PENYELESAIAN SENGKETA INFORMAL BERBASIS KOMUNITAS ADAT TERPENCIL DI KEPULAUAN KANGEAN (Pilihan Hukum dan Posisi dalam Sistem Hukum Negara)♣

Rina Yulianti dan Sri Maharani MTV
Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura
E-mail : guruhfebra@yahoo.com

Abstract

The principle of legal procedure which is simple, fast and low cost cannot conducted in term of practice of the court in an Indigenous society. Although, it is implemented in such of remote island, the informal dispute resolution based on indigenous community in Kangean Island is expected to simplify an society access to justice and equality before the law. This research aims at giving the legitimacy of the informal dispute settlement mechanism to the indigenous society, which is far away from the access of the formal justice. The methods used in this research are a combination of statute, conceptual and case approach. The result of this research of this research states that chances of building a justice, at the village level can be embodied through such of judicial construction of judiciary function into a village government system. Through the codification of customary laws and traditional mechanisms in to the structures of village governance is expected to provide legal protection for the informal dispute resolution

Key words : Informal dispute resolution, access to justice, formal justice

Abstrak

Asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan kenyataannya tidak dapat dilaksanakan dalam praktek pengadilan oleh masyarakat di wilayah pulau terpencil. Melalui Penyelesaian Sengketa Informal Berbasis Komunitas Adat Terpencil di Kepulauan Kangean di harapkan akan mempermudah akses masyarakat terhadap keadilan dan persamaan di dalam hukum walaupun berada di wilayah terpencil. Penelitian tentang Penyelesaian Sengketa Informal Berbasis Komunitas Adat Terpencil di Kepulauan Kangean bertujuan untuk memberikan legitimasi terhadap mekanisme penyelesaian sengketa informal pada masyarakat yang jauh dari akses keadilan formal melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan kasus (case approach). Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa peluang membangun peradilan di tingkat desa dapat di wujudkan melalui konstruksi yuridis fungsi yudikatif ke dalam sistem pemerintahan desa. Melalui kodifikasi hukum adat dan formulasi mekanisme adat ke dalam struktur pemerintahan desa dapat memberikan payung hukum bagi penyelesaian sengketa secara informal.

Kata Kunci : Penyelesaian sengeta informal, akses keadilan, keadilan formal

Pendahuluan

Penduduk desa di wilayah kepulauan terpencil Kabupaten Sumenep mempunyai sejumlah pilihan penyelesaian ketika berselisih, mereka cenderung memilih mekanisme informal karena mekanisme ini lebih murah, lebih cepat dan lebih dapat diakses dibanding sistem formal. Padahal kekuatan yang sangat menonjol dari mekanisme penyelesaian sengketa informal adalah kemudahannya untuk di akses masyarakat, bersifat instan, dan relatif memulihkan harmoni di masyarakat. Beberapa permasalahan yang timbul dalam situasi ini adalah, *pertama,* tidak adanya dasar legitimasi pemerintah terhadap mekanisme penyelesaian sengketa informal pada masyarakat di wilayah terpencil;

♣ Artikel ini merupakan hasil penelitian hibah bersaing yang didanai DP2M DIKTI TA 2010

kedua, tidak adanya upaya koordinasi antara sektor formal hukum dengan upaya-upaya penyelesaian informal yang dilakukan di tingkat masyarakat. Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum terhadap mekanisme penyelesaian sengketa informal kemauan politik pemerintah untuk mengakui keanekaragaman dalam menyelenggarakan otonomi daerah melalui kodifikasi hukum adat dan formulasi mekanisme adat ke dalam struktur pemerintahan desa wajib dilakukan. Perlu adanya pendekatan antropologi kultur dan kearifan-kearifan lokal *(indegenious wisdom)* sehingga bisa membangun sistem hukum yang benar-benar bisa menyelesaikan perselisihan atau sengketa tanpa harus dengan cara-cara yang melanggar hukum.

Metode Penelitian

Penelitian penguatan mekanisme penyelesaian sengketa informal berbasis Komunitas Adat Terpencil ini merupakan jenis penelitian hukum empiris atau yuridis sosiologis. Sumber data sebagai bahan hukum primer diperoleh melalui wawancara mendalam dan pengumpulan data sekunder. Wawancara mendalam dilakukan untuk mendapatkan mekanisme penyelesaian sengketa yang tersedia pada masyarakat setempat dan norma-norma yang berkaitan dengan pengaturan mekanisme penyelesaian informal. Melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus *(case approach)* didapatkan hasil analisis kondisi dan problematik dalam situasi penyelesaian sengketa informal di Kepulauan Kangean. Berikutnya adalah melakukan Inventarisasi beragamnya pilihan aktor penyelesai sengketa di Kepulauan Kangean dan Mekanisme penyelesaian sengketa yang akan di gunakan sebagai dasar formulasi kelembagaan di tingkat desa terdiri dari: Aktor/Pelaku yang berperan sebagai Penengah/Mediator, Hak Banding dan Penegakan Putusan. Pendekatan partisipatif, konseptual serta perundang-undangan digunakan untuk pelembagaan melalui konstruksi yuridis dalam rangka membentuk fungsi yudikatif pada sistem pemerintahan desa sebagai pilihan penyelesaian sengketa informal berbasis komunitas adat terpencil di kepulauan Kangean.

