

**PENGUATAN LEMBAGA ADAT SEBAGAI
LEMBAGA ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA***
(Studi terhadap Lembaga Adat di Kabupaten Banyu Asin, Sumsel dan di Provinsi Papua)

**STRENGTHENING THE ADAT INSTITUTIONS AS AN
ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION INSTITUTIONS**
(A Study on the Adat Institution in Banyu Asin Distric, Province of South Sumatera
and Province of Papua)

Inosentius Samsul

Peneliti Madya Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI, Email: *Ino.samsul@yahoo.com*

Naskah diterima: 22 Juli 2014

Naskah direvisi: 30 September 2014

Naskah diterbitkan: 24 November 2014

Abstract

*When the formal state institutions experiencing a crisis of public confidence in dispute resolution, emerging demand to strengthen the role of adat institution as an alternative dispute resolution institutions. The problems that are the focus of this research first, how the arrangements regarding the recognition of adat institution in the current positive law? Second, how the authority of adat institution in resolving the dispute? Third, what effort is done by each region and district to strengthen the role of adat institution? This study is a socio-legal, wich is explaining the legal and non-legal aspects of the role of adat institution in the resolution of disputes. Theoretically, this research is a study of the institutional aspects of legal system and law enforcement in the two regions, namely the Province of Papua and Muara Enim district South Sumatera Province. The results of this study found that the arrangements regarding the recognition of adat institutions are spread in a variety of legislation, both from the Constitution and the various laws and regulations. Completion forward *musyawarah* is one positive of the dispute settlement mechanism through adat institution. Papua and Muara Enim strengthen adat institution by issuing local regulations. The author recommends the need for regulation in a separate and special Act systematically and comprehensive arranged on adat institution governing its role as an institution of alternative dispute resolution.*

Key words: adat institution, alternative dispute resolution, musyawarah.

Abstrak

Ketika lembaga negara yang formal mengalami krisis kepercayaan masyarakat dalam menyelesaikan sengketa dalam masyarakat, muncul permintaan untuk memperkuat peran lembaga adat sebagai lembaga alternatif penyelesaian sengketa. Permasalahan yang menjadi fokus dari penelitian ini pertama, bagaimana pengaturan mengenai pengakuan terhadap lembaga adat dalam hukum positif saat ini? Kedua, bagaimana kewenangan lembaga adat dalam menyelesaikan sengketa? Ketiga, upaya apa yang dilakukan oleh masing-masing daerah untuk memperkuat peran lembaga adat. Penelitian ini merupakan penelitian sosio-yuridis, karena di samping bersifat normatif juga menjelaskan aspek non-yuridis mengenai peran lembaga adat dalam penyelesaian sengketa. Secara teoritis penelitian ini merupakan penelitian mengenai aspek kelembagaan hukum serta penegakan hukum di dua daerah, yaitu Provinsi Papua dan Kabupaten Muara Enim Provinsi Sumatera Selatan. Hasil penelitian ini menemukan bahwa pengaturan mengenai pengakuan terhadap lembaga adat masih bersifat menyebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dari konstitusi maupun dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Penyelesaian mengedepankan *musyawarah* merupakan salah satu yang positif dari mekanisme penyelesaian sengketa melalui lembaga adat. Provinsi Papua dan Kabupaten Muara Enim memperkuat lembaga adat dengan mengeluarkan peraturan daerah. Penulis merekomendasikan perlunya pengaturan dalam Undang-Undang tersendiri yang disusun secara sistematis dan komprehensif mengenai lembaga adat yang mengatur mengenai perannya sebagai lembaga alternative penyelesaian sengketa.

Kata Kunci: lembaga adat, penyelesaian sengketa, *musyawarah*

* Ringkasan Penelitian Individu Tahun 2013.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak memasuki era reformasi, banyak lembaga negara yang mendapat sorotan tajam dari masyarakat. Salah satu yang paling kuat disoroti adalah lembaga-lembaga negara dibidang kekuasaan yudikatif, karena lembaga peradilan yang menjadi bagian dari kekuasaan yudikatif tersebut dinilai gagal memenehui rasa keadilan masyarakat, baik secara prosedural yang memakan waktu lama dan bertele-tele serta biaya yang besar, maupun secara substansial dalam arti isi putusannya yang menciderai rasa keadilan masyarakat. Oleh karena itu lahirlah politik hukum yang memperkuat lembaga peradilan dengan melahirkan lembaga-lembaga peradilan khusus¹ dan juga lembaga alternatif yang berada di luar lembaga peradilan negara.²

