

PERCAKAPAN DENGAN DANIEL S. LEV:*) HUKUM SEBAGAI KERANGKA IDIOLOGIS PERUBAHAN SOSIAL

Tanya: Banyak orang menuntut agar hukum berperan dalam perubahan perubahan sosial. Dalam kenyataannya hukum tidak dapat berdiri sendiri, ia bergantung juga kepada faktor-faktor lain dalam masyarakat seperti politik, kebudayaan dan ekonomi. Bagaimana dengan persoalan sebenarnya.

Jawab: Ini pertanyaan yang kompleks sekali, karena tergantung sebagian kepada konsepsi hukum, definisi hukum dan sebagainya yang tidak saya inginkan menjadi suatu permainan kata. Menurut pendapat saya, bukan saja karena hukum itu tidak otonom tetapi juga kadang-kadang hukum itu simbolistis mewakili pimpinan sosial politik. Yang paling dasar dalam perubahan sosial bukan hukum sendiri, tetapi pemakaian alat-alat kekuatan, kekuasaan, hukum dan lain-lain yang ada oleh pimpinan sosial dan politik. Peranan hukum dalam hal ini ialah sebagai suatu idiologi, yaitu orang mendapat jaminan, kepastian bahwa mereka tidak dapat diperlakukan sewenang-wenang oleh pihak lain.

Saya kira peranan yang paling penting dalam perubahan sosial tidak dilakukan oleh hukum, melainkan oleh pimpinan sosial dan politik di sini termasuk juga hakim, jaksa, advokat. Hukum sendiri tidak dapat menentukan perubahan sosial, perubahan politik, perubahan ekonomi; itu tergantung kepada kekuasaan dan kekuatan dalam masyarakat sendiri. Hukum perannya tidak langsung dalam perubahan sosial, ia hanya memberi kerangka idiologis dalam perubahan perubahan sosial yang dikehendaki, yaitu jaminan orang akan diperlakukan secara *fair*. Ini amat penting, karena tanpa jaminan ini, perubahan perubahan sosial yang dikehendaki dalam masyarakat hampir tidak mungkin, karena orang tidak percaya kepada negara, kepada struktur dalam masyarakat, atau kepada apa saja.

Tanya: Bagaimana dengan Roscou Pound yang mengatakan hukum sebagai *a tool of social engineering*, alat pembaharu masyarakat?

Jawab: Waktu Roscou Pound menulis itu, orang baru menyadari bagaimana kekuatan negara dalam memimpin perubahan sosial, yaitu negara mempunyai peranan yang dalam bagi perubahan masyarakat.

*) Prof. Dr. Daniel S. Lev gurubesar pada School of Law dan Department of Political Science University of Washington, banyak menaruh perhatian pada Indonesia. Salah satu bukunya yang sudah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia adalah "Islamic Courts in Indonesia!". Erman Rajagukguk mengirimkan, serangkaian percakapannya tersebut di atas untuk Fokus 31 Desember 1982.

Tanya: Negara dalam arti pemerintah maksudnya?

