

HUKUM MODERN DAN "INSTITUSI SOSIAL" *)



Suparman Marzuki

Di tengah makin menguatnya penggunaan dan fungsi dari hukum modern ternyata kembali muncul fenomena institusi sosial dengan pelbagai variasi.

Tulisan Suparman Marzuki mencoba mencari jawaban, apakah fenomena itu muncul sebagai respon atas krisis kepercayaan terhadap hukum modern dengan pelbagai mekanisme di dalamnya.

ataukah karena perbedaan basis materiil, orientasi, fungsi dan kegunaan di antara kedua sistem tersebut.

Perkembangan dan penggunaan hukum modern sesungguhnya merupakan fenomena baru bila diukur dengan sejarah peradaban manusia dan tata aturan yang menyertainya. Ia baru dikenal di Eropa pada abad XIX dan terus meluas bersamaan dengan perubahan sosial di pelbagai negara se-

hingga hampir tidak satupun negara di dunia ini yang tidak menggunakan hukum modern, meskipun di sana sini masih ada sejumlah negara yang tetap memberlakukan hukum tidak tertulis atau setidaknya mengkombinasikan berlakunya hukum modern dan hukum kebiasaan tradisional mereka.

*Tanda petik pada institusi sosial diperlukan untuk membedakan atau menegaskan posisi institusi sosial terhadap hukum modern agar keduanya tidak terkesan tumpang tindih. Dalam analisis selanjutnya keduanya diletakkan sebagai variabel yang saling berhadapan.

Kehadiran hukum modern jelas merupakan tuntutan perkembangan masyarakat yang semakin maju dan kompleks yang menuntut pula kehadiran norma-norma pengaturan yang relevan dengan kebutuhan masyarakat modern itu¹, sehingga bagi setiap negara yang mungkin sebagian besar masyarakatnya masih tergolong tradisional secara ekonomi, politik dan kultural mau tidak mau ikut menggunakan hukum-hukum modern itu. Hanya dengan hukum seperti itu sebuah bangsa dapat menyatakan dirinya secara tandas sebagai suatu bangsa yang maju dan beradab. Lebih-lebih pada masyarakat modern yang kompleks dan yang (secara potensial) mudah terjadi konflik memerlukan kaidah-kaidah yang pasti dan baku yang dengan jelas dapat menunjuk siapakah dalam hal apakah pada tempat manakah, saat bilamakah, harus dinyatakan sebagai pihak yang berhak dan pihak yang berkeajiban dan seterusnya.

Pertanyaan pokok yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah mengapa di tengah makin menguatnya penggunaan dan fungsi hukum modern sekarang ini fenomena institusi sosial² dengan pelbagai variasinya justru

tampak makin menguat. Apakah fenomena itu muncul sebagai respon atas krisis kepercayaan terhadap hukum modern dengan pelbagai mekanisme di dalamnya, ataukah karena perbedaan basis materiil, orientasi, fungsi dan kegunaannya. Untuk itu tulisan ini pertama-tama akan memperbincangkan identifikasi dan kelemahan hukum modern; setelah itu akan ditunjukkan pelbagai pola institusi sosial sebagai bentuk "pengabaian" terhadap norma-norma hukum modern.

Diskripsi terperinci mengenai ciri-ciri hukum modern dikemukakan Marc Galanter³ sebagai berikut: (1) Hukum modern terdiri dari peraturan-peraturan yang uniform dan konsisten di dalam penerapannya. Penerapannya lebih bersifat teritorial daripada personal, artinya tidak membedakan agama, suku, kasta, jenis kelamin dan seterusnya; (2) Ia bersifat transaksional. Di sini hak-hak dan kewajiban itu tumbuh dari transaksi-transaksi, baik ia berupa kontrak, pelanggaran perdata maupun pidana. Dengan demikian, maka hak-hak dan kewajiban itu tidak timbul

¹Meskipun perubahan sosial dan perubahan hukum itu tidak selalu berlangsung linier semacam itu, karena bisa juga berlangsung secara dialektis, tetapi dalam skala makro, perubahan-perubahan hukum seringkali lebih sebagai reapon terhadap perubahan sosial.