Pembahasan

Tipologi Penyelesaian Sengketa di Kepulauan Kangean

Tanpa terkecuali di seluruh lokasi penelitian yang terdiri dari 3 Kecamatan yaitu Kecamatan Arjasa, Kecamatan Kangayan dan Kecamatan Sapeken menempatkan kasus tanah sebagai sengketa yang paling sering terjadi. Kasus tanah yang muncul dari tahun ke tahun masih saja mendominasi di Kepulauan Kangean ini, pola umum yang menjadi sumber sengketa tanah adalah perebutan hak penguasaan tanah. Perebutan hak ini bisa bersumber dari pembagian waris maupun jual beli, di beberapa tempat seperti di Desa Arjasa muncul juga sengketa tanah yang timbul dari penyerobotan lahan. Hal mendasar yang menyebabkan persoalan tanah menjadi rumit adalah tidak tertibnya administrasi di bidang pertanahan, banyak sekali atau hampir keseluruhan kasus tanah terjadi karena masing-masing pihak tidak mempunyai bukti yang kuat atas penguasaannya. Ada juga yang merasa sebagai pemegang hak yang sah karena berasal dari warisan orang tuanya, tetapi dulunya pihak pewaris membeli tanah tersebut tanpa dibuktikan dengan peralihan hak yang prosedural, diyakini oleh ahli waris bahwasanya pewaris membeli tanah tersebut dari pihak penjual yang membutuhkan uang mendadak. Pada akhirnya ahli waris penjual merasa masih sebagai pemilik dan tetap ingin mempertahankan tanahnya. Sehingga muncullah sengketa tanah yang menghadapkan ahli waris melawan ahli waris.

Kasus-kasus lainnya yang kerap muncul di wilayah Kepulauan Kangean adalah kriminalitas, dan berbagai permasalahan perdata misalnya perkawinan, perceraian dan warisan, ada juga isu santet atau guna-guna. Kriminalitas yang sering terjadi adalah pertengkaran yang berakibat pada perkelahian, pencurian, penipuan, pelecehan seksual bahkan terjadi juga tindak asusila. Perbedaan dengan dua kecamatan lainnya di Kepulauan Kangean adalah Kecamatan Sapeken. Di Kecamatan Sapeken menempatkan kasus-kasus asusila pada urutan kedua setelah kasus tanah. Perselingkuhan atau perzinahan adalah kasus yang banyak muncul di Desa

Sapeken. Menurut Kepada Desa Sapeken Bapak Salim Gani, setahun terakhir ini sering menangani berbagai kasus perzinahan. Terjadi juga di Desa Duko dan Desa Bilis-Bilis, diceritakan kronologis oleh tokoh desa setempat bahwasanya sempat terjadi perselisihan yang bersumber dari sepasang kekasih yang merupakan penduduk dua desa tersebut, pecahnya perseteruan dua desa ini di picu oleh pihak laki-laki yang tidak mau bertanggungjawab atas kehamilan si gadis.

Penduduk pedesaan di wilayah Kepulauan Kangean apabila menghadapi perselisihan atau dalam sengketa pihak yang pertama kali di tuju adalah Kepala Desa atau Kepala Dusun. Mereka menempatkan aparat desa sebagai tokoh yang bisa di jadikan penengah atau mediator tatkala mereka berselisih. Tokoh lain yang kadang-kadang juga di ikutsertakan dalam peneyelesaian sengketa pada penduduk desa tersebut adalah tokoh agama atau ulama, bila perselisihan yang di hadapi menyangkut ranah keagamaan misal membagi waris.

Wawancara dengan para Kepala Desa di tiga kecamatan Kepulauan Kangean, menyebutkan bahwa mereka sebagai pimpinan di tingkat desa di tuntut pula menjadi pemutus berbagai permasalahan yang menimpa penduduk mereka. Menurut para Kepala Desa kadang kala rumitnya permasalahan yang harus di selesaikan, misalnya terjadinya kasus perkelahian ataupun penipuan yang tidak menemukan kesepakatan akhirnya di limpahkan pada pihak kepolisian, walaupun warga tidak menghendaki ini. Kesulitan yang dihadapi para Kepala Desa adalah pada saat menjaga netralitas terhadap para pihak yang bersengketa, karena kadang-kadang salah satu pihak menuduh kepala desa pro dengan pihak lawannya. Kepala desa menginginkan adanya peningkatan kualitas mereka sebagai seorang mediator, karena selama ini pola-pola mereka menyelesaikan berlangsung alamiah. Mereka menginginkan adanya pembelajaran tehnik-tehnik untuk menjadi seorang mediator yang mampu berkomunikasikasi dengan baik untuk menjaga netralitas.

Berbagai kasus yang ada di wilayah Kepulauan Kangean terutama yang langsung di selesaikan secara informal antara lain kasus tanah umumnya terjadi secara individu atau keluarga. Kriminal biasanya dapat diselesaian secara efektif, di respon cepat dan polisi merupakan upaya terakhir. Kasus perkawinan, perceraian dan warisan selain di tengahi oleh Kepala Desa kadangkala menempatkan tokoh agama sebagai penasehat dan memberikan masukan positif. Kasus asusila terutama hubungan gelap atau perzinahan di selesaikan secara kekeluargaan, di Desa Sapeken sendiri telah mempunyai hukumnya sendiri, terhadap pelaku tindak asusila diberikan hukuman arak keliling desa dan membuat pernyataan untuk tidak mengulang kembali.

