



**IMPLIKASI GLOBALISASI TERHADAP
PERUBAHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH
DI BIDANG EKONOMI, POLITIK,
DAN PEMBANGUNAN**

Oleh **BIVITRI SUSANTI**

Direktur Eksekutif PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia).

www.pshk.org

Mereka datang, kami yang tunjukkan lokasi-lokasi tambang rakyat, untuk mereka teliti. Kami kira mereka akan bantu kami, tetapi yang terjadi, mereka yang mendapatkan ijin dari pemerintah, dan kami digusur dari tanah adat kami. Jika melawan, kami berhadapan dengan todongan senjata. Banyak dari kami yang kehilangan tanah, ratusan orang dipenjarakan, ribuan orang kehilangan rumah karena dibakar dan diratakan dengan tanah, dan kini lingkungan kami jadi tercemar.

Sudah banyak kerugian kami, tetapi tidak ada yang mendengar. Kami sudah protes ke semua instansi, tapi, kami tetap saja kalah. Tidak tahu tindakan apalagi yang bisa kami lakukan, agar hak kami dihargai, dan kami tidak lagi menjadi korban dari kebijakan pertambangan yang ada.¹

Makalah disampaikan dalam Peluncuran Jurnal HAM dan Seminar "Globalisasi dan Implikasinya Terhadap Pemenuhan HAM," Jakarta, 21 Oktober 2003. Sebagian diolah dari makalah-makalah penulis untuk berbagai diskusi terbatas dengan tema yang serupa.

Perampasan tanah adat seperti narasi di atas, pengusuran yang marak belakangan ini, dan masih banyak bentuk penindasan lainnya seringkali terlihat sebagai sebuah problem lokal. Problem mengenai rejim yang represif yang mengeluarkan kebijakan yang represif. Tanpa keterkaitan langsung dengan apa yang terjadi di luar batas negara. Spekulasi-spekulasi yang dilakukan di pasar uang dan pasar modal, selera konsumtif yang dimanjakan dengan impor barang mewah, seakan merupakan peristiwa yang terlepas dari pengusuran dan pengusiran pedagang kaki lima yang (sayangnya) sering kita lihat.

Dilihat sepintas, globalisasi yang lebih sering bercitra-kan informasi digital tanpa batas ruang dan waktu, transaksi perdagangan tanpa batas negara, dan banyak hal 'menakjubkan' lainnya, memang tampak tidak menyentuh banyak orang-orang di kampung dan yang terpinggirkan. Padahal jejaring yang menyebabkan munculnya masalah-masalah lokal begitu rumitnya dan saling mempengaruhi dengan kuat. Lantas, seperti topik yang akan didiskusikan, bagaimana globalisasi bisa berimplikasi terhadap kebijakan pemerintah lokal?

Begitu banyaknya permainan bahasa dalam topik tersebut. Bahasa memang mengandung banyak arti -pemaknaan yang diberikan dalam masyarakat dan budaya tertentu. Karenanya, untuk memberi alur dalam bertutur, makalah pengantar diskusi ini akan membahasnya berdasarkan beberapa kata kunci dalam pokok bahasan yang diajukan penyelenggara diskusi.

1. Beberapa Kata Kunci

1.1. Kebijakan

Kalau dilihat dari akar katanya (bijak), "kebijakan" sepertinya mengacu pada penggunaan akal budi dengan baik, pandai, mahir. Sehingga dalam bahasa Inggris, sekadar

sebagai bahasa pembanding, “kebijakan” sepertinya berarti “wisdom”. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* memberikan dua makna bagi kata “kebijakan.” Yang pertama memang seperti “wisdom” dalam bahasa Inggris, kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan – kepandaian menggunakan akal budi, kecakapan bertindak apabila menghadapi kesulitan. Namun yang makna yang kedua jauh berbeda: rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb).² Di sini seakan “kebijakan” menjadi selalu dikonotasikan dengan sesuatu yang bijaksana, tindakan atau perencanaan tindakan yang akan menghasilkan yang terbaik bagi setiap pihak. Benarkah demikian?

Untuk kepentingan diskusi ini, kebijakan ditafsirkan secara luas menjadi dua hal: (i) kebijakan tertulis, dalam bentuk peraturan perundang-undangan; dan (ii) kebijakan tidak tertulis, berupa instruksi dari yang “berwenang,” termasuk dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan. Makalah ini akan lebih berfokus pada hukum, dan memandang kebijakan sebagai bagian dari hukum. Sebab hukum secara luas juga bisa dimaknai sebagai hukum yang tidak tertulis dan instruksi yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Satu hal yang harus disadari sejak awal adalah, karena subyektivitasnya sebagai produk dari yang dianggap memiliki legitimasi, hukum dan kebijakan akan sangat diwarnai oleh berbagai kepentingan. Bukan hanya kepentingan dari aktor pembuatnya, yaitu negara, melainkan juga kekuatan-kekuatan yang dimiliki oleh negara. Kebijakan harus dilihat sebagai suatu *site of struggle* antara kekuatan-kekuatan. Ia sama sekali bukan ruang hampa.

