

Kedudukan dan Peran Peradilan Adat Pasca-Unifikasi Sistem Peradilan Formal

Rikardo Simarmata

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

rikardosimarmata@ugm.ac.id

Abstract

After the implementation of state policy on the unification of the national justice system in 1951, the customary courts are still functioning and are part of the existing customary law system. In fact, this policy abolished the position of customary court as part of the formal justice system. Customary courts continue to function after that period because the said policies did not aim to abolish the existence of customary courts, yet to negate the binding force of its decisions. Moreover, afterwards the state implemented legislation which recognizes informal forums for dispute resolution, including customary courts. The state even enacted laws and regulations whose provisions to eliminate criminal charges against someone who has been decided and given customary sanctions by the customary court. However, such legislative policies and politics do not aim to provide a strong formal position for customary courts so that they can play an important role as a dispute resolution forum favored by justice-seeking communities. This paper uses two methods to discuss the position and role of customary justice in the national justice system. The first method is by discussing two legal ideas, namely Law and Development and Access to Justice. The second method is to compare the legal politics of customary justice in two countries, namely Eritrea and Papua New Guinea. The discussion through these two methods leads this paper to a proposal regarding the need to reconsider giving binding force to customary court decisions.

Keywords: custom; dispute; formal justice system; informal justice system.

Abstrak

Pasca-pemberlakuan kebijakan unifikasi sistem peradilan nasional pada 1951, peradilan adat tetap hidup dan menjadi bagian dari eksistensi sistem hukum adat. Padahal, kebijakan ini menghapus kedudukan peradilan adat sebagai bagian dari sistem peradilan formal. Peradilan adat tetap berfungsi setelah periode tersebut karena kebijakan unifikasi tidak bermaksud untuk mengakhiri eksistensi peradilan adat, melainkan meniadakan kekuatan mengikat dari putusannya (*binding force*). Apalagi, setelah itu negara memberlakukan politik legislasi yang mengakui forum-forum informal penyelesaian sengketa, termasuk peradilan adat. Bahkan, dalam perkembangannya, bermunculan peraturan perundang-undangan yang mempunyai ketentuan menghilangkan tuntutan pidana pada seseorang yang sudah diputuskan dan diberikan sanksi adat oleh peradilan adat. Kebijakan dan politik legislasi mengenai peradilan adat yang seperti itu memunculkan pertanyaan mengenai bagaimana sebenarnya kedudukan peradilan adat dalam sistem peradilan nasional. Tulisan ini menggunakan dua metode untuk mendiskusikan bagaimana kedudukan peradilan adat dalam sistem peradilan nasional. Metode pertama dengan mendiskusikan dua pemikiran hukum yaitu *Law and Development* dan *Access to Justice*. Kedua pemikiran ini memiliki tesis-tesis yang diametral mengenai kedudukan peradilan adat. Metode kedua yaitu membandingkan dengan politik hukum terhadap peradilan adat di dua negara yaitu Eritrea dan Papua Nugini. Pembahasan lewat dua metode tersebut membawa tulisan ini pada suatu usulan mengenai perlunya mengembalikan kedudukan peradilan adat sebagai hanya forum perdamaian menjadi pengadilan yang putusannya bersifat mengikat.

Kata kunci: adat; sengketa; peradilan formal; peradilan adat.

A. Pendahuluan

Artikel ini membahas mengenai ambiguitas kebijakan unifikasi negara terhadap sistem peradilan nasional. Pembahasan ini diperlukan karena unifikasi tersebut bersifat ambigu. Di satu sisi menghilangkan daya mengikat putusan-putusan peradilan adat, namun di sisi lain tidak melarang peradilan adat untuk beroperasi. Persoalan ini memunculkan pertanyaan bagaimana seharusnya kedudukan peradilan adat dalam sistem peradilan nasional. Untuk membahasnya,

artikel ini akan memakai dua metode untuk melihat ragam model kedudukan peradilan adat dalam sistem hukum peradilan nasional. Kedua metode tersebut yaitu analisis konsep dan perbandingan dengan negara lain.

Sebagaimana diketahui, pemerintah mengeluarkan kebijakan unifikasi sistem peradilan lewat Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. UU ini menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman yang formal hanya boleh diselenggarakan oleh peradilan negara. Kebijakan ini diteruskan dalam undang-undang mengenai kekuasaan kehakiman sejak 1970 sampai sekarang.¹ Kebijakan ini mengakibatkan peradilan swapraja dan peradilan adat menjadi hapus atau akan dihapuskan berangsur-angsur. Sejatinya, kebijakan ini tidak bermaksud melarang para pengurus adat untuk menyelesaikan kasus-kasus adat dan mengancam para pelanggarnya. Maksud kebijakan dan aturan ini adalah menyatakan putusan-putusan peradilan adat tidak lagi memiliki sifat mengikat (*legal binding*).

Karena tidak bermaksud meniadakan eksistensi, tidak menghebrankan jika setelah kebijakan itu diberlakukan, peradilan adat tetap diselenggarakan di tingkat komunitas. Selain karena alasan itu, beberapa faktor yang lain turut memberi jalan bagi peradilan adat untuk tetap berfungsi. Pertama, politik hukum nasional yang tidak mutlak menolak kehadiran forum atau mekanisme penyelesaian perkara atau sengketa di luar pengadilan. UU Darurat 1/1951 menganut politik hukum seperti ini dengan tidak menghapuskan kekuasaan hakim-hakim perdamaian di tingkat desa. Politik hukum semacam ini dapat ditemukan pada peraturan perundang-undangan kekuasaan kehakiman dan pemerintahan daerah. Sejak 1970 sampai dengan sekarang, Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman selalu memiliki ketentuan yang memberi peluang menyelesaikan sengketa di luar pengadilan melalui perdamaian atau arbitrase. Perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah dan desa menguatkan

1 I Ketut Sudantra, *Pengakuan Peradilan Adat dalam Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman* (Denpasar: Swasta Nulus, 2016), hlm. 190 & 208.

eksistensi peradilan adat dengan cara memberinya peran sebagai lembaga perdamaian di tingkat desa.² Kepala desa lewat kemitraan dengan pengurus lembaga adat, menyelenggarakan forum perdamaian di tingkat desa dengan cara menyelesaikan perkara-perkara adat dengan semangat mengedepankan kesepakatan damai.

Kedua, masih adanya sejumlah perbuatan yang belum ditetapkan sebagai perbuatan pidana dalam hukum pidana formal, namun diatur oleh sistem hukum adat. Misalnya perbuatan hubungan badan antara laki-laki dan perempuan yang sama-sama belum berstatus menikah. UU Darurat 1/1951 sendiri membayangkan situasi ini dengan memberikan peluang kepada peradilan adat untuk menyelesaikannya. Selanjutnya ditentukan bahwa para pihak dapat meminta kasusnya diselesaikan oleh peradilan negara apabila tidak menerima putusan peradilan adat. Hakim peradilan negara diperbolehkan mengenakan sanksi penjara tidak lebih dari tiga bulan dan/atau denda lima ratus rupiah, sebagai hukuman tambahan.³

Ketiga, adanya aturan-aturan dalam hukum negara yang menerima sifat mengikat putusan peradilan adat, dengan menjadikannya sebagai alasan untuk tidak mengenakan sanksi administratif kepada seseorang. Ketentuan semacam ini dapat ditemui pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengatakan bahwa seseorang yang melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang namun telah berdiam di dalam atau di sekitar kawasan hutan paling sedikit lima tahun dan telah diberikan sanksi sosial atau sanksi adat, tidak akan dikenakan ancaman sanksi administratif.⁴ Ketentuan semacam ini terbilang menarik karena sedikit mengubah politik hukum nasional mengenai kekuasaan kehakiman karena menerima kekuatan mengikat putusan peradilan adat.

Namun, rencana revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengusung suatu pemikiran mengenai pemberlakuan

2 Hedar Laudjeng, *Mempertimbangkan Peradilan Adat* (Jakarta: HuMA, 2003), hlm. 21; Sudantra, *Pengakuan Peradilan Adat*, hlm. 2013.

