

Akses untuk Keadilan dan Pembaruan Hukum Indonesia: Perspektif Hak Asasi Manusia

Oleh:

R. Herlambang Perdana Wiratraman *

Abstract: This article focuses on assessing access to justice and legal reform, especially under the World Bank projects which have been introduced to Indonesia after the financial crisis in 1997, and analyzes its impact on human rights and constitutional system. It attempts to deconstruct mainstream discourse and practice of access to justice in Indonesia and criticize its connection with donor-driven legal reform issues which are importantly assessed by using a human rights perspective. By deconstructing the presence and absence of the World Bank's projects of access to justice and legal reform in Indonesia, it will sketch a legal dynamic between text and context, particularly in assessing market friendly human rights paradigm under the flag legal reform.

The major descriptions of this article are trying to answer whether in the development process of legal reform, society or public can access substantially to justice. By putting an example of PHI (Industrial Relation Court), the findings of these analyses indicate that the projects on access to justice systematically hegemonized and softly hijacked state and non-state institutions in Indonesia, particularly through bridge institutions which mystified the power asymmetry. The absence of this discourse and its practice is the issue of state obligation under a human rights framework which is shifted to unjust, formalistic and designated access to justice. Unfortunately, these are not only attacking the roots of problems, but also subverting human rights.

Key words: Access to Justice / Legal Reform / World Bank / Human Rights

Pendahuluan

Perkembangan hukum Indonesia telah mengalami pergeseran-pergeseran konfigurasi relasi kekuasaan dalam sepuluh tahun terakhir. Pergeseran ini ditandai dengan sejumlah catatan penting di dalamnya. Setidaknya ada dua hal, Pertama, secara substantif, produk-produk hukum telah dirombak secara menyeluruh dalam segala aspek dan hirarkinya. Awal jatuhnya Soeharto di tahun 1998, telah dibarengi dengan perubahan melalui empat kali amandemen konstitusi Indonesia dalam kurun waktu 1999-2002, yakni menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, tidak sedikit perundang-undangan masa Orde Baru yang berwatak represif telah dibatalkan, diubah maupun diganti untuk mengadaptasi kepentingan publik yang kian luas.

Kedua, pergeseran pula terjadi secara struktural dalam soal kelembagaan negara dan model pengisian jabatannya, baik di wilayah kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, inflasi lembaga negara terjadi. Setidaknya telah ada 50 lembaga negara dibentuk dengan berbagai nama, seperti badan, komisi, lembaga, unit, dan lain sebagainya. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Yudisial (KY) merupakan institusi negara yang bisa dikatakan cukup berhasil dalam konteks perubahan tersebut. Begitu pula menyeruaknya calon independen dalam pemilihan kepala daerah, yang kini meramaikan proses demokrasi elektoral di tingkat lokal. Kekuasaan legislatif di tingkat pusat pun diwarnai dengan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang memungkinkan representasi politik tanpa partai politik. Sementara kekuasaan yudisial telah diubah dengan pembentukan kewenangan uji materi undang-undang terhadap UUD 1945 yang dimiliki Mahkamah Konstitusi, mekanisme pengawasan hakim dengan hadirnya Komisi Yudisial, serta sejumlah peradilan khusus, seperti Pengadilan Tipikor, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Niaga, dan lain sebagainya.

Tentunya, dengan kedua indikator perubahan hukum ini, reformasi (hukum) dinilai telah mengalami sejumlah kemajuan yang secara politik memberikan kontribusi demikian besar dalam membangun sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih mengakomodasi kepentingan publik. Hal ini ditandai pula oleh besarnya semangat mengusung ide-ide ketatapemerintahan yang baik (*good governance*), dorongan untuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia yang lebih maju, serta lahirnya kekuatan gerakan moral yang sistematis dalam upaya pemberantasan korupsi di berbagai level pemerintahan dan sektor-sektor publik lainnya. Bolehlah dikata, apresiasi atas perubahan tersebut bisa menjadi bagian penting dan kemajuan lebih baik pasca rezim otoritarian Soeharto.

Meskipun demikian, penting untuk dilihat secara lebih dalam, apakah di tengah proses “kemajuan” pembaruan hukum tersebut terdapat akses keadilan bagi publik? Pertanyaan ini relevan untuk memastikan apakah publik atau rakyat dapat memanfaatkan perubahan hukum dan institusinya secara lebih baik serta berkeadilan.

Tulisan berikut akan menguraikan secara khusus, tinjauan hak asasi manusia atas wacana dan proyek akses untuk keadilan dalam konteks politik ekonomi pembaruan hukum Indonesia yang sangat dominatif dikembangkan dalam paradigma (ekonomi) neo-liberalisme.