Beberapa aliran pemikiran mengemukakan hal ini. Namun yang akan disebutkan di sini adalah analisis Marxisme mengenai hukum, yaitu yang dikemukakan oleh Gramsci. Gramsci membedakan dua tingkatan superstruktur: masyarakat sipil (*civil society*) dan masyarakat

politik atau negara. Masyarakat sipil berfungsi memelihara hegemoni kelas yang berkuasa (dominasi melalui perse-tujuan), sementara negara menerapkan kekuatan yang bersifat memaksa (*coercive power*). Hukum tampil dalam dua tingkatan ini. Negara melalui aparat penegak hukum beroperasi melalui paksaan untuk melanggengkan hegemoni; dan beroperasi melalui instruksi-instruksi ketika terdapat krisis ideologi dan politik. Sedangkan pemberlakuan hukum mendidik dan mendekatkan massa kepada tujuan-tujuan masyarakat sipil kepada lapangan "moralitas dan adat istiadat." Perlu dicatat di sini bahwa tujuan-tujuan masyarakat sipil itu adalah tujuan yang dimaknai oleh sistem melalui kelas yang berkuasa dalam masyarakat tersebut.

Dinamika sistem hukum inilah yang dinamakan "persoalan yuridis" (*the juridical problems*) oleh Gramsci, yaitu persoalan mengasimilasikan seluruh kelompok menjadi bentuk yang paling baik. Singkatnya, Gramsci berpandangan bahwa fungsi hukum secara umum adalah memelihara homogenitas kelas yang berkuasa dan menciptakan kompromi sosial yang berguna untuk perkembangan kelompok yang berkuasa tersebut.³

Berbeda dengan Marxisme tradisional, Gramsci memang tidak melihat hukum semata-mata sebagai refleksi dari struktur ekonomi. Ia lebih melihat hukum sebagai tempat di mana kompromi politik bisa terjadi. Masalahnya, siapa yang bisa memenangkan perjuangan kepentingan itu akhirnya kembali pada siapa yang mempunyai kekuatan dan akses. Di sinilah kemudian diskusi kita menjadi sangat relevan.

1.2. Pemerintah

Pemerintah secara harfiah berarti pihak yang memberikan perintah kepada orang atau sekelompok orang. Kata ini secara umum sudah diterima maknanya sebagai sekelompok orang dalam suatu negara, yang memiliki

legitimasi politik melalui prosedur yang disepakati dan karenanya memiliki wewenang untuk mengatur kehidupan rakyatnya. Pemerintah seringkali dibedakan dengan negara, yang mempunyai arti lebih luas. Pemerintah seringkali dimaknai hanya sebagai lembaga eksekutif. Dalam konteks diskusi kali ini, yang banyak membicarakan hukum secara luas yang mencakup kebijakan, “negara” dirasakan lebih cocok untuk ditempatkan sebagai aktor atau agen. Sebab hukum dan kebijakan tidak hanya dikeluarkan oleh lembaga eksekutif, melainkan juga oleh lembaga legislatif. Bahkan, lembaga yudikatif pun berperan dalam hukum dan kebijakan dalam hal penerapannya.

Dalam bahasan di atas, tampak bahwa hukum sebagai *site of struggle* mempertemukan berbagai kepentingan. Secara kasat mata, negara memiliki kekuatan yang lebih dibandingkan dengan aktor lainnya, yaitu masyarakat sipil. Namun di sini muncul kembali soal yang sama: negara juga dalam dirinya sendiri mengandung berbagai kepentingan. Dan modal internasional adalah kekuatan yang sama sekali tidak dapat dinafikan. Di sini kata kunci “globalisasi” muncul dengan kuat. Globalisasi hanya sebuah kata yang menggambarkan proses. Dalam proses itu ada sebuah “ideologi” yang dibawa: neo-liberalisme.

Secara sederhana, sebagai ideologi neo-liberalisme dapat dilihat sebagai cara pandang yang secara dominan mendasari relasi-relasi dalam masyarakat. Pembentukan hukum dan kebijakan termasuk dalam relasi-relasi ini. Bahkan lebih jauh lagi, persoalan ideologi dalam hukum dan kebijakan menjadi sangat penting karena keduanya memiliki sifat memaksa (*coercive*) yang diterapkan kepada masyarakat luas. Hukum dan kebijakan akan berlaku umum dan tidak dapat ditolak kekuatannya, karena dalam kerangka kehidupan bernegara, sudah tersedia pula seperangkat lembaga pelaksana hukum tersebut (polisi, jaksa, hakim, profesi pengacara). Ditambah lagi, melalui peraturan perundang-undangan pula, biasanya lembaga-lembaga dalam masya-

rakat dibentuk. Misalnya saja pembentukan berbagai institusi birokrasi (Kejaksaan melalui UU Kejaksaan, Kepolisian melalui UU Kepolisian, dll.) dan sistem politik (sistem pemilu melalui UU Pemilu dan Parpol, sistem hukum melalui UU tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dll.). Karena itulah, hukum dan kebijakan menjadi sangat penting dalam pembicaraan ini.