3 Daniel S. Lev, "Judicial Unification in Post-Colonial Indonesia", *Indonesia*, 16 (1973), hlm. 24.

4 Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Pasal 36 ayat (18) UU Cipta Kerja.

hukum adat pidana, yang berpotensi untuk melemahkan eksistensi peradilan adat. Pemikiran tersebut adalah penggunaan asas legalitas materil. Asas ini memungkinkan atau membolehkan peradilan negara untuk menyelesaikan perkara dengan menerapkan hukum adat. Itu akan terjadi apabila perbuatan yang dituduhkan belum diatur dalam KUHP namun diatur atau dilarang oleh hukum adat. Situasinya akan mereplikasi yang terjadi dalam lapangan hukum perdata selama ini yaitu peradilan negara menyelesaikan perkara atau sengketa tanah atau waris dengan menerapkan hukum adat. Di satu sisi, penerapan asas ini dapat menguatkan keberlakuan hukum adat karena digunakan oleh institusi negara, namun pada saat yang sama menggantikan peranan peradilan adat dalam menyelesaikan perkara pidana. Lebih jauh dari itu, ini dikhawatirkan dapat mengundang berlangsungnya proses negaraisasi adat.⁵

Artikel ini bermaksud berkontribusi pada diskusi untuk pertanyaan bagaimana sebenarnya dan seharusnya eksistensi peradilan adat dalam sistem peradilan nasional. Dua metode digunakan untuk mendiskusikannya. Pertama, mendiskusikan dua pemikiran, yaitu *Law and Development* dan *Access to Justice*, dalam menjelaskan kedudukan dan peran peradilan adat. Artikel ini berargumen bahwa dalam melihat realitas dan kebutuhan hadirnya peradilan adat, konsep *access to justice* merupakan antitesa dari konsep *law and development*. Keduanya memiliki dalil-dalil yang kontras mengenai kedudukan peradilan adat. Kedua, melakukan perbandingan dengan sistem peradilan di negara lain yaitu Eritrea dan Papua Nugini. Pembahasan difokuskan pada kebijakan kedua negara ini menyikapi realitas peradilan adat dan implikasinya pada kedudukan formalnya dalam sistem peradilan nasional. Pada bagian akhir, tulisan ini mengemukakan rekomendasi mengenai bagaimana sebaiknya kedudukan dan peran peradilan adat

5 Tody Sasmitha Jiwa Utama, "Hukum yang Hidup dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Pidana (KUHP): antara Akomodasi dan Negasi", *Masalah-Masalah Hukum*, 49, 1 (2020), hlm. 22; Yayasan Lembaga Bantuan Hukum, Pusat Kajian Hukum Adat Djodjodigeono & Koalisi Masyarakat Sipil Tolak Living Law dalam RUU KUHP, "Hukum yang Hidup" dalam Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana", Brief Paper, 2020, hlm. 11.

dalam sistem peradilan di Indonesia.

Penggunaan istilah ‘peradilan adat’ dalam tulisan ini tidak menunjuk pada suatu institusi peradilan yang dikelola atau melibatkan para ahli hukum, serta menggunakan proses dan nalar berpikir tertentu untuk menyelesaikan kasus. Institusi peradilan yang seperti ini menempatkan para ahli hukum yang terlibat di dalamnya sebagai kelompok khusus yang menguasai pengetahuan hukum. Orientasinya adalah menemukan pihak yang melakukan pelanggaran atau tidak memenuhi ketentuan hukum sebagai dasar untuk memutuskan penghukuman. Berbeda dengan sifat-sifat itu, peradilan adat dijalankan atau dikelola oleh fungsionaris adat yang tidak diperlakukan sebagai kelompok khusus yang mahir akan hukum adat. Peradilan adat memang menggunakan mekanisme tertentu untuk menyelesaikan kasus namun tidak menerapkan nalar berpikir tertentu yang rigid. Peradilan adat tidak berorientasi menemukan dan menentukan pihak pemenang dan pihak yang kalah, atau menemukan pelanggar dan memberikan sanksi untuk menciptakan efek jera. Peradilan adat berorientasi mengembalikan keseimbangan kosmis yang terganggu karena adanya pelanggaran adat.⁶ Peradilan adat juga bisa menjadi forum bagi masyarakat untuk menyepakati respons-respons untuk menghadapi perubahan-perubahan yang sedang terjadi.⁷ Dengan karakter-karakter seperti itu, peradilan adat lebih dilihat sebagai mekanisme atau forum penyelesaian konflik atau/sengketa.⁸

6 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dan Partnership for Governance Reform, *Sistem Peradilan Adat dan Lokal di Indonesia* (Jakarta: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dan Partnership for Governance Reform, 2002), hlm. 9.

7 Herman Slaats dan Karen Porter, *Traditional Decision-Making and Law* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 18.

8 Erica Harper, “Customary Justice: from Program Design to Impact Evaluation” (Rome: International Development Law Organization), hlm. 1.

B. Dua Pemikiran Hukum⁹

Pemikiran teoritik yang pertama, yaitu *Law and Development*, meyakini bahwa sistem hukum modern yang ditopang oleh nalar berpikir rasional sebagai sistem yang paling handal untuk membantu pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Pandangan yang berakar dari paham Weberian ini meyakini bahwa sistem hukum modern memiliki kemampuan memproduksi kepastian (*certainty*) yang dapat digunakan oleh warga negara untuk memperkirakan manfaat, keuntungan, atau akibat.¹⁰ Lembaga peradilan berperan sentral dalam menciptakan sistem hukum dengan kemampuan demikian melalui putusan-putusannya.

Pandangan teoritik yang kedua, yaitu *Access to Justice*, membicarakan kemampuan para pencari keadilan untuk mengakses mekanisme-mekanisme untuk menyelesaikan keluhan dan masalah, atau untuk mendapatkan pemenuhan hak. Mekanisme tersebut baik yang disediakan oleh institusi negara maupun oleh institusi non-negara.¹¹ Negara menyediakan mekanisme yang bersifat formal sementara institusi non-negara menyediakan mekanisme informal. Peradilan adat dapat dimasukkan ke dalam kelompok mekanisme penyelesaian informal. Selain harus mudah diakses, mekanisme-mekanisme tersebut juga perlu memiliki kemampuan untuk merespons (*to address*) hak-hak yang tercederai. Pandangan-pandangan ini terhimpun dalam konsep yang diberi nama akses terhadap keadilan (*access to justice*).

9 Bagian ini merupakan pengembangan dari halaman 2-6 sebuah makalah Penulis berjudul “Merumuskan Peradilan Adat dalam Sistem Peradilan Nasional”, yang pernah dipresentasikan pada seminar nasional “Merumuskan Kedudukan Peradilan Adat dalam Sistem Peradilan Nasional” diselenggarakan bersama oleh Perkumpulan HuMA dan Mahkamah Agung Republik Indonesia, di Jakarta pada 10 Oktober 2013.

10 Dragan Milovanovic, *A Premier in the Sociology of Law* (New York: Harrow and Heston, edisi kedua, 1994), hm. 54.

11 UNDP, “Programming for Justice: Access for All” (Bangkok: United Nations Development Programme, 2005), hlm. 5, dan Adriaan Bedner & Jacqueline Vel, “An Analytical Framework for Empirical Research for Access to Justice”, *Law, Social Justice and Global Development Journal*, 15, 1 (2010), hlm. 7.

Peradilan Adat dalam Pembangunan

Ikhtiar-ikhtiar untuk mencari relasi yang cocok antara pembangunan dan hukum lewat pemikiran *law and development* sudah berkembang sejak dekolonisasi dimulai pada akhir dekade 40-an. Pada dekade 70-an, pemikiran ini meraih kembali momentumnya saat rute menuju kemajuan ekonomi ala negara-negara Barat hendak direplikasi di negara-negara berkembang. Sekalipun berlatar belakang ideologis yang relatif berbeda, terdapat kesamaan antara pemikiran dan gerakan *law and development* pada dekade 50-an dan dekade 70-an, yaitu peran dan kedudukan hukum yang harus mendukung tujuan-tujuan pembangunan ekonomi.¹²

Bagi negara-negara yang baru saja melepaskan diri dari kolonisasi, pembangunan diarahkan untuk mengejar ketertinggalan dengan negara-negara maju. Demikian tidak sabarnya para elite negara-negara baru merdeka tersebut untuk mengejar ketertinggalannya, sejumlah prinsip-prinsip diimpor dari luar seperti emansipasi, sekularisasi, dan liberalisasi.¹³ Salah satu syarat untuk bisa mengejar ketertinggalan tersebut adalah meninggalkan keterbelakangan. Ada pemikiran dan keyakinan yang kuat bahwa keterbelakangan tersebut merupakan warisan negara kolonial yang secara sadar dilang-gengkan.

