

## GOOD GOVERNANCE DAN PEMBARUAN HUKUM DI INDONESIA: REFLEKSI DALAM PENELITIAN SOSIO-LEGAL<sup>1</sup>

**Herlambang P. Wiratraman**

Pengajar Fakultas Hukum Universitas Airlangga,  
PhD Researcher, Faculteit der Rechtsgeleedheid, Universiteit Leiden  
herlambangperdana@yahoo.com

### **Abstrak**

Dalam dekade terakhir pasca Soeharto, Good Governance (GG) telah sering mendengar seperti 'mantra' GG tampaknya mudah diucapkan banyak bicara, formal, dan tumbuh menjadi cita-cita politik yang dominan serta konstitusional dan publik wacana administrasi besar yang telah berakar dalam hukum, kebijakan, dan pendidikan tinggi. Seperti ayam yang berkokok di pagi hari, is terns berbicara di pagi hari, lebar kotak bibit 'governance', seperti 'tata kelola kehutanan yang baik', 'tata kelola keuangan yang baik', 'good university governance', dan banyak lainnya. GG, dalam konteks itu, tampaknya seperti nutrisi yang tepat untuk mengatasi kelemahan sistem hukum Indonesia, birokrasi yang korup, dan kepemimpinan politik predatorial.

Dalam hal ini, harus dilihat lebih dekat, apa yang sebenarnya keunggulan yang dimiliki saat GG adalah berbicara? Jelas, hukum adalah salah satu alat untuk memastikan pengoperasian mantra dalam pelaksanaannya, dan didasarkan pada penelitian utama yang dilakukan pada tahun 2005-2006, dengan fokus pada isu Reformasi Hukum dengan menerapkan pendekatan sosio-legal.

Akibatnya, penelitian ini memberikan fakta yang berbeda atau bahkan bertentangan dengan cita-cita bangunan politik atau diformalkan atau terwujud hukum dan kebijakan. Sebagai contoh, satu studi menunjukkan bahwa GG dalam konteks reformasi hukum di Indonesia sebenarnya sangat menakutkan dan melemahnya jaminan hak asasi manusia. Hukum, khususnya produk legislasi dan lembaga, serta transmisi mesin yang dominan dalam mengadvokasi pasar bebas (pasar reformasi hukum ramah gratis). Mungkin, kesimpulan tidak populer di tengah-tengah pidato ejaan bising GG dan proyekproyeknya. Namun demikian, Indonesia saat ini menunjukkan kelanjutan dari korupsi besar-besaran, pelanggaran HAM, impunitas dan semua situasi non-perlindungan dalam sistem hukum Indonesia.

**Kata Kunci :** Pembaharuan Hukum, Reformasi Hukum, Pendekatan Sosio Legal

### **Abstract**

*In the last decade post Soeharto, Good Governance (GG) has been often heard like a 'mantra'. GG seems easily uttered talkative, formalized, and grew into a dominant political ideals as well as major constitutional and public administration discourse which have rooted in law, policy, and higher education. Like a rooster*

---

<sup>1</sup> Diambil dari presentasi Pelatihan Socio-Legal, Epistema, Jakarta, 15-16 April 2013. Diolah kembali untuk keperluan Jurnal di Mahkamah Agung

*crowing in the morning, he continued to speak out in the mornings, wide box spawn 'governance, such as 'good forestry governance, 'good financial governance, 'good university governance, and many others. GG, in that context, seems like an appropriate nutrition to overcome the weakness of the Indonesian legal system, corrupt bureaucracy, and the predatoric political leadership.*

*In this regard, it should be viewed more closely, what is actually superiority owned when GG is talked? Obviously, the law is one of the tools to ensure the operation of the mantra in its implementation, and based on master research conducted in 2005-2006, focusing on the issue of the Law Reform by applying a socio-legal approach.*

*As a result, this study gave the fact which is different or even contrary to the ideals of political buildings or formalized or materialized law and policy. For example, one study showed that the GG in the context of legal reform in Indonesia actually very sinister and weakening the guarantee of human rights. Law, especially product of legislation and institutions, as well as its machinery transmission are dominant in advocating free market (free market friendly legal reform). Perhaps, the conclusions is not popular in the middle of the noisy speech spelling of GG and its projects. However, Indonesia today shows the continuation of massive corruption, violation of human rights, impunity and all the non protection situation in the Indonesian legal system.*

**Keywords :** *Good Governance, Law reform, Sosio Legal approach*

## **1. Mengapa Good Governance?**

Sungguh mengesankan perkembangan ketatanegaraan Indonesia hari ini. Sejak reformasi bergulir, jumlah kelembagaan negara yang dibentuk baru mencapai lebih dari 70 lembaga, baik di bawah pilar kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudisial. Demokrasi sendiri berjalan menempuh rute prosedural yang sarat dengan politik representasi liberal pemilu, tanpa bisa lagi mengidentifikasi keperluan mendasar bagi pemenuhan kesejahteraan sosial.

Desentralisasi melahirkan penyebaran korupsi yang kian sistematis, rapi dan menjadi keseharian politik dan hukum. Elit-elit lokal predatorik yang merampok sumberdaya alam dengan ditopang kebijakan diskriminatif, represif, dan kekuatan aliansi politik-ekonomi yang dominan. Dalam rangka merawat kepentingan aliansi tersebut, desentralisasi pula menyuburkan 'privatized gangsters' untuk menjaga keberlanjutan kepentingan.

