

Dinamika Tata Hukum dan Pemerintahan Era Kekuasaan Kolonial di Indonesia

Soetandyo Wignyosoebroto

Membincangkan perkembangan tata hukum serta tata pemerintahan di Indonesia, baik pada era kolonial ataupun pasca-kolonial yang nasional, para pembincang haruslah ingat hal berikut ini. Bahwa perkembangan sepanjang sejarah dua abad terakhir di negeri ini sesungguhnya peristiwa yang dapat digambarkan sebagai suatu *kontinuum*. Sejarah perkembangan tata hukum dan tata pemerintahan di negeri ini, apabila dirunut ke masa lampau sesungguhnya merupakan kelanjutan yang tak pernah putus dari suatu perkembangan sejarah masa lampau yang kolonial. Tata hukum dan pemerintahan nasional sebenarnya sebagai kelanjutan sejarah tata hukum dan pemerintahan kolonial yang merupakan kelanjutan dari sejarah tata hukum dan tata pemerintahan Eropa Barat. Adalah sangat naif untuk berpikiran bahwa segala yang nasional ini sesungguhnya asal muasalnya dari bumi pribumi sendiri yang otonom.

Maka kebenaran sejarah tidak bisa diingkari, bahwa riwayat perkembangan tata hukum dan tata pemerintahan di Indonesia yang pada masa kolonial lebih dikenal dengan nama *Nederlands-Indie* atau Hindia-Belanda, sesungguhnya bermula dari suatu kebijakan kolonial yang beraliran liberal di seputar 1850-an. Pada tahun-tahun pertengahan abad 19 itulah, tepatnya 1848 segera diundangkan *Grondwet* Negeri Belanda, dicanangkannya kebijakan yang untuk seterusnya terkenal dengan sebutan *benuste rechtspolitiek* yang berkehendak untuk memberikan arah baru dalam perkembangan hukum di Hindia Belanda pada masa itu. Inilah perubahan kebijakan dari yang semula pada era

berkuasanya “pemerintahan” VOC (dilikuidasi pada 1800) sungguh tak acuh dengan persoalan tata hukum dan pemerintahan yang menyangkut kepentingan seluruh anak negeri, menuju pada kebijakan baru yang secara sadar hendak memperhatikan penataan tertib kehidupan di negeri koloni ini berdasarkan hukum (tentu saja Hukum Barat sebagaimana taraf perkembangan tradisinya hingga saat itu).

Perubahan Kebijakan Hukum Pemerintah Kolonial di Indonesia: *Bewuste Rechtspolitiek, Rechtsstaat, dan Eenheidsbeginsel*

Pada 1848, setelah melalui pembenahan selama seperempat abad sesuai peperangan Eropa yang bermula dari pecahnya revolusi Perancis, kerajaan Belanda menetapkan statusnya sebagai kerajaan yang berkonstitusi. Dengan *Grondwet 1848* kekuasaan pemerintahan beralih ke tangan seorang perdana menteri yang dipilih oleh parlemen. Pemerintahan negeri Belanda—dan daerah seberang lautannya yang disebut Hindia-Belanda—sejak saat itu tidak lagi bisa diperintah atas wibawa raja dengan segala titah-titahnya. Seluruh negeri kini tidak lagi diperintah atas dasar keputusan-keputusan raja (*Koninklijke Besluit*) melainkan diperintah oleh parlemen dengan produk-produk legislatifnya yang disebut *wet*. Menyusul reformasi tata pemerintahan di negeri Belanda yang tertuang dalam undang-undang dasar dari 1848, pada 1854 reformasi serupa di Hindia-Belanda dimulai dengan diundangkannya *Het Reglement op Het Beleid der Regering van Nederlandsch-Indie*. (disebut dalam singkatannya *Regeringsreglement 1854*).

Peraturan kebijakan pemerintahan Hindia Belanda dari 1854 bolehlah disebut sebagai produk konstitusional yang secara yuridis-normatif telah menjadi kekuatan pengubah arah kebijakan kolonial di negeri yang di kemudian hari bernama Indonesia. Pada dasarnya, *Reglement 1854* ini—sebagaimana *Grondwet 1848*—hendak membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif para administrator kolonial yang saat itu tercatat amat besar. Gubernur Jenderal dan para Residen sampai saat itu boleh dibilang tidak pernah berada di bawah pengawasan parlemen atau opini publik di negeri Belanda. Kondisi saat itu bisa dikatakan berhaluan liberal, di mana ini sangat terpengaruh semangat revolusi Perancis sebagaimana termuat dalam *Declaration*-nya. Namun terbukti kemudian bahwa antara target dan hasil realisasinya sungguh berjarak jauh. Berbagai faktor menghadang sebagai kendala yang menyebabkan kebijakan hukum dan pemerintahan tidak dapat terlaksana dalam rentang waktu yang singkat.