Jawab: Ya, kalau dilihat idea itu sekarang, ada beberapa arti. Pertama, dari sudut yang sangat baik yaitu pemerintah dapat memakai hukum untuk memimpin masyarakat ke arah yang tertentu. Dari sudut lain itu berarti orang-orang didalam masyarakat sendiri tidak diberi kesempatan, yaitu seolah-olah mereka dimanipulasi terus. Dengan demikian *a tool of social engineering* itu mempunyai dua arti. Kadang-kadang dipakai dalam arti yang baik sekali, padahal ada bahaya yang bukan main di situ. Membicarakan hukum sebagai *a tool of social engineering* itu berarti memberikan kekuasaan yang amat penuh pada pemerintah. Kita selalu memakai istilah itu sebagai sesuatu yang netral. Padahal istilah itu tidak netral. Istilah itu dapat dipakai untuk tujuan yang baik dan dapat juga dipakai untuk tujuan yang buruk. Istilah itu sendiri mempunyai dua arti: pertama sebagai suatu prosedur, suatu cara untuk merubah masyarakat, dan yang kedua, yang teramat penting adalah secara material, yaitu masyarakat macam apa yang dikehendaki? Itu tidak gampang, kita harus bertanya macam masyarakat apa yang dikehendaki oleh pemerintah dan oleh orang-orang dalam masyarakat? Saya sendiri agak keberatan kepada konsep *a tool of social engineering* itu, karena saya melihat akibatnya di Amerika umpamanya. Konsep ini dipakai sebanyak mungkin untuk mengadakan perubahan dimasyarakat, memberikan sesuatu bentuk yang ternyata tidak selalu baik untuk orang-orang didalam masyarakat. Dari sudut lain ada yang baik untuk orang-orang didalam masyarakat. Dari sudut lain ada yang baik tentunya, sebagai contoh pengadilan di sini juga memakai konsep *a tool of social engineering* itu. Pada tahun 1954 Mahkamah Agung Amerika menetapkan bahwa orang kulit hitam harus dipersamakan dengan orang kulit putih. Ini suatu contoh hukum sebagai *a tool of social engineering*, tetapi sering dilupakan bahwa keputusan itu sendiri tidak mencapai banyak arti, yaitu integrasi itu baru betul-betul tercapai setelah orang hitam sendiri mulai menekan dengan kekuatannya sendiri.

Tanya: Jadi betul hukum itu tidak berdiri sendiri, ia banyak tergantung kepada faktor-faktor lain dalam masyarakat.

Jawab: Persis... persis, peranan hukum harus dinilai dalam hubungannya dengan faktor-faktor lain, faktor politik, kemauan pimpinan, struktur masyarakat. Harus dinilai juga dari sudut filsafat, yaitu macam masyarakat apa sebenarnya yang dikehendaki, apa yang betul-betul baik untuk semua orang dalam masyarakat bukan untuk sebagian masyarakat saja.

Tanya: Bukankah bisa ditetapkan bahwa masyarakat yang diinginkan itu adalah suatu masyarakat dimana anggota-anggotanya terlindung hak-hak asasinya. masyarakat adil, dan sebagainya.

Jawab: Itu terlalu umum, bisa dikatakan apa saja untuk mencapai cita-cita semacam itu. Yang saya lihat bahwa disetiap masyarakat tentu ada cita-cita yang baik, tetapi juga ada kepentingan-kepentingan dalam masyarakat. Semua pihak bisa mengatakan mempunyai tujuan Yang adil dan benar, tetapi kadang-kadang kata-kata semacam itu dipakai untuk menyelimuti ketidakadilan.

Tanya: Itu masalah penilaian apa yang adil dan yang tidak adil?

Jawab: Ya, dan siapa yang menentukan apa yang adil apa yang tidak adil itu? Umpamanya di sini di Amerika, orang-orang yang berkuasa dimasyarakat sudah lama menentukan apa yang adil dan apa yang tidak adil untuk minoritas di sini, umpamanya orang Indian, orang berkulit hitam, orang Mexico. Tetapi mereka sendiri tidak mempunyai kesempatan untuk mengatakan apa yang adil atau yang tidak adil buat mereka. Kalau di Indonesia mayoritas ada di desa-desa. Apakah mereka betul-betul diberikan kesempatan untuk mengatakan apa yang baik dan apa yang tidak baik untuk mereka? Ini suatu soal yang sulit. Bagi saya dari sudut filsafat, bukan sebagai sarjana, tetapi sebagai orang yang selalu memikirkan hal-hal semacam itu, saya selalu bertanya apakah orang-orang yang menderita karena suatu proses didalam masyarakat mempunyai kesempatan untuk membela diri, untuk memajukan kepentingan mereka?

Tanya: Harusnya ada bukan?

Jawab: Harusnya ada, tetapi itu tergantung kepada struktur dalam masyarakat dan hukum itu merupakan pencerminan dari struktur tersebut. Di Amerika ini mudah dikatakan, hukum menjamin semua orang *equal* atau sama, padahal kenyataannya tidak. Orang hitam, minoritas tidak diperlakukan sama seperti orang mayoritas.