Hak asasi manusia, sekalipun di awal telah melengkapi suasana konstitusionalisme UUD RI 1945, dalam prakteknya hak-hak asasi manusia pun diseleksi untuk menuruti kebutuhan liberalisasi pasar dan pelanggaran terus saja terjadi. Kekerasan, pemiskinan, pelemahan penegakan hukum, dan impunitas masih saja dominan di Republik ini.

Salah satu wacana yang paling atraktif, ofensif, dan pada akhirnya terformalisasi dalam wacana dan hukum ketatanegaraan adalah good governance. Ia hadir seperti mitos, yang begitu gampang dipercaya baik oleh pengambil dan pelaksana kebijakan, kaum intelektual dan celakanya, sebagian besar rakyat.

Rasa penasaran inilah yang menggerakkan, apa yang sebenarnya 'good' dalam 'good governance', dan mengapa? Apa hukum berikut institusi (hukum) yang

dipergunakan untuk mentransmisikan wacana itu? Apakah is juga memperbincangkan atau mengupayakan perlindungan dan pemenuhan HAM, ataukah tidak? Bilamana good governance kuat ditancapkan, mengapa situasi yang disebut di muka masih saja kerap terjadi?

Penasaran kian bertambah tatkala kawan Rival Gulam Ahmad (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan/PSHK), menghadiahi sebuah buku yang ditulis Rita Abrahamsen,<sup>2</sup> yang diberikannya saat jumpa di suatu pendidikan hukum kritis untuk petani miskin di Kendal, Jawa Tengah, tahun 2005. Buku yang berangkat dari studi di empat negara Afrika itu menginspirasi untuk mengkontekstualisasi dalam konteks Indonesia, dan mempertegas keterkaitannya dengan hukum.<sup>3</sup>

## 2. Socio-Legal: Awal Ketertarikan

Menyadari sedari awal, kajian hukum perundang-undangan tidaklah cukup menjawab pertanyaan tersebut. Ditambah pula, interaksi personal dalam mengembangkan program di HuMa saat itu (Program II: Pengembangan Pemikiran Kritis tentang Hukum, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis), mendapati situasi yang memang tidak mungkin untuk tidak mendayagunakan disiplin ilmu lain untuk memahami hukum dan penegakannya.

Sekalipun demikian, penelusuran dalam rangka penelitian good governance setidaknya dilandasi atas tiga hal :

*Pertama*, pertanyaan itu sendiri kunci yang mengarahkan pada metodologi yang lebih presisi. *Kedua*, menempatkan kajian socio-legal menjadikan lebih memungkinkan menjangkau segala disiplin ilmu, memberdayakan segala teori sosial (politik dan ekonomi) untuk membedahnya, sekaligus mendapatkan argumentasi yang lebih melegakan. *Ketiga*, dibuat dalam kerangka master thesis program HAM dan Pembangunan Sosial, sehingga jelas tak memungkinkan studi hukum doktrinal semata.<sup>4</sup>

Salah satu obyek yang hendak dikaji adalah isu *legal reform* dalam kerangka *good governance* di Indonesia. Karena isu legal reform demikian luas, maka untuk memastikan proses dan hasilnya lebih dalam, dipilih sejumlah legal reform yang berkaitan dengan isu hak buruh (ketenagakerjaan). Apalagi, waktu yang tersedia dalam proses penelitian dan menulis adalah 4 bulan kerja. Tentunya, pula disadari ada keterbatasan dalam prosesnya, atau bahkan hasil yang dikemukakan.

---

<sup>2</sup> Abrahamsen, Rita (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York : Zed Books.

<sup>3</sup> Keterkaitan dengan hukum ini yang kurang mendapat perhatian dalam studi Abrahamsen (2000).

<sup>4</sup> Untuk alasan ketiga ini, saya harus berterima kasih kepada Prof Soetandyo Wignyosoebroto, yang merekomendasikan ambil program master di Mahidol University, yang dibilangnya saat itu sebagai "menyeberangi ilmu, melintasi pengalaman berbeda...". Sekalipun tak memungkinkan sekadar penelitian hukum normatif atau doktrinal, dalam proses perumusan penelitian hingga ujian senantiasa melibatkan penguji dari Fakultas Hukum.

### 3. Tinjauan Hukum Perundang-undangan

Dalam proses penelitian, kajian hukum perundang-undangan beserta kebijakan merupakan titik awal berangkat penyelidikan. Kompilasi atas norma terkait *good governance*, HAM dan isu ketenagakerjaan dikumpulkan. Bahan hukum ini penting untuk kemudia dipetakan sejarah, konteks dan perdebatan yang melatarbelakangi kelahirannya.

Analisis hukum dilakukan terhadap bahan-bahan tersebut, dengan pertanyaan utama: Apa landasan hukum tentang *good governance*? Bagaimana hukum menjelaskan *good governance* ke dalam aturan implementasi / operasionalnya? Isu apa saja yang terkait dengan *good governance*?

Sungguh, berbasis bahan dan analisis tersebut, terlihatlah bentangan norma, asumsi, isu, institusi, kewenangan, aturan lebih rendah, serta mekanisme yang keseluruhannya berkaitan dengan isu *good governance*. Ini merupakan modal awal dalam melucuti '*good governance*' dalam kebijakan dan konstruksi perundang-undangan.