Sempurna tak sempurna, *Regeringsreglement 1854* adalah wujud positivisasi kebijakan kolonial yang telah digariskan sebelumnya. Inilah kebijakan yang disebut *bewuste rechtspolitiek*, yang pada dasarnya mendasarkan diri pada konsep tentang pemerintahan oleh negara atas suatu negeri yang dilakukan dengan keharusan untuk selalu menghormati ketentuan-ketentuan hukum. Tak lain dari konsep dalam salah satu pasal *Regeringsreglement 1854* secara jelas dituliskan dengan istilah *rechtsstaat*. Bersamaan dengan dicanangkannya kebijakan hukum, kebijakan penataan hukum juga diambil untuk menerapkan hukum yang satu untuk diberlakukan bagi seluruh anak negeri, tanpa membeda-bedakan pendatang dari Eropa atau Asia, atau anak negeri yang pribumi. Inilah kebijakan yang waktu itu disebut kebijakan asas ketunggalan hukum, yang di dalam istilah kolonial disebut *eenheidsbeginsel*.

Eenheidsbeginsel—sebagaimana pula ide *rechtsstaat* yang menjiwai *bewuste rechtspolitiek* pada waktu itu—dilatarbelakangi oleh kehendak politik kaum politisi liberal untuk mentransplantasikan institusi yang berkonfigurasi tradisi Hukum Eropa Barat untuk menata kehidupan kolonial di negeri timur ini. Transplantasi dilakukan dengan keyakinan bahwa apa yang baik sebagai hasil perjuangan demokrasi di Eropa Barat akan membawa kemaslahatan bagi kehidupan penduduk di negeri koloni yang selama ini berada di bawah kekuasaan otokratik penguasa-penguasa timur. Maka, apapun hukum yang diberlakukan guna melindungi kepentingan komunitas-komunitas Eropa di negeri jajahannya, sudah pasti harus bisa diberlakukan untuk melindungi kepentingan manausia-manusia non-Eropa di tanah jajahan.

Kontroversi terhadap penerapan transplantasi tradisi Hukum Eropa barat pun muncul. Pertanyaan signifikan yang muncul adalah apakah hukum yang berkonfigurasi tradisi Barat dapat efektif menata ketertiban hukum di negeri yang dihuni oleh ratusan ribu manusia dengan tradisi berbeda-beda. Pada akhirnya dengan segala kompromi untuk mendapatkan jalan tengah, kebijakan tersebut dapat terlaksana juga. Keberatan-keberatan dilaksanakannya realisasi *eenheidsbeginsel* tidak *per se* tertuju pada asas perspektif idealisme barat, namun umumnya didasarkan kepada alasan-alasan praktis. Pertama-tama berkenaan dengan pertimbangan tidak adanya sumber keuangan yang cukup, yang akan dapat menunjang realisasi asas-asas ideal yang dicanangkan pada waktu itu. Keberatan kedua muncul karena kekhawatiran akan terjadinya kesulitan dan perlawanan anak negeri yang berbeda peradaban dengan apa yang datang dari Barat. Pada saat itu seluk-beluk kehidupan sosial dan kulturalnya memang belum banyak diketahui oleh para pejabat pemerintahan. Kehidupan

sosial secara langsung memasuki ranah orang-orang pribumi secara begitu saja, dan ini sungguh beresiko.

Walhasil, setelah bimbang menimbang, melewati polemik sepanjang satu dasawarsa lamanya, bahkan sampai saat *Regeringsreglement 1854* diundangkan, unifikasi hukum untuk seluruh penduduk negeri di tanah jajahan ini tak kunjung kesampaian. *Regeringsreglement 1854* menetapkan bahwa untuk orang-orang pribumi berlaku kebiasaan, tradisi, dan lembaga keagamaannya sendiri. Pengakuan atas hukum pribumi tersebut pada saatnya—untuk pertama kalinya—disebut hukum adat oleh Snouck-Hurgronje. Namun demikian, ternyata hukum adat selalu dapat dibatalkan oleh tiga pertimbangan politik kolonial. Pertama, apabila kaidah-kaidah hukum pribumi dinyatakan bertentangan dengan “*asas kepatutan dan adab yang baik*”. Kedua, apabila orang pribumi yang berkepentingan menundukkan diri secara sukarela ke bawah yurisdiksi Hukum Eropa. Ketiga, apabila Gubernur Jenderal menggunakan wewenangnya untuk menerapkan sebagian dari kaidah Hukum Eropa kepada orang-orang pribumi. Kebijakan hukum seperti ini menggambarkan dengan jelas anggapan superioritas Hukum Eropa atas hukum pribumi yang belum memenuhi standar Eropa untuk dibentuk dalam positif sebagai hukum perundang-undangan. Karena itulah kemampuan hukum pribumi untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak kepada para subjek pencari keadilan akan sulit untuk dilaksanakan.