Akses untuk Keadilan

Dalam kurun dasawarsa terakhir, wacana akses untuk keadilan (*access to justice*) sepertinya cukup populer mengiringi pembaruan hukum di Indonesia. Akses untuk keadilan dipromosikan secara masif oleh lembaga atau negara donor dalam kerangka

pembaruan hukum, baik dalam skema hibah maupun utang luar negeri.¹ Wacana tersebut ‘menumpang’ program reformasi dan *good governance*, yang memang sedari awal sangat dominan mewarnai politik Indonesia.

Salah satu yang paling dominan menggulirkan program akses untuk keadilan dalam konteks Indonesia adalah Bank Dunia. Bank Dunia tidak saja memiliki proyek dan menjalin sejumlah kerjasama dengan para pihak, baik negara maupun non-negara, melainkan kekuatan injeksi pendanaannya yang demikian besar untuk mengendalikan proses transmisi proyek-proyek akses untuk keadilan yang dimilikinya (Wiratraman 2007). Proyek-proyek ini masih terus berjalan hingga saat ini di sejumlah negara – yang disebutnya sebagai – berkembang dan transisi, di bawah bendera program pembaruan ‘*Law and Justice Institutions*’, yang dalam pelaksanaannya didukung oleh sejumlah departemen khusus di dalam Bank Dunia, utamanya *the Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM)*, *the World Bank Institute (WBI)*, *Private Sector Development (PSD)*, *Environmentally and Socially Sustainable Development (ESSD)* dan *the Legal Vice-Presidency (LEG)*.

Dalam konteks Indonesia, kerjasama Bank Dunia ini sangat mudah dilihat dari perannya bersama negara atau lembaga donor lainnya melalui Kemitraan Indonesia untuk Pembaruan Ketatapemerintahan (*Partnership for Governance Reform*), atau disingkat Kemitraan. Melalui Kemitraan, arus utama wacana dan kendaraan disiapkan, khususnya diantara proponent neoliberal yang mengakomodasi jaringan-jaringan kerja pro-demokrasi, serta mempertemukannya dengan institusi-institusi strategis negara. Arus utama wacana sengaja direproduksi dalam rangka memastikan bahwa ‘kebenaran’ dan ‘klaim pengetahuan’ atas proyek-proyek pertemuan multi-pihak menjadi lebih nyaman ditumpangi dengan program-program strategis yang ramah dengan keperluan pasar bebas (*market friendly strategy programs*). Proses [representasi] demokratis dalam Kemitraan merupakan salah satu prasyarat dan prosedur mutlak yang dibutuhkan untuk melegitimasi transplantasi ide-ide pembaruan, yang salah satunya adalah pembaruan hukum.

Selain menggunakan kendaraan proyek Kemitraan, Bank Dunia pula mendisain institusi strategis yang bekerja di lapangan melalui pembentukan *Justice for the Poor*, yang berkantor di pusat kota Jakarta. Melalui institusi *Justice for the Poor*, Bank Dunia sesungguhnya mempopulerkan ide strategis akses untuk keadilan, khususnya pada rakyat miskin. Fokusnya adalah mempromosikan ide pemajuan hak asasi manusia dan pengurangan kemiskinan melalui bantuan teknis hukum, yang mana ide akses untuk keadilan menjadi primadona atau proyek unggulan yang melekat di dalam setiap programnya. Tidaklah jauh berbeda dengan Kemitraan, *Justice for the Poor* telah pula membentuk suatu model baru serta wacana hak-hak asasi manusia di Indonesia yang berparadigma ramah pasar bebas (*market friendly human rights paradigm*).

¹ Pembaruan hukum diinisiasi melalui program pembaruan ketatapemerintahan (*Governance Reform*). Berdasarkan laporan Bank Dunia, program ini didanai melalui IDF (Institutional Development Fund) yang membiayai pelatihan-pelatihan peningkatan keterampilan hukum dan pengelolaan badan peradilan agar lebih efektif bekerja. Pada 26 Juni 2001, IDF telah mengucurkan program tersebut sebesar US\$ 350,000 (World Bank 2004: 78).

Dengan kerangka kerja demikian, terlihat Bank Dunia memiliki kendaraan yang bermesin ganda, yang keduanya berfungsi cukup efektif dengan skema pendanaan yang memadai untuk membentuk dan mengendalikan segala proyek pembaruan hukum, institusi dan ketatapemerintahan yang menopang keperluan transmisi neoliberalisme dalam pembangunan di Indonesia.

Apa sesungguhnya secara substantif program-program pembaruan hukum yang menyertakan ide akses untuk keadilan, sebagaimana yang diusung oleh Bank Dunia?