²Institusi sosial (*social institution*) yang dimaksud adalah pola hubungan sosial (*the pattern of social relationship*) yang dilakukan dan berlangsung di dalam masyarakat yang secara hukum bisa berseberangan jalan dengan institusi sosial formal (hukum modern)

³Lihat Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Masyarakat", Angkasa, Bandung, 1980, hal. 157, dst.

sebagai buah dari keanggotaan seseorang di dalam suatu lingkungan tertentu; (3) Hukum modern itu bersifat universal. Pengaturan mengenai hal-hal yang khusus juga tidak terlepas dari standar yang berlaku umum. Jadi cara-cara pengatur secara intuitif dan bersifat unik tidak terdapat di sini. Dengan demikian, maka penerapan hukum itu dapat dijalankan berulang kali dan juga dapat diduga sebelumnya mengenai apa yang akan terjadi (predictable); (4) Sistemnya berjenjang (hierarchical). Terdapat di sini suatu jaringan penerapan hukum yang teratur, dimulai dari tingkat pertama, meningkat ke banding dan seterusnya. Dengan demikian maka keputusan-keputusan setempat lalu dapat disesuaikan dengan standar-standar nasional. Juga di sini sistemnya dimungkinkan untuk menjadi uniform dan dapat diduga sebelumnya; (5) Sistem hukum modern itu diorganisasi secara birokratis. Agar dapat diperoleh uniformitas, maka sistem hukum itu harus bekerja secara impersonal, mematuhi prosedur-prosedur yang telah ditentukan untuk setiap kasus dan memberikan keputusan untuk setiap kasus itu sesuai dengan ketentuan yang tertulis; (6) Sistem itu bersifat rasional. Prosedur-prosedur dapat diperoleh dari sumber-sumber tertulis dengan menggunakan teknik-teknik yang dapat dipelajari dan dapat diteruskan kepada orang lain tanpa memerlukan bakat-bakat yang non rasional. Peraturan-peraturan itu dinilai dari sudut kemanfaatannya secara instrumental, artinya apakah ia mampu dipakai untuk mem-

peroleh hasil yang dikehendaki. Hukum dengan demikian tidak dinilai dari sudut kualitas-kualitas formalnya. Misalnya, teknik-teknik pembuktian yang bersifat teologis dan formalistis akan digantikan oleh cara-cara lain yang fungsional; (7) Sistem itu dijalankan oleh ahli-ahlinya sendiri yang khusus belajar untuk itu; (8) Manakala sistemnya telah menjadi semakin teknis dan kompleks, maka mulailah muncul penghubung-penghubung profesional antara pengadilan dengan orang-orang yang harus berurusan dengan pengadilan itu; (9) Sistem hukum modern dapat diubah-ubah, artinya sistem itu bukan merupakan sesuatu yang dipandang sebagai suci dan tidak mungkin diubah. Sistem yang modern memuat metode-metode yang ditetapkan secara teratur dan terbuka untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan-peraturan maupun prosedur-prosedur guna menghadapi kebutuhan-kebutuhan yang berubah atau perubahan dalam pengutamaan-pengutamaan; (10) Sistem hukum modern bersifat politis. Hukum di sini dikaitkan pada negara, di mana Negara itu lalu mempunyai monopoli mengenai penyelesaian sengketa-sengketa yang terjadi di dalam wilayahnya. Badan lain yang juga menjalankan fungsi seperti itu hanya dapat bekerja karena Negara memberikan persetujuannya. Dengan kata lain kontrol hukum itu bersifat terpusat di satu tangan yaitu Negara. Di luar negara tidak dibiarkan adanya kekuasaan pengontrol yang lain; (11) Tugas untuk menemukan dan menerapkan hukum dipisah-pisahkan secara

tersendiri, baik mengenai personalitanya maupun tekniknya dari tugas-tugas lain yang dijalankan oleh pemerintah. Maka dipisahkan serta dibedakanlah tugas-tugas legislatif, pengadilan dan eksekutif.

Senada dengan Galanter, Max Weber¹ mengidentifikasi hukum modern sebagai hukum yang bercirikan, (1) memiliki kualitas "normatif" yang umum dan kurang lebih abstrak, (2) hasil keputusan-keputusan yang diambil secara sadar, (3) diperkuat oleh kekuasaan yang memaksa dari negara dalam bentuk sanksi yang diberikan dengan sengaja, yang dikaitkan dengan aturan-aturan hukum yang dapat diberlakukan melalui pengadilan, (4) "sistematis", dan (5) "sekuler" karena substansinya sama sekali terpisah dari pertimbangan-pertimbangan keagamaan dan etis, artinya kesahihannya tidak lagi tergantung dari kebenaran moralnya, dan prosedur-prosedurnya dibedakan dari arti-arti magis dan telah

menjadi upaya-upaya rasional-manusawi.

