

# Desentralisasi Penyelesaian Sengketa Hukum

**D**UA tulisan tentang alternatif penyelesaian perkara (*Alternative Dispute Resolution*, ADR) dalam *Kompas* (7/3-95) mengulas ADR sebagai prosedur penyelesaian sengketa yang tak bergantung pada proses berperkaranya di pengadilan (litigasi).

Dalam masyarakat yang masih *guyub* (*gemeinschaft*) serta belum mempunyai peradilan negara yang merata dan melembaga, ADR lebih merupakan kelanjutan dari praktik-praktik kebiasaan atau yang diakui dalam hukum adat. Untuk masyarakat *gesellschaft*, ADR banyak digunakan karena dipandang efisien, cukup memuaskan pihak-pihak yang bersengketa dan tak banyak merepotkan sebagaimana proses peradilan yang resmi. Para pihak terpuaskan, karena perselisihan tak menjadi terbuka, lebih menekankan harmoni, mengurangi waktu dan biaya yang biasanya diminta oleh prosedur litigasi serta dapat langsung dilaksanakan.

ADR juga ditempuh untuk menghindari ketakmampuan pengadilan dalam menangani perkara, baik karena perkara yang telah menumpuk akan membuat penyelesaian sengketa makin lama, korupsi aparat penegak hukum maupun penanganan yang tak profesional. Dengan kata lain ADR merupakan langkah desentralisasi hukum, dan mungkin juga debirokratisasi, karena penyelesaian perkara justru diserahkan atau dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa.

Kesan bahwa ADR sekadar menyangkut soal teknis-prosedural memang tak memuaskan. Tulisan ini mengulas ADR dalam konteks ideologis, kultural dan ekonomi yang berbeda, kepentingan yang beraneka, maupun maksud yang beragam. Dikemukakan pula implikasi ulas ADR dalam tulisan ini untuk studi hukum.

## Sketsa pembandingan

DALAM sebuah artikel (1981), Marc Galanter menggambarkan kecemasan akibat beban perkara yang semakin menumpuk di pengadilan-pengadilan Amerika Serikat. Rupa-

Oleh Mohammad Fajrul Falaakh

nya, masyarakat yang bersengketa cenderung untuk segera mengajukan perkaranya ke peradilan formal. Dengan meminjam Griffiths (1979), Galanter menunjuk kecenderungan seperti itu sebagai *legal centralism*; keadilan merupakan suatu produk dari didistribusikan secara eksklusif oleh negara.

Namun kajian hukum dengan pendekatan ilmu sosial membuktikan, penyelesaian sengketa hukum tak seluruhnya terfokus pada paradigma "sentralisme hukum" ini. Banyak sengketa yang menurut peraturan resmi dapat diajukan ke pengadilan, "telah selesai" di luar gedung pengadilan. Hal ini dimungkinkan, karena salah satu pihak berdamai diri dan tak mempersoalkan perkaranya, mungkin karena menilai akan makin merugikannya atau tak berdaya menghadapi lawannya. Mungkin pula terjadi tindakan main hakim sendiri secara sepihak dan pihak lain tak melawan atau perkaranya telah diselesaikan secara damai melalui perantara.

Galanter berpendapat bahwa pengadilan harus dikaji dalam kaitannya dengan sistem penataan normatif lainnya, karena keadilan tak hanya ditemukan di lembaga peradilan resmi atau dalam forum-forum yang disponsori oleh negara, melainkan juga pada institusi-institusi sosial primer seperti keluarga, lingkungan tempat tinggal, tempat kerja, hubungan-hubungan dagang dan sebagainya.

Kecenderungan menghindari konflik, lebih-lebih melalui pengadilan, juga terjadi di Jepang. Takeyoshi Kawashima menunjuk latar kulturalnya pada dua ciri tradisional masyarakat Jepang (dalam AAG Peters dan K. Siswosobroto, eds., 1988: 95-123).

Pertama, sifat hirarkis dari komunitas desa dan keluarga, yang berlaku pula dalam hubungan kontraktual. Sifat hirarkis ini menyertakan status patriarkal non-despotis, karena sang patri-

arkh tak hanya mendominasi melainkan juga melindungi.

Kedua, dalam kelompok-kelompok sosial tradisional hubungan antara orang-orang yang sama statusnya juga sangat "khusus" dan pada waktu yang sama "kabur secara fungsional". Dalam kedua ciri tersebut rumusan peranan dengan standar obyektif-universal tak berlaku, meskipun akan tetap disebut dengan istilah "harmoni".

Acuan terhadap konsensus dan kecenderungan menghindari konflik dalam masyarakat Jepang menyebabkan litigasi tak cocok dalam penyelesaian sengketa, bahkan dipandang membahayakan hubungan sosial yang harmonis. Litigasi telah dinilai salah secara moral, bersifat subversif dan membrontak. Jarak antara hukum negara dan sistem peradilan dengan kenyataan sosial yang berlaku, telah mengangkat popularitas dan fungsi mediasi (*chotei*) maupun "perbaikan hubungan" (*kankai*) sebagai sarana informal dalam penyelesaian sengketa maupun praktik kontrak di Jepang. Penyelesaian informal melalui mediasi juga dikenal di Bangladesh dan Selandia Baru.