Pertama, bahwa program-program pembaruan hukum tidak saja menyertakan ide akses untuk keadilan, melainkan *dibarengi* oleh agenda pembangunan lainnya dengan sejumlah wacana seksii, semacam pengurangan kemiskinan, demokrasi elektoral (dalam proses pemilu), gerakan anti korupsi, *good governance*, *Rule of Law*, partisipasi, dan turunan-turunan dari wacana tersebut.² Agenda-agenda tersebut, tentu saja, pula diperlukan untuk mengefisiensi percepatan iklim pasar bebas, sehingga secara mudah ‘judul’ agenda-agenda tersebut bisa diterima oleh semua pihak sebagai agenda bersama. Sayangnya, agenda-agenda yang demikian ofensif dalam transisi politik Indonesia dibungkus rapi dengan demokratisasi politik ketatapemerintahan, termasuk relasi Kemitraan dan *Justice for the Poor* yang rapi (baca: menyilaukan) dibangun bersama dengan melibatkan tokoh-tokoh utama masyarakat sipil. Situasi yang demikianlah yang disebut menyilaukan posisi para pihak yang sejatinya tidak seimbang, terutama bagi mereka yang menjadi korban ketidakadilan dengan posisi mereka yang mengemban proyek-proyek akses untuk keadilan.

Kedua, bila disimak dari definisinya, akses untuk keadilan diartikan sebagai, “*Access by people, in particular from poor and disadvantaged groups to fair, effective and accountable mechanisms for the protection of rights, control of abuse of power and resolution of conflicts. This includes the ability of people to seek and obtain a remedy through formal and informal justice systems, and the ability to seek and exercise influence on law-making and law-implementing processes and institutions*” (Bedner 2004).³ Definisi yang demikian, memang masih terlalu luas dan menimbulkan multitafsir. Meskipun demikian definisi ini sangatlah komprehensif dan pula memperhatikan peran hukum non-negara dan proses informal sebagai bagian penting dalam melahirkan akses untuk keadilan. Persoalannya adalah, definisi yang baik ini berada dalam konteks posisi kerangka kerja makro Bank Dunia yang telah rapi menegaskan arah pembaruannya, sehingga akses untuk keadilan dalam kerangka kerja operasional (mikro) seolah diletakkan dalam perangkap proseduralistik semata (*access to formal justice*).

² Dalam situs Bank Dunia disebutkan, ada sejumlah program yang dijalankan bersama dalam rangka ‘Law and Justice Institutions’, yakni: *Rule of Law and Development, Law Reform, Justice Reform, Specific Justice Reform Strategies*. Agenda turunannya, meliputi: *Law Making, Legal Framework for Justice Reform, Sector Specific Law, Law and Gender, Reforming Courts and the Judiciary, Reforming other Justice Sector (Ombudsman, Police, General Attorney, etc.)*, *Legal Education and Training, Legal Professionals*. Vide: World Bank (2008) *Law and Justice Institutions*, <<http://go.worldbank.org/UXYGDB43Z0>> (diakses pada 12 November 2008).

³ Definisi ini diambil dari pemikiran Adriaan Bedner, yang kemudian banyak dipergunakan oleh akademisi maupun organisasi non-pemerintah, serta Bank Dunia yang mengutip pemikiran tersebut.

Ketiga, penentuan disain operasional program akses untuk keadilan tidak berangkat dari konteks ketidakadilan yang nyata terjadi di lapangan. Karena di luar konteks, akses untuk keadilan tidak sungguh-sungguh merespon dan menangani akar masalah yang sedang dihadapi rakyat miskin. Misalnya, pilihan lokasi program yang dilakukan oleh *Justice for the Poor* untuk mempromosikan akses untuk keadilan didasarkan pada ‘analisis di belakang meja’, dan bilamana dihasilkan dari proses penelitian, penelitian yang dijalankannya pun selalu berkoneksi dengan kasus-kasus tertentu yang dibiayai oleh Bank Dunia, seperti proyek PPK (Program Pengembangan Kecamatan) atau P2KP (Proyek Pengentasan Kemiskinan Perkotaan) (Justice for the Poor 2005: 7, 2006: iv). Hal ini diakui pula oleh konsultan Bank Dunia, bahwa memang sengaja ditempatkan di tengah proyek Bank Dunia agar program-programnya bisa terus diawasi.⁴ Persoalan sengketa tanah misalnya, kasus-kasus hukum yang menjadi model penyelesaian sebatas sengketa tanah yang tidak struktural sifatnya. Kasus-kasus penggusuran tanah rakyat untuk proyek-proyek pembangunan atau kasus tanah warisan Orde Baru dan melibatkan struktur negara yang lebih tinggi, justru dihindari oleh proyek akses untuk keadilan tersebut. Padahal, penggusuran secara besar-besaran tersebut telah melahirkan proses pemiskinan yang luas di masyarakat lokal.