Sifat hukum modern yang demikian itu diperlukan untuk memenuhi fungsinya sebagai "*governmental social control*"² yang yang dijalankan dengan kekuatan sanksi oleh negara melalui mekanisme peradilan berjenjang dan rasional. Landasan filosofis dan sosiologis penerapan sanksi terhadap pelaku pelanggaran hukum merupakan wujud dari pembalasan negara atas tindakan yang mengganggu ketertiban negara. Dimensi-dimensi keadilan, kepastian dan kemanfaatan sosial hukum merupakan dimensi-dimensi utama yang menjadi kerangka kerja hukum modern.

Modernisasi hukum di banyak negara, khususnya di Jepang, India, Korea dan Indonesia dicatat sebagai suatu peristiwa yang sangat revolusioner, ka-

¹Dalam A.A.G. Peters dan Koestri S. (ed.) "Hukum dan Perkembangan Sosial, buku I, Sinar Harapan, 1988, hal. 369.

²Perubahan fungsi hukum dari *community social control* ke *government social control* bermula di Barat, setelah abad Pencerahan. Sebelumnya, masyarakat Barat cukup lama berada dalam kontrol "*common law system*" sebagai *community social control*. Karena itu perubahan fungsi hukum di negara-negara berkembang yang umumnya negara jajahan jauh lebih belakangan, yaitu bersamaan dengan datangnya penjajahan itu sendiri.

Dengan demikian inti proses perubahan fungsi hukum ini inherent dengan semangat Pencerahan, terutama dilandasi oleh dua doktrin pencerahan, yaitu bahwa perlunya membangun prinsip-prinsip hubungan publik, dan kedua pembaruan konstitusional dan sosial. Dua doktrin ini menjadi salah satu pendorong lahirnya Negara Bangsa yang bersamaan dengan itu mencabut atau merubah hukum-hukum kebiasaan yang bersifat magis, komunal, tersebar dan tidak terstruktur menjadi hukum-hukum rasional yang terstruktur, terunifikasi dan terkodifikasi serta dijalankan oleh kekuatan negara. Inti pro-

rena pembalikan sistem hukum itu berlangsung pada saat masyarakat di negara tersebut masih hidup dalam dinamika kontrol sosial hukum-hukum kebiasaan yang syarat dengan anasir-anasir etis, moral bahkan magis di dalam substansi dan penerapannya. Karena itu pula kehadiran hukum modern pada bangsa-bangsa tersebut hingga sekarang ini masih belum bisa berfungsi dan diterima sepenuhnya, terutama karena sifatnya yang formal dan birokratis dianggap tidak responship dengan sifat-sifat kesegeraan serta kepraktisan masyarakat dalam menyelesaikan pelbagai kepentingan dan sengketa dalam masyarakat bersangkutan. Lebih-lebih orientasi penyelesaian sengketa dalam hukum modern terbatas pada penyelesaian *formul* dan tidak menyentuh aspek substansial yang menyangkut dimensi kultural, magis dan humanitas dari suatu sengketa itu. Itu sebabnya bagi seorang Jepang terhormat, hukum modern adalah sesuatu yang tidak disukai, malahan dibenci. Mengajukan orang ke pengadilan untuk menjamin perlindungan atas kepentingan kita adalah sesuatu

yang memalukan. Kadang-kadang sikap negatif terhadap hukum corak Barat tidak tertuju kepada hukum sebagai hukum, melainkan kepada cara prosedur yang bermusuhan dari hukum Barat.⁶

Para antropolog dan sosiolog hukum melihat bahwa kebanyakan orang-orang di dalam masyarakat-masyarakat non-Barat mengalami alienasi terhadap hukum corak Barat yang berpusat kepada (1) gagasan tentang hak subyektif yang memberikan kepada individu hak-hak tertentu secara mutlak tanpa perlu memperhatikan orang lain; (2) metode bermusuhan dalam penyelesaian pertikaian dan dalam pembuatan keputusan serta dalam menstrukturkan hubungan pada umumnya, dan (3) model organisasi dan administrasi dalam arti aturan-aturan yang abstrak dan sangat jelas yang problem-problemnya, menurut perasaan orang, menuntut suatu perlakuan yang lebih menenggang perasaan.⁷

Barangkali latar belakang itu yang menyebabkan Voltaire memberikan peringatan sebelum hukum modern muncul di abad ke-19 dengan menga-

ses perubahan itu dapat juga dilihat dari pandangan Emile Durkheim yang menyebut perubahan solidaritas sosial masyarakat dari yang bersifat mekanis ke organis diikuti perubahan hukum dari yang bersifat *repressif* ke bersifat *restitutif*. Max Weber dari sistem dan proses hukum irasional ke sistem dan proses hukum rasional sesuai dengan semakin meningkatnya sifat rasional pengorganisasian masyarakat. Henry Summer Maine menyebut perubahan dari masyarakat berdasar ikatan kerabat yang primitif menuju negara modern yang bersifat teritorial (*status ke kontrak*) ditandai pula dengan perubahan hukum berupa pemisahan hukum dengan moral, kebiasaan dan agama, penyerahan fungsi ulama atau gereja kepada negara.