### 4. Membongkar Mitos

Dengan mudah kita menyaksikan atau mendengar dari dekat bahasa santunan elok '*good governance*', tetapi dengan sangat gampang pula di sekitar kita terlihat centang perenang terjadi korupsi sistematis, legalisasi suap antar lembaga kekuasaan, pelanggaran hak asasi manusia dan kebijakan imperial lainnya. Sepertinya, beda tipis antara apa yang disebut dengan '*good*' (baik) dengan '*had*' (buruk) atau '*poor*' (miskin) dalam tata kelola pemerintahan, karena keduanya berjalan seiring bak lintasan rel kereta yang didisain kuat menancap dengan tantalan' teori dan mistifikasi kekuasaan, yang keluar masuk stasiun mengangkut (baca: memperdagangkan) penumpang sebanyak-banyaknya. Persis seperti '*good governance*' yang diinjeksikan dari negara satu ke negara lain yang menebarkan pengaruh tentang kebenaran absolut pengelolaan urusan negara (ketatanegaraan).

Uniknya, tak lama berselang, mitos ini kian beranak-pinak dalam sejumlah mitos lainnya yang membuat teori-teori yang menopang di bawahnya sangatlah absurd, latah dan menggelikan karena telah jauh meninggalkan substansi serta paradigma ketatanegaraan. Lihat saja, '*good sustainable development governance*' (Partnership Initiatives 2002), '*good financial governance*' (Soekarwo 2005), '*good environmental governance*' (Wijoyo 2005: 44), '*good coastal governance*', dan lain sebagainya.

Kritik terhadap *good governance* bukanlah hal yang barn, karena banyak studi atau riset yang telah dilakukan untuk membongkar wacana ini dalam berbagai pendekatan, baik itu pendekatan politik, ekonomi, sejarah, hukum, sosiologi internasional, hubungan internasional dan pendekatan disiplin ilmu lainnya (Abrahamsen 2000; Bello 2002, 2005; Bendana 2004; George 1995; Parasuraman, et. al. 2004; Pieterse 2004; Quadir et al. 2001; Robinson 2004; Selznick 1969; Gathii 1998; Hosen 2003).

Bank Dunia merupakan pencetus gagasan yang memperkenalkannya sebagai 'program pengelolaan sektor publik' (*public sector management program*), dalam

rangka penciptaan ketatapemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan (World Bank 1983: 46). *Good governance* dalam konteks ini merupakan suara pembangunan. Sebagai suara pembangunan, sesungguhnya is lebih menampakkan pendisiplinan demokrasi atau model ketatapemerintahan tertentu. Krisis di Afrika telah membawa pesan demikian jelas dalam mencetuskan suatu konsep baru mengenai '*governance*' untuk menentang apa yang disebut Bank Dunia sebagai suatu '*crisis of governance*' atau '*bad governance*' (World Bank 1992). Pengalaman Afrika pasca krisis utang dan perang dingin telah menggambarkan latar dari suatu iklim umum dalam menyokong pasar bebas dan demokrasi liberal, dan hal ini telah secara dahsyat menunjukkan betapa *good governance* sebagai pemaksaan politik hukum oleh negara industrialisasi maju dan agen internasional (termasuk lembaga maupun negara donor) dalam membentuk ketatapemerintahan pasar (Abrahamsen 2000; Stokke 1995; Gathii 1998).

Dalam konteks Asia, proyek-proyek *good governance* sesungguhnya telah lama diperkenalkan ke sejumlah negara, utamanya ke negara-negara yang memiliki ketergantungan atas bantuan hutang luar negeri. Proyek tersebut sama sekali tidak mempedulikan rezim yang berkuasa adalah rezim yang koruptif dan diktatorial. Di Indonesia, pada awal tahun 1990an sudah mulai diperkenalkan model ketatapemerintahan yang ramah terhadap kepentingan pasar, melalui skenario program penyesuaian struktural. Meskipun demikian, saat Soeharto masih berkuasa, proyek-proyek yang dikembangkan di Indonesia praktis gagal dan tidak bisa dipertanggungjawabkan. Bahkan korupsi yang dilakukan atas bantuan hutang luar negeri tersebut diketahui Bank Dunia, namun Bank Dunia melakukan pembiaran atas hutang-hutang yang dikorupsi tersebut. Inilah yang disebut '*criminal debt*' (hutang kriminal), yang ironisnya harus dibayar oleh rakyat dan dibebankan pada generasi bangsa pasca Soeharto (Winters 1999; 2002).

Jadi apa yang disebut sebagai 'bantuan' oleh Bank Dunia, sebenarnya merupakan proses sistematis penghancuran yang tidak hanya ditujukan pada rakyat saat rezim Soeharto berkuasa, melainkan pula ongkos 'pelanggaran kekuasaan diktator' yang memiliki konsekuensi panjang terhadap jutaan rakyat Indonesia di masa-masa berikutnya. Dalam situasi demikian, terlihatlah dengan jelas bahwa '*good governance*' bersahabat dengan mekanisme-mekanisme siluman yang tidak berkepentingan atas demokratisasi dan hak asasi manusia.

Tekanan Bank Dunia dalam urusan pembaruan ketatapemerintahan kian menguat disuntikkan setelah terjadinya krisis finansial di Asia di paruh akhir 1990an. Praktek dan justifikasi Bank Dunia melalui diagnosa antara ketatapemerintahan yang 'buruk dan baik' menjadi wacana utama dalam mempengaruhi faktor-faktor kegagalan dalam konteks krisis tersebut, dan ini persis seperti apa yang telah dilakukan sebelumnya di Afrika pada 1980an.