Karakteristik Hukum Barat dan Anggapan Tentang Superioritas Hukum Kebijakan Hukum Kolonial

Mengupayakan berlakunya Hukum Barat untuk menata suatu infrastruktur yang dikonfigurasi atas dasar tradisi pribumi merupakan suatu upaya transplantasi, dan bukan sekadar proses *cultural borrowing* yang berlangsung secara wajar dan alami. Hambatan-hambatan kultural diatasi dengan jalan kompromi seperti yang telah disebutkan di muka. Namun demikian, bagaimanapun juga dasar kebijakan tetap dipertahankan, bahwa tata hukum di negeri jajahan ini, cepat atau lambat, harus dikonfigurasi ulang berdasarkan tradisi-tradisi hukum yang telah berkembang di Barat. Namun nyatalah nanti, bahwa Hukum Barat yang hendak ditransplantasikan lewat suatu kebijakan pembangunan hukum kolonial yang direncanakan ini akan berkonsekuensi pada terjadinya berbagai masalah institusional. Hukum Barat dengan berbagai karakteristiknya sebagai hasil pengalaman kesejarahannya sendiri itu pada

akhirnya terdistorsi sepanjang proses transplantasinya di tanah jajahan kolonial ke dalam wujud tatanan-tatanan yang serba dualistis.

Perkembangan hukum (Tropa) Barat dengan segala tradisinya sebagaimana kita kenali sekarang ini sesungguhnya bermula dari awal abad 11, pasca-perang salib, melalui tak kurang dari 5 revolusi besar, yang pada era pasca-revolusi Perancis amat mempengaruhi perkembangan hukum di Negeri Belanda dan seterusnya juga di negeri jajahannya yang pada masa itu disebut Hindia-Belanda. Ada sekurangnya 10 karakteristik (yang saling berkaitan) dalam tradisi Hukum Barat. Dengan berbagai distorsinya, lima di antaranya telah terwariskan—melalui suatu proses “transplantasi”—sebagai hukum kolonial, dan seterusnya juga sebagai Hukum Nasional Indonesia, serta mewarnai dinamika perkembangannya. Adapun karakteristik yang boleh di bilang paling utama adalah karakteristik Hukum Barat yang mengakui hukum sebagai sesuatu yang objektif, di luar kehendak para subjek (*rule of law, not the rule of men*) dan berada pada kedudukan yang tertinggi (*the supremacy state of law*).

Sesungguhnya tradisi itu merupakan produk kesejarahan suatu bangsa. Demikian pula tradisi Hukum Barat yang dicoba diintroduksi oleh para penguasa kolonial apapun juga motif mereka ke bumi Nusantara (yang sebenarnya memiliki berbagai tradisi dan sejarahnya sendiri). Perkembangan tradisi Hukum Barat bermula dari dimaklumatkannya *Dictatus Papae* Paus Gregorius VII (1075) yang mengundang konflik dengan Kaisar Heinrich, namun yang kemudian menjadi dadakan lahirnya konsep *the rule of law* yang secara implisit memberikan suatu *supremacy state* kepada *law*. *The state of law* yang dalam bahasa lain disebut *Rechtsstaat* alias status hukum¹ yang *supreme* ini kian kukuh dengan dimaklumatkannya *Magna Carta* oleh Raja John dari Inggris (1245) ketika ia pada akhirnya mencoba mengakhiri konfliknya dengan Paus Innocentius III.

Ideologi mengenai supremasi hukum yang dimaksudkan untuk menjamin kepastian dalam hubungan antar-yurisdiksi ini bertahan dan berlanjut sampai ke abad-abad berikutnya, sekalipun otoritas dan yurisdiksi privat para raja dan gereja surut untuk digantikan oleh tumbuhkembangnya negara-negara bangsa yang demokratik. Ideologi ini kini—khususnya pada masa pasca-Revolusi Amerika (1776) dan Perancis (1789)—difungsikan sebagai penjamin kepastian batas kekuasaan dan kewenangan para penguasa negara di

¹ *Rule of Law* atau *Rechtsstaat* secara salah kaprah diterjemahkan ‘Negara Hukum’ sebagai lawan kata ‘Negara Yang Berdasarkan Atas Kekuasaan’.

hadapan kebebasan dan hak rakyat. Segera sesudah revolusi tersebut, maka sempurnalah positivisasi dan profesionalisasi sistem Hukum Barat.

