**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

497-0357

2. Contract/Grant Number

497-C-00-98-00045-00

3. Publication Date

February 21, 2000

4. Document Title/Translated Title

Pembaharuan Hukum di Indonesia?
(Economic Law Reform In Indonesia?) (in Indonesian)

5. Author (s)

1. Paul H. Brietzke
2.
3.

6. Contributing Organization (s)

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination

11

8. Report Number

PEG 09b

9. Sponsoring A.I.D. Office

ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Indonesia	4.
2. Law Reform	5.
3. Economic Laws	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official

C. Stuart Callison, Chief of Party

14. Telephone Number

011-62-21-520-1047

15. Today's Date

27 August 2001

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

Pembaharuan Hukum di Indonesia?*
(Law Reform in Indonesia?)

Paul H. Brietzke,**

Studi-studi tentang kesempatan untuk pembaharuan hukum di bawah Pemerintah Indonesia yang baru mulai bermunculan, bahkan dengan menggunakan Bahasa Inggris: Laporan Visi 2000 (terjemahannya dibagikan secara terpisah), yang disusun oleh David Linnan (1999) dan yang dibuat oleh Todung Mulya Lubis dan Mas Achmad Santosa (1999), sebagai contohnya. Tampak secara jelas bahwa organisasi-organisasi seperti IMF, ADB dan Bank Dunia telah melancarkan kebutuhan yang hampir tidak dapat ditahan untuk mengadakan pembaharuan hukum, yang didukung oleh pinjaman-pinjaman yang diperlukan untuk kelangsungan ekonomi dan politik. Reformasi dimulai di bawah Pemerintah Habibie, dan Pemerintah yang baru merencanakan pembaharuan-pembaharuan yang lebih banyak lagi. Akan tetapi pertanyaannya adalah, setelah pinjaman-pinjaman yang diberikan oleh organisasi-organisasi internasional telah dicairkan, akakah keinginan masyarakat Indonesia untuk mengadakan pembaharuan-pembaharuan spesifik cukup kuat untuk dapat melaksanakannya secara efektif – meskipun adanya perlawanan dari kepentingan-kepentingan pribadi? Pemerintah yang baru memiliki kesempatan bersejarah untuk mensahkan kebijakan-kebijakannya, dengan cara-cara yang tidak tersedia bagi pendahulunya yang tidak sedemokratis sekarang. Meskipun demikian, ledakan permintaan oleh partai, daerah dan masyarakat kemungkinannya akan mempersulit usaha untuk tetap mengikuti sebuah rencana pembaharuan yang konsisten. Dapatkah tercapai konsensus tentang pembaharuan-pembaharuan pembangunan lebih lanjut?

Dilema-dilema pembaharuan terangkum dalam Pasal 2 Undang-undang Persaingan Usaha tahun 1999, yang menentukan bahwa kegiatan usaha harus “berasaskan demokrasi ekonomi.” Apa artinya hal tersebut, sementara demokrasi politik masih dalam tahap perkembangan, dan sementara lembaga-lembaga ekonomi swasta dan pemerintah yang besar tetap mempertahankan hierarki secara kaku: para bawahan dipecat atau tidak naik pangkat jika mereka menolak untuk mengikuti perintah atasan mereka? Bagaimanakah demokrasi tersebut dapat dihubungkan dengan dan mau tidak mau dibandingkan dengan tujuan-tujuan lainnya dalam Pasal 2-3 dari Undang-undang tersebut, yaitu: keefisienan, “keseimbangan” antara kepentingan-kepentingan usaha dan umum, kesetaraan peluang diantara usaha-usaha pada berbagai skala, dan “kesejahteraan rakyat?” Keseimbangan tersebut menyiratkan bahwa “demokrasi ekonomi” mengacu pada, dan secara sebagian mengandung Pasal 33 dari Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi: “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berlandas atas azas kekeluargaan.” Bentuk organisasi ekonomi yang demikian bertentangan secara langsung dengan perekonomian “liberal” (deregulasi) yang telah menjadi landasan dari pembaharuan hukum Indonesia – khususnya Undang-Undang Persaingan Usaha itu sendiri. (n.1)

* Ceramah yang disampaikan kepada Departemen Hukum dan Perundang-undangan pada tanggal 21 Pebruari 2000.

** Penasehat Hukum, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan, Kementerian Kehakiman RI, Partnership for Economic Growth (PEG) Project, dan Guru Besar, di Valparaiso University, Fakultas Hukum, Amerika Serikat; B.A., Lake Forest; Juris Doctor, Wisconsin; Ph.D., London. PEG adalah sebuah proyek dengan dana USAID. Pandangan-pandangan yang tercantum dalam laporan ini berasal dari pandangan penulis dan tidak semestinya berasal dari USAID, Pemerintah Amerika Serikat ataupun Pemerintah Indonesia.