Salah satu faktor sekaligus rupa dari keterbelakangan tersebut adalah penggunaan hukum adat atau tradisi dalam kehidupan mayoritas masyarakat.¹⁴ Untuk kasus Indonesia, menurut beberapa ilmuwan seperti Alisjahbana dan Lev, kebijakan pemerintah kolonial membiarkan golongan Pribumi diatur dengan hukum adatnya merupakan strategi untuk mencegah golongan Pribumi memasuki sektor modern dan menjadi masyarakat modern. Tidak hanya sampai

12 Simarmata, "Merumuskan Kedudukan Peradilan Adat", hlm. 2.

13 Anthony Allot, *The Limits of Law* (London: Buttersworth, 1980), hlm. 175.

14 James F. Weiner dan Katie Glaskin "Customary Land Tenure and Registration in Papua New Guinea and Australia: Anthropological Perspectives", dalam *Asia-Pacific Environment Monograph 3: Customary Land Tenure and Registration in Australia and Papua New Guinea: Anthropological Perspectives*, ed. James F. Weiner dan Katie Glaskin (Canberra: The Australian National University E-Press, 2007), hlm. 1.

di situ, pandangan ini juga menyimpulkan bahwa fakta pluralitas hukum semasa kolonialisme yang diwariskan pasca-dekolonisasi merupakan kesengajaan untuk melanggengkan keterbelakangan bangsa jajahan.¹⁵

Berangkat dari pemikiran semacam itu, jalan keluar yang ditawarkan adalah memiliki (sistem) hukum yang tidak bersandar pada tradisi dan tidak bersifat pluralistik. Sistem hukum yang dibutuhkan adalah yang mempunyai ciri-ciri sebaliknya yaitu ditopang oleh rasio dan bersifat seragam. Tradisi yang melahirkan pluralitas ditolak karena dianggap bisa mendatangkan ketidakpastian. Pluralisme hukum menciptakan kompleksitas yang pada akhirnya membuat administrasi hukum menjadi sulit. Kompleksitas dan kesulitan mengarah pada terciptanya ketidakpastian hukum yang tidak dekehendaki oleh masyarakat modern.¹⁶

Pluralisme ataupun dualisme hukum memicu ketidakpastian hukum karena ada berbagai sistem hukum yang mengatur hal yang sama. Ketidakpastian tersebut dapat terjadi karena masing-masing sistem hukum bersaing untuk memberlakukan otoritas serta berbeda dalam tuntutan, norma, gaya dan orientasi. Mengenai akibat dari situasi bersaing dan berkonflik, Tamanaha berkomentar:¹⁷

“Konflik potensial ini dapat memicu ketidakpastian dan membahayakan setiap orang karena orang tidak dapat memperkirakan sistem hukum mana yang akan mengatur tindakan atau perilaku mereka”.

Dalam berbagai kurun waktu, isu ketidakpastian karena pluralisme hukum selalu muncul. Sanggahan sejumlah pemikir hukum di Universitas Utrecht, Belanda kepada pemikiran Van Vollenhoven lewat Leiden Law School di akhir abad XIX sampai awal abad XX, salah satunya dibangun di atas argumen bahwa pluralisme

15 S. Takdir Alisjahbana, “Customary law and modernization in Indonesia”, dalam *Family law and Customary law in Asia*, ed. D.C. Buxbaum (The Hague: Martinus Nijhoff, 1968), hlm. 3-16; Daniel S. Lev, “Colonial Law and the Genesis of the Indonesian State”, *Indonesia*, 40 (1985), hlm. 64.

16 Robert Cribb, “Legal Pluralism and Dutch Criminal Law and Colonial Order”, *Indonesia*, 90 (2010), hlm. 54.

17 Brian Z. Tamanaha, “Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global”, *Sidney Law Review*, 30, 3 (2008), hlm. 375.

hukum di negeri Hindia Belanda hanya akan mendatangkan ketidakpastian hukum yang akhirnya akan menghalangi modernisasi ekonomi Hindia Belanda.¹⁸

Pemikiran untuk meninggalkan warisan hukum kolonial yang pluralistik juga pernah disuarakan oleh para pejuang nasionalis. Semangat dekolonisasi dan defeodalisasi menjadi alasan untuk segera menggantikan hukum-hukum Barat dan tidak memberi ruang pada hukum adat dalam sistem hukum nasional yang baru. Mereka berpikiran bahwa Indonesia yang baru akan bisa menjadi modern bila menerapkan strategi unifikasi hukum.¹⁹ Sistem hukum yang monistik dibayangkan akan menjadi instrumen yang dapat membentuk identitas bersama. Semangat ini juga yang sedikit banyak mempengaruhi respons peradilan negara terhadap kasus-kasus adat sejak awal tahun 60-an. Putusan peradilan pada masa itu berseberangan dengan asas dan norma hukum adat karena pengadilan hendak mentransformasikan hukum adat menjadi sistem hukum yang menghargai nilai-nilai universal seperti kesetaraan berbasis gender.²⁰

Selain alasan untuk meninggalkan ketertinggalan demi memajukan bangsa, pemikiran yang mengusulkan unifikasi juga mengemukakan isu non-diskriminasi sebagai alasan lain. Pluralisme hukum dinilai dapat memicu konflik hukum yang berbasis eksklusifisme. Dengan mengambil konflik orang Gonja dan Nawuri di Gana, Schmid²¹ mengatakan bahwa pada negara dengan multietnik seperti Ghana, pluralisme hukum berpotensi menyebabkan konflik. Menurutnya, ini terjadi ketika konflik hukum dipersepsikan sebagai konflik etnik. Instrumentalisasi hukum (adat) untuk kepentingan segelintir elite bisa membuat konflik menjadi serius. Konflik hukum

18 Peter Burns, "The Myth of Adat", *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 21, 28 (1989), hlm. 39.

19 Lev, "Colonial Law and the Genesis of Indonesian State", hlm. 70.

20 M.A. Jaspas, "In Quest of New Law: The Perplexity of Legal Syncretism in Indonesia", *Comparative Studies in Society and History*, 7, 3 (1965), hlm. 263.

21 Ulrike Schmid, "Legal Pluralism as a Source of Conflict in Multi-Ethnic Societies: The Case of Ghana", *The Journal of Legal Pluralism*, 33, 46 (2001), hlm. 42-3.

yang dipersepsikan sebagai konflik etnik atau sebagai kesempatan untuk mengembalikan komunitarianisme dan autentisitas akan berpotensi melahirkan tindakan-tindakan mengecualikan (*exclusion*) orang atau kelompok lain.²²

Pada penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam, eksklusi bermanifestasi dalam bentuk tindakan meniadakan atau membatasi hak-hak orang lain untuk mengakses atau menggunakan sumberdaya alam tertentu. Peniadaan dan pembatasan tersebut tidak didasarkan pada ukuran-ukuran yang obyektif (secara aktual menguasai dan mengerjakan) melainkan subyektif (kerabat karena satu keturunan, kesukuan).

