

MENGUKUHKAN EKSISTENSI HUKUM ADAT DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA (Studi terhadap Pengembangan Kelembagaan Mediasi Komunitas)

Hilman Syahrial Haq¹ & Hery Sumanto²

¹Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram

²Dosen Fakultas Hukum Unmer Madiun

Abstrak

Pengembangan kelembagaan mediasi komunitas yang berbasis pada norma hukum adat patut dipertimbangkan untuk menjadi solusi alternatif penyelesaian sengketa hukum yang terjadi di tengah masyarakat dengan proses yang relatif sederhana serta pembiayaan yang tidak terlalu memberatkan masyarakat (menghilangkan istilah kalah jadi abu), selain sebagai usaha untuk meminimalisir keberadaan mafia peradilan dan bertumpuknya kasus di lembaga pengadilan. Oleh karena itu sistem hukum Indonesia harus mengakomodir eksistensi mediasi komunitas dengan meletakkan payung hukum untuk menjawab permasalahan teknis penyelenggaraannya, disamping memberi identitas yang berdimensi pada semangat gotong royong sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila terhadap sistem hukum Indonesia.

Kata Kunci : Hukum Adat, Sistem Hukum Indonesia dan Mediasi Kamunitas

Abstract

Institutional development of mediation community based on norms of customary law should be considered to be an alternative solution the settlement of legal disputes that occur in the community with a relatively simple process and financing is not too burdensome for families (omit the term lost ashes), as well as an effort to minimize the existence the mafia and the accumulation of cases in the courts. Therefore the Indonesian legal system should accommodate the existence of a community mediation by putting the legal framework to address technical concerns implementation, besides giving identity dimension in the spirit of mutual cooperation, as contained in the legal system of Pancasila Indonesia.

Keywords: Customary Law, Legal System Indonesia and community Mediation

PENDAHULUAN

Selama orde baru berkuasa taktis, tidak banyak pembaruan hukum yang dilakukan

untuk memperkuat posisi masyarakat adat beserta hak-haknya. Bahkan sebaliknya, keberadaan masyarakat adat dan hak-

haknya dipinggirkan oleh penguasa. Hal ini terlihat dalam penggunaan sebutan masyarakat terasing kepada masyarakat adat dan legislasi yang merombak struktur asli pemerintahan berbasis masyarakat adat menjadi Pemerintahan Desa melalui UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa.¹

Bergulirnya reformasi satu dekade lalu melahirkan konfigurasi sosial-politik yang lebih terbuka menjadi arena pembaruan hukum berkaitan dengan pemajuan hak-hak masyarakat adat dalam kerangka hukum nasional. Pembaruan hukum tersebut berlangsung pada level konstitusi, undang-undang, bahkan sampai level peraturan daerah. Pembaruan hukum berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat juga menyentuh berbagai sektor kehidupan sosial.²

Amandemen UUD 1945 yang berlangsung tahun 1999 sampai dengan 2002 menjadi arena untuk memasukkan norma-norma baru bagi pemajuan hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Dari hasil amandemen konstitusi terdapat tiga ketentuan di dalam UUD 1945 yang berkaitan langsung dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat yaitu pasal 18 B ayat (2), Pasal 28 I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Tiga ketentuan tersebut masing-masing memiliki substansi dan pendekatan yang berbeda dalam memandang masyarakat adat.³

Pasal 18 B ayat (2) merujuk pada tata pemerintahan yang berisi pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-

¹Yance Arizona, *Satu Dekade Legislasi Masyarakat Adat-Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999-2009)*, Kertas Kerja Epistema No.07/2010, Jakarta, 2010, hlm. 3.

²*Id.*

³*Ibid*, hlm. 4.

kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat dengan syarat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia serta diatur dalam undang-undang. Selanjutnya Pasal 28 I ayat (3) merujuk pada Hak Asasi Manusia (HAM) bahwa negara menghormati identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dengan syarat selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Sedangkan Pasal 32 ayat (1) dan (2) merujuk pada kebudayaan dimana negara menghormati dan menjamin kebebasan masyarakat dalam hal hak untuk mengembangkan nilai-nilai budaya dan bahasa daerah.⁴

Pengakuan hak-hak masyarakat adat oleh negara sebagaimana termuat dalam ketentuan UUD 1945, mendeskripsikan bahwa struktur masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk dengan keragaman suku, agama, budaya dan bahasa yang dipersatukan dengan sebuah symbol *Bhinneka Tunggal Ika* (walaupun berbeda-beda tetapi tetap satu). Oleh karena itu penting kiranya untuk dilakukannya otentisitas nilai-nilai keindonesiaan, agar nilai-nilai positif yang diwariskan oleh masyarakat terdahulu tidak lekang dimakan zaman seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat mengubah cara pandang masyarakat terhadap hukum. Salah satu tradisi hukum yang perlu dilestarikan dalam sistem hukum Indonesia adalah penyelenggaraan mediasi komunitas yang berlandaskan prinsip musyawarah mufakat serta menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan.