Adalah sangat penting untuk memecahkan, atau setidaknya mengakomodasikan dilema ini tentang ekonomi liberal versus ekonomi Rakyat, sebelum dapat melaksanakan pembaharuan-pembaharuan yang saling bertalian di Indonesia: lihat Linnan , 1999, 4-5. Dengan kata lain, dalam proses reformasi demokratik, politik akan unggul atas ekonomi. Masyarakat Indonesia semakin hari semakin menuntut hak-hak “liberal” yang dikenal tidak relevan dalam negara-negara pra-demokrasi, yaitu: kebebasan mengemukakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan untuk berserikat dan kebebasan untuk berperan serta. (Sebagian anggota masyarakat Indonesia juga menuntut kebebasan untuk menentukan nasib sendiri untuk kelompok etnik atau agama mereka.) Meskipun demikian, tuntutan-tuntutan serupa untuk hak-hak ekonomi “liberal” lebih tenang: hak-hak properti yang luas dan kuat – “Itu adalah pohon cendanaku (atau hutan peninggalan leluhur)!” – kebebasan untuk mengadakan perjanjian, dan kebebasan berusaha. Tuntutan-tuntutan ini adalah untuk otonomi ekonomi, untuk mewarisi (*atau* tidak mewarisi) bebas dari campur tangan oleh Negara yang bersifat paternalistik atau oleh kroni politik. (Penolakan terhadap kenyataan bahwa otonomi dapat berakibat kegagalan merupakan rintangan utama dalam melaksanakan undang-undang kepailitan yang efektif.) Sejumlah anggota masyarakat Indonesia tampaknya menunggu agar Negara melakukan hal-hal yang mereka dapat (dan, sebagaimana mungkin ditambahkan oleh para liberal, seharusnya) lakukan untuk mereka sendiri, akan tetapi sikap anti-Statist merupakan hasil yang logis dari pemerintahan yang otoriter selama bertahun-tahun. *Deregulasi* memiliki pendukung yang kuat dan penentang yang kuat pada waktu yang bersamaan, meskipun demikian, sebagian besar dari masyarakat Indonesia belum mengambil sikap tentang pembaharuan ekonomi – selain menuntut agar para politisi secepatnya mengatasi Krisis dan memajukan pembangunan.

Bagaimana cara menciptakan, apabila hal itu memungkinkan, dukungan demokrasi terhadap pembaharuan-pembaharuan hukum terencana yang dapat mengubah kapitalisme Negara (atau kroni) Indonesia menjadi ekonomi pasar (leberal atau sosial)? Pertumbuhan organisasi-organisasi kemasyarakatan sipil, baik dalam jumlah, kekuatan maupun kebebasan, merupakan sarana yang paling menjanjikan untuk mencapai tujuan tersebut di Indonesia. Salah satu penyebab dari terjadinya krisis Asia (secara sebagian) adalah tidak adanya organisasi-organisasi tersebut, yang dapat memberikan *check-and-balance* (keseimbangan) dari masyarakat ke pemerintah dan ekonomi: Salim, 1999. Dengan dukungan sumber daya media yang independen dan beraneka-ragam, diharapkan bahwa LSM-LSM tersebut akan memperoleh informasi tentang dukungan, dan akan memantau secara ketat kantong-kantong reformasi yang selalu ada dalam sebuah sistem dengan sejumlah besar gangguan politik.

“Demokrasi dari bawah” yang dipimpin LSM tersebut dapat menjadikan hukum dan ekonomi berfungsi demi kepentingan Rakyat dengan mengerahkan anggota-anggota masyarakat yang sebelumnya tidak terorganisir melalui lembaga-lembaga yang bertanggung-jawab kepada mereka, dan bukan untuk kepentingan elite politik. Bahkan di tempat yang sarat dengan peraturan seperti Hong Kong sekalipun, organisasi-organisasi konsumen memainkan peran penting dalam memajukan persaingan usaha dan liberalisasi perdagangan: Bank Dunia, 1998, 9. Kami dapat berharap bahwa politik Indonesia yang baru ini akan ditata (terutama melalui perubahan-perubahan konstitusional) sedemikian rupa sehingga dapat menghindari terjadinya “*gridlock*”: paralisis pemerintahan sebagai akibat dari dimilikinya veto oleh setiap kelompok kepentingan organisasi terhadap perubahan-perubahan kebijaksanaan.

Dukungan terhadap masyarakat madani ini secara khusus merupakan nilai yang sah yang membutuhkan dukungan politik yang kuat: “peraturan undang-undang” yang dikaitkan dengan kehakiman yang independen dan kompeten serta DPR, dalam sebuah *Rechtsstaat* Indonesia. Dalam tuntutan kedua dari total enam butir di sebuah banner raksasa yang digantung pada Patung Selamat Datang oleh Forum Mahasiswa pada bulan Juni tahun 1999 – *Tegakkan Supremasi Hukum* (“Go With...”, 1999). Peraturan perundang-undangan ini dapat menggeser hierarki-hierarki sosial-ekonomi dan model (terutama Belanda) Demokrasi Terpimpin (*Guided Democracy*) dalam mediasi hak-hak dan pembaharuan-pembaharuan (Lindsey, 1999a, 8; Lubis, 1999, 171-74). Sebuah perspektif peraturan perundang-undangan dapat juga menunjukkan bahwa pembaharuan-pembaharuan ekonomi tidak dapat dipisahkan dari pembaharuan-pembaharuan politik: Demokrasi, hak-hak azasi manusia, dan bahwa peraturan perundang-undangan diperlukan untuk menghindari disintegrasi nasional, dan juga untuk memajukan kesejahteraan (Linnan, 1999, 25; Lubis dan Santosa, 1999, 54 - krisis ekonomi disebabkan oleh ketidakadilan sosial dan tidak adanya kepercayaan publik, tidak adanya pemerintahan yang bersih – dan 68- “retrospeksi diri... menandai babak akhir dari resim pembangunan ekonomi.”)