Norma yang Berkaitan dengan Pengaturan Mekanisme Penyelesaian Informal di Kepulauan Kangean

Pemerintah Kabupaten Sumenep yang diwakili oleh bagian hukum menyatakan bahwasanya belum ada produk legislasi daerah yang mengarah pada pemberdayaan masyarakat khususnya di wilayah kepulauan terpencil terkait akses terhadap keadilan, sejauh ini perhatian hanya diberikan pada program bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan inipun tidak banyak yang mengakses. Hal yang sudah dilakukan selama ini hanya berupa penyuluhan hukum di wilayah kepulauan.

Norma adat berkaitan dengan hukum adat yang berlaku, dan hukum adat ini merupakan hukum yang tidak tertulis atau non statuir. Keharusan untuk menyelesaikan sengketa secara informal di wilayah Kepulauan Kangean secara tertulis tidak ada, tetapi kebiasaan yang ada setiap ada permasalahan selalu menempatkan Kepala Desa sebagai tokoh sentral penyelesai sengketa. Sehingga segala permasalahan akan selalu di tangani terlebih dahulu di tingkat Desa.

Aturan adat yang benar-benar di berlakukan dan disepakati oleh seluruh masyarakat adalah terkait pemberian sanksi terhadap pelaku tindak asusila atau perzinahan di Desa Sapeken. Arak mengelilingi desa di wajibkan bagi para pelaku perzinahan, ini untuk memberikan

efek fera dan rasa malu yang tinggi sehingga mereka takut untuk mengulangi perbuatannya.

Evaluasi Putusan Penyelesaian Informal sebagai Dasar Pertimbangan Hukum oleh Hakim

Sumber hukum materiil yang ada di Indonesia meliputi, Undang-undang, Kebiasaan, Keputusan-keputusan Hakim, traktat dan pendapat sarjana hukum atau doktrin. Keanekaragaman Hukum yang ada di Indonesia merupakan penjabaran dari nilai Hukum Adat dan Hukum nasional yang telah ada di Indonesia. Pembagian Hukum menurut sumbernya sangat diperlukan untuk mengetahui pilihan Hukum mana yang akan dipakai untuk menyelesaikan suatu masalah Hukum. Salah satunya akan terjadi perbenturan besar ketika harus berhadapan dengan permasalahan yang berkaitan dengan Hukum dan adat. Sulit untuk mencari ruang pembatas mana yang dikatakan adat dan hukum nasional itu sendiri.

Adapun konsep teori dalam hal ini adalah konsep teori *pluralisme* yang dipaparkan oleh Sally Falk More, Benda Beckman, Sally Engle Merry, Griffiths. Asal mula teori pluralisme ini merupakan studi terhadap norma-norma dalam masyarakat jajahan atau berkembang, kemudian mencakup pula studi di Negara-negara maju. Adapun inti ajajaran dari teori Pluralisme hukum adalah bahwa dalam setiap masyarakat/ Negara berlaku berbagai norma Hukum, baik norma yang dibuat Negara, maupun norma-norma lain misalnya norma agama, etika, adat, kebiasaan, organisasi masyarakat. Pelaksanaan hukum adat atau hukum negara dalam memecahkan suatu permasa-lahan hukum tergantung kepada penerapan fakta hukum dan untuk mencapai sisi kepastian hukum yang berkeadilan.

Demi kemudahan akses keadilan bagi komunitas adat terpencil harus di berikan pemikiran-pemikiran atau terobosan yang bisa memberikan legitimasi terhadap penyelesaian informal yang biasa mereka lakukan. Dalam hal ini peranan hakim sangat berpengaruh terhadap efektifas kekuatan putusan informal, pada saat hakim di hadapkan pada permasalahn yang sebelumnya pernah di selesaikan secara informal.

Hakim pengadilan negeri wilayah Madura yang berhasil di wawancarai tim, menyampaikan bahwasanya mereka selalu mempertimbangkan dalam memutuskan suatu perkara yang sebelumnya pernah di selesaikan secara informal. Tetapi pertimbangan ini tidak serta merta menyetujui seperti apa yang di putuskan dalam mekanisme informal tersebut. Hakim sangat memahami adanya pluralisme hukum tetapi selain berdasarkan kepada hukum yang hidup dalam masyarakat yaitu untuk memenuhi rasa keadilan, hakim juga mempertimbangkan pengaturan sengketa itu dalam hukum nasional (hukum positif). Hukum positif mempunyai peranan besar dalam pengambilan putusan oleh hakim. Jika di berikan kesimpulan terhadap sikap hakim dalam hal ini, mereka cenderung menjadikan norma-norma adat tersebut sebagai suatu peristiwa hukum yang kemudian dicarikan padanannya dalam hukum materiil yang berlaku.

Proses reduksi dalam konteks ini tidak dapat dielakkan. Reduksi inilah yang merupakan ciri positivisme hukum. Hakim menjadikan teks sebagai suatu yang otonom, dalam arti semua keterangan dan proses pemeriksaan kasus harus disesuaikan dengan pasal dan dijadikan pedoman oleh hakim. Di sini keberadaan nilai-nilai budaya tidak diperhitungkan dan tidak berpengaruh terhadap putusan yang di jatuhkan oleh hakim.