Tanya: Mengapa sampai terjadi demikian?

Jawab: Letaknya bukan pada hukum, tetapi pada perbedaan ekonomi, politik, keadaan masyarakat. Dan jangan lupa, memang dikatakan hukum itu memberikan kesempatan kepada semua orang, tetapi dalam kenyataannya hukum itu sebagai suatu proses dikontrol oleh golongan yang sangat kuat dan dalam hal ini, dari sudut kepentingan, soalnya jadi tidak begitu mudah. Sebagai contoh hukum di sini mengatakan semua orang mempunyai hak yang sama, tetapi tentu orang miskin, misalnya, tidak dapat mempunyai hak yang sama. Untuk mempertahankan kepentingan dipengadilan, terang diperlukan advokat. Nah orang miskin tentu tidak sanggup membayar advokat, bantuan hukum untuk orang miskin disini sejak dahulu tidak cukup. Lantas bagaimana? Ini suatu kontradiksi yang bukan main. Apa yang dijanjikan hukum dalam kenyataannya tidak tercapai, kecuali cita-cita hukum itu terus saja diperjuangkan secara praktis melalui institusi-institusi dan proses-proses yang betul-

betul ditujukan untuk mencapai cita-cita hukum tersebut. Dari sudut ini apa yang dilakukan oleh Lembaga Bantuan Hukum di Indonesia adalah suatu yang paling menarik dalam lapangan bantuan hukum di seluruh dunia, karena bukan hanya membuka jalan dari sudut prosedur saja, tetapi juga dihubungkan dengan suatu cita-cita dalam proses itu. Itu bukan sesuatu yang bukan main, karena kebanyakan bantuan hukum di seluruh dunia fungsinya sangat terbatas.

Tanya : Kesimpulannya, cita-cita hukum itu harus diperjuangkan terus oleh siapa saja, advokat, hakim, jaksa, polisi, kaum politikus.

Jawab : Ya, tentu, tetapi harus diingat di dalam praktek disamping ada kesamaan cita-cita, ada kepentingan yang berbeda. Pandangan terhadap hukum jadi berbeda antara hakim, jaksa atau advokat misalnya. Kalau ditanyakan kepada mereka, tentu dijawab, kita semuanya sama, mencari keadilan dan kebenaran. Tetapi dalam praktek, tentu ada tersangkut kepentingan, status, kedudukan dan uang. Advokat, misalnya, yang mengatakan hanya mencari keadilan pasti akan terus miskin. Advokat tidak hanya mencari keadilan, tetapi juga membela klien, dalam kenyataannya klien itu ada yang bajingan, lantas bagaimana? Begitu juga dengan polisi, hakim, mereka juga memikirkan kedudukannya. Ini suatu keadaan manusia. Sesuatu yang sulit dalam hukum ialah seperti saya katakan tadi ia merupakan suatu ideologi, suatu yang sempurna. Kalau kita membicarakan hukum, kita tidak mau membicarakan yang kotor-kotor itu, padahal itu suatu bagian sistem. Kalau kita tahu manusia itu tidak sempurna, maka di dalam suatu stelsel hukum harus diadakan jaminan supaya ketidaksempurnaan itu dapat dikurangi. Kalau jaksa, misalnya mengatakan ia hanya mencari kebenaran, tetapi kita tahu ada jaksa yang meminta uang, kita harus mengadakan jaminan mencegah hal semacam itu.

Tanya : Maksudnya suatu mekanisme kontrol yang sistematis perlu diadakan.

Jawab : Persis... persis. Di Amerika sendiri tidak sempurna. Walaupun ideologi hukum disini kuat, tetapi penyelewengan juga banyak, korupsi, pejabat hukum yang tidak kompeten. Akan tetapi, otonomi hukum walaupun relatif namun cukup kuat untuk mengontrol hal-hal semacam itu.