Sejalan dengan penguatan sistem otonomi daerah maka muncul pula kesadaran tentang pentingnya kearifan lokal serta sistem penyelesaian sengketa berdasarkan hukum adat. Oleh karena itu pemerintah, baik melalui Undang-Undang (UU), maupun peraturan menteri mendorong untuk menghidupkan kembali lembaga-lembaga adat yang salah satu tugas dan fungsinya adalah menyelesaikan sengketa antara warga atau anggota kelompoknya.³

¹ Antara lain pembentukan Pengadilan Niaga melalui UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) melalui UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001, Peradilan Hubungan Industrial berdasarkan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

² Salah satu kebijakan penting misalnya melalui UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Melalui undang-undang ini, di buka peluang yang semakin luas untuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

³ Salah satu kebijakan Pemerintah mengenai lembaga adat dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan, Keraton, dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah. Sebelumnya terdapat peraturan menteri lainnya, yaitu Peraturan Menteri

Pengembangan lembaga adat masih menimbulkan persolan antara lain bahwa lembaga adat bersumber pada hukum adat. Di Indonesia secara nasional dalam pandangan Van Vollenhoven terdapat 19 (sembilan belas) lingkungan Hukum Adat.⁴ Pengelompokan masyarakat berdasarkan lingkungan wilayah tersebut sudah berubah sebagaimana dikemukakan oleh Hilman Hadikusuma:

“Bahwa untuk masa sekarang pembagian serupa itu sudah tidak sesuai lagi dikarenakan terjadinya perubahan dan perkembangan masyarakat. Dengan adanya perpindahan dari desa ke kota, dari daerah satu ke daerah lain, akibat pelaksanaan pembangunan secara besar-besaran, percampuran penduduk dari suku bangsa dan sebagainya, maka lingkungan Hukum Adat dan masyarakat hukum adat sudah banyak mengalami perubahan-perubahan.”⁵

Makna penting dari jumlah tersebut adalah bervariasinya sistem hukum adat yang akan berpengaruh terhadap struktur kelembagaan dan mekanisme dalam penyelesaian sengketa. Oleh karena itu, pengembangan dan pertumbuhan lembaga adat tidak dapat dilakukan secara umum, sebab tergantung dari kondisi masing-masing masyarakat setempat.

Kelemahan pengaturan pada tingkat Undang-Undang dapat ditemukan dalam dua UU yang mengakui keberadaan lembaga adat sebagai suatu mekanisme penyelesaian sengketa. Salah satu Undang-Undang yang secara tegas menyebutkan peran lembaga adat dalam penyelesaian sengketa adalah UU No.7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.⁶ Undang-Undang tersebut bahkan

Dalam Negeri No. 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan Masyarakat dan Lembaga Adat di Daerah.

⁴ Kesembilan belas lingkungan hukum adat itu adalah (1) Aceh, (2) Tanah Gayo, (3) Tanah Minangkabau, (4) Sumatera Selata, (5) Tanah Melayu, (6) Bangka dan Belitung, (7) Kalimantan, (8) Minahasa, (9) Gorontalo, (10) Tanah Toraja, (11) Sulawesi Selatan, (12) Kepulauan Ternate, (13) Maluku-Ambon, (14) Irian, (15) Kepulauan Timor, (16) Bali dan Lombok, (17) Jawa Tengah, Jawa Timur, serta Madura, (18) Daerah Swapraja (Kerajaan), (19) Jawa Barat. Lihat Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia Dalam Kajian Kepustakaan*, Bandung: Alfabeta, 2008.

⁵ *Ibid.*, hal. 138.

⁶ Pasal 41 UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

dengan tegas menyatakan bahwa penyelesaian konflik sosial mengutamakan penyelesaian melalui lembaga adat. Artinya, penyelesaian konflik sosial di daerah harus mengutamakan mekanisme melalui lembaga adat. Ketika mekanisme adat telah ditempuh, semua pihak termasuk pemerintah harus mengakui hasil dari penyelesaian konflik melalui mekanisme pranata adat ini. Apabila gagal melalui lembaga adat baru ditempuh melalui mekanisme lain. Namun, Undang-Undang ini juga mengakui keterbatasan lembaga adat, sehingga terdapat rumusan yang menyatakan pranata adat yang ada dan diakui keberadaannya. Rumusan ini muncul karena disadari tidak semua daerah masih memelihara dan mengembangkan lembaga adat. Dengan demikian, pengakuan keberadaan lembaga adat dalam UU No. 7 Tahun 2012 tidaklah maksimal, karena Undang-Undang ini tidak mendorong untuk memperkuat lembaga adat, namun hanya mengakui apabila masih ada, sebab UU ini tidak mengamatkan adanya upaya untuk menghidupkan atau mengembangkan kearifan-kearifan lokal bagi penyelesaian konflik sosial. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sedikit memuat ketentuan untuk memperkuat lembaga adat untuk melaksanakan fungsi-fungsi lembaga adat, termasuk fungsi penyelesaian sengketa.⁷ Pengaturan yang sumir pada tingkat Undang-Undang kemudian menjadi ruang bagi masing-masing daerah untuk memperkuat lembaga adat.⁸