Neo-liberalisme masuk ke dalam hukum dan kebijakan melalui (i) proses pembentukan maupun (ii) penegakannya. Proses pembentukan dan penegakan hukum dan kebijakan dapat dilihat sebagai arena pertarungan antara kelompok yang memiliki akses dan yang tidak. Masuknya neo-liberalisme ke dalam hukum menjadi konsekuensi dari merasuknya ideologi neo-liberal dalam berbagai sendi kehidupan – pandangan yang melihat bahwa negara harus menjauh dari aras ekonomi dan semua individu harus berkompetisi dalam mekanisme pasar.

★ Lantas, di mana peran pemerintah atau negara sebagai pembuat hukum dan kebijakan yang *legitimate*? Milton Friedman menyatakan bahwa hukum sangat penting bagi neo-liberalisme karena hukum pada dasarnya adalah materialisasi dari kekuatan negara sebagai “wasit,” yang merupakan satu-satunya peran negara dalam kerangka pikir neo-liberal. Dikatakannya:

[T]he organization of economic activity through voluntary exchange presumes that we have provided, through government, for the maintenance of law and order to prevent coercion of one individual by another, the enforcement of contracts voluntarily entered into, the definition of the meaning of property rights, and the provision of a monetary framework.⁴

Friedman menyatakan bahwa peran negara adalah “pembentuk aturan dan wasit.” Terlihat di sini bahwa di satu sisi, neo-liberalisme menginginkan agar negara tidak ikut campur dalam arus perdagangan antar-negara. Namun di sisi lainnya, negara diharapkan ikut serta dalam memberikan

aturan-aturan yang memudahkan liberalisasi perdagangan. Di titik inilah kemudian muncul upaya-upaya untuk mempengaruhi negara sebagai pembuat hukum yang memuluskan liberalisasi. Dalam konteks hukum, konstitusionalis pro-neo-liberalisme semacam Schneiderman misalnya, dengan mengutip Panitch dan Santos, menyatakan bahwa negara seharusnya tidak dipinggirkan dalam sistem ekonomi global. Yang diperlukan justru adalah reorganisasi negara. Hal ini dikarenakan fakta bahwa negara adalah penyusun perangkat hukum yang dapat menata kembali batas-batas bagi tindakan yang dapat dilakukan dalam kerangka neo-liberalisme.⁵ Di sini, lebih jauh lagi bahkan ada upaya yang lebih sistematis untuk memanfaatkan negara untuk menciptakan perangkat konstitusional yang menyokong neo-liberalisme.

1.3. Pembangunan

Kata “pembangunan” di sini sebenarnya lebih baik dimaknai dengan mengacu kepada bahasa Inggris “*development*” sebagai pembanding. Sebab “pembangunan” yang didiskusikan di sini memang sebuah konsep yang lebih dekat kepada “*development*”, “*developmentalism*” dan semacamnya. Kata “pembangunan” dalam bahasa Indonesia sendiri kadang diasosiasikan dengan pembangunan fisik, infrastruktur, sesuatu yang berwujud. Barangkali karena memang selama ini kata itu memang dipersepsikan secara politik sebagai demikian.

Kalau kita mau bongkar dari awal, *development* sebenarnya mengacu pada perkembangan, bisa perkembangan masyarakat, perkembangan menuju sesuatu yang lebih dianggap baik, kemajuan, *progress*. Karena itu, *development* sebenarnya mengandung nilai-nilai yang melekat pada masyarakat. Bisa berbentuk tradisi, nilai-nilai lokal (*local values*), sejarah, kolonialisasi, dan lain-lain. *Development* bisa terjadi secara “alamiah” dari masyarakat yang berproses

tanpa diintervensi. Namun *development* bisa juga terjadi karena intervensi dari luar, kata *development* diberi makna subyektif sehingga secara umum ia dipersepsikan berdasarkan makna itu, dan kemudian intervensi dilakukan agar suatu masyarakat mencapai *development* yang sudah dipersepsikan tersebut. Persepsi yang bagaimana? Dan siapa yang mempersepsikan? Sebagaimana dalam *power struggle* pada umumnya, kekuatan yang dominanlah yang mendapatkan kapasitas, kekuatan, *power* untuk memberikan pemaknaan. Sejarah dunia menampakkan bahwa negara-negara Baratlah yang memegang kekuatan dominan di dunia. Berakar dari negara-negara Eropa yang menjajah negara-negara lain, mengkolonialisasi dan mengokupasi tanah-tanah “masyarakat terbelakang” seperti masyarakat Indian di Amerika bagian Utara sehingga akhirnya menjadi bangsa-bangsa bentukan baru yang juga akhirnya menjadi dominan seperti Amerika Serikat dan Kanada. Ini terkait dengan soal *spirit of Western capitalism* dan Kristenisasi di abad pertengahan yang membawa semangat “Gold, Gospel, Glory” atau “Commerce, Conquest, Christianity, Civilisation” (4C) dan mendorong mereka menguasai dunia dengan semangat tersebut.