Ada sejumlah karakteristik yang berkembang sebagai doktrin dalam tradisi Hukum Barat. Lima di antaranya yang penting ialah (1) bahwa Hukum Barat itu bersifat positif, dalam arti dinyatakan secara eksplisit dalam rumus-rumus pasal/ayat yang tertulis (*corpus iuris*), demi (2) terjaminnya kepastian hak-hak individual warga, (3) amat dilandasi kuat-kuat oleh keyakinan ideologis bahwa hukum dalam maknanya yang demikian itu berstatus supremasi mengatasi norma-norma sosial lain yang tidak/belum dipositifkan (*ius*) sebagai hukum (*lege*), (4) serta memiliki karakter historisitas, yang berarti bahwa Hukum Barat ini selalu berada dalam suatu proses perubahan dialektik yang berkelanjutan menuju ke kesempurnaannya yang fungsional, (5) dengan dirawat serta dikelola secara eksklusif oleh suatu kaum profesional tertentu, yang oleh sebab itu—demi kelestarian profesi ini—tak pelak lagi mesti (6) ditunjang oleh adanya suatu institusi pendidikan universitas di bidang hukum.

Kalaupun pada paparan di muka doktrin supremasi hukum ini disebutkan dalam urutan kedua, hal itu tidak mengurangi arti pentingnya doktrin ini dalam seluruh tatanan hukum bertradisi Barat. Menurut doktrin ini hukum yang diakui sebagai hukum yang berstatus tertinggi adalah hukum yang memenuhi persyaratan sebagai hukum (*ius*) yang telah dibentuk (*constitutum*) dalam wujudnya yang secara objektif tersimak positif serta terakui secara formal sebagai hukum nasional. Tak pelak lagi, doktrin ini² dengan cepatnya marak ke seluruh dataran negeri di Eropa Barat, dan segera berimbas pula ke negeri-negeri jajahan bangsa-bangsa Eropa ini, antara lain juga ke Hindia Belanda.

Bewuste Rechtspolitiek tak ayal adalah kebijakan hukum yang tak hanya hendak membentuk dan memberlakukan hukum yang tertulis dan terorganisir sebagai hukum positif untuk mengelola ketertiban negeri jajahan, akan tetapi juga yang harus diakui sebagai satu-satunya hukum yang berstatus tertinggi, mengatasi hukum dan norma sosial macam apapun yang lain. Introduksi hukum kodifikasi yang semula dimaksudkan untuk mengatur kehidupan golongan Eropa—namun yang kemudian juga hendak diterapkan untuk golongan penduduk lain yang non-Eropa—sesungguhnya langkah eropeanisasi atau

² Dalam bahasa Inggris dikedepankan sebagai doktrin tentang *the supreme state of law* atau *the supreme law state* (yang kemudian di dalam bahasa Belanda disebut doktrin *Rechtsstaat*, dan yang kemudian “terpelintir” diterjemahkan menjadi “negara hukum” dalam bahasa Indonesia, dan bukan merupakan status hukum yang tertinggi.

westernisasi hukum Hindia Belanda. Langkah ini kian jelas mencerminkan karakteristik dalam tradisi Hukum Barat ketika *Regeringsreglement 1854* memberlakukan negeri Hindia Belanda sebagai suatu *rechtsstaat*, sedangkan yang dimaksudkan dengan *recht* di sini tak lain daripada hukum yang telah dipositifkan sebagai undang-undang. Walaupun kemudian, sehubungan dengan berbagai kesulitan ketika memberlakukan hukum perundang-undangan yang berkedudukan tertinggi itu baru bisa diberlakukan untuk orang-orang Eropa, dan sampai batas tertentu juga untuk mereka yang bukan Eropa saja, akan tetapi kebijakan dasar yang digariskan tetap saja tak berubah dan tak hendak mengingkari prinsip-prinsip yang telah ditradisikan. Bahkan van Vollenhoven yang menemukan hukum adat, toh menyarankan juga dikodifikasikannya hukum adat, yang dengan demikian akan serta merta memformalkan hukum adat sebagai hukum yang berstatus tertinggi.

Hukum Perundang-undangan dan Perlindungan Penduduk

Bewuste rechtspolitiek dengan *eenheidsbeginsel*-nya yang dicoba direalisasikan sejak pertengahan abad 18 amat didorong oleh garis kebijakan politik di negeri Belanda yang dikuasai oleh para politisi liberal. Introduksi ini tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih pasti kepada mereka yang termasuk golongan penduduk Eropa, akan tetapi juga kepada seluruh anak negeri di daerah jajahan ini. Ada dua motivasi yang tertengarai di sini, pertama, motivasi yang ideal, dengan dalih demi kemajuan nilai-nilai kemanusiaan yang universal untuk siapa pun tanpa kecuali dalam wujud terbebaskannya siapa pun dari status perbudakan dan perhambaan. Kedua adalah motivasi yang pragmatik demi kemajuan dan kemakmuran seluruh anak negeri tanpa kecuali lewat usaha-usaha ekonomik yang menguntungkan.