Mediasi adalah salah satu cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan atau musyawarah mufakat para pihak yang ber-

⁴*Id.*

sengketa dibantu oleh seorang mediator atau lebih. Mediator tidak memiliki kewenangan memutus sengketa yang terjadi, tetapi berkewajiban membantu para pihak mencapai kesepakatan damai melalui keterampilan dan keahliannya yang bersifat fasilitatif. Karena itu penyelesaian melalui cara mediasi ini juga dikenal dengan penyelesaian sengketa dengan prosedur *non litigasi* disamping bentuk-bentuk lainnya seperti *arbitrase*, *konsiliasi*, *negosiasi*, *konsultasi* dan lain-lain. Di kalangan masyarakat tradisional (masyarakat adat) cara penyelesaian sengketa mediasi sudah dikenal sejak dahulu kala.

Beberapa saat yang lalu penyelesaian sengketa dengan cara mediasi mulai ditinggalkan oleh masyarakat tradisional dan banyak memilih penyelesaian melalui pengadilan (*litigasi*) karena dianggap lebih modern. Namun seiring dengan itu saat ini juga sudah mulai tumbuh kesadaran masyarakat untuk berpindah ke cara penyelesaian di luar pengadilan melalui mediasi, karena penyelesaian melalui pengadilan selain membutuhkan biaya yang besar juga terkadang membutuhkan waktu yang panjang. Selain itu penyelesaian sengketa melalui pengadilan seringkali menimbulkan perpecahan di kalangan masyarakat atau keluarga, sehingga merusak silaturahmi dan rasa persaudaraan di antara warga.

Timbulnya kesadaran baru untuk menggarungkan penyelesaian sengketa melalui mediasi patut disambut baik karena dapat membantu terselesaikannya sengketa dengan cepat dan tidak merusak tatanan nilai-nilai kebersamaan (persaudaraan) dalam masyarakat. Penyelesaian sengketa melalui mediasi juga dapat membantu lembaga-lembaga peradilan untuk mengurangi menumpuknya perkara di pengadilan termasuk

di Mahkamah Agung. Dalam rangka mendukung kecenderungan masyarakat untuk menyelesaikan sengketa melalui mediasi, maka artikel ini akan membahas upaya pengembangan kelembagaan mediasi komunitas dalam sistem hukum Indonesia.

PEMBAHASAN

1. Hukum Adat versus Hukum Negara

Struktur masyarakat Indonesia yang majemuk tampaknya berimplikasi pada sistem hukum yang ada dan berlaku di Indonesia yakni sistem hukum yang plural, dimana hukum jaman kolonial (barat) masih dipertahankan, termasuk hukum adat dan hukum agama diakui dan berlaku, disamping usaha pemerintah untuk membentuk hukum nasional yang cenderung untuk melakukan unifikasi hukum secara sentralistik.⁵

Di bawah paham sentralisme hukum (*legal centralism*), hukum negara begitu besar perannya dan merintangikan kesadaran kita terhadap hukum pribumi yang merupakan pengejawantahan dari cara pandang tatanan sosial serta tatanan ideal yang ada dalam masyarakat. Bahkan di bawah pemikiran hukum sebagai rekayasa sosial menjadikan hukum negara bersifat *monolit komprehensif* dalam pengaturan manusia, sehingga hukum lokal menjadi terdesak dan termajinalisasikan dalam ranah kehidupannya.

Sejarah membuktikan bahwa pada masa kolonial Hindia-Belanda, upaya merekayasa *nomos-nomos* yang hidup dalam dunia warga jajahan dilakukan dengan berbagai upaya. Salah satunya dengan ide kodifikasi Hukum

⁵Sirajudin, dkk, *Legislative Drafting-Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 7.

Perdata. Ide yang kemudian tidak dapat terwujud karena tantangan yang sangat kuat dari beberapa pihak, terutama kelompok akademisi di Universitas Leiden dimana Cornelis Van Vollenhoven adalah penganjur utamanya.⁶ Atas dasar kondisi tersebut maka pemerintah Hindia-Belanda kemudian memilih kebijakan dualisme hukum dimana warga bumi putera dibiarkan hidup dengan hukumnya sendiri.⁷

Kebijakan dualisme kolonial ini ternyata tak lagi diikuti ketika kekuasaan kolonial berakhir di Indonesia. Para nasionalis pribumi menganggap, bahkan menuduh, bahwa kebijakan dualisme adalah kebijakan diskriminatif yang akan menghambat kemajuan bangsa pribumi memasuki dunia modern. Oleh karena itu usaha pemerintah membentuk hukum melalui unifikasi hukum secara sentralistik ternyata lebih disukai karena dualisme hukum dianggap dapat melemahkan sistem hukum. Namun usaha itu menjadi keniscayaan jika unifikasi hukum dilakukan pada bidang-bidang dimana kesenjangan norma hukum negara dan hukum rakyat termasuk hukum adat sangat lebar.⁸ Disinilah menurut Soetandyo pluralisme hukum itu harus bekerja dan hukum sejatinya tidak menafikkan keberagaman.

Oleh karena itu, sistem hukum kodifikasi dan unifikasi sungguh tidak realistis dalam

⁶Myrna A. Safitri, *Hukum Bersemai di atas Keragaman Kebudayaan, dan upaya tiada henti untuk mengingkarinya-Sebuah pengantar untuk membedah pemikiran Soetandyo Wignjosoebroto* dalam Yamin, dkk, *Hukum yang Lahir dari Bumi Kultural Rakyat-Soetandyo Wignjosoebroto-tentang Hukum, Sejarah dan Keindonesiaan*, Epistema Institute, Jakarta, 2015, hlm. 8.