Konstruksi Yuridis Fungsi Yudikatif di Tingkat Desa

Hukum adat sebagai pedoman atau norma masyarakat di Indonesia diharapkan dapat menciptakan ketentraman dan ketertiban, namun dalam suatu masyarakat, sering terjadi suatu perselisihan yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban tersebut, sehingga diperlukan penyelesaian alternatif yang dapat menghadirkan rasa keadilan dan penyelesaian masalah. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan UU No. 30 Tahun 1999 atas dasar perdamaian atau arbitrase dibolehkan.[1]

[1] Guswan Hakim, "Kalo Sara Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Hukum Adat Suku Tolaki", *Jurnal Hukum Clavia*, Vol 9 No. 2 Tahun 2008, hlm. 134

Memberikan legitimasi bagi eksistensi penyelesaian sengketa informal di Kepulauan Kangean tak jauh berbeda dengan buah pemikiran dari Mahrus Ali[2] yang menggugat dominasi hukum negara dalam penyelesaian perkara carok berdasarkan nilai-nilai budaya Masyarakat Madura. Menurut Mahrus Ali, perkataan menghidupkan kembali budaya musyawarah bukan berarti masyarakat Madura tidak mengenal budaya musyawarah di dalam menyelesaikan sengketa terutama yang disebabkan oleh pelecehan harga diri atau kehormatan diri yang mengakibatkan carok, tetapi lebih pada upaya untuk "merebut kembali" nilai-nilai budaya masyarakat madura dari tangan hukum negara. Sejak hukum negara mengambil alih semua prosedur dan mekanisme penyelesaian sengketa terutama carok, tradisi musyawarah orang Madura di dalam menyelesaikan sengketa di anggap tidak memiliki signifikansi di hadapan hukum negara. Secara tidak langsung bisa kita katakan bahwa model penyelesaian sengketa carok oleh hukum negara mengeliminir kebiasaan musyawarah dalam penyelesaian sengketa sebagai bagian dari nilai-nilai budaya masyarakat Madura. Padahal banyak terbukti menggunakan nilai budaya musyawarah oleh masyarakat Madura telah membawa perdamaian bagi kedua belah pihak untuk tidak melakukan carok balasan.

Penyelesaian sengketa informal berbasis komunitas adat terpencil di Kepulauan Kangean dalam konteks pola hubungan pusat dan daerah di jadikan sebagai konsep teoritik ketika mengadakan kajian maupun analisis terhadap proses konstruksi yuridis pembentukan fungsi yudikatif di tingkat desa. Keberadaan alternatif penyelesaian sengketa di dalam masyarakat yang mempunyai budaya gotong royong, seperti Indonesia merupakan suatu kebutuhan, misalnya, penyelesaian sengketa secara musyawarah atau konsensus. Penyelesaian secara musyawarah atau konsensus mengandung asas *win-win solution*, dengan demikian sangat relevan untuk dikembangkan dalam praktik penyelesaian sengketa dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia. Nilai musyawarah yang hidup dalam masyarakat Indonesia memerlukan sentuhan rasional ilmiah untuk menyelesaikan sengketa yang sederhana hingga multikompleks. Merasionalkan budaya musyawarah berarti bahwa nilai positif musyawarah atau konsensus harus dikembangkan terus menerus melalui berbagai usaha yang rasional untuk bisa dimanfaatkan dalam menyelesaikan masalah sengketa melalui mekanisme *win-win solution*. Masyarakat harus dibangkitkan dan dimotivasi kreativitasnya dalam memahami arti penting musyawarah sehingga masyarakat yakin bahwa musyawarah bisa diandalkan sebagai cara penyelesaian sengketa.[3]

Ada beberapa isu penting berkaitan dengan perlunya penguatan mekanisme penyelesaian sengketa informal dalam konteks hubungan pusat dan daerah.[4] *Pertama*, substansi hukum yang sedang berjalan, yang sudah barang tentu masih ada yang mempunyai tingkat koneksitas yang baik bagi perbaikan hubungan pusat dan daerah dan sangat bergantung pada instrumentasi hubungan pusat dan daerah, serta pembuatan materi hukum yang baru. Perubahan substansi hukum yang pada umumnya dapat dilakukan melalui perubahan beberapa ketentuan atau dengan pembentukan hukum baru sebagai pengganti hukum yang lama. Berdasarkan alisis tim bahwasanya dilihat dari segi konstitusionalitasnya pada tataran sistem hukum dalam hubungan pusat dan daerah rekonseptualisasi fungsi lembaga adat juga diarahkan pada salah satu prinsip dasar yang dianut dalam UU Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 di mana penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah, potensi dan keaneragaman daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan

---

[2] Mahrus Ali, 2009, *Menggugat Dominasi Hukum Negara (Penyelesaian Perkara Carok Berdasarkan Nilai-Nilai Budaya Masyarakat Madura)*, Yogyakarta: Rangkang, hlm. 102

[3] Adi Sulistyono, "Budaya Musyawarah Untuk Penyelesaian Sengketa Win-Win Solution Dalam Perspektif Hukum", *Jurnal Hukum Bisnis,* Vol 25 No. 1 Tahun 2006, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, hlm. 71-85