Bicara soal narasi sejarah mengenai kolonialisasi memang tidak akan pernah selesai. Kolonialisasi sebagai narasi bisa dilihat dari berbagai sudut pandang. Terlepas dari soal yang lebih rinci mengenai soal sejarah, yang jelas pandangan negara Barat menjadi pandangan dominan karena perkembangan kesejarahannya bangsa-bangsa Eropa yang praktis menguasai dunia karena sejarah kolonialisasi (dalam berbagai bentuknya). Ekonomi negara-negara Barat pula yang dominan di dunia. Dari kekuatan ekonomi dan politik itulah, negara-negara Barat mempersepsikan *development* dan *progress* dengan dirinya sendiri. Apa yang mereka capai dianggap sebagai ukuran. Pembangunan adalah apa yang sudah dicapai oleh negara-negara tersebut. Karena kekuatan ekonomi-politiknya pula, negara-negara

Barat kemudian mempunyai kapasitas untuk mengintervensi proses *development* dari negara-negara yang kekuatan ekonomi-politiknya lebih lemah dengan menjadikan negara-negara mereka sebagai ukuran *development*. Karena itulah istilah *developed country*, *developing country* ataupun *underdeveloped country* muncul. Sebuah politik bahasa, dominasi interpretasi atas tanda (*signs*), *language and power*.

Padahal proses *development* akan berbeda di tiap tempat karena sejarahnya berbeda. Beberapa “dekonstruksionis” sudah mengemukakan hal ini dalam berbagai literatur.⁶ Lantas, apa itu ‘*development*’ yang bisa diekstraksi dari sebuah “globalisasi”? Pembangunan adalah industrialisasi. Pembangunan adalah menuju apa yang sudah dicapai oleh negara-negara maju. Pembangunan adalah angka-angka indikator ekonomi yang tinggi dan tampilan fisik pembangunan yang baik.

2. Globalisasi dan Kebijakan Bidang Ekonomi, Politik, dan Pembangunan

Kembali kepada pertanyaan awal diskusi ini: bagaimana globalisasi bisa mempunyai implikasi terhadap kebijakan pemerintah di bidang ekonomi, politik, dan pembangunan? Dalam potongan-potongan makna kata kunci di atas, sudah tergambar suatu cerita.

Dalam cerita ini, gambar besarnya adalah: hukum dan kebijakan selalu dibentuk dengan asumsi bahwa semua orang punya akses, kapasitas yang sama untuk mencapai kesejahteraan dan mengambil keputusan. Prosedur-prosedur ekonomi, politik, maupun keadilan dibuat berdasarkan asumsi ini.

Dalam konteks hukum dan kebijakan, yang mesti disoroti adalah prosedur politik yang biasa disebut demokrasi. Pada tingkat yang lebih teknis, “prosedur” demokrasi dalam pemaknaan Schumpeterian, demokrasi diberi saluran dalam bentuk pemilihan umum dan perangkatnya. Asumsinya, dalam kerangka liberalisme pula, tiap orang punya suara

yang sama. Maka, digunakan sistem “satu orang satu suara” dalam pemilihan umum dengan koridor pembatas di tingkat teknis untuk mengatasi kemungkinan ketidaksetaraan dalam hal proses kampanye orang-orang yang akan dipilih. Di sini muncul perangkat pelaksanaan Pemilu seperti pembentukan daerah pemilihan, batas dana kampanye, dan lain-lain. Namun kembali, konteksnya adalah asumsi akan akses yang sama dalam hal informasi dan kapasitas pengambilan keputusan.

Begitulah, wakil-wakil rakyat, “pemerintah,” terpilih dalam Pemilu. “Pemerintah” yang mempunyai legitimasi berdasarkan prosedur demokrasi inilah yang membuat “hukum dan kebijakan.” Dalam prosedur pembuatan hukum dan kebijakan inipun, muncul kembali asumsi bahwa setiap individu maupun negara sebagai agen bisa mengambil keputusan secara netral dan untuk “kepentingan”nya sendiri. Padahal sedari awal, negara atau pemerintah juga tidak netral; dan rakyat juga diorganisasikan secara massif oleh negara dengan tujuan-tujuan yang dipersepsikan oleh kelas yang berkuasa.