⁷ Pasal 95 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁸ Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang secara sumir mengatur mengenai lembaga adat ini adalah UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan 28I ayat (1). Beberapa regulasi terkait lainnya adalah TAP MPR IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam, UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Bab XII Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Pasal 58-61, UU No. 5 Tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka permasalahan penelitian ini adalah bagaimana aspek kelembagaan serta mekanisme lembaga adat dalam penyelesaian sengketa? Permasalahan di atas dirumuskan dalam beberapa pertanyaan penelitian berikut ini:

1. Bagaimana pengaturan mengenai lembaga adat dalam hukum positif saat ini?
2. Bagaimana kewenangan lembaga adat dalam penyelesaian sengketa?
3. Bagaimana upaya penguatan lembaga adat di Provinsi Papua dan Kabupaten Muara Enim Provinsi Sumatera Selatan?

C. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Pengaturan mengenai lembaga adat dalam hukum positif saat ini.
2. Kewenangan lembaga adat dalam menyelesaikan sengketa.
3. Upaya penguatan lembaga adat yang dilakukan oleh Provinsi Papua dan Kabupaten Muara Enim Provinsi Sumatera Selatan.

Sedangkan kegunaan penelitian ini secara teoritis untuk memperkaya kajian-kajian terhadap teori-teori hukum yang ada pada saat ini dan secara praktis dimaksudkan untuk memberikan masukan dalam rangka pengembangan lembaga-lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang telah dituangkan dalam beberapa UU, seperti: UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

D. Metode Penelitian

Penelitian tentang Penyelesaian Sengketa Alternatif Melalui Lembaga Adat merupakan penelitian sosio-legal. Oleh karena itu, penelitian ini dapat dikategorikan juga sebagai suatu penelitian yuridis normatif dan empiris, suatu penelitian yang sarannya dapat berupa kaedah (*das Sollen*) dan perilaku atau fakta (*das Sein*).⁹ Penelitian sosio-legal adalah suatu

⁹ Sudikno Metokusumo, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010, hal. 38.

penelitian yang tidak saja berhenti pada analisis teks normatif (yuridis normatif) yang berkaitan substansi, serta sistematika dan sinkronisasinya, tetapi penelitian yang juga melihat bagaimana persoalan non-hukum yang terjadi dalam suatu hubungan hukum tertentu. Dengan demikian, penelitian tentang alternatif penyelesaian sengketa melalui lembaga adat mencakup penelitian normatif, yaitu suatu penelitian yang melakukan analisis terhadap norma-norma yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lembaga adat. Dalam konteks penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini merupakan penelitian terhadap sistematika, asas-asas hukum, serta sinkronisasi vertikal dan horisontal peraturan mengenai pembentukan dan pelaksanaan tugas lembaga adat di masing-masing daerah.¹⁰

Penelitian ini juga merupakan penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian mengenai pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan normatif mengenai tugas dan fungsi lembaga adat dalam menyelesaikan suatu perkara atau sengketa. Penelitian ini bersifat deskriptif dan preskriptif. Deskriptif menggambarkan secara kritis terhadap sistematika, asas-asas serta sinkronisasi hukum mengenai lembaga adat (*ius constitutum*), sedangkan bersifat preskriptif terletak pada upaya untuk memperkuat lembaga adat di kemudian hari sebagai suatu *ius constituendum*.

Data yang diperlukan adalah data sekunder dan primer. Data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi pembentukan Lembaga Adat dan pelaksanaan tugas penyelesaian sengketa di wilayah

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, 1985, hal 14. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan bahwa penelitian normatif atau penelitian kepustakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, penelitian terhadap perbandingan hukum, dan penelitian sejarah hukum. Namun kami berpendapat bahwa penelitian hukum normatif tidak dapat diidentikkan dengan penelitian kepustakaan, karena suatu penelitian normatif dapat dilakukan pula dengan wawancara terhadap beberapa nara sumber yang sangat memahami asas, sistematika, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, serta sejarah hukum.

hukumnya. Beberapa peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Sedangkan data primer diperoleh melalui wawancara dengan beberapa pihak yang terkait antara lain tokoh-tokoh adat setempat seperti anggota Dewan Adat Papua, Pemangku Adat Marga di Sumatera Selatan, akademisi, dan hakim pada pengadilan negeri setempat.