⁶Lihat A.A.G. Peters, *Ibid.*, buku II, hal. 10-11.

⁷*Ibid.*, hal. 12.

takan, "I was ruined but twice-once I gained a lawsuit, and once when I lost one".⁸ Dengan kalimat singkat tersebut ia bermaksud mengatakan bahwa baik menang maupun kalah berperkara di pengadilan tetap tidak menguntungkan, bahkan dianggap sebagai suatu hal yang menghancurkan. Hal senada dikemukakan pula oleh Abraham Lincoln. Ia menasihatkan "Hindarilah berperkara di pengadilan. Sedapat mungkin ajaklah tetangga-tetangga anda untuk berkompromi. Tunjukkan kepada mereka, betapa seorang yang menang perkara seringkali merupakan orang yang kalah ...".⁹

Pandangan di atas memperkuat dugaan bahwa tantangan fungsionalisasi hukum modern tidak saja terletak pada daya dukung dari struktur kekuasaan yang menjadi penyangga utama penegakan hukum modern, tetapi yang barangkali jauh lebih problematis dan menimbulkan dampak yang lebih substansial berkaitan dengan *image* atau citra hukum modern yang dinilai rumit karena siapapun—tidak terkecuali—menurut falsafah hukum modern yang hendak menuntut, memperjuangkan atau menyelesaikan sengketa-nya dengan pihak lain harus melalui prosedur yang sudah ditetapkan, tanpa begitu segalanya tidak dapat dipenuhi oleh negara. Keadaan ini dalam alam

pikiran masyarakat yang cukup lama hidup dalam alam hukum kebiasaan dianggap sebagai hukum "mahal" yang hanya bisa dinikmati oleh segolongan tertentu dalam masyarakat.

Citra atau *image* hukum modern semacam itu dalam wujud yang lain juga ada pada segolongan masyarakat maju, khususnya para pelaku bisnis. Mereka menilai hukum modern atau hukum formal itu kontraproduktif, inefisiensi, in-efektifitas sekaligus mengabaikan kemungkinan memburuknya hubungan antara manusia, terutama pihak yang sedang berurusan. Pendekatannya terhadap penyelesaian kasus kaku dan formalistis yang berorientasi pada menang-kalah di antara para pihak sehingga masyarakat bisnis di negara-negara maju justru menghindarkan hukum modern untuk menyelesaikan sengketa-sengketa di antara mereka, khususnya di lapangan hukum privat. Karena itu kemunculan *'alternative dispute resolution (ADR)* dalam konteks pemikiran ini merupakan institusi-institusi yang memang diciptakan untuk menjadi instrumen sosial penyelesaian sengketa di antara pelaku bisnis khususnya. ADR lalu dianggap sebagai *the first resort* dan *the last resort* dengan variasi yang cukup banyak seperti negosiasi, good office, mediasi, konsiliasi, arbitrase, dan

⁸Lihat makalah Nandang Sutrisno yang disampaikan dalam diskusi terbatas LKBH UII tahun 1996.

⁹*Ibid.*

kombinasi dari keempat media tersebut: minitrial, summary jury trial, rent-a-judge, med-arb dan lain-lain.¹⁰

Pada bagian berikut ini ingin dikemukakan beberapa contoh dan fenomena dari model-model atau variasi-variasi dari institusi-institusi sosial (*the pattern of social relationship*) yang terdapat di beberapa negara termasuk di Indonesia.

Penelitian Stewart Macaulay tentang *No-contraktual Relations in Business* (*American Sociological Review*, XXVIII)¹¹ yang ditujukan terhadap perilaku substansial para pengusaha Amerika dalam menggunakan/menerima hukum perjanjian menemukan kenyataan menarik bahwa meskipun para pengusaha Amerika mengikat kontrak

dengan rekannya, tetapi banyak yang kemudian "memasukkan kontrak itu dalam laci mejanya". Untuk selanjutnya, maka proses bisnis dilakukan menurut "cara-cara bisnis" dan bukan "cara-cara hukum", sekalipun dalam kontrak itu antar mereka sendiri sudah disetujui untuk menggunakan prosedur hukum. Cara-cara bisnis ini terutama bersendikan "kepercayaan" atau "itikad baik" dan tidak merisaukan prosedur hukum. Cara ini oleh banyak dari mereka dianggap akan lebih memperlancar bisnis daripada menggunakan prosedur hukum, karena (1) menghemat waktu. Bisa dibayangkan lamanya waktu apabila mereka menggunakan prosedur dan mekanisme hukum formal, (2) menghemat biaya (terutama untuk