Seining bersama dengan gerakan reformasi yang dilakukan oleh mahasiswa tahun 1998, seolah proponent neo-liberal diberi 'pintu masuk' untuk kembali menanamkan proyek-proyeknya (juga melalui utang) kepada pemerintah. Ratusan juta dolar dikucurkan untuk pemerintah dalam membiayai pembaruan kebijakan dan institusi politik, hukum dan ekonomi, sehingga tak terelakkan bahwa *good*

*governance* menjadi arus utama pembaruan birokrasi dan hukum sebagai penopang proyek ketatapemerintahan tersebut.

Desentralisasi yang terjadi di awal reformasi telah memuluskan dan menyuburkan wacana *good governance*, karena is menjadi sesuatu yang seksi, segar, populer, dan diucapkan secara berulang kali baik oleh pejabat tinggi hingga level yang paling rendah di daerah. Tak terkecuali, agenda-agenda gerakan menjadi ikut pula termoderasi dan mempercayai *good governance* sebagai obat mujarab bagi tatanan birokrasi politik-ekonomi Indonesia. Akademisi dan organisasi non-pemerintah pun latih mengucapkan wacana tersebut sebagai ikon barn yang menemani demokratisasi. Sejak reformasi bergulir, telah lahir banyak pusat studi maupun proyek-proyek *good governance* yang dipesan melalui perguruan tinggi, dari mulai isu yang lekat dengan pembaruan hukum, pembaruan peradilan, desentralisasi, penganggaran, hingga soal *legal drafting*. Begitu juga organisasi non-pemerintah yang secara kuat pula mentransmisikan gagasan *good governance* melalui isu yang tidak jauh berbeda.

Mengapa transmisi wacana *good governance* tersebut demikian kuat diusung oleh Bank Dunia dan kemudian ditransplantasikan dengan rapi oleh agen-agen negara maupun non-negara? Kita bisa mulai membedahnya dari sisi konseptual, dan lalu dilanjutkan dengan memetakan bagaimana kerangka konseptual tersebut menjadi sangat dominan dipaksakan ke negara-negara selatan, termasuk di Indonesia.

Dalam laporannya tahun 1989, Bank Dunia telah mengekspresikan gagasan "Upaya untuk menciptakan suatu kemampuan lingkungan dan untuk membangun kapasitas-kapasitas akan dibuang bila konteks politik tidak mendukung. Pada akhirnya, pemerintahan yang baik memerlukan pembaharuan politik. Ini berarti suatu tindakan bersama melawan korupsi dari tingkat paling tinggi hingga paling rendah. Hal ini dapat dilakukan dengan menata suatu contoh baik, dengan memperkuat pertanggungjawaban, dengan mendukung debat publik, dengan memelihara suatu pers bebas. Ini juga berarti membantu perkembangan akar rumput dan organisasi non-pemerintah seperti serikat petani, perkumpulan-perkumpulan, dan kelompok-kelompok perempuan" (World Bank 1989).

Dengan langgam bahasa yang hampir sama, Bank Dunia telah menyatakan pula, "*Good governance* dilambangkan dengan dapat diperkirakan (*predictable*), terbuka (*open*) dan pembuatan kebijakan yang tercerahkan (*enlightened policy-making*), suatu birokrasi diilhami dengan bertindak etos professional dalam pemajuan fasilitas publik, rule of law, proses-proses transparan, dan masyarakat sipil yang kuat berpartisipasi dalam kepentingan publik. Ketatapemerintahan yang miskin (*poor governance*) di sisi lain dikarakteristikan dengan pembuatan kebijakan yang sewenang-wenang, birokrasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, sistem perundangan yang tidak adil dan tidak bisa ditegakkan, penyalahgunaan kekuasaan eksekutif, suatu masyarakat sipil yang tidak bisa menikmati kehidupan publiknya dan korupsi yang meluas." (World Bank 1994: vii).

Dalam mengkampanyekan *good governance*, Bank Dunia telah memprogramkan suatu program pembelajaran dan telah memperkenalkan konsep ketatapemerintahan, *Good governance* merupakan suatu manual yang didefinisikan sebagai implementasi efektif kebijakan dan provisi pelayanan yang responsive terhadap kebutuhan-kebutuhan warganya. *Good governance* melekat pada kualitas, seperti akuntabilitas, responsif, transparan, dan efisiensi. Ia mengasumsikan kemampuan pemerintah untuk mengelola sosial, perdamaian, jaminan hukum dan tatanan, mempromosikan dan menciptakan kondisi-kondisi yang perlu untuk pertumbuhan ekonomi dan mamastikan suatu level minimum jaminan sosial (World Bank 2002). Definisi yang demikian sesungguhnya telah tetap dan secara kuat dipertahankan untuk menyokong aturan main bahwa membuat pasar bekerja secara efisien dan lebih problematikanya, Bank Dunia mengoreksi kegagalan pasar (Bank Dunia 1992).

Sejumlah dokumen tersebut memperlihatkan bahwa pendekatan yang digunakan oleh Bank Dunia, khususnya dalam menegaskan isu-isu penting akuntabilitas, sesungguhnya ditujukan dalam rangka mengupayakan pembaharuan untuk stabilitas politik dan pembangunan ekonomi yang diperlukan dalam proses liberalisasi pasar. Konsep politik ekonomi yang demikian sesungguhnya berfokus pada model demokrasi liberal dan liberalisasi ekonomi, dan *good governance-nya* pun merupakan model neo-liberal, yakni '*good governance free market assistance*' (Wiratraman 2006).