Obyek penelitian ini adalah Lembaga-lembaga Adat yang telah terbentuk, yaitu lembaga adat di Provinsi Papua dan lembaga adat di Kabupaten Muara Enim, Provinsi Sumatera Selatan. Dengan demikian, tempat penelitiannya adalah di Provinsi Papua yang merupakan daerah otonomi khusus dan Provinsi Sumatera Selatan sebagai daerah otonomi biasa. Pertimbangan tersebut menjadi acuan sebab politik hukum penguatan lembaga adat di daerah otonomi khusus sangatlah kuat dan jelas-jelas diatur dalam UU tentang Pembentukan Daerah Provinsi tersebut. Sebaliknya untuk daerah-daerah non otonomi khusus, lembaga adat tidak diatur secara rinci dalam UU tentang Pembentukan Daerah tersebut.¹¹

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Secara teoritis, penelitian mengenai penyelesaian sengketa alternatif melalui lembaga adat merupakan penelitian terhadap elemen struktur hukum. Mengikuti pendapat Friedman, sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) elemen, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹²

¹¹ Otonomi Khusus Papua didasarkan pada UU No. 21 Tahun 2001 tentang Provinsi Papua. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 135. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151. Sedangkan Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh dengan Undang-Undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 62. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4633.

¹² Lawrence M. Friedman, *American Law*, New York: W.W. Northon & Company, 1984, hal. 5.

Aspek struktur (*structure*) oleh Friedman dirumuskan sebagai berikut:

*“The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on.”*¹³

Lembaga adat adalah perangkat organisasi yang tumbuh dan berkembang bersamaan dengan sejarah suatu masyarakat adat untuk mengatur, mengurus, dan menyelesaikan berbagai permasalahan-permasalahan kehidupan sesuai dengan hukum adat yang berlaku.

Prof. Soepomo dalam pidato Dies Natalis 17 Maret di Balai Perguruan Tinggi Gadjah Mada Yogyakarta tahun 1947 tentang keberadaan lembaga adat menerangkannya sebagai berikut:

*“Pembangunan negara, Indonesia, berarti sebagaimana kita telah maklum adalah pembentukan negara modern, susunan pembentuk undang-undang modern, susunan pengadilan dasar demokrasi juga sehat. Di dalam pembangunan ini desa-desa dan lain-lain badan persekutuan hukum adat tidak boleh ketinggalan, semuanya harus turut disesuaikan dengan cita-cita modern yang kita idam-idamkan. Hanya dalam proses modernisasi itu, kita tidak perlu membuang segala aliran-aliran timur, sebaliknya kita sebagai bangsa timur yang mempunyai jiwa dan kebudayaan timur, kita harus dapat membawa aliran-aliran timur dan aliran-aliran barat bersama-sama ke arah kesatuan harmonis.”*¹⁴

Elemen kedua dari sistem hukum adalah substansi hukum (*substance*). Penjelasan Friedman terhadap substansi hukum adalah sebagai berikut:

*“By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, ‘the law’ in the popular sense of the term – the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that ‘by law’ a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.”*¹⁵

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesian Dalam Kajian Kepustakaan*, Bandung: Alfabeta, 2008, hal. 148.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 6.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasanya dikenal orang sebagai “hukum” adat, misalnya Hukum Adat Waris, Hukum Adat Tanah, Hukum Adat Delik, Hukum Adat Ketatanegaraan. Sebagai hukum Indonesia, hukum adat mempunyai corak khas, berbeda dengan sistem hukum “barat”, khususnya sistem kodifikasi Eropa kontinental. Hukum adat bersifat tradisional, namun sekaligus dinamis dan plastis/elastis/kenyal.¹⁶ Namun penelitian ini tidak menyangkut aspek substansi tersebut. Aspek substansi hukum dapat dijadikan analisis terhadap pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui lembaga adat, tetapi bukan merupakan fokus utama. Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman mengartikannya sebagai sikap dari masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum. Dalam tulisannya Friedman merumuskannya sebagai berikut:

*“By this we mean people’s attitudes toward law and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system.”*¹⁷