⁷*Ibid*, hlm. 9.

⁸*Ibid*

mengembanwujudkan amanat luhur; mengakomodasi nilai-nilai hukum yang hidup, apalagi bila harus dibaca sebagai akses bagi keadilan rakyat yang heterogen. Disini persoalannya tidak terbatas pada ketidakjumbuhannorma dan nilai dari dua sistem yang berbeda itu. Juga tidak hanya terbatas pada kemampuan rakyat untuk memasuki sistem birokrasi-teknis yang begitu rumit. Lebih dari itu, soal kemampuan dan kesiapan para hakim untuk menggali dan menemukan nilai-nilai yang memang belum siap untuk dipakai (nilai yang mana dan menurut siapa?) menjadi persoalan yang tidak kalah krusial.⁹ Tak pelak lagi, masalah yang dihadapi oleh pemerintah dewasa ini sangat berbeda dengan apa yang pernah dihadapi oleh sarjana-sarjana yang bersemangat nasionalisme pada zaman pemerintahan hindia belanda, yang ketika itu berserempak menjadi penganjur-penganjur dipertahankannya hukum adat yang berarti juga mempertahankan kemajemukan untuk menghadapi Hukum Belanda.¹⁰

Tradisi hukum kontinental dengan strategi pembangunan hukum ortodok yang bercirikan adanya peranan mutlak dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam masyarakat pada akhirnya menghasilkan hukum yang bersifat *positifis instrumentalis*, dimana

⁹Bernard L. Tanya, *Hukum dalam Ruang sosial*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 7.

¹⁰Soetandyo Wignjosoebroto, *Masalah Pluralisme dalam Pemikiran dan Kebijakan Hukum Nasional-Pengalaman Indonesia* dalam Yamin, dkk, *Hukum yang Lahir dari Bumi Kultural Rakyat-Soetandyo Wignjosoebroto-tentang Hukum, Sejarah dan Keindonesiaan*, Epistema Institute, Jakarta, 2015, hlm. 152.

hukum menjadi instrument yang ampuh bagi pelaksana ideologi dan program dari negara, namun cenderung bersifat represif dan kaku karena menitikberatkan hukum dalam bentuk kodifikasi. Berbeda halnya ketika pilihan negara jatuh pada strategi pembangunan hukum yang responsif yang membutuhkan adanya peranan yang besar dari lembaga peradilan dan partisipasi yang luas dari kelompok sosial atau individu dalam masyarakat untuk menentukan arah perkembangan hukum. Adanya tekanan dari partisipasi luas masyarakat dan kedudukannya yang relatif bebas, memungkinkan lembaga peradilan melihat perspektif kedepan, khususnya dalam hal menghadapi berbagai konflik yang timbul yang diajukan kehadapannya. Keadaan yang demikian kemudian menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap tuntutan berbagai kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Strategi pembangunan hukum yang demikianlah yang dipakai oleh negara-negara penganut sistem *common law*.

Keberadaan hukum adat seharusnya dipandang sebagai basis untuk memperkuat sekaligus menjadi sumber ide bagi pembangunan hukum nasional agar hukum yang dilahirkan sebangun dengan kebiasaan yang hidup di masyarakat (*ignorantia legis neminem excusat*). Hal inilah yang dipraktikkan oleh Napoleon ketika mengundangkan tiga kitab hukum, dimana isi dari ketiga kodifikasi yang dipersiapkan oleh panitia negara itu tidak lain daripada hasil perekaman kembali kaidah-kaidah sosial yang secara *de facto* telah berlaku dan dianut oleh masyarakat lokal di negeri itu, yang biasa disebut *Coutume de Paris*. Sehingga bagi rakyat menaati kaidah-kaidah hukum yang diundangkan itu adalah sama saja dengan menaati kaidah-kaidah yang selama ini telah diakui berlaku dalam kehidupan

sehari-hari. Oleh karena itu substansi kedua kategori kaidah hukum (*folk law dan state law*) tidak banyak berbeda, sehingga anggapan bahwa “setiap orang dianggap mengetahui isi setiap undang-undang negara” dan bahwa “tak seorangpun boleh mengelak dari hukum hanya dengan dalih bahwa ia tak mengetahui hukumnya” (*ignoratio juris*), tidaklah akan menimbulkan keberatan apa-apa di Perancis ketika itu.¹¹

Dalam pembangunan hukum nasional, pemerintah cenderung memilih dan mempertahankan tradisi hukum kontinental yang bercirikan pembangunan hukum ortodok, yang secara tidak langsung mengeliminir nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat sehingga antaranorma dan nomos mulai berjarak (*gap law*). Memang rancang bangun hukum nasional yang berporos pada politik kodifikasi dan unifikasi, telah berhasil menciptakan bangunan hukum berciri modern. Kita memiliki peraturan-peraturan tertulis yang dikelola secara rasional, kita juga memiliki lembaga peradilan modern yang dihuni para profesional yang terdidik khusus mengoperasionalkan hukum kodifikasi. Tapi tentulah kemoderenan sistem hukum itu, bukan tanpa masalah. Sebaliknya bangunan hukum yang bertopang pada politik kodifikasi dan unifikasi itu, membukus persoalan tersendiri pada aras praksis, khususnya dalam konteks komunitas lokal dengan keunikan dan pluralitasnya.¹²

¹¹Shidarta, *Posisi Pemikiran Soetandyo wignjosoebroto dalam Konfigurasi aliran Pemikiran hukum-suatu diagnosis awal* dalam Yamin, dkk, *Hukum yang Lahir dari Bumi Kultural Rakyat-Soetandyo Wignjosoebroto-tentang Hukum, Sejarah dan Keindonesiaan*, Epistema Institute, Jakarta, 2015, hlm. 36.

