

Daniel S. Lev dan Indonesia yang Belum Berubah

Hendrianto

Abstrak

Pejabat dan pemerintahan negara ini sepertinya selalu melakukan kesalahan yang lama. Kita bisa melihat sejumlah permasalahan hukum di Indonesia pada masa kontemporer, juga pernah dialami negara ini pada masa lalu. Tulisan ini merupakan summary konferensi mengenang Daniel Saul Lev, indonesianis dari Universitas Washington di awal tahun ini.

Kata kunci: sejarah hukum; mahkamah konstitusi.

University of Washington, Seattle, Amerika Serikat, akhir Februari 2007 lalu mengadakan sebuah acara khusus. Selama dua hari, tanggal 27-28 bulan itu, diadakan sebuah konferensi untuk mengenang indonesianis Daniel Saul Lev, yang meninggal pada bulan Juli 2006. Dan—panggilan akrab Daniel S. Lev—meninggal dunia karena kanker paru-paru.

Acara diadakan oleh Asian Law Center, University of Washington School of Law bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. Penggagas utama konferensi adalah Veronica Taylor, Direktur Program Pasca Sarjana, University of Washington, Seattle dan Erman Radjaguguk seorang akademikus dan murid Dan di University of Washington. Pesertanya para akademisi hukum dari beberapa universitas di Indonesia seperti Universitas Indonesia, Universitas Atma Jaya Jakarta, Universitas Trisakti, Universitas Tarumanegara dan Universitas Sumatera Utara.

Tampak hadir pula advokat Adnan Buyung Nasution dan Hakim Agung Rifyal Ka'bah.

Di Seattle, kota indah di ujung barat laut tanah Amerika itu, konferensi dikemas sangat padat. Dinamis. Hangat. Temanya "Current Issue in Indonesian Law". Saya sendiri tampil dengan membawakan sesi tentang Mahkamah Konstitusi Indonesia.

Menyimak konferensi membuat saya berpikir bahwa sejarah mengalami pengulangan. Saya merasa orang-orang dan pemerintah tidak belajar dari sejarah. Apa yang telah terjadi di masa lalu seolah-olah terjadi lagi di masa sekarang. Perdebatan yang berkembang dulu muncul kembali menjadi diskursus di zaman ini. Setidaknya itu yang mengemuka dalam konferensi ini.

Jikalau kita berkaca dari pengalaman sejarah, permasalahan yang dibahas selama konferensi sebenarnya bukan masalah baru karena Indonesia sudah pernah mengalami masalah serupa di masa lampau. Hanya saja pemerintah tidak pernah belajar dari sejarah dan terus mengulangi kesalahan yang sama. Dalam konteks ini pemikiran dan pengalaman Daniel S. Lev sangat berharga untuk memahami mengapa bangsa Indonesia terus berkutat pada persoalan yang sama selama 50 tahun terakhir.

Sebagai contoh, ketika Daniel S. Lev menginjakkan kakinya di Indonesia pada akhir 1950an, institusi peradilan di Indonesia sedang dalam proses perubahan besar. Saat itu sedang terjadi proses unifikasi peradilan di bawah Mahkamah Agung. Berdasar Undang – Undang darurat no. 1 tahun 1951, beberapa pengadilan yang dianggap tidak sesuai lagi dengan suasana negara kesatuan harus dihapuskan, termasuk penghapusan pengadilan, swapraja di beberapa daerah dan seluruh pengadilan adat (Mertokusumo, 1983).

Pemerintah kemudian membentuk sejumlah pengadilan negeri baru sebagai pengganti pengadilan adat dan swapraja yang telah dihapuskan. Sejarah lantas mencatat bahwa proses unifikasi ini menimbulkan banyak persoalan institusional yang akibatnya masih kita rasakan sampai hari ini. Masalah utama yang timbul dari pembentukan pengadilan negeri di seluruh pelosok nusantara adalah ketidaksiapan sumber daya manusia dan keuangan untuk mendukung institusi baru tersebut (Pompe, 2005).