Eksklusi yang berasal dari semangat komunitarianisme pada galibnya menghasilkan dampak yang sama dengan eksklusi yang dilakukan oleh hukum negara terhadap hukum adat. Eksklusi hukum negara atas hukum adat, dengan argumen bahwa hukum negara mempunyai derajat yang tinggi ketimbang hukum adat (baca: hukum tidak tertulis), juga menyebabkan peniadaan hak masyarakat adat untuk mengakses dan memanfaatkan sumberdaya alam. Penghilangan akses dan hak ini terjadi karena hukum negara mendisfungsikan daya laku hukum adat. Meminjam bahasa yang digunakan oleh Tamanaha, negara menghilangkan status hukum (*legal status*) masyarakat adat.²³ Salah satu instrumen yang dianggap efektif untuk menyejajarkan kesatuan hukum yang membantu kesuksesan agenda modernisasi adalah unifikasi peradilan. Institusi peradilan dianggap penting karena merupakan salah satu simbol otoritas, penjaga perdamaian serta penyedia keadilan.²⁴

Pemikiran dan proyek hukum dan pembangunan dekade 70-an meyakini bahwa sistem hukum adalah elemen penting bagi pembangunan karena hukum akan menjadi instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan.²⁵ Dengan metode replikasi,

22 David Henley & Jamie S. Davidson, "In the Name of Adat: Regional Perspectives on Reform, Tradition, and Democracy in Indonesia", *Modern Asian Studies*, 42, 4 (2008), hlm. 818 dan 840.

23 Tamanaha, "Understanding Legal Pluralism", hlm. 381.

24 Lev, "Judicial Unification in Post-Colonial Indonesia", hlm. 1.

25 David M. Trubek & Marc Galanter, "Scholars in Self-Enstrangement: Some

pemikiran dan proyek ini bahkan menganggap bahwa hukum berlaku universal dan karena itu tidak dipengaruhi oleh konteks.²⁶ Kesimpulan ini diasalkan dari pemikiran bahwa hukum adalah produk logika. Terlepas dari perbedaan keyakinan, sistem sosial, dan budaya, setiap orang memiliki logika yang dapat membantu menemukan kebenaran-kebenaran. Dengan begitu hukum dari satu tempat bisa dicangkokkan kepada sistem hukum di tempat lain. Konsep-konsep hukum Barat seperti *rule of law* dapat diberlakukan di negara-negara berkembang tanpa perlu mengadaptasikannya dengan kondisi spesifik setempat.

Pemikiran yang mengaitkan hukum dengan pembangunan, baik yang menjadi bagian dari ambisi para elite negara-negara bekas jajahan maupun sebagai gagasan para teoretisi dan praktisi hukum dan pembangunan, telah menuai sejumlah kritik. Ambisi para elite negara-negara bekas jajahan untuk memodernisasi hukum dengan cara memproduksi sejumlah legislasi dianggap gagal memahami batas-batas kemampuan hukum (formal). Secara berlebihan mereka menempatkan hukum sebagai benda ajaib atau merupakan kondisi yang diinginkan yang akan terjadi di masa depan. Hukum berkarakter determinatif karena bisa sebagai instrumen untuk mencapai perubahan-perubahan ekonomi dan sosial yang diinginkan.²⁷

Kenyataan di lapangan tidak mendukung hipotesa-hipotesa tersebut. Di sejumlah negara Afrika, modernisasi hukum pertanahan, menemui kegagalan atau tidak berlaku efektif karena berbenturan dengan otoritas adat yang dalam banyak hal lebih berpengaruh pada perilaku petani atau masyarakat adat.²⁸ Begitu juga nasib

Reflections on the Crisis in the Law and Development Studies in United States”, *Wisconsin Law Review*, 4 (1974), hlm. 1071.

26 Alan Watson, *Legal Transplants: an Approach to Comparative Law* (Athens dan London: The University of Georgia Press, 1993), hlm. 21-2.

27 Sally Falk Moore, “Law and Social Change: The Semi-autonomous Social Field as an Appropriate Subject of study”, *Law and Society Review* 7, 4 (1973), hlm. 718-19; Franz von Benda-Beckmann, “Scape-Goat and Magic Charm Law and Development Theory and Practice”, *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 21, 28 (1989), hlm. 129-30.

28 Janine Ubink, “Legalising Land Rights in Africa, Asia and Latin America: An introduction”, dalam *Legalizing Land Rights Local Practices, State Responses*

proyek hukum dan pembangunan yang hanya berumur satu dekade. Implementasi legislasi-legislasi baru menemui kendala karena perilaku aparaturnya penyelenggara negara lebih ditentukan nilai dan aturan main dengan jaringan-jaringan sosial mereka. Budaya patronase membuat aparaturnya memilih untuk tidak menjalankan legislasi-legislasi baru tersebut demi mengamankan kepentingan pribadi dan jaringan patronasinya. Tidak efektifnya implementasi atas legislasi-legislasi baru tersebut sebagian juga disebabkan oleh perilaku para pelaksana lapangan yang mengembangkan kepekaan dan solidaritas dalam melaksanakan dan menegakkan hukum.²⁹

Untuk memperbaiki pemikiran mengenai relasi hukum dan pembangunan, sejumlah pihak mencoba mengemukakan koreksi. Terhadap konsep mengenai negara hukum (*rule of law*), ada dua pemikiran korektif yang dikemukakan. Pertama, meluaskan cakupan pengertian kata 'hukum' untuk juga mencakup hukum non negara selain hukum negara. Selain untuk memberi ruang pada hukum-hukum non negara (utamanya hukum adat), maksud lain dari usulan korektif ini adalah untuk memastikan bahwa hukum-hukum non negara juga tidak menyebabkan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia.

Kedua, memaknai elemen legalitas formal (*formal legality*) dari negara hukum tidak hanya kalau sudah tersedia dalam rupa teks-teks hukum tetapi memastikan bahwa perilaku aparaturnya pelaksana dan penegak hukum sesuai dengan bunyi teks tersebut. Dengan kata lain, kepastian hukum tidak berhenti ketika substansi hukum (legislasi dan putusan pengadilan) sudah menentukan sesuatu dengan jelas dan terang melainkan berlanjut sejauhmana substansi hukum tersebut dijalankan secara konsisten. Konsep yang disebut dengan *real legal certainty* ini memberi peluang untuk memperhitungkan pengaruh

and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America, ed. Janine M. Ubink, Andre J. Hoekema, dan Willem J. Assies (Leiden: Leiden University Press, 2009), hlm. 8-9.

²⁹ Rikardo Simarmata, *Indonesian Law and Reality in the Delta: A Socio-Legal Inquiry into Laws, Local Bureaucrats and Natural Resources Management in the Mahakam Delta, East Kalimantan* (Leiden: Leiden University Press, 2012), hlm. 259.

pengaruh sistem-sistem normatif yang lain terhadap sistem normatif kreasi negara.

Adapun terhadap pemikiran-pemikiran yang sangat meyakini kemampuan sistem hukum negara untuk mengendalikan secara dominan sistem keteraturan (*normative system*), sejumlah temuan lapangan tidak mendukungnya. Laporan-laporan yang berisi temuan lapangan tersebut menunjukkan bahwa alih-alih kehilangan legitimasi akibat determinasi hukum negara, sistem hukum adat tetap eksis termasuk peradilan adat. Sebuah laporan Department for International Development (DFID) pada 2002 menyebutkan bahwa di banyak negara berkembang kasus-kasus adat mencapai 80 persen dari total kasus nasional. Di beberapa negara Afrika, peradilan adat (*customary justice system*) kembali menguat dan bahkan dominan.³⁰ Bukti atas dominasi tersebut bisa dilihat pada hitungan Chirayath, Sage dan Woolcock³¹ bahwa 90 persen penduduk negara-negara di Afrika masih diatur secara signifikan oleh hukum adat termasuk untuk penyelesaian sengketa. Keadaan yang kurang lebih sama ditemui juga di belahan Asia. Indonesia, dengan 200 sampai 300 kelompok etnik yang tersebar di semua penjuru, peradilan yang diselenggarakan oleh adat eksis bersamaan dengan yang diselenggarakan institusi desa dan peradilan negara.³²

Sebuah laporan riset bahkan menyimpulkan bahwa di negara-negara berkembang di belahan benua Asia, Afrika dan Amerika Latin, peradilan adat (*customary justice system*) masih dominan, dan bahkan beberapa dekade terakhir kembali menjadi vital. Sistem tersebut berperan untuk menyelesaikan sengketa dan juga mengatur berbagai aspek hidup yang penting seperti sumber daya alam dan

30 Janine Ubink dan Benjamin van Rooijn, "Towards Customary Legal Empowerment: An Introduction", dalam *Customary Justice: Perspectives on Legal Empowerment*, ed. Janine Ubink dan Thomas McInerney (Rome: International Development Law Organization, 2011), hlm. 7.