Tujuan-tujuan, kepentingan-kepentingan mana yang dominan di sini? Di sinilah letak keterkaitannya dengan globalisasi. Globalisasi yang membawa semangat neo-liberalisme bermain di segala lini untuk mencapai tujuannya.

Di lapangan ekonomi misalnya, semangat untuk menumbuhkan ekonomi rakyat menjadi tidak diperhatikan, karena ada anggapan bahwa setiap individu dan kelompok harus bersaing secara sehat. Padahal dalam kenyataannya, modal dasar untuk bersaing tidaklah seimbang antara kelompok usaha yang memiliki dana yang kuat dan akses (pertemanan, perlindungan dari pejabat publik) dengan kelompok usaha kecil yang tidak memiliki keduanya. Di bidang politik, tidak ada upaya-upaya yang melibatkan masyarakat dalam pembentukan kebijakan karena anggapan bahwa lembaga politik yang ada adalah netral. Sementara dalam kenyataannya kelompok yang memiliki kekuasaan

dan uang dapat mempengaruhi kebijakan yang dibuat. Sementara di sektor keadilan (pidana, perdata), penegakan hukum tidaklah seimbang. Bukan rahasia lagi bahwa hakim begitu mudah disuap, keadilan hanya berpihak pada pihak yang punya uang dan kekuasaan. Seorang pencuri sandal di sebuah musholla dihukum penjara selama empat bulan sementara seorang Akbar Tanjung yang “diduga” kuat melakukan korupsi milyaran rupiah masih berkendaraan mewah menuju gedung DPR untuk memimpin rapat.

Sebagaimana disebutkan di atas, hukum yang dibentuk dengan pandangan neo-liberalisme mengasumsikan bahwa semua orang harus bersaing dalam ‘mekanisme pasar’ – semua orang dianggap mempunyai kekuatan yang sama. Persaingan bebas ini tidak hanya diasumsikan dalam lapangan ekonomi, melainkan juga lapangan politik, sosial, keadilan. Padahal asumsi pasar yg sempurna hanya berjalan kalau semua orang punya akses yg setara.

Akibatnya, dalam peraturan perundang-undangan tidak dibuat upaya-upaya untuk membuka akses – kesempatan – dalam prosedur politik dan keadilan kepada kelompok yang tidak punya kekuatan politik dan ekonomi. Contoh yang paling nyata memang ada di lapangan ekonomi, di mana misalnya tidak ada perlindungan untuk usaha kecil dan menengah serta adanya pengistimewaan yang luar biasa untuk pemodal-pemodal besar. Lihat saja misalnya para pengutang besar di BPPN yang sudah jelas-jelas melanggar berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, namun tetap dibebaskan dari tuntutan hukum melalui skema *Release and Discharge (R & D)* yang kontroversial itu. Dengan pandangan neo-liberal ini pula, peran negara untuk menjamin kesejahteraan rakyat melalui hak-hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, dan hak-hak ekonomi sosial lainnya tidak dilaksanakan. Sebab, lagi-lagi, negara dianggap harus mundur dari area ekonomi, dan biarkan saja individu-individu saling bersaing sendiri dan menggapai kesejahteraannya sendiri. Kalau negara ikut

campur di sini, tidak akan ada efisiensi dan terlalu banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk sektor yang dianggap tidak produktif.

3. Upaya-Upaya Sistematis

Secara khusus, telah ada pula upaya-upaya sistematis untuk menumbuhkan kepercayaan di kalangan hukum (pengacara, sarjana hukum secara umum) bahwa neo-liberalisme merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan karena ia sudah mendunia dan karenanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk juga perlu diwarnai oleh semangat neo-liberal. Hal ini dilakukan antara lain melalui masuknya program-program utang IMF dan World Bank yang memang selalu disertai seperangkat persyaratan yang disebut *Structural Adjustment Program* (SAP). Dalam SAP biasanya dipersyaratkan dibentuknya berbagai undang-undang dan kebijakan yang bertujuan meliberalkan pasar dan semakin meminggirkan peran negara dalam ekonomi.

Di samping itu, upaya 'pencangkokan' hukum dilakukan pula secara sistematis oleh negara-negara maju kepada negara-negara berkembang. Anggapannya, apa yang sudah dicapai oleh negara-negara 'maju' merupakan standar yang harus diterapkan agar seluruh bangsa di dunia "sejahtera". Ukuran kemajuan dan pembangunan adalah negara-negara maju (antara lain Amerika Serikat, Inggris, Kanada, Jerman, dll., yang sering dibahasakan sebagai "G-7 Nexus"), sehingga perangkat hukum pun harus dibuat berdasarkan apa yang ada di negara-negara tersebut. Namun mereka "lupa" bahwa sejarah tiap bangsa berbeda. Apa yang mereka capai saat ini merupakan hasil dari narasi sejarah yang berbeda dengan yang dilalui oleh negara-negara lainnya. Nilai-nilai dalam masyarakat tiap bangsa pun berbeda. Apakah bisa, misalnya, perangkat peraturan perundang-undangan hak atas kekayaan intelektual (hak cipta, hak paten) yang lahir dengan paradigma hak kebendaan barat yang bersifat individualistik dicangkokkan

begitu saja kepada negara-negara macam Indonesia dan India yang pandangan hak kolektifnya lebih kuat? Dalam pembentukan undang-undangnya yang dipaksakan memang bisa saja,⁷ namun pelaksanaannya menjadi sulit karena nilai-nilainya berbeda.