Watak *neo-liberalisme good governance* dapat dilihat dari sasaran-sasarannya yang senantiasa berpusat pada efisiensi pengelolaan sumberdaya dan menopang pasar bebas. Elemen-elemen kuncinya adalah akuntabilitas, *rule of law*, transparan, dan partisipasi. Sungguh, elemen-elemen ini juga menjadi kebutuhan masyarakat Indonesia di tengah euforia reformasi, namun elemen kunci tersebut sebenarnya menyimpan rencana besar untuk melucuti peran-peran negara di sektor publik dan menggantikannya dengan peran dominan swasta atau privat. Urusan perlindungan hak-hak asasi manusia bukanlah urusan yang penting dalam skema *good governance* ini, meskipun mandat tanggung jawab hak asasi manusia bertumpu pada peran utama negara (vide: Pasal 281 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Amandemen). *A contrario*, berarti, *good governance* yang demikian hanya akan menempatkan posisi pasar secara dominan, dan urusan-urusan publik yang dimaksudkan pun telah diseleksi (baca: dipangkas) berbasis pada iklim liberalisasi pasar.

### 5. Good Governance dan HAM: Inkoheren plus Subordinasi

Dalam riset disimpulkan bahwa *Good Governance* tak ubahnya semacam teknologi peluruhan kedaultan rakyat. Selain bentuknya yang imperatif dan penuh dengan mitos 'kebaikan', *good governance* juga menggunakan teknologi yang dalam prakteknya justru mensubordinasi atau bahkan bertentangan dengan upaya pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Ia seperti mantra dalam sirkuit pembangunan yang membentuk ketatapemerintahan politik dalam abad globalisasi.

Bagaimana teknologi ini bekerja dan berpengaruh dalam mensubordinasi hak-hak asasi manusia? Pertama, munculnya *good governance* tidak terpisahkan dengan tekanan untuk liberalisasi pasar dalam bentuknya yang lebih santun. Oleh sebabnya, *good governance* sekarang lebih tampil dalam diskursus hak asasi manusia, namun terseleksi dan mengharuskan ramah terhadap pasar (*market friendly human rights paradigm*). Meskipun banyak yang berpendapat bahwa *good governance* sangat terkait dengan upaya maju hak asasi manusia, namun dalam sejumlah penelitian dan kajian membuktikan sebaliknya. Mulai dan konstruksi wacana, paradigma, dan rancangan *good governance* yang ditampilkan dengan dominan *neo-liberalisme* yang memaksakan negara-negara selatan mengikutinya, sungguh dinamika antara teks dan konteksnya memperlihatkan penyingkiran hak-hak rakyat banyak. Apa yang kita saksikan sekarang ini, *good governance* merupakan teknologi mendisiplinkan demokrasi melalui kerangka hukum untuk pembangunan. Uniknya, teknologi dipergunakan secara latah baik bagi kalangan pemerintahan itu sendiri maupun di luar pemerintahan, seperti organisasi non-pemerintah, pusat studi kampus, jurnalis dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya. Teknologi transplantasi gagasan *good governance* kian mulus disebabkan persinggungan keinginan perubahan dalam konteks reformasi tidak bisa dijelaskan dengan gampang, mana yang terbilang 'baik' dan mana yang terbilang 'buruk', karena teknologi wacana ini memberikan perangkat di segala lini untuk mengerucut pada proses-proses liberalisasi pasar.

Di kalangan intelektual kampus, barangkali memang *good governance* telah banyak diajarkan melalui diktat-diktat perkuliahan (utamanya kajian ketatapemerintahan dan ketatanegaraan), karena tidak sedikit akademisi dan pusat-pusat studi di perguruan tinggi yang penuh dengan kesadaran mentransmisikan gagasan neo-liberalisme ketatanegaraan melalui *good governance*. Dengan perspektif Derrida tentang '*difference*', *good governance* yang dilanggamkan oleh sejumlah pihak nampak seragam, tetapi agenda-agenda secara substansi dibaliknya sungguh berbeda, baik secara historis, konseptual, prinsip, dan narasi-narasinya. Tentunya, ketika memperbincangkan konsepsi dominan, wacana Bank Dunia lah yang paling kuat dan berpengaruh untuk lebih bisa menancap pada disain kebijakan pemerintahan, termasuk pembaruan hukum dalam konteks ketatanegaraan.

Kedua, teknologi yang digunakan untuk mentransmisikan *good governance* juga mendasarkan pada strategi mistifikasi kekuatan-kekuatan yang sebenarnya tidak berimbang. Bank Dunia tidak bekerja sendiri di Indonesia, is melibatkan pekerja-pekerja wacana yang memuluskan proyek-proyek pembaruan. Bantuan hukum dalam rangka pengurangan kemiskinan yang digencarkan Bank Dunia (melalui *Justice for the Poor*), juga digerojok dengan jumlah dana besar agar mesin promosi hak asasi manusia, anti korupsi, demokrasi, *rule of law*, partisipasi, dan lain sebagainya, kelihatan sungguh-sungguh ada dan bekerja, telah melengkap wacana paradigma hak asasi manusia ramah pasar.

Situasi pemiskinan struktural yang diakibatkan proyek Bank Dunia, seperti kebijakan fleksibilitas buruh dengan - salah satunya - hadirnya PHI yang

menyakitkan bagi buruh untuk beracara di pengadilan, proyek privatisasi, dan komersialisasi, tidaklah menjadi agenda bagi proponent neo-liberal. Dalam konteks inilah, mistifikasi wacana dan mesin institusional merupakan teknologi rasional yang secara sistematis memproduksi konsep 'kebenaran dan pengetahuan' *good governance*, merupakan cara menghaluskan penindasan neoliberal.