Proses unifikasi tidak didukung oleh jumlah hakim yang memadai untuk mengisi jabatan di pengadilan–pengadilan negeri yang baru dibentuk. Selain masalah sumber daya manusia dan keuangan, proses unifikasi juga menimbulkan masalah tunggakan perkara. Ini yang tidak terjadi pada masa penjajahan. Pengadilan kolonial saat itu mampu mengatasi masalah tunggakan perkara karena didukung oleh pengadilan adat dan pengadilan swapraja. Kedua pengadilan ini berperan menampung perkara – perkara yang melibatkan orang ‘pribumi’. Dengan dihapusnya pengadilan swapraja dan adat, secara otomatis beban perkara beralih pada pengadilan negeri.

Sekarang, lima puluh tahun lebih setelah unifikasi, para pembuat kebijakan di Indonesia mengulangi kesalahan yang sama meski dalam nuansa yang berbeda. Salah satu buah dari proses reformasi adalah dibentuknya sejumlah pengadilan khusus, baik yang berdiri sendiri maupun yang berada dalam lingkup peradilan umum, seperti Pengadilan khusus tindak pidana korupsi, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hubungan Industrial (PHI), dan Pengadilan khusus tindak pidana perikanan.

Namun ironisnya pembentukan pelbagai macam pengadilan khusus tersebut lagi-lagi tidak diimbangi dengan kesiapan jumlah sumber daya keuangan dan sumber daya manusia pendukung. Para hakim *ad hoc* di Pengadilan Hubungan Industrial, misalnya, harus bekerja tanpa dibayar dan hanya mengandalkan tabungan pribadi mereka untuk bertahan hidup. Antara hakim karier dan hakim *ad hoc*-nya pun terjadi pertentangan mengenai hukum acara yang harus diberlakukan dalam peradilan.

Tak hanya dihadapi oleh pengadilan hubungan industrial, pengadilan khusus lain mengalami masalah yang kurang lebih sama. Ini menjadi perdebatan menarik di sesi pengadilan industrial dalam konferensi kemarin.

Dalam konferensi muncul juga ide dari sebagian peserta untuk menghidupkan kembali pengadilan adat, meski pada kenyataannya sejumlah UU dan peraturan daerah telah menghidupkan kembali pengadilan adat di sejumlah daerah tertentu, semisal UU no. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Aturan ini mengakui keberadaan pengadilan adat di sejumlah masyarakat adat di Papua.

Yang luput dari situ adalah pelajaran apa yang bisa dipetik dari

dihapuskannya pengadilan adat kurang lebih lima puluh tahun yang lalu; Apakah para pembuat kebijakan di masa lampau telah membuat kesalahan sehingga peradilan adat harus dihidupkan kembali di awal abad ke 21 ini?

Minimnya pelajaran dari sejarah juga tercermin dalam diskusi tentang hukum pertanahan. Di sesi itu muncul pemikiran untuk menciptakan pengadilan khusus masalah tanah untuk menyelesaikan konflik pertanahan, khususnya menyangkut tanah adat. Padahal sejarah mencatat dunia peradilan Indonesia pernah mempunyai pengadilan khusus masalah tanah, meskipun berbeda dengan gagasan dari peserta konferensi. Berdasarkan Undang-Undang no. 21 tahun 1964 pernah dibentuk Pengadilan Landreform baik di tingkat daerah maupun pusat.

Masalah utama yang dihadapi oleh Pengadilan Landreform pada 1960-an adalah kesulitan untuk menentukan apakah suatu perkara itu masuk wewenang Pengadilan Landreform atau tidak (Mertokusumo, 1983). Hal ini terjadi karena perkara landreform tidak lain daripada masalah hukum perdata dan administratif yang sebenarnya masuk wewenang dari peradilan umum. Pengadilan Landreform sendiri sudah menjadi kenangan masa lampau dan tidak terekam lagi dalam memori para ahli hukum, oleh karena itu kita patut mempertanyakan apakah kita tidak akan mengulangi kesalahan yang sama dengan melempar gagasan pengadilan khusus masalah tanah?

