarta.
- Tilaar H.A.R., 2002, *Perubahan Sosial dan Pendidikan*, Grasindo, Jakarta.
- Turkel, Gerald, 1996, *Law and Society: Critical Approaches*, A Simon & Schuster Company, Needham Henghts.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 1995, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, RajaGrasindo Persada, Jakarta.
- Zamroni, 1992, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Rawls, John, 1989, *The Domain of The Politics and Overlapping of Consensus*, dalam New York University Law Journal LXIV-2.
- Montgomery, John W., 2000, *Legal Hermeneutics and The Interpretation of Scripture*, (alih bahasa: Inung ZH dan Anom SP) dalam Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Wacana Edisi VI.
- Vaillancourt J. G., 1992, *Marxism and Ecology: more Benedictine than Fransican*, dalam Journal of Socialist Ecology: CNS, Volume 3 (1).