Dalam penelitian ini faktor budaya hukum akan menjadi aspek penting, baik budaya hukum dalam perspektif para pemangku adat, maupun budaya hukum dalam pandangan nara sumber atau informan lain seperti dari masyarakat terhadap eksistensi Lembaga Adat. Penelitian mengenai lembaga adat terkait juga dengan penelitian mengenai penegakan hukum. Dalam pandangan Soerjono Soekanto, terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum baik berdampak positif atau negatif, yaitu faktor hukum itu sendiri; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

¹⁶ Imam Sudiyat, dalam Nurul Elmiyah dkk, *Hukum Adat dalam Putusan Pengadilan*, Lembaga Studi Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 9.

¹⁷ *Ibid.*

faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan faktor kebudayaan.

Untuk penelitian ini faktor hukum tidak menjadi fokus utama. Namun, yang menjadi fokus adalah faktor penegak hukum termasuk di dalamnya adalah para pemangku adat di lembaga adat. Faktor sarana dan fasilitas adalah berkaitan dengan sarana dan prasarana lembaga adat itu sendiri. Faktor masyarakat, yang paling penting dalam penelitian ini adalah masyarakat dalam lingkungan masyarakat hukum adat itu sendiri. Sedangkan faktor kebudayaan dikaitkan konsep budaya hukum yang dikemukakan oleh L. Friedman, yaitu sikap dan pandangan masyarakat terhadap keberadaan lembaga adat, khususnya sebagai lembaga penyelesaian sengketa, sikap dan keyakinan mereka bahwa lembaga adat dapat menjadi alternatif menyelesaikan sengketa yang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat setempat.

Sebagai suatu lembaga alternatif penyelesaian sengketa maka penelitian ini berarti penelitian terhadap penyelesaian sengketa di luar lembaga peradilan formal negara, karena konflik-konflik atau sengketa dapat ditempuh melalui jalur alternatif di luar pengadilan.¹⁸ Pada umumnya alternatif penyelesaian sengketa dilaksanakan berdasarkan asas-asas itikat baik, asas kontraktual, asas mengikat, asas kebebasan, dan asas kerahasiaan.¹⁹ Munculnya model alternatif penyelesaian sengketa, sesungguhnya merupakan kritik terhadap kelemahan dari model konvensional yang lamban, biaya mahal, tidak mencerminkan keadilan, bahkan manipulatif dan koruptif.

Dalam konteks penanganan konflik sosial misalnya, maka ada dua konsep dan pemikiran penting yang melatarbelakanginya, yaitu pertama adalah konsep keadilan restoratif (*Restorative*

Justice)²⁰ dan kedua adalah penyelesaian konflik melalui mekanisme kearifan lokal *Indigenous Conflict Management Mechanism (Community-Based/Traditional/Indigenous Mediation; Community-Based Conflict Mitigation; Grassroots Approaches to Peace)*.²¹

Keadilan restoratif dapat dikaitkan dengan sistem perdamaian yang berlaku dalam masyarakat hukum Indonesia, walaupun di Indonesia justru dihapuskan dengan ungkapan “meskipun sudah ada perdamaian, perkara tetap diteruskan”.²²

Beberapa unsur penting dari konsep keadilan restoratif adalah:

- 1) Lebih ditujukan pada kejahatan terhadap sesama individu/masyarakat dari pada kejahatan terhadap Negara.
- 2) Pihak korban memainkan peran yang utama dalam proses penyelesaian masalah dan dapat mengajukan tuntutan sebagai kompensasi kepada pelaku.
- 3) *Restoratif Justice* lebih mengutamakan peran dari para pihak sendiri dalam menyelesaikan masalah, bukan semata-mata penyelesaian hukum, tetapi memberikan kesempatan kepada para pihak yang terlibat untuk menentukan solusi, rekonsiliasi, dan membangun kembali hubungan yang baik antara korban dan pelaku.
- 4) Mengedepankan tanggungjawab bersama para pihak (pelaku dan korban) untuk membangun kembali situasi atau kondisi yang baik dalam masyarakat.
- 5) Menekankan pendekatan yang seimbang antara kepentingan pelaku, korban dan masyarakat.²³

III. ANALISIS HASIL PENELITIAN

A. Pengaturan Lembaga Adat dalam Hukum Positif

Sejarah hukum yang menjelaskan peran lembaga adat dalam penyelesaian sengketa

¹⁸ Alternatif penyelesaian di luar pengadilan sejalan dengan pemikiran dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara No. 3972.