¹²Bernard L. Tanya, *op cit*, hlm. 2.

Silih bergantinya aturan (undang-undang) dalam rentan waktu yang cukup singkat mendeskripsikan hukum yang dihasilkan tidak bersifat efisien dan responsif terhadap penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara pada masa kini dan masa yang akan datang. Hal ini terjadi karena aturan-aturan itu dalam penegakannya akan berhadapan dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang begitu plural dan heterogen. Keadaan ini diperparah lagi dengan paradigma kodifikasi dan unifikasi yang seolah-olah menjebak pemerintah untuk menciptakan aturan sebanyak-banyaknya agar dikatakan berhasil dalam pembangunan hukum tanpa memperhatikan sejalanannya aturan itu dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Hal ini berbeda jika dibandingkan dengan eksistensi kaidah-kaidah hukum adat yang seolah-olah seperti tak mengenal ruang dan waktu karena sejalanannya hukum dengan kebiasaan masyarakat, sehingga terpatuhnya hukum sebagai norma bukan semata-mata karena imperatifnya aturan-aturan tersebut dalam wujud sanksi melainkan adanya kesadaran masyarakat bahwa hukum tersebut baik untuk diikuti dan hal ini akan bertransformasi menjadi perilaku dan manifest dalam wujud perilaku yang ajeg, sementara perilaku yang ajeg dalam rentang waktu panjang akan terpahami secara kolektif sebagai norma.

Per teori menghadapi dua hal yang dikhotomis di atas, paling tidak tersedia tiga tawaran, *pertama*, memilih salah satu diantaranya yang tentu saja dianggap terbaik. Tawaran ini sering dinamakan tawaran “*ini*” atau “*itu*”. *Kedua*, menerima keduanya untuk kemudian dileburkan menjadi satu. Tawaran ini dikenal dengan pendekatan “*baik ini*”-“*maupun itu*”. *Ketiga*, menghadapi dua hal

yang berbeda itu dengan tidak memilih atau menggabungkannya, tetapi melihat keduanya secara fungsional. Tawaran ini disebut tawaran “*bukan ini*”-“*bukan itu*”.¹³ Sehingga jika ketiga tawaran itu dikaitkan dengan permasalahan politik kodifikasi dan unifikasi, maka ada tiga kemungkinan pilihan yang ditawarkan. *Pertama*, dengan tawaran “*ini*” atau “*itu*”, kita harus memilih antara hukum kodifikasi yang uniform, atau hukum rakyat yang majemuk, *Kedua*, dengan tawaran “*baik ini*”-“*maupun itu*”, politik hukum yang diambil sudah tentu menggabungkan keduanya secara sinkritistik. *Ketiga*, melalui tawaran “*bukan ini*”-“*bukan itu*”, kita tidak diharuskan menggabungkan begitu saja antara dua hal yang berbeda tetapi memperlakukan keduanya sesuai fungsinya.¹⁴ Namun yang jelas bahwa baik hukum negara maupun hukum adat sama-sama memiliki tolak ukur kebenarannya masing-masing dan akan menjadi problematik ketika keduanya harus dijembatani oleh satu ukuran kebenaran. Dalam konteks pluralitas yang demikian itu, maka sebenarnya tidak ada satu kebenaran yang mutlak, yang ada ialah kebenaran-kebenaran.¹⁵

2. Pengembangan Kelembagaan Mediasi Komunitas dalam Sistem Hukum Indonesia

Indonesia adalah negara yang ditakdirkan terlahir dengan bermacam-macam suku bangsa, agama, bahasa, budaya, hukum dan nilai-nilai filsafati. Meskipun demikian, Indonesia adalah sebuah negara Kesatuan yang menjunjung tinggi persaudaraan dan rasa kekeluargaan dalam konteks bernegara, meskipun terdapat keragaman suku bangsa,

¹³*Ibid*, hlm. 4.

¹⁴*Ibid*, hlm. 5.

¹⁵*Ibid*, hlm.6 .

agama, budaya, adat istiadat tersebut namun merupakan satu kesatuan. Sasanti *Bhineka Tunggal Ika* merupakan prinsip yang dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia. *Bhineka tunggal Ika* berarti mengandung makna walaupun berbeda-beda suku, agama, adat istiadat, bahasa dan lain-lain namun merupakan satu kesatuan. Hal tersebut sejalan dengan sumpah pemuda 28 Oktober 1928 yakni mengaku berbangsa satu bangsa Indonesia, bertanah air satu, tanah air Indonesia dan menjunjung tinggi bahasa persatuan, yakni bahasa Indonesia.