31 Leila Chirayath, Caroline Sage, dan Michael Woolcock, *Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems* (Washington, DC.: World Bank, 2005), hlm. 3.

32 The World Bank Social Development Unit in Indonesia, *Village Justice in Indonesia: Case Studies on Access to Justice, Village Democracy and Governance* (the World Bank, 2004), hlm. 4.

urusan keluarga (perkawinan, perceraian, pewarisan).³³

Berangkat dari kenyataan-kenyataan di atas, dalam beberapa dekade terakhir, negara atau lembaga donor yang mendukung kerja sama pengembangan hukum, mulai memberikan perhatian pada keberadaan peradilan adat. Sebelumnya, kerja sama semacam ini tidak memberi perhatian pada isu ini karena peradilan adat dianggap tidak bersesuaian dengan rancangan menciptakan negara bangsa yang modern.³⁴

Peradilan Adat dan Akses terhadap Keadilan

Konsep atau teori mengenai akses terhadap keadilan saat ini telah menjadi konsep atau teori sentral dalam menggambarkan realitas sekaligus signifikansi sosial peradilan adat. Peran sentral tersebut tidak lepas dari sejarah dan fokus konsep atau teori ini yaitu penyelesaian sengketa secara informal oleh komunitas-komunitas lokal. Konsep atau teori yang cikal-bakalnya dari kajian antropologik ini kemudian berkembang dan menjadi obyek kajian disiplin ilmu lain seperti sosiologi dan administrasi publik. Studi ilmu hukum sebenarnya juga memiliki tradisi mendiskusikan akses terhadap keadilan. Tema akses terhadap keadilan dibahas dalam konteks hak-hak tersangka dalam proses penyidikan dan penuntutan. Salah satunya adalah hak untuk mendapatkan bantuan hukum selama proses hukum berlangsung. Akses terhadap keadilan bahkan dimasukkan ke dalam salah satu elemen negara hukum.³⁵

Dalam kajian antropologi dan sosiologi, akses terhadap keadilan dikatakan ada apabila tersedia institusi dan mekanisme formal dan informal yang memiliki kemampuan untuk mendengar keluhan dari pihak-pihak yang mengalami ketidakadilan dan kemudian menangani keluhan tersebut secara tepat sehingga membuahkan keadilan bagi pihak pencari keadilan. Proses mendengar dan menangani keluhan

33 Janine Ubink, *Research and Policy Note: Customary Justice Sector Reform* (Rome: International Development Law Organization dan the Van Vollenhoven Institute, Leiden University, 2011), hlm. 1 & 3.

34 Ubink, *Research and Policy Note*, hlm. 1.

35 Simarmata, "Merumuskan Kedudukan Peradilan Adat", hlm. 5.

tersebut harus didasarkan pada prinsip negara hukum atau hak asasi manusia.³⁶

Ada dua poin penting yang perlu digarisbawahi terhadap definisi di atas. Pertama, institusi atau mekanisme penyelesaian sengketa yang dimaksud tidak hanya institusi formal melainkan juga institusi non-formal seperti peradilan adat. Kedua, institusi dan mekanisme untuk mendengar dan menangani keluhan tersebut tidak hanya institusi peradilan tetapi juga lembaga-lembaga pemerintah (*government agencies*). Pengurusan pemenuhan kebutuhan publik semacam Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan pemberian layanan jaminan sosial saat ini dibahas juga dengan konsep akses terhadap keadilan.

Pembahasan peradilan adat dalam tema akses terhadap keadilan mendapat perhatian yang lebih besar. Hal ini merupakan konsekuensi dari pandangan bahwa sistem peradilan adat lebih mampu menyediakan keadilan bagi masyarakat atau komunitas lokal. Peradilan adat lebih mudah diakses oleh anggota komunitas lokal dengan berbagai alasan baik karena faktor jarak, bahasa, proses maupun faktor budaya. Pada 2004, Bank Dunia memublikasikan sebuah laporan riset mengenai eksistensi dan peranan *village justice* di 18 lokasi di sembilan provinsi di Indonesia.³⁷ Riset menemukan bahwa penduduk desa memilih *village justice* ketimbang peradilan negara karena tiga alasan, yaitu, pertama, dinilai murah, cepat dan lebih mudah digunakan. Kedua, lebih kecil kemungkinan menyebabkan kekisruhan sosial (*social disruption*) karena lebih berorientasi untuk mendamaikan. Ketiga, literasi mengenai hukum negara rendah, selain tidak bisa dipercaya dan dikendalikan. Laporan ini juga menyebutkan bahwa di balik sikap tidak percaya penduduk terhadap sistem peradilan negara, adalah sistem hukum yang lemah karena digerogeti oleh perilaku koruptif aparat penegak hukum.

Selain faktor-faktor yang disebutkan di atas, peradilan adat

36 UNDP, "Programming for Justice, hlm. 84 & 101 dan Bedner & Vel, "An Analytical Framework for Empirical Research", hlm. 7.

37 Laporan ini dapat dilihat pada The World Bank Social Development Unit in Indonesia, *Village Justice in Indonesia: Case Studies on Access to Justice, Village Democracy and Governance* (The World Bank, 2004).

memiliki falsafah yang dianggap lebih cocok dengan masyarakat adat atau komunitas lokal. Tiga karakter peradilan adat yang dianggap mewakili secara kuat falsafah tersebut masing-masing pengutamakan harmoni, restoratif, dan konsensual.³⁸ Mengenai karakter pengutamakan harmoni, Slaats dan Portier mengatakan:³⁹

“Di mata anggota masyarakat adat, signifikansi proses penanganan sengketa bukan terletak pada isi putusan melainkan pada proses menemukan solusi yang bisa diterima oleh para pihak yang bersengketa dan yang memulihkan harmoni atau menciptakan keseimbangan baru dalam relasi sosial antar anggota komunitas”.

Di daerah-daerah pasca-konflik, peradilan adat dianggap yang paling cocok karena karakternya yang mengembalikan atau memulihkan integrasi.

Merujuk pada fakta kemampuan peradilan adat menyediakan akses terhadap keadilan di satu sisi dan tidak efektifnya sistem peradilan negara dalam menangani kasus-kasus yang melibatkan komunitas adat pada sisi yang lain, sejumlah negara, dengan bantuan lembaga donor internasional dan LSM setempat, mengembangkan program dan kebijakan untuk menguatkan sistem peradilan adat. Lewat program tersebut ditemukan berbagai model bagaimana memberi peran sekaligus mendudukkan peradilan adat dalam sistem peradilan negara. Untuk menggambarkan model-model tersebut, pengalaman nyata dari dua negara yaitu Eritrea dan Papua Nugini (Bougainville), akan disajikan sebagai contoh.

Pengalaman Eritrea⁴⁰

Eritrea merupakan sebuah negara yang terletak di timur benua Afrika. Eritrea adalah negara multi etnik dengan sembilan kelompok etnis yang terdaftar. Eritrea merupakan satu-satunya negara di Sub-Sahara Afrika yang hampir semua hukum adatnya dituliskan yaitu 23 dari 27 golongan hukum adat. Pada 1992, pemerintah Eritrea membentuk Peradilan Desa sebagai peradilan tingkat pertama. Karena tidak

38 Harper, “Customary Justice”, hlm. 18-19.

39 Slaats dan Porter, *Traditional Decision-Making and Law*, hlm. 17.

40 Deskripsi ini diambilkan dari Ubink, “Research and Policy”, hlm. 9-10.

efektif lalu menggabungkannya dengan peradilan perdamaian (mediasi, konsiliasi) yang memungkinkan penerapan hukum dan kebiasaan. Selanjutnya pada 2003 dibentuk Peradilan Komunitas sebagai kombinasi dari peradilan adat dan peradilan perdamaian. Peradilan komunitas didudukkan sebagai peradilan tingkat pertama di bawah peradilan distrik, pengadilan tinggi dan mahkamah agung.