[4] Abdul Gani Abdullah, "Merekonstruksi Sistem Hukum dan Hubungan Pusat dan Daerah", *Jurnal Varia Peradilan Jakarta,* Vol. XXII No. 265 Tahun 2007, hlm. 12-20

tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya. Dengan demikian harus ada kemauan politik pemerintah untuk mengakui keanekaragaman daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan berkewajiban pula untuk merespons dan mengakomodasi prinsip-prinsip hukum lokal ke dalam tatanan hukum nasional yang digunakan sebagai instrumen *(legal instrument) melalui* kodifikasi hukum adat dan formulasi mekanisme adat ke dalam struktur pemerintahan desa; pengesahan peraturan daerah untuk memberikan payung hukum bagi penyelesaian sengketa secara informal. *Kedua,* struktur hukum. Struktur hukum ini selalu saja dimaknakan para peneliti hukum atau pemerhati atau bahkan pengguna hukum dengan institusi penegak hukum dengan segala konstruksi hirarkhisnya. Berkaitan dengan struktur hukum salah satu fungsi dari sistem hukum adalah menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa. Hal ini dimaksudkan agar orang tidak menyelesaikan perbedaan kepentingan diantara mereka dengan cara-cara yang tidak sah, main hakim sendiri dan aksi kekerasan. Asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan kenyataannya tidak dapat dilaksanakan dalam praktek pengadilan oleh masyarakat di wilayah pulau terpencil, karena sampai dengan saat ini kedudukan lembaga peradilan sebagai satu-satunya lembaga formal untuk menyelesaikan sengketa (litigasi) hanya berada di ibu kota Daerah Tingkat II Kabupaten. Disamping itu banyak kritikan yang dilontarkan kepada pengadilan yang disebabkan antara lain; penyelesaian sengketa melalui litigasi (pengadilan) sangat lamban, biaya perkara mahal, peradilan pada umumnya tidak responsif, putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah, kemampuan para hakim bersifat generalis. *Ketiga,* budaya hukum. Budaya Hukum akan menjadi indikator bagi tegaknya dan kepastian hukum yang memenuhi rasa keadilan. Pemahaman tentang nilai-nilai sosial budaya yang mendasari lahirnya pola perilaku perlu dikemukakan sebab melalui pemahaman tentang nilai itulah akan memberikan pemahaman/pengertian apa yang menjadi dasar individu dan kelompok masyarakat itu melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Berkaitan dengan budaya hukum pada umumnya, masyarakat sendirilah yang memutuskan apakah sengketa yang mereka alami ingin diselesaikan menurut mekanisme formal ataukah informal, dan sesuai dengan kebiasaan masyarakat kepulauan, kepala desa lah yang mempunyai posisi sentral serta memiliki peranan dan pengaruh yang besar dalam penyelesaian sengketa informal. Kepala Desa menengahi dan membantu menyelesaikan berbagai persoalan dan kasus yang ada di masyarakat, baik perdata dan pidana. Kepala Desa pula yang berhubungan dan berkoordinasi dengan pihak kepolisian dalam kasus-kasus pidana ringan atau sengketa tanah. Di wilayah kepulauan, Kepala Desa dikenal sebagai pihak pemutus akhir dalam kasus atau sengketa yang sulit ditangani. Budaya hukum tidak muncul dengan sendirinya yang terpisah sama sekali dari sub sistem hukum yang pertama dan kedua, akan tetapi justru budaya hukum akan menjadi ukuran keberhasilan kedua sub sistem hukum tersebut.

Budaya hukum penyelesaian sengketa melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) merupakan tren di seluruh dunia. Namun, dengan latar belakang yang berbeda. Bagi negara barat seperti Amerika Serikat, alternatif penyelesaian sengketa lebih dititikberatkan pada pertimbangan prakmatis. Adapun di negara timur didorong oleh faktor nilai budaya yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat sendiri.[5]

Indonesia kaya dengan berbagai macam kebudayaan dan pluralisme hukum, hukum tidak hanya menjadi tanggung jawab negara. Mayoritas permasalahan hukum pada kenyataannya dipecahkan di luar pengadilan melalui mekanisme yang berlaku di masyarakat. Sebagai contoh kecil adalah penyelesaian sengketa ling-

[5] Chalik Yahya, "Perkembangan budaya hukum alternatif penyelesaian sengketa di beberapa negara di dunia: suatu studi komparatif", *Majalah ilmiah Warta Dharmawangsa,* Vol 7 Januari 2006, Universitas Dharmawangsa, hlm.103-117

kungan yang dilakukan melalui jalur diluar pengadilan, mekanisme ini memberikan keuntungan yang besar dibanding mekanisme formal. Keunggulan penggunaan *Alternatif Dispute Resolution* dalam mencari penyelesaian sengketa alternatif di bidang pencemaran dan perusakan lingkungan hidup di Indonesia tidaklah terletak pada keunggulan yang bersifat teknis, namun terutama terletak pada peluang yang dimilikinya untuk menembus hambatan politis yang dalam banyak kasus pencemaran lingkungan sangat mewarnai persoalan lingkungan hidup, sehingga hukum acapkali tidak ditegakkan sebagaimana mestinya karena adanya intervensi kekuatan politik. Dalam hal ini penggunaan ADR memberikan ruang gerak yang lebih luas untuk melakukan counter tekanan politis terhadap intervensi tersebut.[6]