Mungkinkah, Bijaksanakah Untuk Mengadakan Sebuah Agenda Pembaharuan Hukum?

Para pengacara pragmatis menyadari bahwa semua lembaga akan gagal karena alasan yang sederhana, yaitu karena semua lembaga adalah hasil rancangan manusia. Sama halnya seperti kegagalan sebuah perkawinan, ada juga kegagalan pasar, kegagalan usaha (kepailitan), kegagalan birokrasi (pengaturan secara berlebihan dan korupsi, misalnya), dan kegagalan politik (Timor Timur dan korupsi, sebagai contohnya). Bahkan ada contoh-contoh dimana undang-undang dasar sekalipun gagal. Implikasi-implikasi pembaharuan tampaknya jelas: rancanglah lembaga-lembaga yang sebaik mungkin, janganlah hendaknya memaksanya secara berlebihan, berikanlah kesempatan kepada lembaga-lembaga tersebut untuk berkembang, dan kemudian hadapilah kegagalan-kegagalan lembaga (yang telah sangat berkurang) yang mau tidak mau akan tetap ada. Tujuan rancangan-rancangan lembaga yang direncanakan adalah untuk meminimalkan *jaringan* kegagalan di seluruh aspek dari ekonomi dan masyarakat.

Dilihat dari perspektif ini, politik dan Negara tidak sepenuhnya buruk dan tidak sepenuhnya baik, melainkan akan sering mengalami kegagalan sama halnya seperti lembaga-lembaga lainnya, dan oleh karena itu lembaga-lembaga merupakan masalah sekaligus pemecahannya (misalnya untuk hak-hak azasi manusia atau pembangunan, sebagai contohnya) dalam ukuran yang kurang-lebih sama. Tujuan kebijakan adalah untuk mengurangi kesalahan pemerintah dimana hal itu dimungkinkan dan untuk memajukan upaya hukum pemerintah dimana hal itu diperlukan. Untungnya, sebuah proses pembaharuan *swasta* juga sedang berlangsung, sebuah proses yang dapat diperkuat melalui pembaharuan hukum. Sementara transaksi-transaksi di pasar melibatkan kontrak-kontrak, para pelaku ekonomi dapat juga menggunakan kontra-kontrak untuk menciptakan *pengganti-pengganti* pasar (pengganti-pengganti pasar seperti misalnya perusahaan-perusahaan atau partai-partai politik) untuk mencapai tujuan-tujuan mereka – dan mengurangi resiko-resiko transaksi dalam proses tersebut.

Pembaharuan swasta tersebut adalah jauh lebih sulit untuk dilaksanakan di Indonesia dibanding di sejumlah besar negara lainnya, disebabkan oleh kekhasan mendasar dalam sistem hukum di Indonesia, yaitu: *cenderung mengatur secara berlebihan hal-hal yang kurang dikategorisasikan*

olehnya. Saya tahu, ini agaknya masih perlu diperjelas lebih lanjut. Sistem hukum tradisional seperti yang dimiliki Indonesia berupaya untuk menciptakan pertalian dan kekonsistenan yang dinilai tinggi (nilai-nilai yang dipertaruhkan dalam pembaharuan-pembaharuan sebelumnya yang bersifat *ad hoc – supra*)

dengan memerinci secara mendalam tipe-tipe dan fungsi-fungsi kelembagaan – misalnya, dengan menentukan semua status secara lengkap – di muka. Karena perubahan-perubahan hukum tidak dapat mengikuti laju perubahan-perubahan ekonomi, maka kategori-kategori status yang diperkenankan berdasarkan hukum tidak cukup untuk memudahkan kegiatan-kegiatan yang beraneka ragam yang menjadi ciri khas dari sebuah perekonomian modern yang kompleks. Dengan kata lain, hukum Indonesia kurang mengkategorisasikan kegiatan ekonomi, dan tampaknya dengan tujuan untuk mengatur kegiatan-kegiatan secara mendetil dan untuk mempertahankan pertalian dan kekonsistenan, hukum Indonesia mengizinkan pembaharuan hukum swasta (*supra*) yang relatif kecil: “penyesuaian” (*customizing*) terhadap lembaga-lembaga dan transaksi-transaksi oleh para pihak yang bersangkutan, untuk mencapai tujuan-tujuan mereka dengan cara kontrak yang mengurangi resiko-resiko dan biaya-biaya transaksi.

Dapat didebat bahwa hukum Indonesia dengan demikian menentukan secara berlebihan hal-hal yang kurang dikategorikannya. Tidak adanya pembaharuan hukum, yang oleh Douglas North disebut “sklerosa kelembagaan” (dikutip oleh Trebilcock, 1997, 45) akan tetapi menghantui Indonesia – dan sejumlah besar negara lainnya juga. Pembaharuan-pembaharuan yang berguna dapat menyingkirkan sejumlah besar persyaratan untuk memperoleh izin usaha (yang tidak efisien, tidak diperlukan dan yang dapat mengundang korupsi), dapat menciptakan perseroan terbatas yang hemat biaya dan dimiliki secara ketat, dan dapat memungkinkan kepada organisasi-organisasi non-pemerintah, mungkin nirlaba, untuk menjalankan usaha atas nama mereka sendiri.