Keberagaman (*pluralisme*) dilihat dalam bidang hukum, nampak pada adanya bermacam-macam hukum adat yang berlaku di kalangan masyarakat Indonesia dari dulu hingga saat ini. Beragamnya hukum adat tersebut bukan hanya pada tataran asas dan norma tetapi juga pada tata cara penyelesaian sengketa yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Masyarakat Indonesia di masa lampau memiliki lembaga-lembaga adat tersendiri dalam penyelesaian sengketa. Salah satu diantaranya yang hingga saat ini masih digunakan adalah penyelesaian sengketa melalui mediasi, yakni penyelesaian dengan cara musyawarah dan mufakat antara para pihak yang bersengketa dengan bantuan pihak ketiga yang netral dan independen yang dipilih sendiri oleh para pihak. Pihak tersebut saat ini biasa disebut dengan Mediator. Mediator dalam proses penyelesaian sengketa tidak mempunyai kewenangan memutus. Dia hanya berfungsi memfasilitasi pertemuan guna membantu masing-masing pihak mencari solusi yang bisa diterima atas perselisihan atau sengketa yang sedang dialami. Tujuan penyelesaian adalah untuk mewujudkan perdamaian antara pihak-pihak yang bersengketa. Oleh karena itu mediasi dianggap

berhasil apabila para pihak dapat mencapai perdamaian.

Dalam masyarakat hukum adat, penyelesaian sengketa melalui mediasi sudah dikenal sejak lama. Sistem yang digunakan biasanya melalui proses musyawarah dan mufakat yang dilakukan melalui lembaga-lembaga adat seperti majelis adat atau lembaga peradilan adat atau melalui orang-orang yang dituakan. Biasanya yang berperan dalam lembaga tersebut adalah tokoh-tokoh adat (kepala adat) dan ulama. Kewenangan dari lembaga adat ini biasanya menyangkut semua jenis perselisihan yang terjadi di masyarakat hukum setempat baik yang bersifat perseorangan atau bersifat komunal, baik dalam bidang hukum perdata ataupun bidang hukum publik. Masyarakat hukum adat memang tidak mengenal pembagian hukum seperti pembagian menurut Ulpianus yang membagi hukum atas hukum publik dan hukum privat.

Dalam proses penyelesaian sengketa di kalangan masyarakat adat biasanya berpedoman pada asas keselarasan, kerukunan, kepatutan, kebersamaan, persaudaraan, kekeluargaan. Keberadaan peradilan adat di masa lalu merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa bagi masyarakat yang sistem kerjanya kurang lebih mirip dengan penyelesaian sengketa alternatif modern yang sekarang berkembang, dimana musyawarah menjadi model umum dan utama dalam proses penyelesaian sengketa. Ini berarti lembaga adat tidak berperan sebagai sarana pemaksa, tetapi memainkan peran sebagai mediator dalam rangka rekonsiliasi dan konsolidasi para pihak melalui proses penemuan putusan yang melegakan semua pihak, karena pada dasarnya keputusan diambil secara sukarela oleh para pihak.

Di masa lalu hampir di seluruh Indonesia terdapat lembaga peradilan ini, walaupun dengan nama yang berbeda-beda. Di Tapanuli misalnya, pada masyarakat Batak Karo terdapat lembaga musyawarah desa yang disebut "*runggun adat*" yang berfungsi memeriksa dan menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat. Di Aceh terdapat beberapa kearifan lokal terkait cara penyelesaian sengketa di kalangan masyarakat, yakni apa yang disebut dengan "*di'iet*" (*diyut*), "*sayam*", "*Suloh*", "*peumat jaroe*". Di Bali juga terdapat lembaga perdamaian yang dikenal dengan sebutan "*Muditha Kerta Sabha*" atau "*Kertha Dese*" yang berarti tempat bagi "*Krame dese*" untuk mencari perdamaian. Lembaga ini dibentuk secara insidental untuk menangani suatu perkara yang dianggap berat. Di lain tempat di Bali, terdapat juga beberapa istilah lain untuk menyebut lembaga perdamaian semacam seperti itu: "*Penglingsir Dese*", "*Petinggi*", "*Duluan*", dan lain-lain. Di Maluku khususnya Maluku Tengah lembaga adat dalam penyelesaian sengketa dikenal dengan nama "*sanirinegeri*" dan "*saniri raja putih*".

Seperti di daerah-daerah lain, di kalangan masyarakat asli daerah NTB (SASAMBO) juga dikenal lembaga penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah mufakat. Di kalangan masyarakat suku sasak misalnya telah mengenal apa yang disebut dengan "*Soloh*" atau "*Begundem*", yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilakukan melalui proses musyawarah mufakat antar para pihak yang bersengketa. Di kalangan masyarakat adat Samawa di pulau Sumbawa dikenal lembaga adat yang sejenis lembaga mediasi yang disebut "*Lembaga Adat Tana Samawa*" atau lembaga "*Tokal Adat*" dan khusus untuk urusan pengairan ada lembaga mediasi yang

disebut "*Malar*". Sedangkan di Bima dikenal ada lembaga adat yang dinamakan "*Mbolo ra Dampa*" (musyawarah mufakat damai) dan "*Kesama Nggahi Ra Eli*" (musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama).