Contoh lain terkait penyelesaian sengketa di luar jalur litigasi adalah pada penyelesaian sengketa bisnis. Pada umumnya lembaga arbitrase mempunyai kelebihan dibandingkan dengan lembaga peradilan. Kelebihan tersebut antara lain karena penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan cepat dan murah; dijamin kerahasiaannya; para pihak dapat memilih arbiter yang menurut keyakinannya mempunyai pengetahuan, keahlian dan pengalaman yang cukup mengenai masalah yang disengketakan; dapat menentukan pilihan hukum serta proses dan tempat penyelenggaraan arbitrase dan putusannya bersifat *final and binding*.[7] Kekuatan hukum adat dan mekanisme penyelesaian sengketa di daerah yang diteliti, mendorong era otonomi dalam pola hubungan pusat dan daerah untuk menuangkannya dengan mengesahkan peraturan daerah yang memperkuat penyelesaian sengketa.

Proses reformasi politik dan penggantian pemerintahan yang terjadi pada tahun 1998, telah diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa dan kelurahan. Selanjutnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Bab XI Pasal 93-111 tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dan PP Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai desa menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. bentuk pemerintahan desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa di mana Pemerintahan Desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa (sekdes, bendaharawan desa, kepala seksi dan kepala dusun), sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) sesuai Pasal 104 adalah wakil penduduk desa yang dipilih dari dan oleh penduduk desa yang mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Untuk itu BPD dan kepala desa menetapkan Peraturan Desa (Perdes). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Pada akhirnya demi penyempurnaan diundangkan peraturan nomor 32 Tahun 2004 dimana pengaturan mengenai desa disebutkan dalam bab XI pasal 200 sampai dengan 216 yang selanjutnya diikuti perubahannya dengan Undang-undang nomor 8 Tahun 2005 dan dikeluarkannya peraturan pelaksanaan nomor 72 Tahun 2005, yang semuanya memberikan hak istimewa terhadap desa sebagai masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional

Kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah serta tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi dan atau pemerintah kabupaten. Dari uraian di

---

6 Efi Hulistyowati, "Alternative Dispute Resolution (ADR) sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia", *Jurnal Humani, Hukum Dan Masyarakat Madani,* Vol 3 No. 2 Tahun 2002, Fakultas Hukum Universitas Semarang, hlm. 24-35

7 Priyatna Abdurrasyid, "Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa", *PPH Newsletter, Hukum Dan Perkembangannya,* No. 52 Tahun 2003, Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, hlm. 1-14

atas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini mengandung perubahan asas dari UU Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dari sentralistik menjadi desentralistik untuk sebesar-besarnya diarahkan pada pemberdayaan atau peningkatan peran pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata. dan bertanggung jawab.

Dilihat dari kuantitas maupun kualitasnya, penyelesaian yang dilakukan dilembaga formal tidak lebih baik dari penyelesaian yang dilakukan di luar ruang pengadilan, baik yang menyangkut persengketaan bisnis maupun persoalan sehari-hari. Hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia tetapi juga negara-negara maju seperti Amerika Serikat.[8]

Perlu kiranya pilihan penyelesaian sengketa ini dikembangkan dan diupayakan untuk mencari nilai-nilai serta asas-asas hukum sebagai refleksi dari akar budaya Indonesia sebagai landasan atau jiwa dari lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan, pada gilirannya terjadi peningkatan dan kemudahan masyarakat diwilayah terpencil terhadap akses keadilan.

UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya. Dapat disimpulkan bahwa pada era otonomi daerah Negara telah kembali memberikan pengakuan secara yuridis terhadap keberadaan dan kemajemukan adat istiadat khususnya pada pemerintahan desa yang mempunyai hak asal usul bersifat istimewa yang otomatis memberikan ruang pada mekanisme informal untuk berfungsi sebagai alternatif penyelesaian sengketa.

Komunitas Adat Terpencil sendiri dimaknai sebagai masyarakat komunal berlandaskan kondisi geografis, ras, etnis maupun budaya yang berdiam diri di wilayah yang sulit terjangkau atau jauh dari segala akses, letak geografis menjadi alasan utama kategori KAT. Berangkat dari kondisi empirik seperti tersebut di atas melatar belakangi studi mengenai akses terhadap keadilan bagi masyarakat di wilayah kepulauan terpencil khususnya kepulauan Kangean. Kajian-kajian di awal yang menghasilkan berbagai profil antara lain Tipologi perselisihan umum berdasarkan sumber konflik, Inventarisir beragamnya pilihan aktor penyelesai sengketa di Kepulauan Kangean dan latar belakang pemilihannya, Norma-norma yang berkaitan dengan pengaturan mekanisme penyelesaian informal, Evaluasi Putusan Penyelesaian Informal sebagai dasar pertimbangan hukum oleh Hakim. Profil ini akan menjadi dasar untuk menyusun rumusan model Lembaga Penyelesaian Sengketa Informal Berbasis Komunitas Adat Terpencil di Wilayah Kepulauan Kangean.

Pembentukan fungsi yudikatif dalam sistem pemerintahan desa akan di dasarkan pada peraturan perundang-undangaan yang sudah berlaku sebelumnya yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan PP nomor 72 tahun 2005 tentang Desa.

UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 7 ayat 1 menentukan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
   a. UUD 1945;
   b. Ketetapan MPR;
   c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
   d. Peraturan Pemerintah;
   e. Peraturan Presiden;
   f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
   g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian pada Pasal 8 ayat (1) ditentukan bahwa

[8] Mangatas Sitohang, et.al, "Kajian Mediasi Sebagai Kebijakan Hukum Dalam Menyelesaikan Konflik Perkara Perdata di PN/Niaga dan HAM Kelas 1A Medan", *Jurnal Studi Pembangunan,* Vol 1 No. 2 2006, hlm. 32-41

> Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan,Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan pasal 8 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011, maka dimungkinkan untuk membentuk Peraturan Desa yang substansinya mengatur tentang kedudukan fungsi Yudikatif dalam sistem pemerintahan Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai pelaksanaan pasal 216 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 berikut perubahannya UU No. 8 Tahun 2005, memberikan hak istimewa terhadap desa sebagai masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang di akui dalam sistem pemerintahan nasional. Dengan demikian dapat diartikan bahwa pranata-pranata adat yang masih dijadikan sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat dalam pelaksanaannya dapat dituangkan dalam suatu aturan yang bentuknya adalah bisa berupa Peraturan Daerah atau karena yang diberikan hak istimewa lebih lanjut adalah desa, maka desa pun bisa membentuk Peraturan Desa. Sehingga hal ini bisa dikatakan Peraturan Daerah maupun Peraturan Desa merupakan produk Kebijakan Daerah sebagai program legislasi daerah.

UU No. 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa, di samping mengatur secara panjang lebar tentang arbitrase, memperlihatkan kepada kita bahwa sebenarnya undang-undang tersebut juga menekankan kepada penyelesaian sengketa alternatif berbentuk mediasi. Bahkan, tidak menutup kemungkinan penyeiesaian sengketa melalui alternatif-alternatif lain. Pasal 6 UU No. 30 Tahun 1999 mengatur mengenai pilihan dalam penyelesaian sengketa melalui cara musyawarah para pihak yang bersengketa; di bawah titel "Alternatif Penyelesaian Sengketa", yang merupakan terjemahan dari *Alternative Dispute Resolution.*

Kenyataannya bahwa masyarakat kepulauan Kangean masih menggunakan cara-cara informal dalam menyelesaikan segala permasalahannya maka instrumen hukum dapat di konstruksi melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta PP 72 Tahun 2005 tentang Desa. Beberapa peraturan tersebut dapat di jadikan sebagai legal basis argumen dalam rangka penguatan mekanisme informal di wilayah kepulauan Kangean. Sebagai Komunitas Adat Terpencil yang berada di wilayah kepulauan maka kondisi Kepulauan Kangean di jadikan sebagai basis geografisnya. Jauhnya akses terhadap keadilan formal dan tingginya resistensi terhadap nilai budaya yang ada dan hidup di dalam masyarakat Kangean dapat menjadi legal input dalam pelembagaan mekanisme informal penyelesaian sengketa. Dengan penguatan melalui penyusunan peraturan desa sebagai landasan yuridis pelembagaan mekanisme informal ini maka diharapkan ada kepastian hukum dan legitimasi bagi pemangkunya.

Lembaga ADR sesungguhnya juga merupakan model penyelesaian sengketa yang sangat cocok dengan karakter masyarakat pedesaan, dibanding dengan pengadilan yang cenderung konfrontatif, hitungan menang-kalah, lebih banyak menghitung aspek yang bersifat materialistik, dengan mengabaikan unsur sosial dan kekeluargaan yang sehat. Berbeda halnya dengan model ADR di desa yang relatif mengedepankan harmonisasi, mengedepankan aspek kekeluargaan, mempertimbangkan banyak aspek kepentingan, yang hal ini identik dengan karakter masyarakat pedesaan yang digambarkan sebagai masyarakat *Geminschaf,* yaitu masyarakat yang mengedepankan sisi rasa tanpa menafikan sisi rasional, sifat komunalistik, hubungan satu terhadap lainnya yang cenderung tanpa pamrih, atau juga disebut sebagai masyarakat yang *vo-*

luntarian, yaitu masyarakat yang dalam interaksi sosialnya didasarkan kesukarelaan yang tinggi dalam berkorban untuk satu terhadap lainnya.[9]

Implementasi dari pembentukan fungsi yudikatif di tingkat desa ini bisa melibatkan tokoh-tokoh baik informal maupun formal yang ada di desa tersebut. Karena embrio dari alternatif penyelesaian sengketa ini adalah bersifat mendamaikan yang tepat untuk bentuknya adalah mediasi yang melembaga pada sistem pemerintahan desa dan di kuatkan secara normatif dengan struktur kelembagaan serta mekanisme prosesnya.