Motivasi yang ideal dibalik ini dibangkitkan oleh para politisi liberal di Parlemen Belanda untuk mendayagunakan hukum perundang-undangan di daerah jajahan guna membebaskan anak manusia dari segala bentuk absolutisme kekuasaan pemerintahan. Hukum harus difungsikan untuk memajukan perlindungan kebebasan dan hak-hak warga masyarakat. Memandang dan menilai bahwa hukum kebiasaan dan pranata agama orang-orang pribumi (*de gewoonte en godsdienstige instellingen der inlanders*) itu tidak berkembang untuk memberikan perlindungan seperti itu, upaya bersemangat yang di kalangan para politisi liberal adalah menundukkan seluruh penduduk pribumi ke bawah yurisdiksi hukum kodifikasi Belanda yang baru selesai dicitak dan yang akan diterapkan juga untuk orang-orang Eropa di negeri jajahan. Polemik

pro-kontra terjadi, karena ada keberatan terhadap kebijakan unifikasi seperti itu, baik dari pertimbangan biaya maupun dari pertimbangan sosial kultural. Jalan tengah diambil, yaitu kebijakan *urijwillige onderwerping* dan kebijakan *toepasselijke verklaring*.

Manakala sejarah kolonial dipelajari secara jujur, dapat diketahui bahwa *Reglement 1854* ini betul-betul merupakan landasan konstitusional yang untuk pertama kalinya hendak mengintroduksikan sekaligus merealisasikan ide *rechtsstaat* di kepulauan Hindia. Berdasarkan *Reglement* ini pula dimulainya usaha mewujudkan pemisahan kekuasaan, khususnya agar badan-badan pengadilan untuk orang-orang Bumiputera tidak lagi dilaksanakan oleh para bupati dan residen yang sama-sama pejabat pemerintahan itu. Adalah pasal 79 *Reglement 1854* yang memerintahkan diteruskannya kekuasaan peradilan ke tangan seorang ahli hukum dan berkedudukan bebas dari pengaruh eksekutif.

Sudah sejak 1858 perintah pasal 79 *Reglement 1854* itu dilaksanakan dengan menggantikan hakim-hakim badan pengadilan untuk orang-orang Bumiputera—yang semula dijabat oleh para Residen dan Bupati—dengan para hakim karier yang harus didatangkan dari negeri Belanda. Sejak saat itu pula dibenahinya tata beracara di pengadilan-pengadilan, khususnya yang dilembagakan untuk orang-orang dari golongan Bumiputera (yang dalam pandangan kaum liberal harus segera dibebaskan dari kekuasaan otokratisme kaum feodal yang tidak mengenal pengakuan akan adanya kebebasan individu sebagai hak yang asasi).

Sementara itu, pasal 88 *Reglement 1854* mengundang untuk pertama kalinya berlakunya asas legalitas di negeri katulistiwa ini. Asas ini mendalilkan bahwa tak akan ada seorangpun yang dapat dipidana karena perbuatannya kecuali telah dinyatakan sebagai perbuatan pidana oleh hukum perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Mengimplementasi ketentuan pasal 88 *Reglement 1854* ini, sudah pada tahun 1872 pemerintah kolonial memberlakukan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk Golongan Penduduk Bumiputera, sekalipun kitab ini—dengan beberapa revisi—baru diberlakukan juga untuk golongan penduduk Eropa pada 1918. Maka, demi hukum dan demi asas legalitas, sejak 1872 golongan penduduk Bumiputera telah terlindungi dari berbagai tindak kesewenangan polisionil para pejabat pemerintahan kolonial.

Selain itu yang tidak dapat diabaikan juga adalah bunyi pasal 89 *Reglement 1854*. Pasal ini dengan jelas menyatakan larangan pemidanaan yang akan menyebabkan seseorang kehilangan hak-hak perdatanya. Ini berarti bahwa,

apapun juga alasannya, kekuasaan para pejabat pemerintahan ataupun pejabat pengadilan untuk merampas hak kebebasan warga (yang kini lebih dikenal dengan sebutan *civil rights*) yang akan berakibat hilangnya seluruh kesejahteraan hidup warga tidak akan diakui. Senada dengan pasal 89 *Reglement 1854*, dalam pasal 115 *Reglement* tersebut dengan tegas dan jelas telah melarang perbudakan dan perdagangan budak di seluruh negeri ini. Pasal 115 *Reglement 1854* diimplementasikan dengan sebuah undang-undang yang termuat dalam *Staatsblad* 1859 no. 46-47. Undang-undang yang dalam catatan sejarah ternyata tercatat 4 tahun lebih dahulu daripada Proklamasi Emansipasi Amerika yang juga melarang perbudakan ini dengan tegas memerintahkan agar selambat-lambatnya pada 1 Januari 1860 perbudakan di seluruh Hindia Belanda ditiadakan.