Lembaga-lembaga adat penyelesaian sengketa tersebut telah terbentuk oleh sejarah yang panjang. Peran lembaga adat dalam masyarakat memiliki pola dan pendekatan tersendiri. Saat ini lembaga-lembaga tersebut masih diakui oleh pemerintah sebagai salah satu alternatif cara penyelesaian sengketa/konflik ditengah-tengah masyarakat. Keberadaannya diakui dan diakomodir oleh Negara melalui UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Cara Penyelesaian Sengketa Alternatif. Hal tersebut dilatarbelakangi karena adanya pluralisme hukum yang berlaku di Indonesia, dimana hukum yang berlaku bukan hanya hukum yang berasal dari pemerintah atau negara (hukum negara), tapi juga hukum yang berasal dari adat kebiasaan masyarakat (hukum adat) serta hukum yang berasal dari ajaran-ajaran agama (hukum agama).

Dengan demikian saat ini di samping peradilan sebagai lembaga formal penyelesaian sengketa, terdapat juga lembaga alternatif penyelesaian sengketa nonformal yang keberadaannya mengacu kepada hukum adat. Hukum adat yang umumnya berlaku dalam masyarakat yang diliputi semangat komunal memandang manusia atau individu sebagai bagian integral dari masyarakat. Setiap individu harus berupaya mencegah timbulnya disharmoni, dalam arti membina hubungan yang seimbang antara pasangan-pasangan dalam kehidupan, baik antara individu dalam masyarakat atau sebaliknya, atau antara dunia nyata dengan dunia gaib. Tetapi dalam kenyataannya selalu terbuka kemungkinan

munculnya sengketa yang terjadi diantara para individu (warga masyarakat).Keadaan ini dapat mengakibatkan terganggunya sistem keseimbangan hubungan dalam masyarakat. Oleh sebab itu setiap sengketa yang timbul dalam masyarakat harus diselesaikan karena dapat mengganggu keseimbangan tatanan masyarakat.Oleh karena tujuan penyelesaian sengketa dalam masyarakat adalah agar keseimbangan tatanan dalam masyarakat dapat dipulihkan.

Dewasa ini di kalangan masyarakat ada kecendrungan untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan, namun adapula masyarakat yang lebih suka menyelesaikan sengketa melalui forum-forum lain di luar pengadilan. Alasan-alasan kebudayaan menyebabkan beberapa masyarakat cenderung mengenyampingkan pengadilan sebagai tempat penyelesaian sengketa yang timbul diantara mereka.Pada beberapa dekade yang lalu, pengadilan memang dijadikan sebagai pilihan pertama dan terakhir dalam penyelesaian sengketa. Masyarakat dimasa lalu memberikan kepercayaan kepada lembaga peradilan untuk mengelola sengketa yang mereka hadapi, dengan harapan akan memperoleh keadilan sebagaimana secara normatif dan eksplisit disebut dalam ketentuan perundang-undangan.Akan tetapi faktanya lembaga peradilan telah terbukti tidak mampu memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan.

Sengketa antara Ibu Minah dan PT. Rumpun Sari Antan dan mungkin banyak kasus serupa di tempat lain, sebenarnya merupakan fenomena sosial yang selalu melekat dalam pergaulan dan kehidupan masyarakat. Kondisi semacam ini tidak selalu mengindikasikan tindak kejahatan.Terlebih lagi motifnya bukan untuk memperkaya diri.

Tindakan Ibu Minah dapat diartikan sebagai bentuk protes atas sikap perusahaan yang kurang mampu menjadi tetangga yang baik bagi warga masyarakatnya.Karena itu, perkara ini sesungguhnya dapat diselesaikan melalui pendekatan musyawarah baik oleh desa maupun kepolisian.

Dalam sistem peradilan formal, hakim jaksa, dan kepolisian nyaris kurang memiliki pengetahuan mendalam tentang masalah sosial dari korban seperti; latar belakang keluarga, mata pencaharian dan lainnya. Sehingga tatkala memutuskan perkara, maka aspek sosial dari korban cenderung diabaikan. Orientasi kerja yang berpatokan pada *outcome* dari proses, membuat lembaga peradilan lebih mengejar target kuantitas seperti berapa perkara yang ditangani, kecepatan menyelesaikan dari pada mempertimbangkan kualitas putusan yaitu putusan perkara secara jujur dan adil. Akibatnya dalam menangani perkara, lembaga peradilan seringkali terjebak menggunakan "*kacamata kuda*" yaitu hanya melihat aspek hukum semata.Inilah cara berpikir dalam etika yang bersifat deontologis yaitu cara berfikir etis yang mendasarkan diri pada prinsip atau norma obyektif yang dianggap harus berlaku dalam situasi dan kondisi apapun.¹⁶ Sehingga putusan hakim dalam sengketa itu menghukum Ibu Minah dengan hukuman penjara selama satu bulan lima belas hari. Pantaslah bahwa peradilan (hakim) menurut Bagir Manan tidak lebih dari sekedar "*mulut*" undang-undang.

Keadilan mestinya merupakan unsur konstitutif dalam hukum.Tapi adakala, faktual suatu aturan tidak memiliki muatan keadilan, atau tidak selalu memiliki muatan keadilan.