Ketiga, teknologi perundangan yang dibingkai dalam wacana *good governance*, dengan menggunakan doktrin rule of law sebagai prasyarat pembangunan ekonomi, dipergunakan untuk membenarkan imperialisme pasar. *Good governance* merupakan alat canggih menstipulasi mekanisme perubahan hukum dan institusi melalui kerangka hukum untuk pembangunan sebagai bentuk penjaminan kepentingan korporasi dan pemodal. Secara ideologi, promosi prinsip-prinsip liberalisasi pasar jauh lebih kuat dibandingkan perlindungan bagi rakyat miskin, dan hal ini sangat jelas terlihat dari upaya sistematis menarik peran-peran negara agar 'sumberdaya dan pengelolaannya lebih efisien'. Teknologi ini memperlihatkan dua hal: (i) *good governance* absen dalam upaya pemajuan hak asasi manusia, dan tidak segan-segan menggerogotinya dan mensubversinya dalam bentuk-bentuk kebijakan payung (semacam 'kerangka hukum untuk pembangunan'). (ii) *good governance* secara paradigmatis memindahkan peran-peran negara ke swasta atau privat, sehingga is memperlihatkan jalur yang berbeda dengan aspirasi hak asasi manusia, dan sekaligus membajak jalur yang ada untuk kian melemahkan perlindungan dan pemenuhan hak-hak.

Inilah apa yang publik percayai tentang kebaikan-kebaikan dalam *good governance*, yakni *good for governing neoliberal performance.*' Bila secara sistematis dilakukan dengan teknologi pembenaran melalui pembaruan peraturan perundang-undangan, maka telah terang bahwa *good governance* yang sangat menekankan proseduralisme melahirkan proses-proses pelanggaran hak asasi manusia yang difasilitasi oleh hukum yang ada atau dibentuknya (*legalized violations of human rights*). Dengan mitos ketatanegaraan (dan mantramannya) *good governance* yang mengusung agenda-agenda pembaruan, menjelaskan pada kita bahwa hukum ditempatkan sekadar alat kekerasan dan sekaligus pelumas menuju mekanisme pasar bebas.

Sebagai kesimpulan, sekaligus peringatan, bahwa *good governance* sebagai teknologi *neoliberal* telah benar-benar rapi disiapkan untuk meluruhkan kedaulatan rakyat melalui pintu pembaruan ketatanegaraan Indonesia. Pintu itu memang tidak 100 persen dipaksakan untuk dibuka, melainkan teknokrat liberal sendirilah dari produk rezim reformasi yang menawarkan diri dan bahkan mengajak seisi rumah untuk bermantra membukanya.

## **6. Penjelasan Sosio-Legal, Rengkuhan 'Kenikmatan' dalam studi hukum**

Melalui studi *socio-legal*, memang terjelaskan bahwa telah terjadi perubahan yang cukup banyak termasuk lompatan-lompatan pembentukan dan kerja kelembagaan negara yang kian melengkapi pencatatan politik kenegaraan Indonesia. Proyek-proyek hukum dilakukan secara serentak, mulai dari upaya

pembaruan hukum, pembaruan peradilan, dan pembaruan lembaga-lembaga negara lainnya

Dari sudut pandang *political economy of law*, nampak bahwa bagi Bank Dunia, hukum dan implementasinya dilihat sebagai faktor-faktor penting untuk memperkuat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan sistem pasar bebas, salah satu elemen prinsip *good governance* adalah '*legal framework for development*' (kerangka perundang-undangan untuk pembangunan) (World Bank 1992). Dalam kerangka perundangan yang demikian, *rule of law* adalah konsep utama yang secara instrumental dan substansial penting, karena is mengkonsentrasikan pada keadilan (*justice*), kejujuran (*fairness*) dan kebebasan (*liberty*). Bank Dunia menegaskan suatu sistem hukum yang 'fair', yang kondusif untuk menyeimbangkan pembangunan (World Bank 1992: 29-30). Ini sebabnya, tidak terlampau mengejutkan, perspektif Bank Dunia dalam *good governance* terkait utamanya dengan kebutuhan-kebutuhan perundangan bagi aktor-aktor komersial dalam pasar (LCHR 1993: 53).

Pendapat cukup kritis dilontarkan dalam menganalisis hubungan antara *rule of law* dan kerangka perundangan untuk pembangunan dibawah agenda agenda *good governance* telah ditulis oleh Tsuma (1999). Menurutnya, Bank Dunia memulai mengarahkan proyek pembaruan hukum dalam 1990an ketika *good governance* menjadi bagian dari agenda pembangunan (World Bank 1992; 1995a). Kerangka perundangan untuk pembangunan ini sesungguhnya merupakan evolusi pro ek-proyek Bank Dunia, ketika Bank Dunia telah mempromosikan *good governance* sebagai sinonim dengan suara pengelolaan pembangunan (World Bank 1992: 1; Tshuma 1999: 79). Ini disebabkan Bank Dunia meletakkan doktrin *rule of law* sebagai suatu prasyarat untuk pembangunan ekonomi.