Pencangkakan hukum ini, selain dilakukan melalui persyaratan pemberian utang, juga dilakukan melalui pelatihan-pelatihan kepada mahasiswa dan sarjana hukum dan pembentuk kurikulum pendidikan tinggi hukum. Program yang paling terlihat misalnya yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Dari sini, masuklah pandangan neo-liberalisme, bahwa perlu dibentuk hukum-hukum modern yang dapat membuat bangsa Indonesia 'siap bersaing dalam globalisasi'. Akibatnya, lagi-lagi masyarakat yang tidak punya akses tertinggal dalam 'persaingan global' ini.

3.1. Gerakan Hukum dan Pembangunan

Lebih jauh lagi, bahkan ada upaya-upaya sistematis di bidang hukum dengan memasukkan neo-liberalisme sejak "hulu" melalui pemberian bantuan teknis bagi negara berkembang guna mencangkakkan hukum dari negara maju. Ada yang disebut dengan "Gerakan hukum dan pembangunan (*law and development*)".

Gerakan ini tumbuh dan dikembangkan di Amerika Serikat sebagai kebijakan paska-Perang Dunia II. Gerakan yang pada awalnya berupa diskursus akademis ini kemudian dipraktekkan secara formal melalui program luar negeri AS dengan menuangkannya dalam *US Foreign Assistance Act*, yang diikuti dengan dilaksanakannya *Administration of Justice Program*. Gerakan ini didefinisikan sebagai "*specialized area of academic study ... concerned with the relationship between the legal system and development.*"⁸

Gerakan Hukum dan Pembangunan berlandaskan pada teori modernisasi, yang pada dasarnya menyatakan bahwa pembangunan merupakan proses evolusi yang

niscaya dan akan menghasilkan institusi ekonomi, politik dan sosial yang modern, yaitu sebagaimana di negara Barat.⁹ Berdasarkan pandangan ini, gerakan hukum dan pembangunan melihat hukum sebagai perangkat yang dibutuhkan untuk “membantu” negara berkembang dalam mencapai hasil “pembangunan” yang sudah dicapai oleh negara maju.

Pemikiran klasik yang paling sering dikaitkan dan menjadi dasar analisis gerakan hukum dan pembangunan adalah pandangan Max Weber, yang dalam beberapa tulisannya membahas mengenai peran hukum dalam pembangunan ekonomi kapitalis.¹⁰ Pada dasarnya, Weber mengatakan bahwa keinginan bersama individu-individu dan masyarakat untuk mendirikan negara didorong oleh aspek-aspek ekonomi dan politik; dan faktor-faktor ini dianalisis melalui norma-norma dan hukum, baik yang dipaksakan, dinegosiasikan, maupun diterima. Masyarakat kapitalis membutuhkan kepastian dalam bermasyarakat (bertransaksi), karena itulah dibutuhkan hukum. Hukum di sini dipandang sebagai alat untuk memberikan kepastian atas kehidupan ekonomi dalam suatu masyarakat yang rasional.

Dalil paling terkenal dari Weber adalah dalilnya mengenai legitimasi kekuasaan atau *governance*. Menurutnya, ada tiga sumber legitimasi kekuasaan, yaitu: legitimasi berdasarkan tradisi, legitimasi berdasarkan karisma, dan legitimasi berdasarkan “rational legal” atau hukum. Yang ketiga adalah yang paling kuat legitimasinya dan sulit untuk dipatahkan secara rasional karena lebih berdasarkan pengaturan sistemik daripada soal personal. Sebab itu, dalam pandangan Weberian, hukum mempunyai fungsi untuk menciptakan ketertiban dan mendorong kepastian (*predictability*).

Bagaimana dengan kandungan dari hukum itu sendiri dan proses pembuatannya? Ini tidak menjadi soal bagi pandangan Weberian. Sepanjang hukum dibuat oleh penguasa yang sah dan dapat memberikan kepastian hukum dalam transaksi ekonomi, maka setiap warga negara harus

mematuhinya.

