

## **Sekilas Tentang Peta Reformasi Hukum**

**Mohammad Fajrul Falaakh**

### **Pengantar**

Untuk mendukung kegiatan Komisi Hukum Nasional (KHN) dalam menyiapkan disain pembangunan hukum nasional, KHN telah berinisiatif melakukan pemetaan program-program reformasi hukum (PRH) selama 1999 – 2001. Analisis sementara hasil pemetaan telah disampaikan dalam Forum Pertemuan KHN – ORNOP, tanggal 7-8 Oktober 2002, di Jakarta. Hasil tersebut juga disampaikan dalam Pra-Seminar Hukum Nasional di Jakarta, 31 Oktober – 1 Nopember 2002, kerjasama antara KHN dan Badan pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan Hak-hak Asasi Manusia.

Tulisan berikut ini menyajikan beberapa pokok pikiran utama yang diperoleh dari pemetaan tersebut. Laporan selengkapnya sedang dalam penyelesaian, dan diharapkan dapat tersedia untuk pembaca dalam waktu yang tidak lama lagi.

Secara longgar reformasi hukum yang dimaksudkan dalam pemetaan tersebut adalah kegiatan-kegiatan pembangunan hukum yang diprogramkan oleh institusi-institusi negara dan masyarakat, oleh KHN, dan yang dicanangkan dalam Propenas 2000. Peta PRH ini dimaksud memberi gambaran awal, meskipun sederhana, tentang pembangunan hukum di tengah transisi multi-aspek di Indonesia dewasa ini. Dapat dikatakan bahwa pemetaan ini lebih menunjukkan kontur (garis-garis luar) reformasi hukum, sehingga batas-batasnya diketahui (dalam hal ini adalah sektor-sektor dan bentuk-bentuk reformasinya).

Pemetaan tersebut bersifat deskriptif analitis terhadap data PRH dari berbagai institusi negara dan masyarakat, namun dibatasi hanya di wilayah Jabotabek. Data PRH terutama diperoleh melalui survei dengan surat, dan dalam pelaksanaannya didukung dengan komunikasi melalui telepon serta “bank data” pada KHN.

### **Dominasi Negara**

Pemetaan yang coba dilakukan dalam kajian ini telah mengungkap berbagai kenyataan penting reformasi hukum di Indonesia saat ini. Hingga survei berakhir, tahapan kegiatan, tanggapan institusi negara dan masyarakat, sektor-sektor pembaruan hukum, serta bentuk-bentuk PRH, kesemuanya secara relatif terpantul dalam kondisi reformasi hukum yang makin terpuruk dewasa ini (terkait dengan struktur dan manajemen reformasi hukum).

Dominasi aktor-aktor negara dalam reformasi hukum merupakan kenyataan tak terbantah, yang pada gilirannya mempengaruhi ada-tidaknya strategi reformasi dan rencana aksi yang komprehensif. Dominasi ini tak hanya karena selama ini pembentukan dan perkembangan hukum menunjukkan watak “serba negara” (*state-centered legal development*), seperti yang umumnya terjadi dalam perspektif developmentalisme. Melainkan juga karena hukum hampir tidak memperoleh perhatian yang memadai dalam agenda reformasi sepanjang tahun 1998-99. Faktor lain adalah lemahnya aktor-aktor masyarakat yang berkecimpung dalam bidang hukum. Lemah dalam arti jumlah dan kompetensi, sekalipun di “pusat” (wilayah Jabotabek).

Maka dapat dimengerti, bahwa tanggapan institusi masyarakat (Ornop) terhadap survai PRH jauh di bawah tanggapan (*response rate*) institusi negara (45,70% dibanding 75%). Kenyataan lain yang “senada” adalah, persentase PRH yang “telah dilaksanakan” oleh institusi negara jauh lebih besar (559 dari 944 PRH, atau 59%) dibanding kemampuan institusi-institusi masyarakat (132 dari 406 PRH, atau 30%).

### **Sektor-Sektor Prioritas**

Mengenai prioritas sektor (atau bidang) reformasi hukum, dijumpai kenyataan-kenyataan yang sangat memprihatinkan. Dominasi negara kembali mengemuka dalam hal ini. Meskipun secara keseluruhan terdapat keseimbangan perhatian atau prioritas antara “bidang hukum” (28,07%) dan “bidang ekonomi (29,71%), namun perhatian Ornop atas “bidang hukum” yang sangat tinggi (50,99%) dibanding atas “bidang ekonomi” (19,96%) justru menampakkan ketimpangan yang sangat berarti. Dengan demikian usaha untuk mengurangi dominasi negara dalam bidang ekonomi tidak diimbangi dengan partisipasi masyarakat dalam berinisiatif untuk memperbaiki *institutional arrangement* (baca: hukum) yang dibutuhkan.