¹⁹ Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase)*, Jakarta: VisiMedia, 2011, hal. 11-12.

²⁰ Bagir Manan, *Hakim dan Pemidanaan*, Varia Peradilan No. 249 Agustus 2006, hal 21.

²¹ *Creative Associates International Inc.* <http://www.caii-dc.com>, diakses tanggal 5 Mei 2009.

²² *Ibid*, hal. 22.

²³ *Ibid*.

adalah terkait dengan keberadaan pengadilan adat yang didasarkan pada Staatsblad 1932 No. 80 setelah diubah dengan Stbl. 1938 No. 264 dan 370, dan atas pasal-pasal 1 dan 12 Reglemen Kalimantan- Timur Besar, 1 Reglemen Pengadilan Indonesia Timur, 2 *Voorlopige Rechtsreglement*, 2 *Voorlopige Regeling Rechtswezen*, 1 dan 2 Peraturan Pemerintah pengganti UU No. 1 Tahun 1950 juncto UU No. 8 Tahun 1950, dan pasal-pasal 101, 102 dan 142 Undang-Undang Dasar Sementara. Sedangkan untuk peradilan Raja dan Swapraja Surakarta dan Yogyakarta diatur dalam Pasal 2 paragraf I Staatsblad 1903 Nomor 8, untuk umum dikenal dengan nama “Pradoto Gede”, “Pradoto (Mangkunegaran), ”Pengadilan Kraton Darah Dalam” (Kasultanan); Sumatera dalam Pasal 12 staatsblad 1938 Nomor 529.

Dalam perkembangannya, Peradilan Adat dihapus melalui beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-undang 23 Tahun 1947 Tentang Penghapusan Pengadilan-raja (*Zelfbestuursrechtspraak*) di Jawa dan Sumatera; Perpu No.1 tahun 1950 juncto UU No.8 tahun 1950 tentang Penghapusan Pengadilan Raja (*Swapraja*); dan UU Darurat Nomor 1 tahun 1951 Tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Penghapusan terhadap peradilan adat didasarkan pada pertimbangan kepentingan umum, unifikasi, dan nasionalisme. Di samping itu dipengaruhi oleh mitos hukum negara yang bercirikan terintegrasi dan sistematis.

Harus diakui bahwa daya tahan peradilan adat terbukti luar biasa dalam menahan gempuran dari proses-proses penaklukan yang telah diuraikan di atas.²⁴ Ini terbukti dari

²⁴ Erasmus Cahyadi dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Bahan Presentasi FGD Penelitian Individu tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Adat, Ruang Rapat Kapus P3DI Setjen DPR RI Jumat, 7 Desember 2012 Ruang rapat KPUS P3DI Setjen DPR RI. Erasmus memberikan contoh, di sebagian masyarakat Manggarai di Flores penyelesaian sengketa melalui peradilan adat ini masih dilaksanakan termasuk dalam sengketa-sengketa tanah. Namun sengketa-sengketa tanah yang diselesaikan memang terbatas pada sengketa internal komunitas (*beo*) tertentu atau sengketa horizontal. Fungsi *tu'a golo*, (kepala kampung) *tu'a teno* (orang yang sengketa. Tidak jarang sengketa batas

masih tetap dilakukannya praktek-praktek penyelesaian sengketa dengan menggunakan forum peradilan adat. Daya tahan peradilan adat ini sangat mengagumkan mengingat upaya dan strategi pemberangusannya demikian sistemik. Sistemik, karena ruangnya tidak hanya berada pada aras kebijakan, tetapi sekaligus juga pada aras yang lain, yaitu tindakan-tindakan nyata di lapangan oleh aparat hukum negara, stigmatisasi negatif, dan pelucutan kepercayaan komunitas pemangkunya. Bila dilihat pengalaman beberapa komunitas yang hingga saat ini masih mempraktekkannya, penerimaan dan kepercayaan warga komunitas menjadi energi dasar bagi tetap eksisnya proses tersebut di lingkungan mereka.

Walaupun secara sporadis masih ditemukan adanya praktek penyelesaian sengketa melalui lembaga adat, namun politik hukum untuk menghilangkan peran lembaga adat ini tetap kuat dalam perspektif hukum melalui pengaturan yang bersifat umum, sumir, bahkan mengambang dan bersifat sektoral. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Rumusan mengenai pengakuan dalam Pasal 2 UUD 1945 sangatlah jelas. Namun, pertanyaannya adalah apa yang dimaksudkan dengan yang diatur dalam Undang-Undang?