Dalam kontrak-kontrak bisnis, studi Macaulay (1963 dan 1977) telah menunjukkan kemampuan prosedur nonlitigasi dalam menyelesaikan perselisihan di Amerika Serikat. Dari pada menyelesaikan sengketa bisnis secara kaku sesuai kontrak, para manajer di AS cenderung melakukan negosiasi ulang untuk menyelesaikannya dan mencapai kesepakatan baru. Hal ini juga berlangsung di Polandia semasa rezim sosialis (Jacek Kurczewski dan Kazimierz Frieske, 1977) maupun di Inggris, Korea dan Ethiopia. Jadi, dari ideologi dan budaya hukum, struktur sosial serta sistem ekonomi yang berbeda dapat muncul paralelisme sikap dan kelembagaan dalam penyelesaian sengketa. Paralelisme ini juga terdapat di Indonesia.

## Khazanah Indonesia

Menurut Daniel S. Lev (dalam Claire Holt, ed., 1972; *Culture and Politics in Indonesia*, pp. 246-318), di Indonesia terdapat ketakpaduan antara struktur formal hukum dan prosedur kelembagaan. Dalam keadaan demikian berlangsunglah proses sesuai hukum kelembagaan Gresham, karena masyarakat cenderung menghindari proses formal dan lebih menyukai proses yang bersifat kekeluargaan dan akomodatif. Konsiliasi untuk mencapai kompromi merupakan cara penyelesaian sengketa yang disukai. Cara ini menghindari keterlibatan kepentingan yang tak perlu dari pihak ketiga.

Di Jawa dan Bali, tutur Lev, sikap terbuka untuk konsiliasi merupakan nilai masyarakat yang meluas. Sadar akan relativisme, atau menurut Anderson (1965) toleransi, orang Jawa dilukiskan sebagai cenderung menghindari konflik melalui cara yang, dalam konteks hukum, mengutamakan prosedur daripada substansi. Kecenderungan berkompromi dalam penyelesaian konflik ini cukup kuat dan dipraktikkan secara luas. Suatu perselisihan yang melibatkan Lev menggambarkan, bahwa konsensus dan kompromi berlaku pada hampir setiap tingkatan masyarakat Jawa.

## Implikasi untuk studi

ADR memang dapat berkembang dalam konteks kultural, politik dan ekonomi yang berbeda-beda. Namun rendahnya institusionalisasi hukum negara dan ketakpercayaan terhadapnya merupakan peluang bagi munculnya praktik-praktik hukum informal seperti ADR. Dengan kata lain, terjadi dualisme hukum. Kedua, selain merupakan desentralisasi dan debirokratisasi penyelesaian sengketa, ADR juga dapat berkembang sebagai kelanjutan dari prinsip maupun prosedur hukum yang telah berlaku lama dalam masyarakat.

Ketiga, praktik ADR tak sederhana. Ketika menyangkut masalah pelik dan melibatkan pihak-pihak yang tak setara

(baik dalam status, kemampuan maupun penguasaan masalah), ADR dapat melestarikan hegemoni satu pihak atas lainnya dan berakhir dengan ketidakadilan. Keempat, kebutuhan akan "ahli ADR" harus dipertimbangkan secara seksama, terutama karena menyangkut biaya, kejujuran, keahlian maupun pengalaman.

Kelima, ADR dapat dilakukan dalam berbagai bidang hukum dan untuk banyak masalah: persetujuan suami-istri (melalui perdamaian atau *hakam*), sengketa bisnis melalui arbitrase, konflik antarnegara melalui *peaceful settlements*, atau kasus lingkungan hidup melalui mediasi hingga penyelesaian masalah pidana melalui negosiasi.

Dalam hukum internasional, misalnya, dikenal berbagai mekanisme *dispute settlements* atau *conflict resolutions* (seperti *negotiations*, *good offices*, *mediation*, *investigation*, *conciliation*, *arbitration*). Mediasi yang diterapkan dalam menangani kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup terbukti berhasil dalam kasus Sungai Siak, Riau dan Dukuh Tapak, Semarang. Banyak kasus pidana juga diselesaikan sendiri secara "damai" oleh masyarakat.

Studi Van den Steenhoven (1970, 1973) atas *runggun adat* dalam masyarakat Batak-Karo dan JC Vergouwen (1986) tentang Batak-Toba, karya Nancy Tanner (1975) dan pasangan Von Benda-Beckmann (1979, 1984) tentang Minangkabau, karya Herman Sihombing (1979) tentang Mentawai, studi Strijbosch (1981, 1985) tentang penyelesaian sengketa kredit melalui mekanisme adat di Lombok, atau studi Valerine Kriekhoff (1993) tentang Maluku Tengah, dapat memperkaya pemahaman atas penyelesaian sengketa secara informal. Studi-studi hukum sosiologis dan antropologis memang lebih mampu mengungkap praktik masyarakat dalam menyelesaikan sengketa hukum.

\* Mohammad Fajrul Falaakh, dosen Fakultas Hukum dan peneliti pada PAU Studi Sosial, UGM, Yogyakarta.