Keempat, akses untuk keadilan dalam bingkai pembaruan hukum diposisikan sebagai hal yang tidak terpisahkan dengan elemen-elemen konstitutif lainnya sebagai prasyarat pembangunan. Ia menjadi suatu platform dimana rakyat miskin bisa memiliki suara yang setara dan di saat bersamaan sekaligus menjadi tulang punggung suatu sistem kapitalis, dimana sistem hukum diperlukan untuk memajukan pembangunan politik dan ekonomi. Sehingga bisa dipastikan, bahwa program akses untuk keadilan dalam versi ini bukanlah tidak jelas secara konseptual, melainkan kontradiktif dan tidak memiliki keberpihakan terhadap rakyat miskin. ‘Pengurangan Kemiskinan’ (*poverty reduction*) dalam programnya, sebenarnya merupakan upaya manipulatif untuk memindahkan perhatian atas sumber atau akar masalah sesungguhnya dari kemiskinan itu sendiri. Di titik inilah masalah mendasar dari program akses untuk keadilan, yakni, ia absen angkat bicara di saat program-program yang memiskinkan justru terjadi di sekitarnya. Misalnya, akses untuk keadilan tidak mendiskusikan secara tajam dan mendalam isu privatisasi yang berdampak pada marginalisasi rakyat miskin, atau proyek Bank Dunia di sektor ketenagakerjaan yang mengusung kelenturan pasar buruh (*labour market flexibility*). Contoh nyata dari skenario ini akan dijelaskan khusus dalam studi khusus pada bagian berikutnya.

Kelima, Bank Dunia, melalui kendaraan Kemitraan dan *Justice for the Poor* beserta proyek-proyeknya mengenai akses untuk keadilan telah pula menunjukkan wacana dan trend hak-hak asasi manusia yang berparadigma ramah liberalisasi pasar. Sebagaimana kita ketahui bahwa isu hak-hak asasi manusia semakin universal sifatnya, dan oleh

⁴ Bambang Soetono (*Justice for the Poor/Decentralization Support Facility-World Bank consultant*), interview, Jakarta, 9/5/2006. Dalam penelitian lapangan, operasionalisasi proyek Bank Dunia tersebut tidak lebih sebagai alat kontrol Bank terhadap penyelenggara negara, hanya menggunakan ‘tangan orang lain’, agar proyeknya diketahui berjalan secara layak ataukah tidak. Ironisnya, keseluruhan pembiayaan asistensi teknis pemantauan ini dibebankan kepada rakyat!

sebabnya, kini peran [dan sekaligus wacana] hak asasi manusia menjadi komoditas penting dalam transaksi ekonomi dan politik di berbagai belahan dunia di masa sekarang dan masa depan. Meskipun demikian, reproduksi wacana hak asasi manusia pun tidak luput dari proyeksi yang ramah terhadap kepentingan liberalisasi pasar. Sehingga, ide-ide hak asasi manusia yang disemaikan merupakan proses pewacanaan yang telah dibonsai oleh kepentingan dominatif neoliberal. Dalam konteks ini, peran negara dikurangi atau ditarik mundur, kebebasan hak asasi manusia menjadi suatu hak-hak yang demikian liberal dan merupakan kompetisi bebas! Dan jenis hak asasi manusia pun diseleksi agar tetap memungkinkan bersimbiosis mutualisma dengan agenda-agenda ekonomi dan politik neoliberal. Misalnya, program reformasi peradilan diperlukan untuk mendukung hak-hak publik atas fair trial, hak untuk berpartisipasi dan hak atas informasi yang didukung untuk memperluas kontrol publik atas penyelenggaraan negara yang akuntabel, tidak korupsi dan memiliki komitmen *good governance*, serta jaminan atas kebebasan pers atau media.

Pendekatan Institusionalisme dalam Pembaruan Hukum

Sepanjang satu dasawarsa setelah Soeharto tumbang, memang, institusi-institusi negara ikut mengalami krisis dan ambruk atas kredibilitasnya seiring dengan terkikisnya otorianisme yang mengurat-akar sepanjang puluhan tahun. Sehingga, pilihan reformasi kelembagaan negara menjadi tidak terhindarkan. Reformasi kelembagaan ini dilakukan melalui, baik perbaikan atau perubahan sistem kelembagaan tersebut, maupun pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru.

Dalam proses reformasi kelembagaan ini, yang menarik, justru menjadi pintu masuk bagi proponen neoliberal untuk terlibat lebih jauh dalam pewacanaan sistem ketatanegaraan dan ketatapemerintahan baru! Lihat saja, betapa banyak sekali institusi (Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia) maupun negara donor (USAID, JICA, EU) yang terlibat dan sekaligus memberikan suntikan pendanaan besar yang turut menyukseskan reformasi ini.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, program ‘akses untuk keadilan’ juga tidak tertinggal dalam menopang program besar reformasi kelembagaan, dengan maksud bahwa bagaimana kelembagaan negara yang diciptakan itu bisa memberikan peluang bagi publik secara sama, tanpa diskriminasi, dan adil.

Meskipun demikian, salah satu persoalan mendasar program akses untuk keadilan yang diusung tersebut adalah interpretasi atas proses menciptakan keadilan dari akses institusional semata (*institutional approach*). Dominannya pendekatan institusional yang demikian melahirkan pandangan yang kurang proporsional terhadap akar masalah dari tidak bekerjanya suatu lembaga negara itu sendiri, atau mungkin tidak berfungsinya kewenangan-kewenangan strategis kelembagaan.