Diskusi mengenai hukum dan pembangunan sebenarnya sudah sangat menurun sejak tahun 1980-an. Banyak kritik yang diajukan oleh akademisi dari negara asalnya sendiri, terutama bahwa gerakan ini sangat “naif dan etnosentris.”¹¹ Gerakan ini dinilai gagal untuk melihat realitas di negara berkembang dan hanya bercermin pada kondisi di negara maju yang jelas berbeda kesejarahannya.

Namun, perlu dicatat bahwa walau sebagai diskursus akademik semangat gerakan ini menurun, prakteknya masih diterapkan di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia. Francis Botchway mengidentifikasi bentuk lain dari gerakan ini, yaitu proyek “Good Governance” dari lembaga keuangan internasional, sementara Carol V. Rose mengistilahkannya sebagai “Gerakan Hukum dan Pembangunan Baru”.¹²

Bagaimana dengan di Indonesia? Gagasan untuk memodernkan sistem hukum Indonesia dengan mentransplantasikan perangkat hukum negara maju dilakukan melalui bantuan teknis. Amerika Serikat misalnya, dalam menerjemahkan program yang disebutkan di atas memberikan asistensi melalui *US Agency for International Development* (USAID). Program USAID di Indonesia antara lain meliputi demokratisasi, desentralisasi, dan pertumbuhan ekonomi. Proyek reformasi hukum difokuskan pada perbaikan sektor yudisial dan diletakkan di bawah program demokratisasi. Sementara penerapan gerakan hukum dan pembangunan dapat dilihat jelas justru pada program ekonomi yang mencakup isu pembangunan hukum ekonomi. Salah satu gambaran jelasnya dapat ditemukan dalam tujuan dari proyek *Economic Law and Improved Procurement Systems* (ELIPS), yang merupakan proyek utama dalam program pembangunan hukum ekonomi:

[T]o improve Indonesia's economic law and procurement systems in order to decrease the costs and risk of business transactions, reduce barriers to private investment, and support

more efficient government procurement of goods and services.¹³

Kemudian dikatakan pula:

The World Bank, the International Monetary Fund, the Asia Development Bank, and bilateral aid agencies such as USAID are all placing increasing resources into legal reform programs. The extensive experience of these international aid agencies with diverse development projects has led them to the conclusion that without an appropriate legal and institutional infrastructure in place, deregulation and structural reforms are unlikely to lead to improved economic performance.¹⁴

Implementasi proyek ELIPS antara lain sebagai berikut.¹⁵

1. Pengembangan Hukum, yang bertujuan mengadopsi hukum ekonomi modern dan membantu pemerintah untuk melakukan peningkatan-peningkatan di bidang hukum ekonomi. Kegiatan yang dilakukan dalam konteks “pengembangan hukum” ini adalah penelitian dan perumusan berbagai undang-undang baru yang terkait dengan ekonomi dan memberikan kursus perumusan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting training*) di bidang ekonomi.
2. Pelatihan Hukum, yang mencakup: kerja sama dengan Konsorsium Pendidikan Tinggi Hukum untuk merumuskan 20 silabi baru di Universitas Indonesia yang berkaitan dengan hukum ekonomi, menyusun materi pengajaran untuk 10 mata kuliah hukum ekonomi, memberikan kursus singkat di bidang hukum ekonomi di seluruh Indonesia, dan mendatangkan profesor-profesor dari AS untuk mengajar hukum ekonomi dan mengembangkan materi pengajaran di bidang ekonomi.

Kontribusi gerakan hukum dan pembangunan pada dunia hukum Indonesia sudah terlihat setelah penerapannya selama sekitar 30 tahun dalam proyek-proyek di atas dan semacamnya. Bukan hanya dalam hal transplantasi langsung

hukum yang neo-liberal, melainkan juga membentuk kader-kader hukum yang berpola pikir “modern”.

3.2. Gerakan Konstitusionalisme Baru (*New Constitutionalism*)

Neo-liberalisme dalam konteks hukum dapat dilihat dari hukum dan peraturan yang berorientasi neo-liberal: ekonomi pasar dan minimalisasi peran negara dalam ekonomi. Tendensi ini dalam bidang hukum juga dipotret oleh banyak ahli hukum. Salah satu terminologi yang diperkenalkan adalah apa yang disebut “*new constitutionalism*” yang dipahami sebagai “rangkaiian perubahan politik dan konstitusional yang terkait dengan rekonstitusi dan perlindungan modal dalam skala dunia.”¹⁶ Konstitusionalisme di sini dipahami bukan sebagai konstitusi sebagai undang-undang dasar tertulis sebagaimana umum dikenal, melainkan pembentukan hukum (dari kata “*to constitute*”) secara luas, termasuk terjemahan politik dan yudisial atas konstitusi maupun produk hukum lainnya seperti perjanjian-perjanjian internasional.