Namun keseimbangan perhatian negara tersebut justru menunjukkan perhatian yang minim pada bidang-bidang selainnya. Suasana ini menyerupai kenyataan pada masa awal Orde Baru, yang kemudian “menundukkan” hukum di bawah kepentingan ekonomi dan politik Orde Baru (lihat Soetandyo Wignyosoebroto, 1994, Bab XI). Belum jelas, apakah kini hukum harus “mengikuti” ekonomi ataukah secara mandiri akan menentukan watak reformasinya dan bersikap responsif terhadap berbagai permasalahan nasional (bukan hanya pemulihan ekonomi).

Dampaknya, hal ini dapat menghadapkan Indonesia pada pilihan yang sulit, yaitu ketika pemulihan dan atau penataan kembali perekonomian nasional tidak segera menjanjikan, maka bidang hukum akan dipaksa untuk menuruti kehendak pemulihan ekonomi yang membutuhkan stabilisasi sosial-politik. Artinya, pembaruan hukum kembali dihadapkan kepada pilihan untuk menciptakan represi-represi baru, untuk menegakkan stabilitas sosial-politik, sehingga hukum nasional menjadi tidak responsif. Belum jelas, apakah kini hukum nasional harus “mengikuti” ekonomi ataukah secara relatif mandiri bersikap responsif dalam menanggapi berbagai permasalahan nasional (bukan hanya pemulihan ekonomi).

### **Bentuk Reformasi: Wacana**

Menyangkut bentuk-bentuk reformasi hukum, kenyataan yang memprihatinkan juga didapati, karena pembaruan dan pemberdayaan lembaga-lembaga hukum (*legal institutions*) tidak memperoleh perhatian yang memadai. Memang dapat dikatakan menggembirakan bahwa program induk Propenas 2000-2004 memberi perhatian yang sangat tinggi terhadap pemberdayaan lembaga-lembaga hukum (*empowerment of legal institutions*), yaitu sebesar 55,80%. Namun disayangkan, kepedulian untuk segera memperbarui aturan kelembagaan yang menjadi landasannya justru sangat rendah, yaitu sebesar 20,93%. Akibatnya, makna “pemberdayaan lembaga-lembaga hukum” harus dipahami dalam konteks reformasi hukum yang, sangat mungkin, hanya bersifat terbatas dan kurang signifikan. Watak reformis yang tidak menonjol dalam Propenas tersebut juga ditandai dengan rendahnya program induk dalam pemberantasan KKN dan penanganan pelanggaran HAM (11,62%).

Beruntung bahwa Propenas tidak berkuat pada “kajian dan forum ilmiah” sebagai salah satu bentuk reformasi yang dipilihnya. Tentu akan menjadi pertanyaan besar jika Propenas, sebagai pengganti Pelita, menjadi daftar program kajian dan mengedepankan “wacana” belaka.

Di sisi lain, survai tentang bentuk PRH yang dicanangkan oleh institusi-institusi negara menampilkan kembali wajah yang memprihatinkan. Pemberdayaan lembaga-lembaga hukum memperoleh perhatian yang sangat tidak berarti dan bentuk reformasi didominasi oleh “kajian dan forum ilmiah” (48,42%), meskipun “perancangan peraturan” mencapai angka 43,96%.

Lebih parah lagi, perhatian terbesar Ornop juga pada pendekatan “sosio-kultural” reformasi hukum (79,55%), sedangkan pemberdayaan lembaga-lembaga hukum hampir tidak memperoleh perhatian. Kenyataan ini menyodorkan tantangan kepada Ornop agar dapat “memperluas arena reformasi hukum” hingga menyangkut *policy formulation and implementation*.

Dalam konteks demikian, pilihan KHN untuk memulai hampir seluruh kegiatannya dengan kajian justru tidak segera menyentuh persoalan dasar pembangunan hukum di Indonesia. Meskipun mandat KHN untuk “menyusun disain pembaruan hukum nasional” memang perlu diawali dengan kajian, tetapi memusatkan bentuk reformasi hanya pada satu hal saja (non-diversifikasi) justru tidak memberikan daya dorong yang cukup bagi komunitas hukum untuk melakukan reformasi yang dimaksud. Lebih-lebih jika diingat bahwa KHN juga diharap berperan sebagai *steering committee* dalam proses reformasi hukum, yang sebenarnya menyediakan berbagai pilihan (sekaligus tantangan) bentuk-bentuk PRH.

Secara keseluruhan prioritas bentuk reformasi hukum didominasi oleh pendekatan sosio-kultural (56,78%), seperti kajian dan forum ilmiah, advokasi dan pelatihan, disusul dengan perancangan peraturan (34,97%). Namun reformasi bentuk lembaga-lembaga hukum hampir tidak mendapat perhatian. Hal ini mengharuskan terjadinya reorientasi terhadap reformasi hukum dewasa ini, sebelum kecenderungan yang ada semakin tak terkendali.

Jelas diperlukan keseriusan dan waktu untuk melakukan reformasi hukum, sekaligus untuk mencapai normalisasi (baru) kerangka normatif dan struktur kelembagaan dalam dunia hukum di Indonesia. Proses transisi yang panjang masih akan dilalui oleh perkembangan hukum nasional. (Sumber: [www.komisihukum.go.id](http://www.komisihukum.go.id), 15/12/2003)