¹⁶Bernard L. Tanya, *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 12.

Disinilah muncul perbedaan makna antara *lex* dan *ius*, dan oleh karena itu antara *rechts* dan *wet*, antara hukum dan UU. *Ius* merujuk pada cita hukum yang harus tercermin dalam hukum sebagai hukum, yakni keadilan. Sebaliknya *lex*, menunjuk pada aturan-aturan hukum yang faktual ditetapkan dan diformalkan tanpa mempersoalkan mutunya. Dengan demikian, *ius* tidak selalu bisa ditemukan dalam *lex*.¹⁷

Seorang hakim harus berusaha sedemikian rupa sehingga jarak dan diskrepansi antara hukum dan keadilan diminimalisir. Caranya? Ia harus menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.¹⁸ Namun hal tersebut merupakan beban yang terbilang tidak normal dalam logikapekerjaan seorang hakim yang dipersiapkan untuk menerapkan hukum sebagai sesuatu yang telah ditetapkan. Oleh karena itu Parlemenlah yang bertanggung jawab mengawinkan hukum dan keadilan dengan membuat aturan hukum yang bermutu.¹⁹

Disamping itu reformasi keadilan harus dilakukan secara komprehensif dengan menghubungkan reformasi kelembagaan hukum di tingkat pusat (*supply*) dan aspirasi dari masyarakat untuk mendapat akses dan pelayanan hukum yang lebih baik (*demand*), sehingga diharapkan membawa keadilan lebih dekat dengan masyarakat. Pendekatan ini diharapkan akan menjawab persoalan rendahnya kepercayaan dan bias hukum terutama oleh masyarakat miskin, yang berupaya mencari keadilan.

¹⁷Bernard L. Tanya, *Hukum, Politik dan KKN*, Srikandi, Surabaya, 2006, hlm. 13.

¹⁸*Id.*

¹⁹*Ibid*, hlm. 17.

Menyimak sengketa antara Ibu Minah dan PT. Rumpun Sari Antan yang merupakan potret kecil ironi penegakan hukum di Indonesia memberi indikasi betapa karakter instansi hukum yang selalu berklaim “*rule of law*” dengan pola penegakan hukum eksklusif terkesan kurang bekerjasama dengan warga masyarakat. Sementara pada sisi lain, otoritas hukum formal yang dibangun negara justru kurang maksimal berfungsi. Oleh karena itu salah satu alternatif yang paling layak adalah melibatkan masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui pelebagaan mediasi komunitas.

Hasil penelitian Keebet von Benda Beckman di pedesaan Minangkabau, Sumatra Barat, menunjukkan bahwa ada kecenderungan pihak-pihak yang bersengketa melakukan pilihan di antara lembaga-lembaga yang ada (lembaga adat dan pengadilan negeri) yang dipandang menguntungkan sesuai dengan apa yang diharapkan pihak-pihak yang bersengketa. Disamping itu, lembaga-lembaga penyelesaian sengketa informal yang ada, dalam kasus-kasus tertentu juga aktif menawarkan jasa untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Itulah sebabnya, selain muncul fenomena “*forum shopping*” juga muncul “*shopping forum*”²⁰

Temuan Bernard di Sabu mendeskripsikan bahwa dalam hal sengketa yang menyangkut sesuatu yang terbilang prinsip dan vital, seperti sengketa tanah adat, masyarakat senantiasa mempertimbangkan faktor siapa yang paling mengetahui ihwal pokok sengketa tersebut. Pihak yang paling dipercaya untuk menyelesaikannya adalah para tokoh yang dianggap mempunyai pengetahuan tentang

²⁰Bernard L. Tanya, *Hukum dalam Ruang sosial, op cit*, hlm. 24.

tanah sengketa. Dalam forum desa, kerabat, dewan adat serta religi, terdapat tokoh-tokoh yang memiliki pengetahuan tentang sejarah tanah yang sengketa, kebiasaan yang dianut bersama, hubungan para pihak, aturan sosial adat religi setempat, bahkan sampai derajat tertentu, aturan hukum negara. Para fungsionaris dari forum-forum tersebut adalah tokoh-tokoh yang secara sosial, kultur, maupun formal diakui legitimasinya. Sedangkan pengadilan, hanya memiliki pengetahuan tentang hukum negara, dan sedikit sekali, bahkan tidak tahu sama sekali kisah tanah yang disengketakan. Itulah sebabnya muncul kekhawatiran tentang kemungkinan terjadinya “*kesesatan sejarah*” tanah sengketa jika dibawa ke pengadilan. Temuan ini secara tidak langsung telah mengukuhkan tesis Trubek yang menyebutkan bahwa ada beberapa sengketa yang kurang cocok diselesaikan melalui pengadilan, yaitu sengketa keluarga, kontroversi antar tetangga, tuntutan yang mencakup sejumlah uang yang tidak banyak, serta problem yang timbul dalam manajemen hubungan perdagangan jangka panjang.²¹