Sebagai rangkuman dari hal-hal yang saya maksudkan di atas, tujuan dari pembaharuan terencana adalah untuk *merancang dan merancang ulang lembaga-lembaga untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang jelas, “kecocokan” dengan lembaga-lembaga lainnya, dan insentif-insentif dan organisasi-organisasi terbaik yang secara selektif menyesuaikan dan menerapkan budaya-budaya yang ada*. Ada sejumlah analisa yang kompleks berdasarkan teori organisasi di publikasi-publikasi yang lain – Brietzke, 1999 – yang tidak diulangi disini, akan tetapi saya akan menyinggung secara singkat tentang masalah-masalah kebudayaan yang mungkin lebih diminati oleh rekan-rekan saya yang berkumpul disini. Masalah-masalah tersebut dulu ditanggapi secara lebih sederhana, sebagai kebutuhan untuk menanggapi “nilai-nilai Asia”, akan tetapi publik semakin menyadari betapa nilai-nilai ini dimanipulasikan oleh para penyokongnya pra-demokrasi dengan cara-cara yang menguntungkan mereka sendiri. Memang diperlukan perubahan-perubahan kebudayaan tertentu dan bahkan hal tersebut mutlak diperlukan untuk pengembangan kelembagaan dan pembangunan pada umumnya di Indonesia, akan tetapi terdapat banyak cara untuk merancang lembaga-lembaga, dan untuk merancang ulang lembaga-lembaga yang sesuai dengan bentuk-bentuk lama dari kebudayaan kolonial (Belanda) dan kebudayaan Jawa, sehingga dapat memenuhi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhan di Indonesia yang disampaikan dengan cara demokratis.

Gejolak-gejolak yang seringkali mencemaskan yang dialami masyarakat Indonesia – resesi ekonomi, kerusuhan dan kekerasan, pembentukan pasar, demokratisasi – dapat membawa dua dampak yang saling bertentangan. Hal ini menyebabkan orang-orang mencari pembaharuan atau arahan dengan cara-cara tertentu yang bersifat tradisional (khususnya keagamaan) untuk melakukan hal-hal tertentu, sementara membuka kekurangan-kekurangan dengan cara-cara yang sama dan mendorong terjadinya percobaan-percobaan kebudayaan tertentu. Para penentu kebijakan dapat berupaya untuk membengkokkan kontradiksi-kontradiksi tersebut ke arah pembangunan, dan saya mengatakan (Brietzke, 1999; Brietzke dan Timberg, 1999) bahwa tempat yang paling tepat untuk memulainya adalah birokrasi – dengan mengubah lembaga-lembaga kolonial yang bersifat menekan menjadi pengabdian masyarakat. Seperti halnya dengan para pelaku lembaga, para birokrat menantang perubahan. Pada saat yang sama, mereka dapat menjadi duta-duta perubahan yang potensial, setelah kebudayaan mereka diubah: melalui insentif-insentif, organisasi-organisasi dan ideologi-ideologi yang diperbaharui, dan dengan pendidikan dan pelatihan yang ditingkatkan. Untuk menciptakan iklim kelembagaan yang stabil dibutuhkan pelaksanaan birokrasi yang dapat diprediski. Untuk itu, diperlukan pengurangan korupsi secara besar-besaran, insentif-insentif yang efektif (imbalan yang cukup, misalnya), lembaga-lembaga yang sesuai, pemutakhiran atas kebudayaan-kebudayaan diantara para pelaksana, pelatihan yang memadai serta sumber daya pemeriksa dan manajer: Lindsey, 1999a, 8; Ratliff dan Buscaglia, 1997, 314.

Tentang Rencana, Secara Ringkas

Yang ditawarkan disini adalah ringkasan tentang sejumlah pembaharuan yang mungkin akan terjadi (saya harus mengakui, ringkasan tersebut dibuat oleh seorang asing), untuk memperkirakan ukuran dan lingkup masalah-masalah politik yang akan dihadapi oleh Pemerintah baru. Rencana ini terbagi atas lima bagian. I, II dan III merupakan pembaharuan-pembaharuan terpenting dan yang memakan waktu paling lama dan membutuhkan sumber daya dalam jumlah paling besar. Idealnya, segera dimulai mengingat keberhasilan pembaharuan-pembaharuan lainnya tergantung padanya. Bagian IV menguraikan pembaharuan-pembaharuan yang penting, yang dapat dilakukan dengan urutan apa saja, mungkin sebagai tanggapan terhadap prioritas-prioritas politik, asal saja kekonsistenan rencana secara keseluruhan tetap diperhatikan. Bagian V menguraikan perubahan-perubahan yang sebagiannya berada di luar kendali Indonesia, dengan akibat-akibat langsung dari upaya pembaharuan yang tertera dalam Bagian I-IV.

- I. *Pembaharuan Kehakiman*: instansi penegak hukum yang independen berbahaya, kecuali dibuat menjadi lebih transparan dan bertanggung-jawab melalui komisi kehakiman yang efektif, dll. Pendapat-pendapat kehakiman beserta alasannya harus dipublikasikan dan harus tersedia secara luas, untuk menyoroti bidang-bidang yang perlu diperbaharui lebih lanjut, untuk mengidentifikasi tingkat kewenangan antara hakim-hakim tertentu, dan untuk mengurangi korupsi yang terjadi sebagai akibat keputusan yang diambil secara rahasia.