Setiap kasus pada peradilan komunitas ditangani oleh tiga orang, masing-masing dua laki-laki dan satu perempuan. Kompetensi peradilan komunitas adalah menangani kasus kehidupan sehari-hari yang tidak kompleks seperti sengketa batas tanah, benda bergerak dan tidak bergerak dengan nilai tertentu (perdata), intimidasi, dan kerusakan harta milik disebabkan ternak (pidana). Dalam menyelesaikan perkara, hakim peradilan komunitas dapat menggunakan hukum negara dan hukum adat. Hakim mendahulukan mediasi atau konsiliasi dan baru akan mengadili secara hukum bila mediasi dan konsiliasi gagal. Pihak yang tidak menerima putusan peradilan ini dapat meneruskan kasusnya ke peradilan distrik. Sejak 2003, peradilan komunitas berhasil menyelesaikan sebanyak 60 persen dari perkara yang disidangkan.

Program dan kebijakan pemerintah Eritria yang mengakui dan memberi tempat pada peradilan komunitas dimaksudkan untuk memperluas partisipasi publik dalam proses peradilan dan meringankan beban peradilan negara menangani perkara. Peradilan komunitas dianggap mewakili sebuah gagasan yaitu membawa sistem peradilan negara semakin dekat dengan masyarakat dan pada saat yang sama mengintegrasikan dan memformalisasi peradilan informal menjadi peradilan tingkat bawah.

Pengalaman Bougainville (Papua Nugini)⁴¹

Secara kultural penduduk Pulau Bougainville lebih dekat dengan penduduk negara Kepulauan Salomon. Pulau ini sendiri merupakan yang terluas di antara gugusan kepulauan Salomon. Namun secara administratif Bougainville adalah bagian dari negara Papua Nugini.

41 Deskripsi diambilkan dari Harper, "Customary Justice", hlm. 103-104.

Sejak 2005, Bougainville menjadi daerah otonom. Pada 1989 pemerintah Papua Nugini mengadakan asesmen yang menyimpulkan bahwa peradilan formal tidak memadai untuk merespons kebutuhan masyarakat dan tidak memberdayakan masyarakat Bougainville dalam penyelesaian sengketa. Sebagai tindak lanjut setelah asesmen, pemerintah menunjuk Pusat Perdamaian dan Rekonsiliasi Bougainville untuk melatih masyarakat mengenai penyelesaian konflik terutama lewat mediasi.

Peserta pelatihan menjadi mediator dalam Forum Penyelesaian Sengketa. Forum ini dibedakan dengan peradilan desa (*village court magistrate*) yang merupakan bagian dari peradilan formal. Masyarakat merasakan dampak positif dari pelatihan-pelatihan tersebut karena sejumlah alasan berikut: (i) para pihak merasa mendapat informasi yang memadai mengenai hak-haknya; (ii) peradilan informal/adat dianggap obyektif dan tidak bias; (iii) peradilan informal/adat dianggap mampu memulihkan keharmonisan kelompok; dan (iv) terdapat perubahan kesadaran dan perilaku mengenai kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.

C. Berbagai Opsi Kedudukan⁴²

Tidak dapat disangkal bahwa perbincangan mengenai kedudukan peradilan adat dalam sistem peradilan nasional relatif tidak seramai diskusi mengenai kedudukan hukum adat dalam sistem hukum nasional. Situasi ini tidak terlepas dari adanya asumsi bahwa topik mengenai hukum adat secara otomatis mencakup topik mengenai peradilan adat. Lebih lanjut, menurut logika ini, bila hukum adat diakui dalam produk legislasi maka dengan sendirinya peradilan adat diakui. Hal lainnya yang turut menyebabkannya adalah kebijakan unifikasi sistem peradilan sejak 1951 dengan konsekuensi penghapusan peradilan adat. Kebijakan ini diikuti kebijakan lanjutan yang bertujuan mendorong peradilan adat berperan hanya sebagai forum perdamaian. Seperti sudah disebutkan, UU Darurat Tahun

⁴² Bagian ini dikembangkan dari Simarmata, "Kedudukan Sistem Peradilan Adat", hlm. 7-9.

1951 memang mengatakan bahwa penghapusan peradilan adat tidak menghapus keberadaan forum-forum perdamaian di tingkat desa.

Kebijakan menjadikan peradilan adat sebatas forum perdamaian bisa dilihat dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam Pasal 103 huruf 3 UU Desa ditentukan bahwa kewenangan desa adat termasuk menyelenggarakan sidang perdamaian peradilan desa. Pasal 50 ayat (2) UU Otsus Papua mengatakan bahwa di samping kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh negara diakui juga adanya peradilan adat. Dalam ketentuan yang lain dikatakan bahwa peradilan adat merupakan peradilan perdamaian yang menyelesaikan sengketa perdata dan pidana yang terjadi di antara anggota masyarakat hukum adat. Dari dua contoh UU ini, aturan hukum tampaknya tidak membedakan peradilan yang diselenggarakan oleh lembaga adat dengan yang diselenggarakan oleh desa.

Ketentuan dengan bunyi seperti di atas juga dapat dijumpai pada sejumlah peraturan tingkat daerah. Peraturan Daerah Khusus Papua Nomor 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat di Papua menegaskan kedudukan peradilan adat sebagai peradilan perdamaian dan karena itu tidak termasuk bagian dari peradilan negara. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat menetapkan bahwa peradilan adat berfungsi mendamaikan para pihak yang bersengketa. Pada Pasal 4 huruf g Qanun dikatakan bahwa fungsi lembaga adat adalah mendamaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat. Meneruskan warisan pemerintah Orde Baru, Qanun ini mendudukkan lembaga adat sebagai mitra pemerintah untuk menjalankan dan menyukseskan program-program pembangunan.

Sementara itu, Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Pedoman Peradilan Adat di Sulawesi Tengah menyiratkan pembagian kompetensi antara peradilan adat dan peradilan negara. Peradilan adat dapat menyelesaikan perkara perdata dan pidana dengan catatan tidak mengurangi kewenangan peradilan negara untuk penyelesaian perkara yang timbul dalam masyarakat hukum adat pada lapangan hukum publik. Ketentuan ini

menyiratkan bahwa peradilan negara diminta untuk menghormati putusan-putusan peradilan adat sepanjang mengenai kasus-kasus perdata.

Pemberian kedudukan yang kuat kepada peradilan adat ditunjukkan oleh Peraturan Daerah Kabupaten Manggarai Nomor 1 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Sengketa Berbasis Adat. Perda ini menentukan bahwa hasil penyelesaian oleh lembaga yang menyelenggarakan sidang adat (*lonto leok*) mengikat para pihak dan masyarakat luas. Sifat mengikat itu juga dibayangkan berlaku bagi lembaga-lembaga hukum seperti kejaksaan, kepolisian dan kehakiman dengan adanya ketentuan yang meminta bupati untuk melakukan koordinasi agar lembaga-lembaga hukum tersebut mengutamakan penyelesaian perkara berbasis adat (Pasal 15).

Berbeda dengan cara yang dipilih oleh pemerintah Eritera yaitu membentuk Pengadilan Komunitas atau Papua Nugini yang memperkuat Forum Penyelesaian Sengketa, Mahkamah Agung Republik Indonesia memilih cara lain untuk mengatasi tumpukan perkara di pengadilan atau cara untuk menyediakan keadilan bagi para pihak yang berperkara. Cara lain tersebut adalah melahirkan kebijakan yang membolehkan pengadilan negara menyelesaikan kasus dengan metode mediasi. Kebijakan ini dapat ditemui pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Dalam Pasal 26 ayat (1) peraturan ini ditentukan bahwa para pihak atau kuasa hukumnya dan mediator dapat menyepakati kehadiran tokoh masyarakat atau tokoh adat untuk memberikan penjelasan atau penilaian. Untuk keperluan ini tokoh masyarakat atau tokoh adat diundang dalam kapasitas perseorangan, dan tidak memiliki kewenangan untuk menerapkan hukum adat dalam menyelesaikan kasus yang dimediasi. Sejauh ini negara atau Mahkamah Agung belum secara serius melirik atau mempertimbangkan peradilan adat sebagai institusi yang bukan saja bisa membantu mengurangi tumpukan perkara di peradilan negara,⁴³

43 Sebagai catatan, tumpukan perkara di Mahkamah Agung sebenarnya cenderung menurun dari tahun ke tahun. Untuk tahun 2020, jumlah perkara yang berhasil diputus mencapai 88,77 persen atau 18.237. Tempo.

tetapi juga yang mampu menyediakan putusan berkualitas.