New Constitutionalism dikatakan sebagai inisiatif untuk “mengunci secara politis reformasi neo-liberal dalam rangka stabilitas ekonomi makro, perlindungan hak-hak kebendaan (*property rights*) dan mobilitas modal.”¹⁷ Ia merupakan alat dalam skala nasional untuk mendorong mobilitas modal dalam skala global. *New Constitutionalism* tampil dalam berbagai bentuk kebijakan, seperti perubahan berbagai kebijakan dalam rangka penerapan WTO dan berbagai kontrak dagang multilateral dan bilateral.

Batas-batas negara dilihat sebagai hambatan bagi pergerakan modal. Karenanya, perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian di tingkat nasional yang bertujuan memberikan kerangka pengaturan yang menjamin mobilitas modal dengan memisahkan ekonomi dari politik. Intinya adalah “pemisahan ekonomi dan politik”. Proyek pemisahan dua

ekonomi dan politik dilakukan dalam tiga tingkat. *Pertama*, penyesuaian aparatur negara untuk membuat pemerintah bertindak sebagai fasilitator, dan bergerak dalam konteks, pasar dan disiplin pasar.¹⁸ *Kedua*, proses untuk menciptakan pasar, yang mendorong efisiensi pertukaran komoditas tanah, modal, dan buruh di satu sisi, dan mendorong kompetisi dengan mengadopsi kebijakan liberal di bidang ekonomi makro di sisi lainnya.¹⁹ *Ketiga*, proses penyesuaian alokasi yang dihasilkan oleh komodifikasi modal. Proses ini termasuk melindungi pasar dari: (1) kontradiksi yang dihasilkan oleh komodifikasi modal, seperti peraturan kehati-hatian (*prudential regulations*) bagi bank; (2) kontradiksi dan dislokasi yang terkait dengan komodifikasi tanah, seperti perlindungan lingkungan; dan (3) kontradiksi dan dislokasi yang terkait dengan komodifikasi tenaga kerja, seperti jaring pengaman sosial.²⁰

Tahap pertama telah terjadi di Indonesia misalnya dengan adanya penerapan SAP dari IMF untuk mengubah proses yudisial terhadap transaksi ekonomi. Maka dibuatlah penyesuaian dalam struktur organisasi negara dengan adanya peradilan niaga, yang pendiriannya diamanatkan oleh Letter of Intent dari IMF. Diperkenalkan pula lembaga-lembaga baru dalam negara di bidang ekonomi seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yang merupakan hasil godakan dari asistensi beberapa negara, terutama Amerika Serikat dan Jerman. Reorganisasi negara memang tidak selalu berarti negatif, analisis Gill di sini mencoba menunjukkan adanya upaya reorganisasi negara untuk memisahkan soal ekonomi dari soal politik dan membuat negara bergerak dalam disiplin pasar yang berorientasi efisiensi. Tahap kedua terlihat jelas dengan adanya perubahan rejim pengaturan HAKI untuk menerapkan TRIPs, dibukanya keran investasi asing dan perubahan kebijakan di bidang pasar modal. Sementara tahap ketiga terlihat dari serangkaian program dalam Letter of Intent pemerintahan Indonesia kepada IMF: penguatan peraturan kehati-hatian dalam perbankan yang sesuai dengan Basle Committee's Core Principles of banking

supervision, perubahan struktural di bidang pengelolaan lingkungan, dan penguatan program jaring pengaman sosial.²¹

Keseluruhan upaya di atas telah menciptakan rangka hukum yang positif bagi neo-liberalisme.

4. Penutup

Apa yang diuraikan di atas sama sekali tidak baru. Dalam suatu kesimpulan singkat, globalisasi mempengaruhi kebijakan melalui pembentukan dan penerapan hukum dan kebijakan yang dilakukan dalam ruang yang dibuat terbuka dan liberal. Di sini masuklah kepentingan-kepentingan yang dominan, ideologi dominan neo-liberal dalam proses globalisasi. Layaknya sebuah dominasi, pendukung neo-liberal sudah melakukan upaya-upaya yang menyeluruh, mulai dari penciptaan kader-kader di bidang hukum, hingga bentuk konkrit transplantasi hukum. Negara dan proses pembentukan kebijakan sudah *dibuat* untuk mendukung pencapaian globalisasi.

Sekarang tinggal bagaimana kita melihat dan menyikapinya: apakah kepercayaan bahwa pertarungan bebas dalam ruang pembentukan hukum dan kebijakan mau dilihat sebagai *site of struggle* tanpa perombakan di tingkat struktur mau dipelihara? Ataukah tidak? ■ ASPADA

(Endnotes)

¹ "Orang Dayak Menggugat!" (Potret Buram PT. Indo Muro Kencana/Aurora Gold Australia), dari Situs Internet Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), <<http://www.jatam.org/indonesia/case/imk/>> (dikutip 19 Oktober 2003).

² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 9 (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), hlm. 131.

³ Lihat Antonio Gramsci, *Prison Notebooks*, (London: Lawrence and Wishart, 1971).

⁴ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, (Chicago and