¹⁰(1) *Negotiasi* adalah suatu bentuk penyelesaian sengketa oleh para pihak sendiri, tanpa bantuan pihak lain. hasil yang dicapai berupa kompromi (*compromise solution*), (2) *Good Office*, atau jasa baik berupa cara penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga yang bersifat pasif, (3) *Mediasi*, penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga, hanya saja pihak ketiga aktif, (4) *Konsiliasi*, hampir sama dengan mediasi, hanya pihak ketiga lebih konsiliasi, hampir sama dengan mediasi, hanya pihak ketiga lebih aktif mengambil inisiatif penyelesaian. Konsiliator tidak berwenang membuat putusan, hanya berwenang membuat rekomendasi, yang pelaksanaannya sangat tergantung dari itikad baik para pihak, (5) *Arbitrase*, sama dengan yang sebelumnya, hanya ia berwenang bertindak sebagai "hakim" yang diberi kewenangan penuh oleh para pihak untuk menyelesaikan sengketa. (6) *Mini-trial*, ini bukan pengadilan mini; ia hanya merupakan suatu proses penyelesaian sengketa yang sangat terstruktur dengan beberapa syarat, (7) *Summary jury Trial*, merupakan penyelesaian sengketa khas negaranegara yang peradilannya sistem *jury*, khususnya AS. Suatu sengketa diajukan kepada para *jury* yang sebenarnya untuk diputuskan. Namun keputusan *jury* ini sifatnya tidak mengikat, dan para *jury* ini tidak mengetahui bahwa keputusannya tidak mengikat, (8) *Rent-a-judge*, model penyelesaian di mana para pihak menyewa seorang hakim pengadilan, bisanya yang sudah pensiun. Para pihak membuat kontrak yang isinya menyatakan bahwa mereka akan mentaati keputusan tersebut. Jadi yang mengikat itu paa dasarnya bukan putusan itu sendiri melainkan kontraknya, dan (9) *Med-arb*, ini merupakan jenis penyelesaian sengketa yang memodifikasi arbitrase (Lihat Nandang, *Ibid*).

¹¹Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 121 dst.

advokat, dan (3) menghindarkan terjadinya permusuhan.

Apabila terjadi suatu sengketa, yang menurut kontrak akan diselesaikan secara hukum, banyak pengusaha yang lebih memilih angkat telepon, makan pagi, main golf dan pelbagai mekanisme institusi sosial lain untuk mendiskusikan dan menyelesaikan masalah mereka, dan dalam waktu singkat dengan biaya kecil masalah mereka bisa segera terselesaikan.

Pola lain adalah *preman*. Pada satu sisi tidak dapat dibantah bahwa konotasi *preman* sekarang ini sangat negatif; dilihat sebagai pemeras, meskipun di sisi lain kehadiran mereka mempunyai akar sejarah dan alasan sosiologis yang khas karena tidak dapat dipungkiri sebagian dari kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat atau kalau sekarang para pengusaha memang membutuhkan dan memanfaatkan kehadiran mereka untuk menjadi pengawal, penjaga keamanan dan semacamnya. Pilihan ini secara langsung atau tidak langsung bisa merupakan wujud keengganan atau malah ketidakpercayaan kelompok masyarakat itu kepada hukum modern dengan segala instrumen strukturnya (polisi). Lebih-lebih pola hubungan sosial preman telah tercipta sedemikian rupa di mana di antara para preman telah ada semacam mekanisme berupa "wilayah kekuasaan" yang harus dihormati oleh masing-masing individu atau kelompok pre-

man itu sebagai wilayah teritorialnya. Saling menjaga dan menghormati di antara mereka itu merupakan syarat dan terbukti dapat menjaga keseimbangan sosial di situ. Pelanggaran atas "kesepakatan" itulah yang memicu perang tanding sebagai mekanisme penyelesaian sengketa di antara mereka.