Ada perlunya menerapkan strategi-strategi lain yang bersifat neutral untuk membedakan hakim-hakim yang beritikad baik dan yang beritikad buruk, serta meningkatkan manajemen, personalia, gaji. Banyak orang berpendapat bahwa “paket” inilah yang merupakan langkah pembaharuan hukum terpenting. (Linnan, 1999, 10, 17; Visi 2000.) Diperlukan juga sebuah Pengadilan Konstitusional model Jerman, akan tetapi mungkin

setelah Undang-undang Dasar diubah dan dengan demikian dapat bertahan dalam sebuah pemeriksaan yang cermat.

- II. *Pembaharuan-pembaharuan dalam hukum dan lembaga-lembaga administratif.* Di Indonesia hanya sejumlah kecil undang-undang yang berlaku di luar sebuah lembaga atau tugas pengaturan yang spesifik. Ada perlunya mengembangkan hukum publik yang transparan dan bersifat umum yang demikian untuk memajukan keefisienan dan pertanggung-jawab kepada publik, bersama dengan deregulasi dan re-regulasi secara selektif. Struktur kelembagaan dari birokrasi Indonesia perlu dimutakhirkan, untuk dapat menampung peranan Pemerintah yang baru, yang demokratis. Seyogyanya upaya yang sangat besar ini tidak dilakukan tanpa adanya komitmen yang berkesinambungan dari Pemerintah baru. Perubahan hukum akan berarti kehilangan kendali, dan sejumlah manfaat lainnya yang berkaitan dengan kedudukan, dan persaingan di jajaran birokrasi untuk mempertahankan kendali dan manfaat harus dinetralkan: Linnan, 1999, 7.
- III. *Korupsi* berkembang pesat dengan tidak adanya transparansi dan tanggung-jawab kehakiman dan administratif. Dengan demikian, pembaharuan-pembaharuan I dan II akan mengurangi korupsi: misalnya, penyogokan kadang-kadang “efisien” – sebuah cara hemat biaya untuk mengalahkan peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur kehakiman yang sedemikian tidak efisiennya sehingga seharusnya dihapuskan atau diganti. Akan tetapi masih diperlukan lebih banyak dari itu. Meskipun telah diawali dengan baik, masih lebih banyak lagi yang harus dilakukan – khususnya sehubungan dengan pelaksanaan pembaharuan, dalam menghadapi perlawanan oleh kepentingan-kepentingan pribadi.
- IV. *Pembaharuan-pembaharuan per sektor: lihat catatan 2.*
 - A. Cara terbaik untuk mengurangi kendala-kendala untuk memasuki *pasar-pasar* Indonesia, yang kebanyakannya masih rapuh, kecil atau terpecah-pecah dalam masa transisi dari perekonomian yang diperintah, dan untuk memperkuat dan membuat pasar menjadi lebih dinamis dalam proses, adalah melalui *pelaksanaan* dari Undang-undang Persaingan oleh Komisi secara lebih terkendali. Secara khusus, sangatlah penting untuk meniadakan kendala-kendala peraturan, seperti misalnya peraturan-peraturan yang memberikan hak-hak istimewa kepada koperasi (*infra*) dan kepada perantara-perantara lainnya. Kendala-kendala untuk keluar dari pasar-pasar dapat dikurangi dengan undang-undang kepailitan yang efektif (*supra*) dan sebuah Rancangan Undang-Undang Tentang Reorganisasi Korporat yang bermanfaat sedang dibuat.
 - B. Untuk memperkuat pasar-pasar dan untuk meningkatkan keefisienan, kontrak-kontrak dan undang-undang tentang harta kekayaan yang kuno perlu dirancang ulang, dan ada perlunya untuk menghilangkan pembatasan dalam undang-undang administrasi untuk menerapkan undang-undang tentang hak-hak pribadi (*private*) tersebut: *lihat* pengaturan secara berlebihan, *supra*. Maka kemudian para pelaku dapat terlibat dalam *pembaharuan hukum swasta* dengan menyesuaikan transaksi-transaksi mereka dan menciptakan *pengganti-pengganti pasar (supra)*