Pasal *Reglement 1854* berikutnya ialah pasal 118 yang dengan tegas dan jelas melarang terjadinya peruluran. Peruluran adalah suatu penguasaan oleh seorang tuan atas seorang budak selama si budak ini masih terjerat utang kepada sang tuan itu. Selama seseorang belum dapat membebaskan dirinya dengan cara menebus kebebasannya dengan cara membayar hutang-hutangnya, selama itu pulalah ia harus tunduk sebagai budak tuannya, yang bisa bertahun-tahun lamanya. Untuk mengontrol kemungkinan merebaknya praktek peruluran ini, pemerintah kolonial mengundang peraturan yang termuat dalam *Staatsblad* No. 114 Tahun 1872 (sebagai implementasi pasal 118 *Reglement 1854*) yang melarang peruluran di Jawa dan Madura.

Penataan Badan Peradilan Kolonial Untuk Melindungi Hak-Hak Rakyat

Perubahan kebijakan kolonial pada pertengahan abad 19 di Indonesia, setengah abad setelah revolusi kerakayatan di negeri-negeri Barat, tidak hanya berkenaan dengan maksud untuk mempositifkan hukum, demi terjaminnya pemberian perlindungan hak yang pasti kepada seluruh anak negeri di daerah jajahan ini tanpa kecualinya. Kebijakan hukum kolonial ini juga berkenaan dengan upaya menata badan-badan peradilan. Pada dasarnya, penataan badan-badan peradilan tidak hanya hendak menegaskan organisasi dan formalitas prosedur acaranya, akan tetapi pertama-tama juga hendak memastikan dipatuhinya asas independensi badan-badan itu sebagaimana yang telah didoktrinkan dalam ajaran *Trias Politica*.

Pasal 18 dan 79 *Reglement 1854* menyiratkan doktrin Trias Politika itu. Atas dasar pasal 79 ini diusahakan dengan segera penghentian praktek-praktek

peradilan kolonial yang pada masa-masa sebelumnya amat didominasi oleh para pejabat administratif, ialah para bupati dan residen yang bertindak sebagai hakim. Hadirnya badan-badan pengadilan yang tidak dipisahkan dari badan-badan pemerintahan pada masa-masa itu—setidaknya ihwal personil-personil hakimnya—telah lama mengundang gugatan para politisi liberal di negeri Belanda kepada praktek-praktek yang disebut sebagai praktek peradilan yang amat sewenang-wenang. Apa yang mereka sebut *bestuurswillekeur* ini khususnya terjadi dalam pelaksanaan peradilan untuk mengadili perkara-perkara orang bumiputera, yang sampai saat itu belum tunduk ke dalam yurisdiksi peradilan yang bertradisi Eropa.

Badan-badan pengadilan untuk orang-orang Eropa—apapun keterbatasan dan kekurangannya—sebenarnya sedikit banyak telah dicoba untuk diselenggarakan sebagai badan-badan pengadilan yang bebas, dipisahkan dari kewenangan pejabat-pejabat administratif menurut prinsip-prinsip profesionalisme hukum dari abad itu. Badan-badan peradilan untuk orang-orang Eropa ini akan terus dilaksanakan oleh hakim-hakim dan dengan pengacara-pengacara yang telah dididik atau dilatih guna menangani masalah-masalah hukum dan perkara-perkara keadilan. Semua ini belum berlaku untuk badan-badan peradilan untuk golongan rakyat bumiputera, yang sampai saat itu masih diawaki oleh seorang ketua yang diambil dari jajaran pejabat pemerintahan berkebangsaan Belanda dan sejumlah anggota majelis yang berasal dari golongan pejabat Bumiputera.