Tulisan Muchtar Naim di harian Kompas¹² beberapa waktu lalu mengenai Preman di Sumatera Barat menarik disimak, dikatakan, bahwa sejarah preman sesungguhnya sejarah kebaikan, sejarah para jawara, sejarah para ksatria yang mengabdikan dirinya sebagai penjaga keamanan kampung. Masing-masing kampung mempunyai preman-preman itu dan di antara mereka sudah ada permakluman bahwa jangan ganggu kampung kami dan kami tidak akan ganggu kampung anda. Pada masa itu menurut Muchtar, keamanan benar-benar nyata.

Ironisnya, demikian kira-kira nada tulisan Muchtar. Setelah "fungsi preman" diambil alih oleh aparat keamanan resmi negara (Polisi) dengan bersenjatakan hukum, keamanan justru tidak berhasil dicapai. Ini artinya bahwa kehadiran polisi bersenjatakan sanksi hukum modern tidak cukup mampu mengendalikan masyarakat. Belajar dari fenomena ini, maka dapat dikatakan bahwa pola hubungan sosial antara masyarakat dan preman serta di antara para preman itu sendiri secara diam-diam telah terpola sedemikian

¹²Tanggal dan tahun tidak tercatat.

rupa menjadi semacam pola hubungan sosial yang saling menguntungkan.

Demikian pula dengan *debt collector*, para bankir, penyedia kredit perumahan, kendaraan bermotor dan lain-lain, jelas lebih memilih menggunakan cara semacam itu untuk mengatasi kemacetan kreditnya. Keengganan mereka menggunakan hukum modern selain lama, berliku (birokratis) dan itu berarti biaya formal dan informal akan lebih besar serta ketakutan mereka akan opini publik bila kasus itu digulirkan di pengadilan. Kenyataannya cara itu efektif menekan kreditur melunasi kredit atau hutangnya karena cara dan akibatnya bersifat fisik dan bisa langsung diterima kreditur dibanding melalui jalur-jalur hukum.

Begitu juga birokrasi hukum pengurusan Surat Ijin Mengemudi (SIM) dan penyelesaian pelanggaran lalu-lintas misalnya telah mendorong munculnya institusi-institusi sosial yang berjalan di balik pelbagai prosedur yang harus dilalui untuk memperoleh SIM atau menyelesaikan pelanggaran hukum. Ujian tulis atau praktek yang semestinya berfungsi untuk mengetahui wawasan dan keterampilan seseorang dalam mengendarai kendaraan telah berubah fungsi sekedar sebagai *mekanisme* yang diciptakan untuk menggiring orang memanfaatkan institusi-institusi sosial lain yang lebih cepat. Dalam konteks ini pula kehadiran biro-biro jasa pengurusan SIM atau surat-

surat lain sesungguhnya sekedar perluasan pola jaringan institusi-institusi sosial dalam hubungan-hubungan sosial semacam itu sebab biro-biro itu bekerja dengan prinsip *cepat*, yang karena itu pasti akan mengabaikan prosedur dan birokrasi.

Penelitian M. Jaspán¹³ di daerah Sumatera Selatan menarik diketengahkan di sini. Di daerah tersebut Jaspán mencatat istilah Tau Sama Tau (TST). Istilah yang pendek dan populer ini mengandung pengetahuan timbal-balik, dan saling membebaskan diri dari perbuatan-perbuatan di luar hukum dan amoral. Prinsipnya adalah untuk memberikan dan menetapkan bersama sebutan mengenai toleransi untuk perbuatan-perbuatan jahat yang mudah dilakukan. TST telah menjadi pola hubungan sosial di antara para pejabat sendiri maupun para pejabat dengan masyarakat. Membiarkan jenis kendaraan tertentu melalui jalan tertentu yang dilarang misalnya adalah salah satu bentuk mekanisme TST berlangsung.

Seorang polisi lalu-lintas menerima pemberian beberapa ratus rupiah dari seorang pengemudi truk yang remnya rusak atau yang muatannya melebihi batas yang diijinkan. Oleh pengemudi truk "pemberian" tersebut dianggap sebagai tanda persahabatan untuk orang berpakaian seragam yang gajinya tidak cukup untuk membayar rokoknya.

¹³M. Jaspán, *Bunga Rampai Korupsi*, LP3ES, 1985, hal. 35 dst.

Dalam konteks hubungan penguasa dan rakyat ketika berurusan soal pajak misalnya, jarang ada penjelasan yang mengaitkan rendahnya kesadaran masyarakat membayar pajak sebagaimana mestinya terhadap fenomena institusi sosial ini, padahal norma sosial dan pola kultural masyarakat Indonesia, sebagaimana juga kebanyakan negara sedang berkembang lainnya berlangsung pula institusi sosial berupa perilaku tawar-menawar, komisi, kesabaran dan kesediaan untuk menutup mata terhadap peraturan-peraturan dan menganggapnya sebagai unsur-unsur wajar dalam kehidupan. Hasrat untuk menghindari perselisihan membawa orang ke tawar-menawar dan kompromi, termasuk di bidang perpajakan.