Tanya : Saya ingin beralih kepada masalah lain. Sejak 1966 idea hukum Indonesia begitu berkembang. Apa bedanya dengan zaman demokrasi parlementer sebelum 1959 dan pada zaman demokrasi terpimpin?

Jawab : Saya mulai dari sejarah Indonesia merdeka. Pada zaman demokrasi parlementer idea negara hukum itu seolah-olah *tekn for granted* yaitu ada golongan-golongan di masyarakat yang menganggap idea hukum itu sudah terjamin sehingga pada

zaman demokrasi parlementer tidak diberikan perhatian yang mendalam terhadap peranan hukum. Padahal banyak institusi-institusi hukum pada masa itu yang diambil oper dari masa kolonial, maksud saya bukan hanya undang-undang seperti HIR, tetapi juga jalannya proses hukum seperti landraad, pamong praja dan sebagainya. Pada zaman demokrasi terpimpin, bukan saja masa itu mengubur hukum, tetapi sistem politik yang ada didasarkan pada suatu prinsip yang lain sama sekali dari pada hukum. Walaupun Bung Karno pada waktu itu mengatakan ingin menggali tradisi-tradisi zaman kolonial. Prinsip yang dipakai Bung Karno dalam ilmu sosial kita sebut dengan patriomonalisme, dengan seorang pemimpin yang menjadi pusat dari semua kekuasaan dan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Legitimasi politik tergantung kepada Bung Karno sendiri. Untuk membicarakan hukum pada masa itu hampir tidak mungkin. Bukan hanya advokat tetapi hakim dan juga yang lain-lainnya pada waktu itu bingung menghadapi demokrasi terpimpin karena prinsipnya begitu lain dengan prinsip negara hukum. Namun ada dua peranan demokrasi terpimpin dalam sejarah Indonesia moderen. Pertama, masa itu telah mengakhiri zaman peranan kaum priyayi sebagai salah satu faktor sosial. Kelas ini terbukti tidak bisa memimpin Indonesia. Kepemimpinan priyayi yang didasarkan pada patrimonial ternyata gagal dan ini sebenarnya sudah dimulai sejak akhir abad 19. Kedua, demokrasi terpimpin membuktikan bahwa idea lama di mana negara dan masyarakat itu sama, negara bisa memelihara masyarakat, itu ternyata tidak benar. Bung Karno itu memang mempunyai suatu visi masyarakat yang dicita-citakan, dimana semua orang baik, bapak baik, ibu baik. Akan tetapi ternyata demokrasi terpimpin suatu sistem tanpa kontrol sama sekali di mana kebanyakan institusi negara dimanipulir. Nah, yang terjadi pada tahun 1966 adalah reaksi terhadap keadaan tersebut. Orang-orang hendak memulihkan kembali negara hukum.

Tanya : apa bedanya dengan zaman sistim parlementer.

Jawab : Tahun 1966 lain, orang betul betul ada idea tentang arti suatu negara hukum. Di samping terbukti stelsel dalam demokrasi terpimpin tidak bisa dipakai, pada masa “orde baru” telah lahir suatu lapisan dalam masyarakat yang tidak gampang dipimpin secara tradisional. Dalam masa demokrasi parlementer lapisan ini tidak cukup kuat, baik secara jumlah mupun kualitas.

Yang saya maksudkan adalah kaum Menengah di kota-kota yang peranannya amat penting dalam suatu stelsel negara hukum pada masa tahun limapuluhan tidak cukup. Bukan hanya kelas dagang, tetapi kaum intelektual kaum professional, yang punya ilmu pengetahuan luas yang tidak bisa begitu saja diperintah secara tradisional. Salah satu sumbangan pembangunan ekonomi yang dilakukan sejak 1966, yang mempunyai akibat sosial yaitu

memperkuat golongan swasta atau golongan profesi, seperti advokat, dokter, insinyur dan sarjana lainnya. Sebagai contoh pada tahun 1965 paling banyak ada 150 advokat di seluruh Indonesia, tahun 1982 ini paling sedikit ada 2000 yang terdaftar resmi dan dua kali lipat lagi diluar itu yang kerja sebagai advokat, bukan pokrol bambu. Begitu juga dengan dokter, insinyur dan sebagainya. Buat mereka itu negara dilihat dari sudut yang lain dari dulu: masyarakat tidak sama dengan negara. Alat alat kekuasaan negara bisa berbuat salah dan masyarakat memerlukan perlindungan untuk itu.