Ujicoba dilaksanakan selepas 1854 dengan mencoba mengunifikasikan tidak hanya hukum materiil akan tetapi juga yang formil atas dasar hukum yang berlaku untuk golongan Eropa. Namun usaha ini tidak semudah yang diperkirakan. Yang masih dapat dikerjakan baru terbatas pada upaya merealisasikan asas pemisahan kekuasaan kehakiman dari kekuasaan administratif. Usaha ini dilaksanakan pada dasawarsa-dasawarsa selepas 1854, sekalipun tidak memberikan hasil sejauh apa yang semula diharapkan. Sekalipun demikian, dengan Keputusan Raja Belanda No. 5 Tahun 1869 para pejabat pemerintahan dalam negeri dibebaskan dari tugas-tugas kehakiman. Dan sejak saat itu, demi hukum, para ketua Landraad (ialah badan pengadilan untuk orang-orang bumiputera) harus dijabat oleh hakim-hakim profesional yang bertugas tetap sebagai pejabat pengadilan. Sama dengan konsep *rechtsstaat*, Keputusan Raja dari 1859 itu boleh dipandang sebagai produk perundang-undangan kolonial yang telah cukup progresif dan secara konsekuen mewujudkan gagasan untuk memisahkan kekuasaan yudisial dari kekuasaan

eksekutif, semua itu demi dicegahnya apa yang pada waktu itu disebut *bestuurswillekeur*.

Upaya menata dan menyelenggarakan badan-badan peradilan kolonial, yang harus bekerja dengan acara atau prosedur yang formal berdasarkan undang-undang sesungguhnya juga berlangsung atas dasar doktrin dan tradisi Hukum Barat. Tuntutan profesionalisme dalam ihwal pengelolaan hukum yang telah dipositifkan dalam bentuk hukum perundang-undangan amat nyata di sini. Dalam upaya untuk mengimplementasinya, badan-badan peradilan diselenggarakan dengan merekrut yuris-yuris berpendidikan universitas dan berkebangsaan Belanda, yang sekalipun pada waktu itu harus didatangkan dari Negeri Belanda. Sebagaimana kebijakan dan upaya mengintroduksi lembaga *vrijwillige onderverping* yang kurang berhasil, eksperimen untuk mengubah tata cara peradilan ini hanya dapat memenuhi tujuannya manakala berlangsung dalam dan untuk kalangan penduduk Eropa saja. Penataan badan-badan peradilan untuk orang-orang pribumi dilakukan dengan tetap mendayagunakan substansi *de gebruiken, gewoonten en goddienstige instellingen der inlanders* (yang belum kunjung dapat digantikan oleh hukum perundang-undangan Eropa), namun dilaksanakan dengan prosedur acara yang dibentuk menurut alur tradisi Hukum Barat. Keberatan untuk menerapkan hukum materiil Eropa untuk orang-orang pribumi rupanya tidak juga hendak menyurutkan niat para pejabat kolonial untuk setidaknya menerapkan saja hukum formil—yang berkiblat ke tata administrasi peradilan Eropa—itu untuk orang-orang pribumi. Dalam hal ini pun pemerintah kolonial Hindia Belanda cukup berhati-hati untuk tidak meniadakan begitu saja apa yang selama ini diikuti rakyat pribumi dalam kasus-kasus penyelesaian sengketa atau perkara hukum yang lebih bersifat perdamaian daripada gugat-menggugat atau tuntutan atas dasar *to the winner all the spoil*. Maka dualisme dalam satu satuan hukum tetap saja dilestarikan, tidak hanya di bidang hukum materiil akan tetapi juga dalam tata peradilanannya.

Kurangnya keberhasilan eksperimen untuk berekayasa dengan hukum dan model peradilan yang berawal dari ide-ide Barat—sekalipun konon dimaksudkan untuk melindungi hak-hak manusia bumiputera—ternyata berawal dari hadirnya sejumlah faktor kultural yang pada masa itu belum banyak dikaji. Kesulitan ternyata tidak hanya datang dari pihak pemerintah kolonial (yang boleh dituduh kurang cakap “menggarap”), akan tetapi juga datang dari pihak rakyat bumiputera itu sendiri (yang boleh jadi terlanjur terhegemoni oleh budaya warisan leluhurnya, yang karena itu lalu enggan menyeberang ke tradisi dan

invensi-invensi pembaruan dalam sistem Hukum Eropa. Inilah masalah yang pada era kolonial dikenali sebagai masalah “universalisme versus partikularisme”, yang segera mengundang polemik tentang strategi pemecahannya. Apakah harus dipecahkan lewat kebijakan transplantasi, atautkah melalui via kebijakan transformasi (yang baru dicoba dilakukan kemudian setelah diterima dan dilaksanakannya politik etik dalam pemerintahan kolonial).

Kewenangan *Toepasselijk Verklaring* di Tangan Gubernur Jenderal: Demi Kepentingan Siapa?