Aturan yang tegas dan desakan sepihak petugas pajak dianggap kasar, dapat menyinggung perasaan dari "kebiasaan akan perhatian yang besar terhadap status, tata krama yang halus dan berlebihan". Baik pejabat tinggi maupun yang rendah pada umumnya enggan memasuki situasi perselisihan yang mungkin timbul. Pihak pejabat biasanya hanya memberikan perintah dan jarang mencoba campurtangan ataupun mengawasi dengan ketat pelaksanaannya. Pola perilaku ini sebaliknya juga memberikan kepada bawahannya ukuran kebebasannya sendiri dalam mengatasi sengketa yang mungkin timbul.

Dengan institusi sosial ini membuat para pembayar pajak bahagia karena mereka bisa menghemat dari kewajiban bayar pajak legal yang tidak dilakukan. Petugas pajak bahagia karena

ia telah melakukan tawar-menawar dengan baik dan mencapai targetnya dan mungkin juga mendapat sesuatu yang bersifat ekstra. Dari segi pandangan wajib pajak, pengecilan laporan tentang pendapatannya agaknya dapat dibenarkan, bahkan kadang-kadang diperlukan demi keberlangsungan usaha, sebab petugas pajak diperkirakan akan dengan sendirinya menambahkan 50-300 persen pada saat pemungutan baik jujur atau tidak, sebab tarif pajak sering tidak wajar jumlahnya, karena membayar untuk satu jenis pajak akan menjurus pada pemungutan berganda untuk lain-lain pajak, dan si wajib pajak tentu menganggap bahwa saingan-saingannya juga menghindari pajak. Dari pihak petugas pajak, ia lebih menyenangi kompromi karena ia menganggap bahwa semua wajib pajak itu tidak jujur, karena diberlakukannya hukum dengan penuh adalah secara obyektif tidak mungkin dan tidak adil, karena ia enggan memaksakan kekuasaannya dan lebih suka untuk bersikap bijaksana, karena ia tidak begitu yakin terhadap peraturannya dan menganggap penyelidikan yang tuntas terlalu merepotkan, dan karena ia harus memenuhi target pajaknya. Dalam perkembangan sekarang ini para konsultan pajak sering lebih menjelma menjadi instrumen perantara dari institusi-institusi sosial itu.

Main hakim sendiri" dapat pula dilihat sebagai satu mekanisme yang mempertemukan masyarakat dalam

pelanggaran hukum yang muncul sebagai akibat dari ketidakpuasan masyarakat terhadap cara kerja hukum modern di atas. Pada satu sisi masyarakat menghendaki pelaku segera dikenakan sanksi hukum yang berat, sementara di sisi lain hukum mempunyai prosedur berjenjang yang harus dilalui dan acapkali memakan waktu lama dengan pedoman pengancaman hukuman yang tertulis, tegas dan jelas.

Hukum rasional atau hukum modern yang oleh Weber disebut hukum sekuler, karena menggusur habis dimensi nilai-moral agama dan kultural sebagai basis nilai dan norma institusi sosial lama mengalami krisis legitimasi sosial di dalam institusi hukum dan ketegangan rasionalitas. Di satu sisi hukum rasional tidak atau belum diterima sebagai pengganti institusi lama dan karena itu teralienasi dari masyarakatnya, sementara institusi lama kehilangan legitimasi formal dari negara sebagai institusi makro yang telah mengambil oper peran institusi lama.

Pada institusi sosial lama yang berbasis nilai agama dan atau kultural, dengan sistem peradilan *kadi*; cenderung kembali menggunakan institusi sosial lama itu yang mengandung muatan rasionalitas nilai, yang tak jarang memunculkan emosionalitas dan jenis-jenis penyelesaian atas dasar kebiasaan-kebiasaan. Dari sudut pandang ini, maka "main hakim sendiri" bisa dilihat sebagai akibat ketegangan antara cita-cita dan semangat keadilan substantif pada institusi lama dengan keadilan formil-prosedural pada hukum formal, ketegangan antara kebe-

narannya materiil dan kebenaran formil. Pada sistem hukum kebiasaan yang dicari dan menjadi orientasinya adalah keadilan substantif, yaitu keadilan yang diberi makna sebagai terciptanya kembali keseimbangan *kosmos*, bukan keadilan formil bagi satu pihak atau kedua pihak. Oleh karena itu ditetapkannya sanksi hukum formal terhadap suatu kasus pelanggaran hukum belum tentu menyentuh keadilan materiil masyarakat. Peristiwa "arak bugil", pembunuhan terhadap mereka yang diduga tukang "santet", carok, siri dan lain sebagainya adalah juga institusi sosial yang bisa dianalisis dalam konteks pemikiran seperti itu.