Indonesia pada periode kolonialisme sebenarnya pernah menerapkan suatu kebijakan yang memberi kedudukan dan peran yang cukup kuat kepada peradilan adat. Keberlakuan peradilan adat pada masa itu merupakan konsekuensi logis dari politik hukum membagi warga negara ke dalam tiga kelompok berdasarkan ras yaitu golongan Eropa, Timur Asing dan Bumi Putera. Masing-masing golongan diatur oleh sistem hukum yang berbeda termasuk lembaga peradilan. Bagi golongan Bumi Putera berlaku hukum adat. Sengketa-sengketa yang melibatkan golongan ini diselesaikan oleh peradilan adat, atau peradilan negara.⁴⁴ Di daerah-daerah yang tidak diperintah langsung oleh pemerintah Hindia Belanda, peradilan adat (*inheemscherechtspraak*) diakui sekalipun perangkat peradilan tidak diadministrasi oleh negara atau pemerintah. Di daerah-daerah yang diperintah langsung, peradilan adat bahkan diatur oleh peraturan formal sejak 1938. Peradilan yang dijalankan negara bernama peradilan *Landraad*. Hakim pada peradilan *Landraad* merupakan hakim negara namun menggunakan hukum adat dengan bantuan fungsionaris adat yang diundang resmi dalam persidangan.⁴⁵ Pada 1938, atas perjuangan Ter Haar, putusan pengadilan *Landraad* bisa diajukan banding ke Raad van Justitie di Batavia.⁴⁶

Seperti pengalaman Eritrea dengan Peradilan Komunitas, pemerintah kolonial Belanda menjadikan peradilan *Landraad* yang berwenang menyelesaikan sengketa-sengketa adat, sebagai bagian dari sistem peradilan formal. Konsekuensinya, hakim pada peradilan ini diangkat oleh pemerintah dan administrasi peradilan diselenggarakan oleh pemerintah. Kedudukan ini membuat putusan-

co, "Putus 20.562 Perkara Sepanjang 2020, Ketua MA: Melebihi Indikator Kinerja", <https://nasional.tempo.co/read/1433737/putus-20-562-perkara-sepanjang-2020-ketua-ma-melebihi-indikator-kinerja>, 17/2/2021, diakses 27/6/2021.

44 John Ball, *Indonesian Legal History 1602-1848* (Sydney: Oughtershaw Press, 1982).

45 Ball, *Indonesian Legal History*.

46 M.B. Hooker, *Adat Law in Modern Indonesia* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1978).

putusan Landraad bersifat mengikat dan bahkan dapat diajukan banding. Namun khusus di daerah-daerah yang tidak diperintah langsung oleh pemerintah Hindia Belanda, peradilan adat bukan merupakan bagian dari peradilan formal dan karena itu tidak diadministrasi oleh pemerintah. Konsekuensinya, putusan peradilan adat di daerah-daerah ini tidak bisa dibanding ke pengadilan negara karena peradilan adat tidak diintegrasikan ke dalam sistem peradilan formal.

Sebagai pemikiran awal, kebijakan atau tindakan yang diambil oleh pemerintah Eritrea, Papua Nugini dan pemerintah Hindia Belanda, dapat dijadikan bahan untuk menentukan opsi sekaligus memilih bentuk kedudukan peradilan adat dalam sistem peradilan nasional. Hal terpenting yang perlu diingat adalah seberapa jauh perbincangan tersebut melihat peradilan adat sebagai solusi ideologis atau solusi praktis. Salah satu bahaya bila terlalu kental melihatnya sebagai solusi idiologis adalah tumpuhnya kepekaan melihat realitas-realitas seperti yang digambarkan dalam diskusi akses terhadap keadilan. Dalam konteks ini baik rasanya membuka kembali apa yang pernah ditulis oleh Robert Cribb mengenai cara berpikir hukum warisan kolonial Belanda. Menurut Cribb,⁴⁷ sebagian orang Indonesia terjebak dalam pemikiran hukum kolonial yang tidak melihat hukum sebagai representasi nilai-nilai universal melainkan sebagai representasi identitas (kultural) dan beraspek kekuasaan. Ada dua pesan penting dari pernyataan tersebut untuk diskusi mengenai kedudukan peradilan adat dalam sistem peradilan nasional. Pertama, mengakui dan memberikan kedudukan pada peradilan adat tidak lantas berbanding lurus dengan kurangnya kekuasaan negara untuk mengadministrasi keadilan. Kedua, pengakuan dan pemberian kedudukan peradilan adat dalam sistem peradilan nasional seyogyanya dengan ikhtiar untuk menjadikan hukum (baik hukum negara maupun hukum adat) sebagai representasi nilai-nilai universal, bukan representasi nilai-nilai kelompok-kelompok kepentingan yang sempit.

47 Robert Cribb, "Legal Pluralism and Criminal Law in the Dutch Colonial Order", *Indonesia*, 90 (2010), hlm. 66.

D. Kesimpulan

Eksistensi peradilan adat di sejumlah negara di benua Asia, Afrika, dan Amerika Latin sampai abad ke-21 ini merupakan pembuktian mengenai tidak akuratnya tesis konsep dan proyek Hukum dan Pembangunan (*Law and Development*) mengenai nasib sistem hukum adat pasca modernisasi hukum nasional lewat unifikasi. Fakta ini dibaca oleh konsep Akses terhadap Keadilan (*Access to Justice*) dengan melihat peran penting mekanisme-mekanisme informal untuk merespons penyampaian keluhan atau masalah yang menyebabkan hak seseorang menjadi hilang. Berseberangan dengan konsep Hukum dan Pembangunan, Akses terhadap Keadilan melihat peran dan manfaat nyata mekanisme-mekanisme informal untuk membantu para pencari keadilan mendapatkan kembali haknya lewat proses yang terbuka dan berkualitas.

Seperti pada umumnya negara-negara berkembang, lanskap sosial dan kultural Indonesia ditandai dengan masih vitalnya peran adat atau hukum adat menjaga tata hukum sebagian besar masyarakat. Termasuk di dalamnya penyelesaian sengketa. Pemerintah Indonesia merespons realitas sosio-kultural ini dengan menerapkan kebijakan unifikasi sistem peradilan nasional namun tidak melarang peradilan adat untuk beroperasi. Peradilan adat boleh diselenggarakan dan negara bahkan diminta untuk memperhatikan putusan-putusannya. Karena hanya sebatas perlu diperhatikan, putusan-putusan adat tidak bersifat mengikat.