Bila kita lihat lebih jauh, perspektif *rule of law* dengan memperkuat prosedural dan institusional semata, dalam rangka menjamin stabilitas dan predikibilitas yang menjadi elemen mendasar suatu iklim usaha, adalah suatu perspektif yang lebih dipengaruhi oleh model Weberian dalam hukum. Weber (1978: 24-26) mengidentifikasi 4 jalan dalam orientasi aksi sosial: rasional secara instrumen, rasional nilai, memiliki daya pengaruh, dan tradisional. Ia telah mengargumentasikan bahwa prediktabilitas dan perhitungan dalam sistem perundangan adalah penting bagi pembangunan kapitalis. *Rule of law* sebagai prasyarat untuk liberalisme kapital adalah konversi segala bentuk produksi buruh, tanah dan modal — ke dalam komoditas-komoditas yang memiliki nilai daya tukar mereka dalam pasar (Tshuma 1999: 85). Dalam hal ini, konversi kapitalistik berarti proses transformasi ke dalam komoditas-komoditas yang menggunakan kekuatan paksa negara untuk merampas hak-hak rakyat dalam jumlah besar. Serupa dengan hal tersebut, Polanyi (1944) telah lama menekankan bahwa transformasi memiliki konsekuensi traumatik bagi mereka yang dirampas alat-alat produksinya serta mereka yang secara konsekuensi dipaksa untuk menjual tenaganya sebagai buruh hanya untuk bertahan hidup (Polanyi, dalam Tshuma 1999: 85).

Dalam konteks Indonesia, tekanan disain ketatanegaraan *neo-liberal* sangat jelas terlihat ketika upaya pembaruan hukum tidak meletakkan arah perubahannya

pada sistem yang lebih berkeadilan bagi rakyat banyak, melainkan lebih menuruti kepentingan atau selera pasar dalam penciptaan iklim usaha. Dalam soal pembaruan kelembagaan negara, hal ini bisa dicontohkan pada pembentukan institusi peradilan khusus bagi buruh melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI). Pembentukan mekanisme peradilan baru ini merupakan bagian dari proyek pembaruan peradilan (*judicial reform*) yang disponsori Bank Dunia dan bertujuan untuk sekadar meningkatkan 'wajah' perekonomian suatu bangsa. Sedangkan dalam soal pembaruan peraturan perundang-undangan, banyak kasus yang bisa dicontohkan, seperti lahirnya Undang-Undang Sumberdaya Air (UU Nomor 7 Tahun 2004), Undang-Undang Penanaman Modal (UU Nomor 25 Tahun 2007), Undang-Undang Ketenagakerjaan (UU Nomor 13 Tahun 2003).

Bagi Bank Dunia, proyek pembaruan peradilan adalah relevan bagi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi suatu bangsa, dan ini merupakan kunci sukses strategi peminjaman uang Bank pada suatu negara (Shihata 1995: 170; Armstrong 1998). Singkatnya, proyek pembaruan peradilan dilihat sebagai bagian penting upaya membuat sistem perundangan di negara berkembang dan selatan serta negara dengan ekonomi transisi lebih ramah pasar. Dalam implementasinya, upaya pembaruan ini dilakukan dengan segala bentuk cara mulai dari proses perencanaan dan perancangan kebijakan, merevisinya, mengajarkannya kepada menteri yang terkait dengan hukum dan perundang-undangan dan mengajaknya untuk berfikir lebih strategis dalam mendorong liberalisasi pasar. Sebagai suatu mesin perundangan, ini meyakinkan adanya kompetensi, etika, dan jaminan digaji secara profesional bagi mereka yang membentuk perundangan yang secara baik mendisain promosi aktifitas komersial (Posner 1998: 1; Severino 1999). Sejak 1994, Bank Dunia, Bank Pembangunan Inter-Amerika (*Inter-American Development Bank*) dan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*) telah menyetujui dan mengucurkan pinjaman bagi proyek pembaruan peradilan sebesar US\$ 500 juta di 26 negara (Armstrong 1998).

*Good governance* dalam konsepnya yang demikian, memperlihatkan hubungan sangat erat antara upaya-upaya pembaruan hukum (tepatnya pembaruan peradilan) dengan bagaimana menciptakan sistem keuangan yang 'sehat' bagi prasyarat liberalisasi pasar. Ia diupayakan untuk menjamin, bukan pada hak-hak masyarakat banyak, melainkan jaminan bagi pemodal yang melakukan investasi dan menggerakkan sumber dayanya dalam suatu mekanisme yang benar-benar efisien. Dalam konteks ini, kerangka hukum ditujukan untuk meyakinkan adanya jaminan hak-hak para kreditor dan bekerjanya fungsi peradilan untuk menegakkannya, arus informasi yang lebih bertanggung jawab, peraturan yang lebih kuat dan independen, khususnya bagi supervisi lembaga-lembaga keuangan (World Bank 2005: 8).

Terbentuknya Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia, sungguh bukan hal yang susah untuk diamati sebagai kepentingan *neo-liberal* yang dimainkan Bank Dunia, karena sejak awal Bank Dunia telah mendorong negara-negara yang berhutang untuk membuat aturan-aturan dan mekanisme hukum baru. Tidak saja

pada hukum perburuhan saja, banyak kebijakan peraturan barn yang terkait semacam peraturan investasi dan perdagangan, peraturan anti-korupsi, dan pembentukan peradilan usaha (niaga) yang kesemuanya ditempatkan dalam rangka menjalankan mesin legislasi bagi efektifitas pengucuran utang sekaligus meminimalisir resiko atau ketiadaan jaminan hak-hak atas kekayaan. Sekali lagi, *good governance* lebih bertumpu pada disain substantif kerangka hukum untuk (sekadar) liberalisasi pasar. Faktanya, justru berbahaya dan mensubordinasi hak asasi manusia.