Mengapa demikian? Pertama, tata pemerintahan melalui serangkaian program pembaruan hukum sebagai spirit perubahan, tidak melihat bahwa masalahnya justru dalam disain ‘ketatapemerintahan’ itu sendiri yang memang memalingkan muka dari problem kiblata pemerintahan yang selalu setia pada pasar. Tidak begitu mengherankan bahwa kebijakan-

kebijakan penyelenggara negara lebih bertumpu dan mengutamakan pada perlindungan investasi dibandingkan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Misalnya kebijakan privatisasi sejumlah badan publik di sektor sumberdaya alam, badan usaha negara, dan pula badan pendidikan, merupakan bagian dari tuntutan ketatapemerintahan yang mengabdikan diri pada iklim liberalisasi pasar.

Kedua, pendekatan institusional menghendaki tata representasi politik ketatapemerintahan yang diisi melalui proses demokratis, atau bukan dihasilkan dari proses kolusi ataupun nepotisme sebagaimana masa Soeharto lampau. Pemilu merupakan sarana kunci demokrasi dalam konteks ini. Proses politik melalui pemilu bisa diperebutkan oleh siapapun, tanpa melihat latar belakang aktor-aktor politiknya. Tentunya, pendekatan representasi politik pemilu menjadi penting, apalagi melihat catatan sejarah kooptasi politik negara di masa lalu. Meskipun demikian, proses representasi politik yang demikian harus diimbangi dengan penciptaan kontrol publik yang luas, dengan menggunakan sarana-sarana populer yang memungkinkan publik memperoleh akses informasi dan keseimbangan kekuasaan. Yang terjadi sekarang, sarana-sarana populer bagi publik justru termarginalisasi, [sengaja] digantikan oleh struktur-struktur formal hirarkis yang memampatkan aspirasi publik.

Ketiga, pendekatan institusional dalam pembaruan hukum pula tanpa memperhitungkan peran atau tanggung jawab negara yang seharusnya lebih memosisikan dirinya menjadi bagian penting atau mendasar sifatnya untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Sejak amandemen kedua UUD 1945 di tahun 2000, khususnya Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5), telah menegaskan mandat bagi negara, utamanya pemerintah untuk memajukan dan menegakkan hak asasi manusia. Namun, mandat ini seolah tak berfungsi secara bermakna bagi masyarakat atau tidak dijalankan sebagaimana rumusannya, karena institusi-institusi negara yang dihadirkan maupun ketentuan-ketentuan hukum yang diproduksi justru menjadi bagian dari penghancuran hak-hak rakyat secara sistematis dan terinstitusionalisasikan (atau terlembagakan). Salah satu kasus yang nyata dirasakan hingga sekarang adalah pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004. Secara khusus, kasus ini akan diuraikan berikut dengan catatan problematika mendasar yang diakibatkan oleh suatu proses pembaruan hukum negara.

Studi Kasus: Pengadilan Hubungan Industrial

Badan baru peradilan khusus bagi perselisihan hubungan industrial (PHI), merupakan institusi yang dilahirkan dari kerangka normatif yang dimandatkan oleh Bagian Kedelapan Pasal 136 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Kemudian, dibentuklah secara khusus diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI).⁵

⁵ Secara teori perundang-undangan, pembentukan suatu badan/institusi pengadilan tidaklah dalam suatu undang-undang, melainkan dengan undang-undang. PHI merupakan badan peradilan, yang seharusnya dibentuk dengan undang-undang khusus sebagaimana disebutkan secara tegas dalam judul undang-undang tersebut (misalnya: Undang-Undang tentang Pengadilan Hubungan Industrial).

Awal pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) dilandasi oleh semangat penyelesaian yang mengoreksi model penyelesaian masa lalu (mekanisme P4D/P4P), diharapkan memenuhi asas cepat, tepat, adil dan murah. Namun, dalam prakteknya justru menunjukkan sebaliknya, buruh menjadi tidak berdaya menghadapi proses peradilan yang demikian lama, rumit, sangat formal, dan ternyata sangatlah mahal akibat harus mengeluarkan biaya-biaya prosedural peradilan, datang dari tempat tinggalnya ke peradilan (yang terkadang jaraknya sangat jauh) dan sekaligus menjamurnya pungutan liar.