Institusi-institusi sosial bisa juga menyelinap di balik baju kekuasaan ekonomi atau politik, ia bekerja dengan prosedur-prosedur tertentu sehingga yang tampak di permukaan adalah hukum positif bekerja secara transparan dengan dan melalui prosedur dan mekanisme yang tampak wajar dan rasional. Bukti-bukti kasus yang secara akademis bisa diidentifikasi misalnya kasus yang menimpa Permadi, Sri Bintang Pamungkas, George Ade Condro dan lain. Ada kekuatan-kekuatan politik yang bekerja secara efektif, merekayasanya sedemikian rupa agar sejumlah orang itu terkesan melanggar hukum, dan karena itu kasusnya adalah murni hukum, meski sesungguhnya bukan pelanggaran hukum.

Otoritas legal-rasional yang dibentuk dan dijalankan oleh organisasi birokratis yang mencerminkan rasionalitas instrumental yang oleh Weber

disebut dan diyakininya sebagai paling efisien dan sistematis ternyata tidak dapat berfungsi sebagaimana dibayangkannya bahkan terjadi sebaliknya karena: (1) birokratisasi hukum justru menjauhkan hukum dari realitas sosial masyarakat, (2) antara hukum dan birokrasi bisa saling menegasikan, (3) birokrasi bahkan bisa menjelma menjadi hukum atau kekuasaan, (4) birokrasi ternyata korup (5) di dalam hukum normal/rasional/modern itu *tersembunyi* tendensi-tendensi anti formalitas yang dapat dibaca dalam rumusan-rumusan substantif hukum maupun dalam proses-proses pembuktian di pengadilan. (5) hukum formil juga kontroversi secara politis berkaitan dengan gesekan kepentingan pihak penguasa/elite/kelompok-kelompok strategis.

Bagi golongan ini sifat eksplisit hukum dan pengadilan formil justru harus dijauhkan bagi semua bentuk kekuasaan otoriter, karena menjadi hambatan untuk mendapatkan sesuatu dengan cara yang paling banyak hasil dan manfaatnya. Penembakan misterius (Petrus) atau pelbagai bentuk eksekusi di luar hukum yang pernah berlangsung di Indonesia sekitar tahun 1980-an juga adalah institusi sosial yang jus-

teru lahir dari kekuasaan yang rasional.¹⁴

Apa yang dapat disimpulkan dari karangan ini bahwa tesis Max Weber tentang fungsi birokrasi sebagai institusi pokok bagi bekerjanya hukum rasional atau hukum modern ternyata tidak efektif dan efisien seperti dibayangkannya. Sebaliknya yang terjadi justru birokrasi dan hukum rasional telah menyuburkan pelbagai fenomena institusi sosial, karena ternyata apa yang disebut legal-rasional dan prosedural itu dianggap oleh sebagian masyarakat sebagai hal "irasional". ●

Daftar Bacaan

- Black, Donal, *The Behavior of Law*, Academic Press, Inc, London, 1976.
Cuff, Ec. dkk. (ed), *Perspektif in Sociology*, (ed. 2), Allen & Unwin Inc. USA, 1984.
Campbell, Tom, *Tujuh Teori Sosial, Sketsa, Penilaian, Perbandingan*, Kanisius, 1994.
Kleden, Ignas, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, LP3ES, 1988.
Lubis, Muchtar (ed), *Bunga Rampai Korupsi*, LP3ES, 19

¹⁴Kekuasaan rasional yang wewenangnya bersumber pada konsensus bersama tentang aturan ternyata dalam perkembangannya menjadi *oktopus*, tidak terkontrol dan tidak lagi efektif sehingga membuat kekuasaan menjadi tak terkendali lalu memunculkan institusi sosial yang memanfaatkan kekuasaan sebagai legitimasi tindakan, dan karena itu pula kekuasaan rasionalitas nilai tidak lagi relevan.

Sutrisno, Nandang, Makalah pada diskusi LKBH UII.

Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.

Peters & Koesrini (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, SH, 1988.

Unger, Roberto Mangabeira, *Law in Modern Society, Toward criticism of Social Theory*, The Free Press, New York, 1976.