Dengan hasil penelitian yang demikian, tentu terasa `kenikmatan' suatu studi yang berada dalam sisi lain suatu *mainstream* yang memandang *good governance* sebagai suatu hal yang baik atau tak bermasalah. Secara personal, tak hanya merasakan berada di sisi lain, tetapi sekaligus memahami hukum dan segala konteks, implementasi, strategi transmisi maupun injeksi, serta kontroversi dibaliknya. Tentu saja, temuan itu bisa jadi tak (mudah) populer di kalangan akademisi hukum, tetapi setidaknya, hasil kajian ini seolah menjadi *catatan kaki*' dari setiap norma, kebijakan, ketentuan beserta realitasnya soal *good governance*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamsen, Rita (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York : Zed Books.
- Abrahamsen, Rita (2004) "The Power of Partnership in Global Governance". *Third World Quarterly*, Vol 25, No. 8, 1453-1467, 2004.
- Armstrong, Patricia (1998) *Selected World Bank, Judicial and/or Legal Reform Projects*. New York: Lawyer's Committee of Human Rights.
- Bello, Walden (2002) *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. London: Zed Books.
- Bello, Walden (2005c) *Dilemmas of Domination, The Unmaking of the American Empire*. New York: Metropolitan Books, Henry Holt and Company.
- Bendana, Alejandro (2004) "Good Governance" and the MDGs: Contradictory or Complementary", *Paper presented at Institute for Global Network, Information and Studies (IGNIS) Conference*, Oslo, 20 September 2004.
- Gathii, James Thuo (1998) "Representations of Africa on Good Governance Discourse: Policing and Containing Dissidence to Neo-Liberalism", *Third World Legal Studies*, 65, 1998-1999.
- George, Susan (1995) "The World Bank and Its Concept of Good Governance", *The Democratization of Disempowerment, The Problem of Democracy in the Third World*. London: Pluto Press.
- Hosen, Nadirsyah (2003) Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999). PhD thesis, Faculty of Law, University of Wollongong.
- LCHR/Lawyers Committee For Human Rights (1993) *The World Bank: Governance and Human Rights*. New York: Lawyers Committee For Human Rights.

- Parasuraman, S et. al. (2004) *Good Governance: Resource Book*. Bangalore: Books for Change-ActionAid.
- Partnership Initiatives (2002) *Good Governance in Sustainable Development* (<http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/partnerships/228.html>) (diakses tanggal 16/6/2006).
- Pieterse, Jan Naderveen (2004), *Globalization or Empire?* New York: Routledge.
- Posner, Richard A (1998) "Creating A Legal Framework for Economic Development", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1 (February 1998), p. 1-11.
- Quadir, Fahimul, Sandra J. Maclean, and Timothy M. Shaw (2001) "Pluralism and The Changing Global Political Economy: Ethnicities in Crises of Governance in Asia and Africa", in *Crises of Governance in Asia and Africa, The International Political Economy of New Regionalisms Series*. Burlington: Ashgate.
- Robinson, Richard (2004) "Neo-Liberalism and The Future World: Markets and The End of Politics", *Inaugural address as Professor of Political Economy*, delivered on 5 February 2004 at ISS/Institute Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Selznick, Philip (1969) *Law, Society, and Industrial Justice*. New York: Russel Sage Foundation.
- Severino, Jean-Michel (1999) *Remarks to the Jakarta Capital Markets Conference*, Vice President, East Asia and Pacific The World Bank, Jakarta, August 24, 1999
- Shihata, Ibrahim FI. (1995) *The World Bank in Changing World: Selected Essays and Lectures*. Vol. 2. The Hague: The Martinus Nijhoff Publishers.
- Soekarwo (2005) *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Tshuma, Lawrence (1999) "The Political Economy of The World Bank's Legal Framework for Economic Development", *Socio and Legal Studies*, Vol. 8 (1), 75-96, New Delhi: Sage Publication.
- Weber, Max (1978) *Economic and Society: Volume 1 and 2*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Wijoyo, Suparto (2005) *Otoda dari Mana Dimulai?* Surabaya: Airlangga University Press.
- Winters, Jeffrey A (1999) 'Criminal Debt', *a paper for Conference: Reinventing the World Bank: Opportunities and Challenges for the 21<sup>st</sup> Century*, 14-16 Mei 1999, Northwestern University, Illinois, US.
- Winters, Jeffrey A (2002) 'Criminal Debt', in *Reinventing the World Bank*, Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters. Ithaca NY and London: Corenll University Press.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2006) "What's Wrong With 'Good Governance'? A Human Rights Perspective on Governance Reform in Indonesia." *Paper presented for The 1<sup>st</sup> Southeast Asian Studies project of*

2006 on the topic "Indonesian Future in 2006", organized by the Southeast Asian Studies Program (SEAS) of the Liberal Arts Faculty of the Thammasat University, Thailand, 20<sup>th</sup> January 2006.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2007) *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Bangkok: OHRSD Mahidol University.

World Bank (1983) *World Development Report 1983*. Washington: World Bank.

World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington: World Bank.

World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington: The World Bank.

World Bank (1994) *Governance: The World Bank's Experience*. Washington: The World Bank.

World Bank (2002) "Module I: Introduction to Governance", *Youth for Good Governance, Distance Learning Program*. (<http://extsearch.worldbank.org/servlet/SiteSearchServlet?q=Governance%20Training%20Youth%20for%20Good%20Governance%20>) (accessed on 14/5/2006).

World Bank (2005) *OED Review of Bank Assistance For Financial Sector Reform, Country Evaluation and Regional Relations-Operation Operational Development*, July 22, 2005, Report No. 33030.