Permasalahan terbesar yang dihadapi dalam mengimplementasikan PHI adalah mekanisme peradilan ini menjadi model yang menyokong paradigma liberalisme – sebagaimana dipersyaratkan oleh lembaga maupun negara donor -- yang mengutamakan fleksibilitas pasar buruh (*labour market flexibility*). David Trubek (2006) menyatakan bahwa ketika lembaga donor [neoliberalis] menyadari untuk memilih hukum sebagai sarana menciptakan kondisi bagi kelancaran mekanisme pasar, maka saat itulah lembaga donor sepakat untuk melakukan investasi dalam pembaruan hukum dimana *rule of law* menjadi tujuan utamanya. Karena posisinya yang sentral tersebut, lembaga peradilan menjadi magnet utama program bantuan donor.⁶

Paradigma liberalisasi yang demikian melahirkan upaya reduksi terhadap peran negara dalam memajukan perlindungan dan pemenuhan hak-hak buruh, bahkan negara kian dibatasi campur tangannya. Akibatnya, ide-ide liberal seperti penyelesaian bipartit (buruh-majikan) dalam hubungan ketenagakerjaan dan kemudian membawa proses penyelesaian melalui mekanisme peradilan justru prakteknya menjadi ancaman dan pelemahan bagi kaum buruh dalam menghadapi kasus-kasus hukumnya.

Konsekuensi paradigma ini akhirnya menggeser urusan tanggung jawab hukum negara terhadap publik secara luas menjadi urusan privat atau keperdataan yang mekanisme penyelesaiannya melalui model liberal di pengadilan, sehingga inilah sumber dari penindasan hak-hak buruh yang secara nyata terjadi dan dibenarkan oleh aturan perundang-undangan (*legalized*). Sejak lahirnya Undang-Undang No. 2 Tahun 2004, pelanggaran hak-hak normatif atas undang-undang ketenagakerjaan menjadi bisa disengketakan ke PHI. Sengketanisasi urusan-urusan publik yang demikianlah merupakan kerancuan dan kekacauan dalam sistem hukum PHI.

Menyerahkan perselisihan hubungan industrial pada mekanisme hukum PHI - yang saat ini menjadi kanal bagi upaya penyelesaian perselisihan - sama halnya dengan: (i) Pemerintah tidak lagi menjadi bagian penting dalam upaya perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia; (ii) Mengasumsikan hukum dan perangkat infrastrukturnya (khususnya PHI) bekerja independen/mandiri, bersih atau bebas dari mafia peradilan; (iii) Menghilangkan ruang-kesempatan negosiasi, terutama pergeseran dari kesempatan untuk secara kolektif melakukan negosiasi atau pembelaan oleh kalangan gabungan serikat

⁶ Program bantuan bagi peradilan hingga kini telah melampaui jumlah bantuan yang diberikan pada sektor hukum lainnya, dan ini belum pernah terjadi dalam sejarah Indonesia (Rosita 2008).

buruh; (iv) Anggapan bahwa posisi buruh dan majikan adalah seimbang, sehingga keduanya dianggap bisa secara otomatis kemampuan menjalankan prinsip-prinsip hukum dan beracara.

Ada sejumlah faktor yang menjadi masalah utama dan mendasar sifatnya yang berpotensi menghambat pelaksanaan PHI secara lebih adil: *Pertama*, Penerapan Hukum Acara Perdata sebagai hukum acara di PHI. Penerapan hukum acara perdata melahirkan kerumitan dan kesulitan bagi buruh, karena buruh bagaimanapun memiliki keterbatasan teori, pengetahuan dan keterampilan hukum dalam beracara di pengadilan. Sepanjang hukum acara perdata (HIR/RBG) digunakan dalam hukum beracara di PHI, maka dapat dipastikan buruh lebih banyak dirugikan karena kepentingan dan hak-haknya terbentur mekanisme prosedural tersebut.

Kedua, beban biaya beracara di PHI. Faktor ini diakibatkan oleh dua hal, yakni (i) Menyangkut biaya perjalanan menghadiri sidang-sidang. Dalam kasus-kasus yang telah ada, sidang berjalan lebih dari 16 kali, hal tersebut juga menimbulkan ketidakefektifan dan pemborosan bagi buruh. Hal ini diakui pula oleh sejumlah aparat Dinas Tenaga Kerja tentang sisi lemah bagi buruh ketika mengeluarkan biaya ekstra non-formal. Banyak kasus menunjukkan buruh terpaksa menghentikan gugatannya dan menerima dengan terpaksa damai dengan pengusaha akibat biaya perjalanan yang besar dan waktu yang lama ditempuh oleh seorang buruh untuk menyelesaikan kasusnya. (ii) Menyangkut pungutan liar atau biaya ekstra yang dibebankan pada buruh. Sebenarnya dalam pasal 58 Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 telah ditentukan bahwa dalam proses beracara di PHI, pihak-pihak yang berperkara tidak dikenakan biaya, termasuk biaya eksekusi. Hal ini berlaku untuk gugatan yang nilainya tidak melampaui Rp. 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah). Namun dalam praktek, terlampau banyak sekali pungutan atau syarat bayar untuk mengakses informasi, melengkapi barang bukti, dan bahkan pungutan liar di pengadilan.