Dalam konteks kemunculan pengadilan-pengadilan khusus di era reformasi, pemikiran almarhum Daniel Lev masih relevan untuk menjadi pisau analisa terhadap masalah yang dihadapi oleh institusi baru tersebut. Menurut Dan, kehadiran pengadilan-pengadilan khusus haruslah dipandang sebagai kemunculan institusi baru yang hanya ideal di atas kertas. Pada akhirnya yang paling menentukan nasib institusi tersebut tak lain adalah personil yang mengisi dan menjalankan institusi serta dukungan politik dari lembaga pemerintahan, eksekutif maupun legislatif.

Di luar minimnya dukungan politik dan finansial terhadap pengadilan-pengadilan khusus pasca reformasi, yang patut menjadi perhatian para insan hukum di Indonesia adalah fenomena kemunculan Mahkamah Konstitusi, yang seakan menjadi pengecualian di tengah tersendatnya eksperimen pengadilan khusus pasca reformasi. Mahkamah Konstitusi (MK) sendiri relatif tidak mendapatkan dukungan politik yang berarti dari lembaga pemerintahan di Indonesia, akan tetapi institusi

tersebut telah menjelma menjadi sebuah lembaga yang cukup efektif dalam menjalankan wewenang dan tugasnya. Sejatinya MK lahir melalui Perubahan Ketiga UUD 45 pada yang ditetapkan pada bulan November 2001, akan tetapi MK baru terbentuk dan menjalankan tugasnya pada bulan Agustus 2003. Kewenangan MK ada lima: menguji undang-undang, memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilu, dan memutus dugaan pelanggaran Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Salah satu faktor keberhasilan MK adalah kepemimpinan yang kuat ketuanya Jimly Asshidiqie dan lepasnya MK dari pengaruh kekuasaan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Sebagai institusi baru yang relatif bebas dari pengaruh kekuasaan MA ataupun campur tangan pemerintah, MK bisa tumbuh secara sehat dan mampu memainkan tugas dan fungsinya dengan baik.

Meski demikian, bukan berarti MK tidak mempunyai kelemahan. MK hanya berwenang menguji keabsahan materi UU terhadap Undang-Undang Dasar, dan MK tidak bisa menguji pelaksanaan ataupun penerapan UU.

Oleh karena itu tidak heran apabila MK tidak bisa memeriksa kasus-kasus konstitusional yang konkrit, kewenangan MK hanyalah memeriksa konstitusionalitas sebuah peraturan perundang – undangan secara abstrak. Dengan kata lain MK hanya bisa memeriksa masalah konstitusional (*constitutional question*) dan bukan kasus konstitusional (*constitutional cases*). MK tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa perkara yang menyangkut pelanggaran hak-hak konstitusional individual melalui sebuah mekanisme yang dikenal sebagai komplain konstitusional (*constitutional complaint*).

Tentu ini bukan hal mudah mengingat sistem pemerintahan masa lalu kita yang terus diwarnai dengan kooptasi rezim berkuasa. Ketika Professor Daniel Lev tinggal di Indonesia, beliau menjadi saksi sejarah bagaimana Presiden Sukarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955 pada 4 Juni 1960 karena DPR menolak Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Pemerintah.

Sutomo atau lebih dikenal dengan Bung Tomo, salah satu anggota DPR waktu itu, sempat menggugat keputusan Presiden yang membubarkan DPR di Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta. Gugatan Bung Tomo adalah gugatan bersejarah karena untuk pertama kalinya

seorang warganegara menggugat pemerintah karena menganggapnya telah melanggar Undang – Undang Dasar. Insitisi pengadilan pun saat itu sudah dikooptasi rezim Demokrasi Terpimpin Soekarno dan akhir ceritanya tentu sudah bisa ditebak: gugatan Bung Tomo kandas.