Rumusan yang mengambang mengenai lembaga adat ini juga terdapat dalam TAP

antar-beo (antar kampung) juga diselesaikan secara musyawarah (inti dari peradilan adat) yang melibatkan *tu'a-tu'a beo* dan *tu'a-tu'a teno* dari masing-masing *beo*. Namun dalam kenyataan, tidak semua sengketa dapat diselesaikan pada tingkat *beo* dalam arti semua pihak menerima putusan peradilan adat. Ini disebabkan karena ada pihak yang merasa bahwa putusan peradilan adat sangat berat dan tidak adil baginya. Meskipun proses musyawarah dalam sidang peradilan adat tidak menganjurkan para pihak untuk meneruskan sengketa ke peradilan negara jika tidak menerima putusan peradilan adat, kenyataannya *tu'a golo* dan *tu'a beo* sebagai hakim dalam peradilan adat tidak dapat memaksa para pihak untuk tidak meneruskan sengketa itu ke peradilan Negara

MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Pasal 5 TAP MPR No. IX/MPR/2001 tersebut merumuskan bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan sumber daya alam.²⁵

Pengaturan yang secara sektoral kemudian muncul dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang mengakui hak-hak masyarakat hukum adat yaitu Putusan No. 35/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Secara hirarki kelemahan aspek hukum pengaturan lembaga adat adalah belum ada peraturan pelaksanaan yang bersifat umum yang menjadi acuan bagi masing-masing daerah. Pengaturan yang bersifat umum ini penting menjadi payung bagi daerah-daerah untuk

²⁵ Pasal 5 TAP MPR NOMOR IX/MPR/2001. Secara lengkap prinsip-prinsip yang dimaksud adalah Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip: a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia; e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat; f. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam; g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan; h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat; i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam; j. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam; k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu; l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam.

memperkuat lembaga adat. Peraturan yang bersifat umum haruslah mampu mengakomodasi heterogenitas masyarakat Indonesia. Suatu perundang-undangan secara sosiologi pada dasarnya diharapkan mampu menjadi faktor integratif, tetapi di tengah-tengah masyarakat yang heterogen seperti Indonesia, tujuan tersebut sulit dicapai. Keberagaman nilai, budaya, dan kebiasaan yang dimiliki oleh masyarakat tidak jarang substansinya bertentangan satu sama lain, sehingga sulit untuk pengaturan secara seragam. Keberagaman itu mempersulit untuk memformulasikan derajat abstraksi suatu undang-undang, karena dalam mengatur suatu yang beragam tentu sangat sulit untuk dapat menghimpun keberagaman tersebut dalam suatu pengaturan yang seragam.

Di samping itu, Terdapat kelemahan yuridis dalam pengembangan lembaga adat, yaitu:

- 1) Belum ada Peraturan Pelaksanaan secara hirarki perundang-undangan hanya peraturan-peraturan Menteri. Misalnya, Permendagri No. 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat. Sementara pada pihak lain, kebiasaan-kebiasaan masyarakat dan lembaga adat di daerah tidak termasuk dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Sulit mempersatukan norma-norma ideal dan prosedural dari kebhinekaan lembaga-lembaga adat yang secara otoritas dimiliki oleh setiap masyarakat adat di Indonesia khususnya Papua yang tidak terakomodir dalam UU Organik dan Peraturan Daerah.
- 3) Ketidak mampuan legal drafter dalam pembentuk peraturan-peraturan pelaksanaan dari sisi filosofi, Sosiologi, dan yuridis yang tidak memulai dari suatu riset terdahulu yang disebut Naskah Akademik.²⁶

B. Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Adat

Secara sosiologis, lembaga adat diakui masyarakat dan menjadi prioritas dalam mengatur

²⁶ Hasil FGD di Fakultas Hukum Universitas Cedrawasih, 1 Oktober 2012.

dan menyelesaikan segala persoalan di masyarakat. Penyelesaian melalui lembaga adat lebih efektif, karena suatu lembaga adat tumbuh berdasarkan nilai yang hidup dimasyarakat dan sudah diakui dan dianut secara turun temurun. Hanya saja untuk tetap menjamin kepastian hukum, maka pengaturan sebagai pengakuan masyarakat melalui perundang-undangan tetap diperlukan terutama menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan bidang kehidupan yang netral seperti bidang administrasi, pendidikan dan lain-lain.