Kebijakan demikian itu pada satu sisi telah membuat peradilan adat tetap menjadi pilihan utama bagi sebagian besar masyarakat Indonesia terutama yang berdiam di pedesaan. Namun, pada sisi lain juga telah menyebabkan sebagian kasus-kasus adat dibawa ke peradilan negara. Untuk saat ini, karena perbaikan manajemen perkara peradilan negara, praktik ini tidak lagi menyebabkan masalah tumpukan perkara yang terlalu serius. Mahkamah Agung semakin bisa memangkas persentase jumlah perkara yang belum diputus dalam setahun menjadi kurang dari 20 persen. Namun, ini baru menunjukkan capaian dari sisi kuantitas; belum menggambarkan

kualitas putusan yang dianggap memenuhi rasa keadilan oleh pihak berperkara. Karena itu pemikiran dan kebijakan mengenai kedudukan dan peranan peradilan adat yang dapat mengatasi masalah ini, masih tetap penting untuk dihadirkan. Kebijakan dan regulasi saat ini yang memberi peran kepada peradilan adat sebatas peradilan atau forum perdamaian sudah saatnya untuk dipikirkan ulang. Pengalaman negara-negara lain menunjukkan bahwa kebijakan negara yang memberi kedudukan dan peran yang lebih besar pada peradilan adat, bisa membantu negara untuk menghadirkan keadilan yang dicari oleh para anggota masyarakat adat. Keadilan tersebut bisa dihadirkan karena kelebihan-kelebihan yang dimiliki peradilan adat yaitu jarak yang dekat secara geografis, proses penyelesaian yang relatif lebih cepat, dan bahasa komunikasi yang digunakan. Ini tentu saja tidak menafikan kenyataan bahwa peradilan adat juga bisa mendatangkan ketidakadilan bagi kelompok-kelompok rentan dalam komunitas adat seperti kaum perempuan. Kecenderungan materi pengaturan sejumlah regulasi daerah yang menjadikan putusan-putusan peradilan adat memiliki kekuatan mengikat, sudah saatnya untuk dipertimbangkan dan diadopsi oleh Mahkamah Agung.

Daftar Pustaka

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dan Partnership for Governance Reform. *Sistem Peradilan Adat dan Lokal di Indonesia*. Jakarta: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dan Partnership for Governance Reform, 2002.
- Alisjabbana, S. Takdir. "Customary law and modernization in Indonesia". Dalam *Family law and Customary law in Asia*, diedit oleh D.C. Buxbaum, 3-16. The Hague: Martinus Nijhoff, 1968.
- Allot, Antony. *The Limits of Law*. London: Butterworths, 1980.
- Ball, John. *Indonesian Legal History 1602-1848*. Sydney: Oughtershaw Press, 1982.
- Bedner, Adriaan dan Jacqueline A.C. Vel. "An Analytical Framework for Empirical Research on Access to Justice". *Law, Social Justice and Global Development Journal*, 15, 1 (2010): 1-29.

- Benda-Beckmann, Franz von. "Scape-Goat and Magic Charm Law and Development Theory and Practice". *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 21, 28 (1989): 129-48. DOI: 10.1080/07329113.1989.10756410.
- Burns, Peter. "The Myth of Adat". *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 21, 28 (1989): 1-127. DOI: 10.1080/07329113.1989.10756409.
- Chirayath, Leila, Caroline Sage, dan Michael Woolcock. *Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems*. Washington, DC.: Wolrd Bank, 2005.
- Cribb, Robert. "Legal Pluralism and Criminal Law in the Dutch Colonial Order". *Indonesia*, 90 (2010): 47-66.
- Lev, Daniel S. "Colonial Law and the Genesis of the Indonesian State". *Indonesia*, 40 (1985): 57-74.
- Lev, Daniel S. "Judicial Unification in Post-Colonial Indonesia". *Indonesia*, 16 (1973): 1-37.
- Harper, Erica. *Customary Justice: From Program Design to Impact Evaluation*. Rome: IDLO, 2011.
- Henley, David & Jamie S. Davidson. "In the Name of Adat: regional Perspectives on Reform, Tradition, and Democracy in Indonesia". *Modern Asian Studies*, 42, 4 (2008): 815-52. DOI: 10.1017/S0026749X07003083.
- Hooker, M.B. *Adat Law in Modern Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1978.
- Jaspan, M.A. "In Quest of New Law: The Perplexity of Legal Syncretism in Indonesia". *Comparative Studies in Society and History*, 7, 3 (1965): 252-66. DOI: 10.1017/S0010417500003674.
- Laudjeng, Hedar. *Mempertimbangkan Peradilan Adat*. Jakarta: HuMA, 2003.
- Milovanovic, Dragan, *A Premier in the Sociology of Law*. New York: Harrow and Heston, edisi kedua, 1994.
- Moore, Sally Falk. "Law and Social Change: The Semi-autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study". *Law and Society Review* 7, 4 (1973): 719-46. DOI: 10.2307/3052967.
- Schmid, Ulrike. "Legal Pluralism as a Source of Conflict in Multi-Eth-

- nic Societies: The Case of Ghana”. *The Journal of Legal Pluralism*, 33, 46 (2001): 1-47. DOI: 10.1080/07329113.2001.10756551.
- Simarmata, Rikardo. *Indonesian Law and Reality in the Delta: A Socio-Legal Inquiry into Laws, Local Bureaucrats and Natural Resources Management in the Mahakam Delta, East Kalimantan*. Leiden: Leiden University Press, 2012.
- Simarmata, Rikardo. “Merumuskan Peradilan Adat dalam Sistem Peradilan Nasional”. Makalah dipresentasikan pada seminar nasional “Merumuskan Kedudukan Peradilan Adat dalam Sistem Peradilan Nasional”, diselenggarakan bersama oleh Perkumpulan HuMA dan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 10/10/2013.
- Slaats, Herman dan Karen Portier. *Traditional Decision-Making and Law: Institutions and Processes in an Indonesian Context*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.
- Sudantra, I Ketut. *Pengakuan Peradilan Adat dalam Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman*. Denpasar: Swasta Nulus, 2016.
- Tamanaha, Brian Z. “Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global”. *Sidney Law Review*, 30, 3 (2008): 375-411.
- Tempo.co. “Putus 20.562 Perkara Sepanjang 2020, Ketua MA: Melebihi Indikator Kinerja”. <https://nasional.tempo.co/read/1433737/putus-20-562-perkara-sepanjang-2020-ketua-ma-melebihi-indikator-kinerja>, 17/2/2021. Diakses 27/6/2021.
- The World Bank Social Development Unit in Indonesia. *Village Justice in Indonesia: Case Studies on Access to Justice, Village Democracy and Governance*. The World Bank, 2004.
- Trubek, David M. dan Marc Galanter. “Scholars in Self-Enstrangement: Some Reflections on the Crisis in the Law and Development Studies in United States”. *Wisconsin Law Review*, 4 (1974): 1062-102.
- Ubink, Janine. “Legalising Land Rights in Africa, Asia and Latin America: An Introduction”. Dalam *Legalizing Land Rights Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*, diedit oleh Janine M. Ubink, Andre J. Hoekema, dan Willem J. Assies, 7-32. Leiden: Leiden University Press,

2009.

- Ubink, Janine. *Research and Policy Note: Customary Justice Sector Reform*. Rome: International Development Law Organization dan the Van Vollenhoven Institute, Leiden University, 2011.
- Ubink, Janine dan Benjamin van Rooijn. "Towards Customary Legal Empowerment: An Introduction". Dalam *Customary Justice: Perspectives on Legal Empowerment*, diedit oleh Janine Ubink dan Thomas McInerney, 7-27. Rome: International Development Law Organization, 2011.
- Universitas Gadjah Mada, Pusat Kajian Hukum Adat 'Djojodigoeno' Fakultas Hukum, dan Koalisi Masyarakat Sipil Tolak Living Law dalam RKUHP. *Brief Paper: Hukum yang Hidup dalam Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia & Pusat Kajian Hukum Adat 'Djojodigoeno' Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020.
- UNDP. *Programming for Justice: Access for All*. Bangkok: United Nations Development Programme, 2005.
- Utama, Tody Sasmita Jiwa. "Hukum yang Hidup dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Pidana (KUHP): antara Akomodasi dan Negasi". *Masalah-Masalah Hukum*, 49, 1 (2020): 14-25. DOI: 10.14710/mmh.49.1.2020.14-25.
- Watson, Alan. *Legal Transplants: an Approach to Comparative Law*. Athens dan London: The University of Georgia Press, 1993.
- Weiner, James F. dan Katie Glaskin. "Customary Land Tenure and Registration in Papua New Guinea and Australia: Anthropological Perspectives". Dalam *Asia-Pacific Environment Monograph 3: Customary Land Tenure and Registration in Australia and Papua New Guinea: Anthropological Perspectives*, diedit oleh James F. Weiner dan Katie Glaskin, 1-14. Canberra: The Australian National University E-Press, 2007.