- C. Undang-undang Perseroan Terbatas Indonesia tidak praktis, tidak realistis (sarat dengan fiksi-fiksi hukum, misalnya) dan tidak efisien dari segi-segi lain. Model-model dari negara-negara lain menyiratkan pembaharuan-pembaharuan yang mungkin terjadi, yaitu: tugas-tugas yang berkaitan dengan penyingkapan informasi secara lebih luas, untuk memberikan informasi yang membantu terciptanya transparansi, bertanggung-jawab dan peraturan yang masuk akal; persyaratan audit dengan “standar internasional”, sebagai bagian pokok dari penyingkapan informasi tersebut; kewajiban-kewajiban fidusia yang lebih luas, oleh para manajer terhadap para kreditor, pemegang saham, karyawan, dan mungkin konsumen dan warganegara yang mengalami cedera disebabkan oleh polusi; cara-cara informal namun efektif untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, dan sebagai upaya terakhir, *locus standii* yang dibutuhkan untuk melaksanakannya di pengadilan; dan penerapan yang lebih luas dari “aturan keputusan bisnis”, dalam kaitannya dengan mengizinkan perusahaan-perusahaan secara luas untuk melakukan semua kegiatan yang sah. Pembaharuan-pembaharuan tersebut dapat membantu terciptanya sebuah Bursa Efek yang lebih transparan dan dinamis, akan tetapi mungkin perlu mempertimbangkan juga pembaharuan-pembaharuan Undang-undang Pasar Modal secara terpisah. Kode etik pemerintahan yang bersih (*corporate governance*) (extra-legal) dapat dirancang dan dilaksanakan secara non-formal, dan undang-undang lainnya juga dapat diubah – dalam sebuah “paket hukum usaha” (*Enterprise law package*): undang-undang penanaman modal asing dan dalam negeri, dan undang-undang yang dibahas *infra* dalam E, F dan G, misalnya. Memang diakui bahwa langkah-langkah tersebut akan menciptakan beban-beban peraturan yang lebih berat, akan tetapi semua peraturan yang ada dapat diganti dalam pembaharuan-pembaharuan administratif (II, *supra*) – dalam sebuah jaringan deregulasi.
- D. *Para penengah* mengkomunikasikan informasi yang berharga dengan biaya rendah, dan menyebarluaskan serta mendiversifikasikan resiko dalam ekonomi. Ini adalah usaha-usaha yang masih belum berkembang dengan baik di negara-negara seperti Indonesia, yaitu: bank, pemberi pinjaman yang tidak seformal bank dan lebih kecil seperti serikat-serikat kredit, perusahaan-perusahaan asuransi, pialang ekuitas di Pasar Modal dan Pasar Komoditas, dan bahkan koperasi-koperasi dan penggunaan kontrak-kontrak secara kreatif (*supra*) yang sedang dipotong di Indonesia: *lihat* pengaturan secara berlebihan, *supra*. Detil-detil pembaharuan tidak dapat dirangkum disini, akan tetapi detil-detil tersebut menyangkut ekonomi manajemen resiko yang masih relatif baru, pembaharuan-pembaharuan yang sejajar dalam hukum administratif (II, *supra*) dan Undang-undang Jamina Fidusia yang lebih efektif.
- E. *Badan Usaha-Badan Usaha Milik Negara (BUMN)* seyogyanya diswastanisasi dimana hal tersebut akan memberikan kontribusi pada pendapatan Negara maupun pada peningkatan persaingan. Terhadap BUMN yang lainnya sebaiknya diadakan reorganisasi dan sejumlah besar BUMN dapat dijalankan di bawah kontrak-kontrak berdasarkan kinerja oleh manajer-manajer dari sektor swasta. BUMN seharusnya tidak lagi menjadi penerima manfaat utama dari peraturan-peraturan Pemerintah (II, *supra*).
- F. Formalisasi dan deregulasi terhadap *kepemilikan informal dan usaha-usaha kecil* (usaha-usaha yang lebih besar dari industri rumah tangga – *cottage*) mungkin merupakan “*perbaikan*” tercepat dalam Krisis, cara yang paling mudah untuk meningkatkan pluralisme

ekonomi, pengendalian yang kuat terhadap korupsi karena meniadakan peluang-peluang untuk tindakan korupsi (II & III, *supra*) dan sebuah jawaban parsial terhadap tuntutan-tuntutan populis-populis Indonesia. Akan tetapi kebijakan-kebijakan populis dalam pengalokasian dana untuk kepemilikan (*proprietorships*) dapat meningkatkan ketidak-efisienan baik pasar maupun kepemilikan-kepemilikan (*proprietorships*). Pengaturan bagian sub-sektor penengah yang tidak terlalu formal (IVD, *supra*) secara lebih baik dan lebih hemat biaya merupakan solusi yang lebih baik.

- G. *Koperasi* dapat memainkan peranan penting dalam sebuah ekonomi yang bersifat pluralistis, peranan mana tidak mungkin diperoleh selama koperasi dikorupsi untuk melayani tujuan-tujuan elite. Dalam Brietzke & Timberg, 1999 saya lebih memerinci peranan negara yang terbatas dan tanggung-jawab para pengelola terhadap para anggota koperasi berdasarkan hukum, dibanding hak-hak dan subsidi-subsidi istimewa yang menciptakan ketidak-efisienan tanpa membawa manfaat jangka panjang kepada para anggota koperasi.
- H. Lembaga-lembaga *Adat* dalam sektor nafkah hidup, yang hampir sama sekali diabaikan dalam hukum Negara (Undang-undang Agraria tahun 1960, misalnya) dan oleh bank-bank, memainkan peranan penting dalam pembangunan. Sudah jelas bahwa pembaharuan-pembaharuan hukum harus peka terhadap kebutuhan-kebutuhan serta kebudayaan-kebudayaan setempat.

Individualisasi terhadap kedudukan dan lembaga-lembaga tanah *adat* yang disponsori oleh Bank Dunia dapat dilengkapi dengan menggunakan secara sah (dan penyesuaian tertentu) terhadap kedudukan dan lembaga-lembaga komunitas. Proses ini, serta bantuan Pemerintah yang bersifat non-peraturan, dirangkum dalam Brietzke & Timberg, 1999.