Dalam studi yang dilakukan LP3ES tahun 2006 tentang bentuk penyelesaian sengketa di Lombok menunjukkan bahwa masyarakat pada umumnya menghindari penyelesaian perkara di pengadilan dan cenderung menggunakan bantuan tokoh masyarakat (kepala dusun, kepala desa, dan tokoh agama) untuk menyelesaikan. Dalam penyelesaian sengketa perdata misalnya, dari 90 kasus maka sekitar 34 kasus (38%) melalui pengadilan dan 56 kasus (62%) diselesaikan melalui perdamaian. Pilihan penyelesaian melalui jalur perdamaian diambil karena warga Lombok khususnya beranggapan bahwa penyelesaian melalui

pengadilan disamping membutuhkan waktu dan biaya yang banyak juga membuat tali silaturahmi (persaudaraan) terputus. Sekalipun secara normatif, pendekatan mediasi dalam penyelesaian sengketa diperuntukan pada kasus perdata, namun dalam prakteknya dari hasil penelitian LP3ES tahun 2006 memberi gambaran bahwa mediasi juga digunakan untuk penyelesaian sengketa yang bersifat pidana (ringan). Misalnya korban pelanggaran lalu lintas, pencurian, perkelahian antar lempok/kampung dan lain-lain. Hal ini diantaranya disebabkan oleh penghormatan terhadap kharisma tokoh masyarakat (tokoh agama, kepala desa, kepala dusun) yang dalam penyelesaian sengketa bertindak multi fungsi yaitu sebagai mediator, hakim dan jaksa.

Konsep penyelesaian sengketa yang mengutamakan musyawarah mufakat dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan tujuan menjaga keseimbangan tatanan masyarakat inilah yang seharusnya menjadi identitas dari sistem hukum Indonesia, karena hal ini selaras dengan Pancasila sebagai bingkai penyelenggaraan hukum di Indonesia yang berdimensi pada nilai-nilai kegotong-royongan. Sebagaimana termuat dalam sila Ketuhanan yang merupakan jalan gotong royong antar sesama makhluk, sila kemanusiaan yang merupakan jalan gotong royong antar sesama manusia, sila kebangsaan yang merupakan jalan gotong royong antar sesama anak bangsa, sila kerakyatan yang merupakan jalan gotong royong antar sesama warga negara dan sila keadilan sosial yang merupakan jalan gotong royong antar sesama masyarakat Indonesia.²²

²²Bernard L. Tanya, dkk, *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 5.

²¹*Ibid*, hlm. 27.

Berdasarkan realita di atas maka sudah saatnya pemerintah mengukuhkan mediasi komunitas dalam sistem hukum Indonesia dengan memberikan payung hukum yang utuh terutama dalam menjawab pertanyaan berkaitan dengan status hukum dari hasil mediasi. Upaya untuk mengaitkan hasil mediasi dengan putusan pengadilan menjadi modal utama dalam rangka pengembangan kelembagaan mediasi komunitas. Sebagaimana Jepang dengan konsep *sukessuakae* dimana kasus yang sudah lama diselesaikan melalui *consensus building* dikuatkan kembali melalui putusan pengadilan.

PENUTUP

Struktur masyarakat Indonesia yang majemuk berimplikasi pada sistem hukum Indonesia yang bersifat plural, hal ini membawa konsekuensi beragamnya corak hukum yang berlaku di masyarakat Indonesia termasuk keberadaan hukum adat beserta pola penyelesaian sengketa. Inisiatif meletakkan paham kodifikasi dan unifikasi dalam pembentukan hukum ternyata tidak terlalu sejalan dengan realita penegakannya karena bertentangan dengan kondisi masyarakat Indonesia yang begitu plural lagi heterogen. Oleh karena itu pilihan untuk menghormati keberadaan hukum adat beserta pola penyelesaian sengketa menjadi pilihan yang realistis dalam penyelenggaraan sistem hukum Indonesia.

Pengembangan kelembagaan mediasi komunitas yang berbasis pada kaedah-kaedah hukum adat patut dipertimbangkan untuk menjadi solusi alternatif penyelesaian sengketa hukum yang terjadi di tengah masyarakat dengan proses yang relatif sederhana serta pembiayaan yang tidak terlalu memberatkan masyarakat (menghilangkan istilah kalah jadi

abu), selain sebagai usaha untuk meminimalisir keberadaan mafia peradilan dan bertumpuknya kasus di lembaga pengadilan. Oleh karena itu sistem hukum Indonesia harus mengakomodir eksistensi mediasi komunitas dengan meletakkan payung hukum untuk menjawab permasalahan teknis penyelenggaraannya, disamping memberi identitas yang berdimensi pada semangat gotong royong sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila terhadap sistem hukum Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Bernard L. Tanya. 2006. *Hukum, Politik dan KKN*. Surabaya: Srikandi.
- _____. 2011. *Hukum dalam Ruang sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- _____. 2011. *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- _____. 2015. *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Sirajudin, dkk. 2008. *Legislative Drafting- Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: In-Trans Publishing.
- Yamin, dkk. 2015. *Hukum yang Lahir dari Bumi Kultural Rakyat-Soetandyo Wignjosebroto-tentang Hukum, Sejarah dan Keindonesiaan*. Jakarta: Epistema Institute.
- Yance Arizona. 2010. *Satu Dekade Legislasi Masyarakat Adat-Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999-2009)*. Jakarta: Kertas Kerja Epistema No.07/2010.