Kalaupun *bewuste rechtspolitiek* jika boleh dibilang berhakekat sebagai upaya mengintroduksi, secara paksa atau setengah paksa, Hukum Barat berikut tradisi dan doktrinnya ke bumi Timur, motivasi yang mendasarinya tak sepenuhnya harus dibilang ideal. Terselip juga motivasi lain yang lebih pragmatis, didasari oleh pertimbangan keuntungan atau kemanfaatan ekonomis. Pembebasan budak-budak belian secara berangsur sejak 1820, dan pelarangannya yang total berdasarkan hukum perundang-undangan pada 1858, serta pula upaya menundukkan orang-orang pribumi ke bawah yurisdiksi Hukum Eropa (yang berarti pembebasan dari penguasaan kepala-kepala pribumi dan yurisdiksi hukum tradisi mereka sendiri), misalnya, akan memungkinkan diperolehnya *vrije arbeid* yang diperlukan sebagai tenaga kerja penggerak roda perekonomian liberal yang tengah diusahakan di negeri jajahan.

Desakan untuk membentuk hukum perundang-undangan yang tertuju pada penghapusan *kulturstelsel* adalah salah satu contoh lain. *Kulturstelsel* merupakan usaha pemerintah bersaranakan kemungkinan-kemungkinan yang sah menurut hukum perundang-undangan administrasi kolonial untuk memanfaatkan kemungkinan-kemungkinan yang dibukakan hukum adat mengenai tradisi *pancen*, ialah tradisi yang mewajibkan petani menyerahkan sebagian dari hasil bumi kepada kepala pemerintahan sebagai upeti atau pajak atas penggunaan lahan-lahan pertanian yang berada di bawah penguasaan para kepala dan pejabat itu. Perlawanan terhadap pelaksanaan *kulturstelsel* datang dari para usahawan swasta yang bertolak dari premis bahwa negara sebagai institusi publik tidak melakukan kegiatan dagang yang diatur oleh ketentuan-ketentuan hukum privat, dan pemanfaatan hukum pajak untuk memperoleh hasil *in natura* guna diperdagangkan di Eropa (khususnya kopi dan nila) adalah suatu penyalahgunaan kekuasaan.

Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa kaum liberal idealis memang berhasil mendorong digunakannya *toepasselijk verklaring* untuk menerapkan

beberapa undang-undang, yang lebih tertuju untuk melindungi kepentingan orang-orang pribumi daripada demi kepentingan para pemodal yang beraliran liberal pragmatik. Penerapan rancangan *Wetboek van Strafrecht* (tentu saja berikut asas legalitasnya) pada 1872 untuk menyegerakan terlindunginya golongan penduduk pribumi (mendahului penerapannya untuk golongan penduduk Eropa) dari kesewenang-wenangannya para residen dan polisinya, adalah salah satu contohnya. Namun, apapun yang diupayakan puak idealis itu, *toepasselijke verklaring* demi kepentingan mereka yang pragmatis sepertinya tidak mudah ditahan-tahan lagi. Kebebasan berkontrak direalisasikan dengan diterapkannya pasal 1601-1603 BW tentang *arbeidsovereenkomst* untuk mengikat orang-orang pribumi, yang bekerja pada orang-orang Eropa. *Collectieve contractssluiting* ditiadakan dan digantikan oleh *individuele contractssluiting* yang memungkinkan pengerahan tenaga kerja secara efektif untuk kepentingan perkebunan-perkebunan tembakau di Deli.

Dibentuknya *Agrarische Wet*, berikut penerapannya dengan suatu ordonansi Gubernur Jenderal (yang terkenal dengan nama *Domein Verklaring*), adalah juga suatu realisasi kebijakan yang bertujuan memajukan kepentingan pemodal yang mendambakan tersedianya lahan-lahan yang dapat disewa dalam jangka panjang (*erfpacht*) untuk berusaha di bidang perkebunan besar. Ketika *Decentralisatie Wet* diundangkan pada 1903, yang kemudian disusul oleh diundangkannya *Deentralisatie Ordonantie* pada 1904 dan *Locale Raden Ordonantie* pada 1905, nyata pula bahwa kepentingan golongan penduduk Eropa amat mengedepan di situ. Kalaupun kemudian komunitas-komunitas pribumi dilindungi ke Hukum Eropa dengan ordonansi tersendiri, ialah dengan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* pada 1906, efek dari *ordonantie* itu hanya terjadi pada tataran formal. Secara substantif, desa-desa yang hadir sebagai komunitas-komunitas pribumi tetap saja eksis dengan prinsip-prinsip tradisinya sendiri yang non-Eropa. Dari sinilah lahirnya konsep partikularisme dan dualisme yang menjadikan transplantasi hukum dan doktrin Hukum Barat tak bisa begitu saja mengubah kontur dan konfigurasi hukum di negeri ini.