Ketiga, sebagai konsekuensi dari suatu putusan hakim PHI, seringkali eksekusi atau sita tidaklah bisa dijalankan atau ditegakkan. Misalnya, eksekusi berupa mempekerjakan buruh/pekerja seringkali tidak dipenuhi pihak pengusaha, karena memang tidak ada sanksi hukum yang mengikat bagi pengusaha untuk menolak mempekerjakan kembali. Termasuk atas sita jaminan tertentu yang sulit implementasinya di lapangan, karena keberpihakan PHI beserta jajarannya tidak begitu merespon kerugian hak-hak buruh.

Keempat, ada keterputusan informasi atas proses PHI. Hal ini secara khusus menyangkut putusan yang telah diproses dalam PHI yang tidak diberikan salinannya kepada Disnaker, karena tiadanya prosedur formal untuk memberikannya pada Disnaker. Akibatnya, peran Disnaker menjadi kurang optimal memantau perkembangan kasus dan terbatas untuk melakukan pengawasan, khususnya untuk membantu hak-hak buruh yang dilanggar.

Kelima, PHI tidaklah mencerminkan prinsip-prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, sebagai prinsip hak asasi manusia yang sama sekali tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun (Wiratraman dkk, 2007). Namun, pembentukan PHI telah merefleksikan kepentingan liberalisme pasar dan kaum pemodal besar yang

menginginkan ‘kemudahan’ dalam sengketa hukum, yang tentunya, mekanisme peradilan jauh lebih berkepastian (hukum) untuk menghadapi buruh sekaligus lebih menguntungkan bagi keperluan investasi. Politik institusionalisme yudisial yang sekadar menuruti kepentingan pasar bebas jelas bagi buruh merupakan bentuk ketidakadilan dan penghancuran nasib buruh, sehingga prinsip-prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak menjadi tidak hadir dalam segenap prosesnya.

Sekali lagi, belajar dari studi kasus PHI yang demikian, maka problem paradigmatik (neoliberalisme) yang memang lebih menggunakan pendekatan institusional untuk pembaruan hukum, khususnya melalui pembentukan badan peradilan baru yang menggantikan mekanisme tanggung jawab pemerintah, mengakibatkan buruh semakin *gampang* dilanggar hak-hak dasarnya. Bagi buruh, bukannya akses untuk keadilan yang diperoleh, melainkan ancaman struktural nan sistematis atas perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasarnya!

Paradigma HAM dan Subversi atas Tafsir Keadilan

Pesan penting dari proyek-proyek akses untuk keadilan dalam pembaruan hukum di Indonesia adalah, bekerjanya teknologi dan rasionalitas atas kelahiran paradigma baru mengenai hak asasi manusia yang ramah terhadap pasar bebas (*market friendly human rights paradigm*). Dominasi paradigma HAM yang demikian ditopang oleh kekuatan ekonomi politik utama yang menghendaki penarikan peran negara dari urusan-urusan publik. Di sisi lain, kesadaran publik secara luas seperti disilaukan dengan program-program kooptatif yang mampu membutakan sekaligus mengajaknya beranjak menjauh dari akar masalah, konflik, dan pemiskinan.

Reproduksi wacana hak asasi manusia, akses untuk keadilan, *good governance*, pengurangan kemiskinan dan lain sebagainya, menjadi mesin penghalus dari proses-proses marginalisasi dan perangkap pelanggaran hak-hak dasar. Publik tidak lagi mudah menangkap perbedaan-perbedaan wacana dominan tersebut secara kritis, apalagi orientasi pasar yang dipersyaratkan dalam kebijakan pembaruan hukum Indonesia.

Padahal, sebagaimana Bank Dunia menginjeksikan proyek-proyek tersebut telah membangun secara rapi agenda dan implementasi kebijakan ekonomi politik di berbagai belahan dunia, tak terkecuali Indonesia. Kendaraan politik Bank Dunia, Justice for the Poor, sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dengan program globalnya dalam *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)*. PRSPs harus diimplementasikan sebagai suatu syarat untuk menerima pinjaman utang. Berdasarkan laporan organisasi non-pemerintah, Focus on Global South (Bangkok), PRSPs telah mentransplasikan kebijakan-kebijakan berorientasikan pasar, perdagangan dan investasi terbuka, rezim keuangan, dan mendesakkan pelucutan peran negara terhadap perusahaan-perusahaan negara [meskipun menguasai hajat hidup orang banyak] (Chavez and Guttal 2003: 13-14).

Hal ini menunjukkan bahwa ada kontradiksi atau pertentangan secara inheren bagaimana mungkin proyek-proyek hak asasi manusia, akses untuk keadilan, *good governance*, pengurangan kemiskinan dan lain sebagainya, difasilitasi dan dikembangkan sebatas

beriringan dengan liberalisasi pasar dan pertumbuhan ekonomi tinggi bila secara struktural telah menyingkirkan hak-hak rakyat serta proses pemiskinannya terus terjadi. Ekonomi politik neoliberal dalam konteks kekinian telah menjelaskan paradigma baru hak asasi manusia dan sekaligus subversi terhadap keadilan, yang sebenarnya hanya berubah-ubah kemasan produk politiknya (Guttal 2000; Jubille South et al. 2001; Chavez and Guttal 2003; Johnston 2005: 138).