- I. *Pelaksanaan* dari Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Persaingan yang terkendali namun efektif dapat meningkatkan kesejahteraan konsumen (yang tentunya merupakan bagian penting dari “kesejahteraan rakyat”), sebuah cara yang populer untuk memperoleh suara dalam dunia demokrasi. *Pelaksanaan* yang efektif dari undang-undang tentang lingkungan hidup yang ada dapat mengurangi konsumsi polusi secara tidak sukarela yang membawa dampak terhadap semua orang Indonesia. Pembaharuan-pembaharuan undang-undang di bidang ketenagakerjaan seharusnya menentukan sejumlah kriteria untuk mengakui serikat kerja, kriteria yang menentukan tanggung-jawab serta hak-hak, untuk meningkatkan kestabilan harapan-harapan di bidang usaha dan untuk mengembangkan serikat-serikat sebagai anggota yang berharga dari masyarakat madani yang baru (*supra*).
- J. Hanya sedikit kemajuan yang dicapai dalam upaya-upaya internasional untuk mengatur *perusahaan-perusahaan multinasional*, dan upaya-upaya Indonesia untuk “menjinakkan” mereka hanya dapat mengurangi penanaman modal dan pengalihan teknologi – sementara perusahaan-perusahaan multinasional menjaga rahasia mereka dan memproduksi dalam jumlah yang relatif lebih besar di negara-negara lain, yang tidak seketat dalam peraturannya. Demikian pula halnya, masih sedikit kemajuan yang dialami dalam pertukaran informasi pada tingkat internasional, dan pengaturan yang masih sangat minim, tentang persaingan dan pengalihan hutang dan ekuitas yang dapat masuk ke dan keluar dari Indonesia hanya dengan

satu kali gerakan untuk menekan *mouse* komputer. Usaha Indonesia efektif yang terbaik dalam hal ini adalah melaksanakan pembaharuan-pembaharuan seperti yang digambarkan dalam I-IV, untuk meyakinkan investor asing bahwa adalah menguntungkan bagi mereka untuk mendukung sebuah iklim ekonomi yang lebih transparan dan bersahabat. Akan tetapi Pemerintah sesungguhnya memiliki peranan penting dalam memajukan perdagangan dan keuangan. Meskipun langkah-langkah awal telah diambil, pemnbaharuan-pembaharuan relevan (WTO, dll.) harus *dilaksanakan* secara efektif.

Meskipun ditempuh sikap netral dalam undang-undang secara sadar (*supra*), akan terjadi kegagalan-kegagalan dalam lembaga-lembaga ekonomi (*supra*) dimana tidak banyak yang dapat atau perlu diperbuat oleh Pemerintah untuk memperbaikinya. Proteksionisme di masa lalu telah mengalami kegagalan dan, dalam demokrasi, para pelaku ekonomi adalah bebas (memiliki otonomi – *supra*). Saya berharap bahwa masyarakatan Indonesia akan memperoleh pembaharuan-pembaharuan ekonomi (dan tentunya politik) yang sudah sejak lama patut mereka dapatkan.

Ada pepatah Cina yang lebih dimaksudkan sebagai kutukan daripada berkat yang mengatakan: “Semoga Anda hidup di jaman yang menarik.” Jaman sekarang memang jaman yang menarik di Indonesia, dan saya merasa iri melihat kesempatan yang Anda sekalian miliki untuk membantu dalam pembaharuan hukum – dan dengan demikian mengikuti nasionalisme yang *sophisticated* dalam memberikan sumbangsih pada pembangunan Indonesia. (Saya tidak dapat memiliki pengaruh yang serupa di negara saya sendiri.)

Terserah kepada Anda sekalian untuk menilai apakah unsur-unsur dalam rencana saya adalah yang terbaik untuk Indonesia. Saya berharap bahwa sekarang Anda sekalian akan mengatakan kepada saya di mana saya salah arah, agar supaya saya dapat bekerja untuk Departemen Anda dengan lebih baik. Terima kasih karena Anda sekalian telah begitu sabar mendengarkan.