Prof. Daniel Lev juga turut menyaksikan episode politik di mana Presiden Sukarno di bawah tekanan Angkatan Darat membubarkan Konstituante pada 5 Juli 1959 dengan 'Dekrit Presiden'.

MK dirancang untuk mengantisipasi agar hal-hal demikian tidak terjadi pada masa sekarang. Ia bertujuan mengontrol kekuasaan legislatif maupun eksekutif, dan membangun sebuah budaya hukum baru di mana lembaga pemerintahan bisa menghormati dan tunduk pada putusan pengadilan. Konferensi di Seattle kemarin menyisakan satu pertanyaan besar tentang seberapa jauh putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya dihormati akan tetapi juga dijadikan acuan bagi lembaga pemerintahan, praktisi serta akademisi hukum di Indonesia.

Periode di mana Daniel Lev tinggal dan mengamati Indonesia secara dekat adalah periode yang penuh dengan gejolak ekonomi dan politik. Pada akhir 1950-an, Pemerintah Indonesia sedang sibuk dengan proses nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Belanda, yang kemudian dilanjutkan dengan nasionalisasi perusahaan Inggris, Amerika dan perusahaan asing lainnya pada 1963 sampai 1965. Semangat anti modal asing sangat kental pada periode tersebut, dan hampir semua produk perundang-undangan yang muncul, termasuk UU Pokok Agraria mengandung semangat antimodal asing.

Perdebatan serupa masih terulang kembali lima puluh tahun kemudian. Ketika konferensi ini digelar, pemerintah Indonesia sedang sibuk menyiapkan RUU Penanaman Modal yang dilandasi semangat membuka pintu selebar-lebarnya bagi investasi asing. Hal ini menjadi topik pembicaraan lainnya selama konferensi dua hari tersebut: apakah RUU Penanaman Modal yang telah disiapkan oleh pemerintah merupakan obat mujarab yang manjur untuk menggerakkan roda perekonomian di Indonesia?

Banyak pihak yang melupakan fakta sejarah bahwa sebenarnya periode demokrasi terpimpin tidaklah sepenuhnya menghapus keberadaan modal asing. Pemerintah Soekarno masih mempertahankan investasi asing dalam wujud *production sharing contract* ataupun pinjaman dari pihak asing. Dalam konteks ekonomi, salah satu kunci kegagalan

demokrasi dipimpin adalah ketidaksiapan struktur perekonomian nasional untuk menerima modal asing dalam wujud baru tersebut ke dalam sebuah program produksi dan investasi yang menyeluruh (Robison, 1986).

Tidakkah fakta sejarah ini harus menjadi pelajaran bagi kita semua, khususnya pengambil kebijakan di Indonesia, bahwa dengan membuka pintu selebar-lebarnya bagi modal asing, sama artinya kita hanya akan mengulangi kesalahan yang sama karena fundamen ekonomi nasional sendiri masih lemah?

Dalam hidupnya Professor Daniel S. Lev berkali-kali menekankan pentingnya generasi muda Indonesia untuk belajar dari sejarah. Bagi beliau pentingnya mempelajari sejarah bukan hanya agar kita tidak mengulangi kesalahan yang sama bagi para pendahulu kita, melainkan juga agar kita bisa menulis ulang sejarah. Bahwa sejarah harus ditulis kembali, karena sejarah yang ada di depan kita merupakan episode pilihan dari para pendahulu kita, pilihan yang didasarkan pada kepentingan dan selera mereka. Dan tugas menulis kembali sejarah hukum Indonesia terletak pada generasi baru akademisi dan praktisi hukum di Indonesia.

Saya rasa Dan benar adanya.