Tanya : Ya, tetapi pemerintah di mana saja menganggap korupsi, penyelewengan, dan sebagainya itu tidak baik dan setuju memberantasnya.

Jawab : Ya, tetapi ada perbedaan pengertian. Pemerintah menganggap itu tanggungjawab mereka sendiri, tidak memerlukan bantuan dari luar. Akan tetapi, sebaliknya masyarakat berpendapat bahwa tidak selalu ada jaminan pemerintah mampu melakukannya sendiri, dalam hal ini masyarakat memerlukan perlindungan. Suatu hal yang sangat menarik, misalnya, dalam Hukum Acara Pidana Indonesia yang baru idea perlindungan masyarakat terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat sudah tercermin. KUHAP yang baru bagi saya semacam “revolusi kecil” dalam hukum, contohnya antara lain pasal yang memungkinkah tersangka didampingi advokat sejak ditangkap. Artinya apa ini? Artinya, diakui kekhawatiran bahwa kalau seseorang tidak didampingi oleh advokat, ia bisa diapasajakan oleh petugas. Pasal macam ini dulu hampir tidak mungkin.

Tanya : Ada kemajuan dalam hukum, di Indonesia?

Jawab : Dari sudut yang agak netral, memang ada perubahan pemikiran di dalam pemerintah sendiri. Berarti juga imbangannya kekuatan di dalam masyarakat sudah berubah, lapisan menengah di Indonesia mulai kuat dan mulai ada pengaruh. Kalau saya membuat semacam analogi, maka apa yang terjadi di Indo-nesia sekarang ialah seperti yang terjadi di Eropah kontinental pada abad 19-20, di mana negara sudah kuat sekali dan pada suatu waktu terpaksa atau dengan rela memberikan konsesi kepada orang-orang di luar pemerintah. Namun apakah hukum bisa berjalan dengan baik, itu merupakan perjuangan yang terus menerus. Pada negara mana saja, pada pemerintahan mana saja, di sistem politik mana saja, kontrol terhadap kekuasaan itu, sulit. Dari sudut pemerintah sendiri saya kira berkepentingan hukum itu bisa saja. Saya tidak tahu apakah pihak pemerintah memikirkannya, tetapi ada suatu manfaat politik kalau hukum tersebut relatif otonom, banyak kesulitan yang dapat dikirimkan ke sana dan dengan demikian mempersempit tanggung jawab politik.

Tanya : Mungkin ada faktor-faktor lain?

Jawab : Mungkin saya agak spekulatif, tetapi apakah dapat dikatakan untuk pertama kali sejak 1966, pemerintah sekarang ini adalah *middle class government*. Walaupun ada di antara mereka yang seperti priyayi, tetapi sebenarnya mereka bukan priyayi, tidak mempunyai dasar sosial priyayi, tidak mempunyai imaginasi priyayi. Kedua, orang-orang dalam pemerintah sekarang, baik sipil maupun militer mulai mempunyai simpati kepada sektor swasta. Di antaranya ada yang mempunyai keluarga yang sudah jadi pedagang. Mereka melihat suatu waktu mereka juga memerlukan proteksi dari instrumen instrumen apa saja yang ada. Seorang Jenderal yang sudah pensiun tidak selalu mempunyai proteksi dan koneksi. Di dalam setiap stelsel politik koneksi itu penting, di mana saja. Tetapi golongan yang mempunyai koneksi itu makin lama makin kecil. Untuk yang lain-lain koneksi itu tidak cukup, sehingga memerlukan suatu stelsel hukum yang agak netral, yang reguler. Itu juga suatu faktor pendorong; tetapi harus juga dikatakan secara politik, elite yang ada pada orde ini setelah 17 tahun makin lama makin sipil.