Catatan Kaki

1. Linnan, 1999, 13. Lihat Lubis & Santosa, 1999, 61-63: Pasal 33 mewujudkan ekonomi Pancasila, bukan pasar bebas dan bukan etatis, bersifat percobaan tetapi terputus karena KKN, “ekonomi yang diperintah” dimana campur tangan telah menyebabkan kerapuhan.
2. Seperti halnya sejumlah perekonomian lainnya, perekonomian Indonesia dapat digambarkan dengan sembilan sektor, yang masing-masing ditandai oleh rejim hukum yang khas yang menggambarkan lembaga-lembaga di masing-masing sektor yang bersangkutan, yaitu: pasar (undang-undang tentang harta benda dan kontrak, kebijakan persaingan dll.); perusahaan-perusahaan (khususnya multinasional) yang didominasi pihak asing (yang seringkali kebal terhadap peraturan berdasarkan hukum dalam negeri), sejumlah diantaranya dengan peran serta oleh para politisi, birokrat atau Pemerintah; perusahaan-perusahaan dalam negeri, sejumlah diantaranya dengan peran serta oleh para penanam modal asing atau para politisi, birokrat atau Pemerintah; usaha-usaha yang dimiliki dan diatur oleh Pemerintah; koperasi-koperasi dan organisasi-organisasi nirlaba lainnya; kepemilikan (*proprietorship*) individual yang lebih besar dari industri rumah tangga (*cottage*); pertanian, perikanan, perhutanan untuk (hampir) memenuhi nafkah hidup serta industri kerajinan tangan/rumah tangga (*cottage*); sektor internasional perdagangan dan bantuan, hutang dan ekuitas; dan tenaga kerja serta konsumen. Brietzke dan Timberg, 1999. Fokus tersebut atas lembaga-lembaga dan ekonomi-ekonomi kelembagaan menyuarakan konsensus yang semakin luas, baik di Indonesia maupun di antara para penganut teori pembangunan, bahwa modal kelembagaan adalah lebih penting dibanding bentuk-bentuk modal lainnya, dilihat melalui matriks pengembangan sistem hukum- demokrasi-birokrasi: Trebilcock, 1997, 17-18,40. Sebuah lembaga melibatkan para pelaku yang formil dan transaksi-transaksi yang terulang yang mengubah masukan (sumber daya) menjadi hasil yang memiliki nilai: demokrasi atau transaksi-transaksi pasar (lainnya), misalnya. Sebuah lembaga memiliki sejarah, konteks kebudayaan, serta kekayaan dan kekuatan yang dapat saling ditukar. Kekuatan tersebut digunakan untuk bertahan terhadap perubahan-perubahan, untuk mengubah lembaga-lembaga dan lingkungan-lingkungan lain, dan untuk membentuk dan membatasi dengan cara lain pilihan-pilihan perseorangan dan lembaga-lembaga lain. Sebagai contohnya, demokrasi distabilkan melalui lembaga-lembaga yang mengurangi kestabilan kartel-kartel politik, dan mengurangi biaya-biaya transaksi untuk melawan tirani. Cooter, 1997, 135-36; Goodin, 1998, 7, 12; Trebilcock, 1997, 45. Lembaga-lembaga yang baik setidaknya sama pentingnya dengan undang-undang dan personil yang baik, dalam konteks lembaga negara-negara berkembang dan perilaku yang terulang secara buruk: Seidman & Seidman, 1997, 6-7.

Daftar Pustaka

- Brietzke, Paul (1999) "Democratization and Administrative Law" (*Demokratisasi dan Hukum Administratif*), *Oklahoma L. Review* 1.
- Brietzke, Paul dan Thomas Timberg (1999) "An Economic Reform Agenda for Indonesia?" (*Sebuah Agenda Pembaharuan Hukum Untuk Indonesia?*), yang dibawakan pada Konperensi Ekonomi LPEM/PEG di bulan Maret.
- Buscaglia, Edgardo, William Ratliffe, dan Robert Cooter, eds. (1997) *The Law and Economics of Development (Hukum dan Ekonomi Pembangunan)*, Greenwich, Cetakan JAI.
- Center for Commercial Law and Economics & Institute for Law and Economics (*Pusat Hukum Dagang dan Ekonomi dan Institut Untuk Hukum dan Ekonomi*) (1999) *Laporan Visi 2000*, Jakarta.
- Cooter, Robert (1997) "The Rule of State Law Versus the Rule-of-Law State" (*Aturan Hukum Negara Versus Negara Hukum*), 101 dalam Buscaglia, *et al, supra*.
- Goodin, Robert (1998) *The Theory of Institutional Design (Teori Rancangan Kelembagaan)*, Cambridge U. Press.
- Lindsey, Timothy, ed. (1999) *Indonesian Law and Society (Hukum dan Masyarakat Indonesia)*, Melbourne, Federation Press.
- _____ (1999) "An Overview of Indonesian Law" (*Hukum Indonesia Selayang Pandang*), 1 di *Ibid*.
- Linnan, David (1999) "Indonesian Law Reform, or Once More into the Breach: A Brief Institutional History" (*Pembaharuan Hukum Indonesia, atau Sekali Lagi tentang Pelanggaran: Sejarah Kelembagaan Secara Singkat*), 1 *Australian J. of Asian Law* 1.
- Lubis, Todung Mulya (1999) "The *Rechtsstaat* and Human Rights" (*Negara Hukum dan Hak-hak Azasi Manusia*), 171 di Lindsey, *supra*.
- Lubis, Todung Mulya dan Mas Achmad Santosa (1999) "Agenda of Law Reform in Indonesia" (*Agenda Pembaharuan Hukum di Indonesia*), 1(1) Universitas Indonesia, *Jurnal Hukum* 50 (Okt.)
- Ratliffe, William dan Edgardo Buscaglia (1997) "Judicial Reform: Institutionalizing Change in the Americas" (*Pembaharuan Kehakiman: Melembagakan Perubahan di Negara-negara Amerika*), 313 dalam Buscaglia, *et al., supra*.
- Salim, Emil (1999) "Empowering Civil Society in Asian Countries" (*Memberdayakan Masyarakat Madani di Negara-Negara Asia*), *Jakarta Post*, Juli 6, 4.
- Seidman, Robert dan Ann (1997) "Beyond Contested Elections" (*Lebih Jauh dari Pemilihan Yang Ditentang*), 34 *Harvard J. tentang Perundang-undangan* 6.
- Trebilcock, Michael (1997) "What Makes Poor Countries Poor" (*Apa Yang Membuat Negara-negara Miskin Menjadi Miskin*), 15 dalam Buscaglia, *et al., supra*.
- Bank Dunia (1998) *Kebijakan Persaingan dalam Ekonomi Global* (rangkuman dari Konperensi New Delhi di bulan Maret 1997).
- "Go With Reform Missions" (*Ikuti Misi-Misi Pembaharuan*), (foto) (1999) *Jakarta Post*, tgl. 6 Juni, 1.