Oleh sebab itu, tidak begitu mengherankan para pendukung neoliberal yang kini duduk dalam pemerintahan, dengan dukungan teknokrat dan akademisi serta partai politik buah dari demokrasi elektoral, absen untuk menyuarakan secara lantang, jeli, memilah dan melawan proses pemiskinan ekonomi yang diakibatkan oleh kapitalisme global. Hukum, sebagai produk kompromi politik, merupakan alat yang efektif untuk memuluskan wacana dominan yang muncul sebagai kesantunan dari suatu penggelapan terminologi kontradiktif dan krisis mendasar ketatapemerintahan.

Subversi terhadap keadilan ini semakin diperparah oleh masih bekerjanya sisa-sisa organ-organ politik predatorik yang kini masih bertahan, berkonspirasi dan berkuasa di pemerintahan maupun parlemen, nasional maupun lokal, yang senantiasa meneguk keuntungan dari prosesi politik yang disediakan oleh demokrasi elektoral tadi. Lepas dari apakah kekuatan predatorik dalam kekuasaan negara berselingkuh ataukah tidak dengan proponent neoliberal yang dominatif dalam mendisain ekonomi politik makro, keduanya memanfaatkan teknologi dan rasionalitas dalam mistifikasi kekuasaan tidak seimbang, mengakibatkan semakin banyak hak-hak asasi manusia yang diatur dalam hukum dasar secara terang dilanggar.

Dengan demikian, apa yang telah disebutkan secara luas [baca: dikomoditaskan] sebagai 'kemajuan' atau pula akses untuk keadilan dalam pembaruan hukum di Indonesia selama satu dasawarsa terakhir, adalah semu dan tidak sungguh-sungguh berhasil mentransformasikan jaminan substansial penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

Daftar Pustaka

Bedner, Adriaan (2004) *Towards Meaningful Rule of Law Research: An Elementary Approach*. Leiden: VVI (Van Vollenhoven Institute), Unpublished.

Chaves, Jenina Joy Malaluan and Shalmali Guttal (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers: A Poor Package for Poverty Reduction*. Bangkok: Focus on Global South.

Guttal, Shalmali (2000) *The End of Imagination: The World Bank, The International Monetary Fund and Poverty Reduction*. Bangkok: Focus on the Global South.

- Johnston, Deborah (2005) "Poverty and Distribution: Back on the Neo-Liberal Agenda?", in Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston (ed), *Neo-Liberalism: A Critical Reader*. London: Pluto Press.
- Jubille South, Focus on the Global South, AWEAPON, and Centro de Estudios Internacionales (2001) *The World Bank and The PRSP: Flawed Thinking and Failing Experiences*. Bangkok: Focus on the Global South, 16 November 2001.
- Justice for the Poor (2005) *Menciptakan Peluang Keadilan: Laporan Atas Studi "Village Justice in Indonesia" dan Terobosan dalam Penegakan Hukum dan Aspirasi Reformasi Hukum di Tingkat Lokal*. Jakarta: Justice for the Poor-World Bank.
- Justice for the Poor (2006) *Keadilan Tak Bisa Menunggu: Studi Kasus Masyarakat Desa Mendorong Tegaknya Keadilan*. Jakarta: Justice for the Poor Project-World Bank.
- Rosita, Tita (2008) Mengkaji Ulang Konsep *Rule Of Law* Dalam Pembaruan Peradilan Di Indonesia, makalah *Konferensi Konperensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi dan Tirani Modal: Panel Tirani Modal, Hukum dan Ketatanegaraan*, diselenggarakan atas kerjasama Human Rights Law Studies (HRLS) Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 5-7 Juli 2008, FISIP UI, Jakarta.
- Trubek, David M (2006) "The 'Rule of Law', in *Development Assistance: Past, Present and Future*", in David M. Trubek and Alvaro Santos eds; *The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2007) *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Bangkok: Office of Human Rights and Social Development, Mahidol University.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana, Zendy Wulan Ayu, Rosa Ristawati (2007) "Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial dari Perspektif Fair Trial dan Hak Asasi Manusia", *Laporan Penelitian Hukum*. Surabaya: DIPA TA. 2007, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- World Bank (2004) *Initiatives in Legal and Judicial Reform*. Legal Vice Presidency-World Bank.
- World Bank (2008) *Law and Justice Institutions*, <[http://go.worldbank.org / UXYGDB43Z0](http://go.worldbank.org/UXYGDB43Z0)> (diakses pada 12 November 2008).

*** R. Herlambang Perdana Wiratraman**
Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia,
Fakultas Hukum Universitas Airlangga.