Mediasi bukan pranata hukum, melainkan pranata sosial. Oleh karena itu, pekerjaan mediasi bukanlah pekerjaan di bidang hukum, walaupun pekerjaan paling utama menyelesaikan sengketa hukum. Karena itu mediator tidak harus ahli hukum. Seorang ahli lingkungan (bukan ahli hukum lingkungan), seperti seorang ahli biologi, ahli kehutanan dapat menjadi mediator yang sangat baik menyelesaikan sengketa lingkungan. Syarat utama mediator adalah kemampuan mengajak dan meyakinkan pihak yang bersengketa untuk mencari jalan terbaik menyelesaikan sengketa mereka (keahlian dalam teknik mediasi). Seorang ahli ekonomi dapat menjadi mediator yang baik mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan menyelesaikan sengketa bisnis dengan berbagai perhitungan resiko ekonomi kalau berperkara ke pengadilan. Alhasil, pekerjaan mediasi terbuka bagi semua orang, termasuk ulama atau tokoh masyarakat. Pendekatan sosial atau keagamaan dapat menjadi pangkal tolak menyelesaikan sengketa keluarga (baik keluarga kecil atau keluarga besar), tanpa harus menyentuh ketentuan hukum tertentu.[10]

Penutup

Dari lokasi penelitian yang terdiri dari 3 Kecamatan yaitu Kecamatan Arjasa, Kecamatan Kangayan dan Kecamatan Sapeken menempatkan kasus tanah sebagai sengketa yang paling sering terjadi. Kasus-kasus lainnya yang kerap muncul di wilayah Kepulauan Kangean adalah kriminalitas, dan berbagai permasalahan perdata misalnya perkawinan, perceraian dan warisan, ada juga isu santet atau guna-guna. Masyarakat Kepulauan Kangean menempatkan Kepala Desa dalam posisi sentral serta memiliki peranan dan pengaruh yang besar dalam penyelesaian sengketa informal. Kepala Desa menengahi dan membantu menyelesaikan berbagai persoalan dan kasus yang ada di masyarakat, baik perdata maupun pidana. Kasus tanah umumnya terjadi secara individu atau keluarga. Kriminal biasanya dapat diselesaian secara efektif, di respon cepat dan polisi merupakan upaya terakhir. Kasus perkawinan, perceraian dan warisan selain di tengahi oleh Kepala Desa kadangkala menempatkan tokoh agama sebagai penasehat dan memberikan masukan positif. Oleh karena masyarakat kepulauan Kangean masih menggunakan cara-cara informal dalam menyelesaikan segala permasalahannya, maka instrumen hukum dapat di konstruksi melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, juga PP 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dengan penguatan melalui penyusunan peraturan desa sebagai landasan yuridis pelembagaan mekanisme informal ini maka diharapkan ada kepastian hukum dan legitimasi bagi pemangkunya**.**

Mencermati hal diatas maka kekuatan hukum adat dan mekanisme penyelesaian sengketa di daerah yang diteliti, diharapkan dapat mendorong era otonomi dalam pola hubungan pusat dan daerah untuk menuangkannya dengan mengesahkan peraturan daerah yang memperkuat penyelesaian sengketa informal. Meskipun bidang hukum tidak termasuk dalam hal yang diberikan kewenangannya pada daerah, perlu dilakukan terobosan dan revisi terkait mekanisme peradilan formal yang cenderung tidak res-

---

[9] Sunarno, "Praktek ADR (Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah", *Jurnal Media Hukum,* Vol 13 No. 1 Tahun 2006, FH UMY Yogyakarta, hlm. 20-34

[10] Sugiatminingsih**, "**Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan", *Jurnal* Vol 12 No. 2 Juli – Desember 2009, Salam STIH Sunan Giri Malang, hlm.129-139

ponsif, mahal, dan sulit diakses bagi masyarakat di kepulauan terpencil.

Daftar Pustaka

Abdullah, Abdul Gani "Merekonstruksi Sistem Hukum dan Hubungan Pusat dan Daerah", *Jurnal Varia Peradilan*, Vol. XXII No. 265 Tahun 2007;

Abdurrasyid, Priyatna "Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa" *PPH Newsletter: Hukum dan Perkembangannya,* No.52 Tahun 2003. Yayasan Pusat Pengkajian Hukum;

Ali, Mahrus 2009 *Menggugat Dominasi Hukum Negara (Penyelesaian Perkara Carok Berdasarkan Nilai-Nilai Budaya Masyarakat Madura)* Yogyakarta: Rangkang;

Hakim, Guswan. "Kalo Sara Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Hukum Adat Suku Tolaki" *Jurnal Hukum Clavia*, Vol. 9 (2) Tahun 2008;

Hulistyowati, Efi. "Alternative Dispute Resolution (ADR) Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Indonesia". *Jurnal Humani, Hukum dan Masyarakat Madani,* Vol 3 No. 2 2002. Fakultas Hukum Universitas Semarang;

Sitohang, Mangatas et.al. "Kajian Mediasi sebagai Kebijakan Hukum dalam Menyelesaikan Konflik Perkara Perdata Di PN/Niaga dan HAM Kelas 1A Medan". *Jurnal Studi Pembangunan*, Vol 1 (2) Tahun 2006;

Sugiatminingsih**. "**Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan". *Jurnal Salam* , Vol 12 No. 2 Juli – Desember 2009. STIH Sunan Giri Malang;

Sulistyono, Adi. "Budaya Musyawarah Untuk Penyelesaian Sengketa Win-Win Solution Dalam Perspektif Hukum". *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 25 No. 1 2006. Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis;

Sunarno. "Praktek ADR (Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah". *Jurnal Media Hukum,* Vol 13 No. 1 2006. FH UMY Yogyakarta;

Yahya, Chalik. "Perkembangan Budaya Hukum Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Beberapa Negara Di Dunia: Suatu Studi Komparatif". *Majalah Ilmiah Warta Dharmawangsa,* Vol 7 Januari 2006. Universitas Dharmawangsa;