Mekanisme penyelesaian melalui lembaga adat selalu mengedepankan keharmonisan dan kerukunan sosial. Menjaga kerukunan sosial sangat dihargai dalam kehidupan pedesaan, dan para pelaku informal mengutamakan pemulihan hubungan sosial ketika terjadi masalah. Penyelesaian melalui lembaga adat memiliki karakter yang fleksibel. Struktur dan norma bersifat longgar untuk menyesuaikan dengan perubahan sosial. Penyelesaian sengketa melalui lembaga adat mengandalkan otoritas dan legitimasi lokal. Masyarakat lebih memilih peradilan non-negara utamanya karena otoritas para pelakunya di lingkungan pedesaan untuk memecahkan masalah dan melaksanakan putusan. Dalam sistem kelembagaan masyarakat adat Muara Enim terdapat syarat-syarat seperti periodisasi kepengurusan, keputusan lembaga adat tidak dapat ditawar-tawar.²⁷

Namun penyelesaian melalui lembaga adat memiliki beberapa kelemahan utama,²⁸ yaitu kesewenang-wenangan dan kurangnya pengawasan. Walaupun otoritas sosial menjadi kekuatan inti atas peradilan non-negara, pelaksanaannya yang tidak dikontrol menjadi kelemahan utama. Kurangnya prosedur dan norma yang jelas dan tidak adanya akuntabilitas akan membuat pihak yang lemah dan terpinggirkan kurang dilayani, tanpa alternatif lain.

Prinsip dasar penyelesaian sengketa melalui lembaga adat:

- 1) Memperhatikan norma-norma adat ideal dan produler dan budaya.
- 2) Biaya murah/bahkan tidak ada biaya, sederhana dan cepat selesai.
- 3) Keadilan sosial diutamakan yang bermuara kepada kemanfaatan Hukum.²⁹

Musyawarah merupakan model umum dan yang utama dalam proses sidang dalam peradilan adat. Ini berarti institusi peradilan adat, tidak hadir dengan misi utama untuk menjadi sarana pemaksa. Peran mediator untuk rekonsiliasi dan konsolidasi para pihak, melalui proses penemuan putusan yang melegakan semua pihak, termasuk masyarakat umum dari komunitasnya yang tidak terkait langsung dengan kasus tersebut merupakan ciri penting dari mekanisme penyelesaian sengketa melalui lembaga adat.

Model penyelesaian sengketa dengan metode musyawarah tersebut, membuat peradilan adat lolos dari perangkap putusan yang tidak bisa dijalankan. Karena prinsipnya, putusan diambil secara sukarela oleh para pihak. Tidak ada kecurigaan dan prasangka terhadap keputusan yang diambil. Karena semua prosenya dilakukan secara terbuka yang memungkinkan semua pihak menyampaikan seluruh informasi secara bebas, tanpa harus memikirkan aspek formal.

Namun, dari beberapa praktek itu juga dapat dilihat bahwa masyarakat adat – paling tidak tergambar dari putusan peradilan adat juga tidak membuat keputusan yang final. Bahkan ada juga yang menyerahkan kepada peradilan formal jika ada pihak yang tidak puas dengan putusannya. Ada kecurigaan bahwa praktek semacam ini disebabkan karena melemahnya kepercayaan diri para fungsionaris adat sehingga berharap pada sistem hukum yang lain.

Pembatasan waktu penyelesaian sengketa sangat tergantung pada kedua belah pihak yang bersengketa apabila telah mencapai rasa keadilan sosial dengan menjaga kosmis (keseimbangan sosial) jangan sampai terganggu. Setiap sengketa dapat diselesaikan melalui dua mekanisme, yaitu mekanisme litigasi atau dengan alternatif

²⁷ Hasil FGD dengan tokoh Masyarakat Adat Muara Enim, di Kantor Bupati Muara Enim, 2 November 2014.

²⁸ Justice for the Poor, *Titik Keseimbangan: Mempertimbangkan Keadilan Non-negara di Indonesia*, World Bank, Mei 2009, hal. 41.

²⁹ Hasil diskusi FGD di Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih, 1 Oktober 2012.

peyelesaian sengketa. Penyelesaian sengketa melalui lembaga adat adalah salah satu alternatif penyelesaian sengketa diluar jalur litigasi (peradilan). Maka jika alternatif ini tidak berhasil, maka dapat dilakukan dengan alternatif lain, misalnya konsultasi, jasa baik, arbitrase, dan jika semua alternatif tersebut juga tidak berhasil, maka dapat dilakukan dengan jalur pengadilan sebagai alternatif terakhir.

Di Kabupaten Muara Enim, mekanisme penyelesaian sengketa melalui Lembaga Adat bersumber dari Undang-Undang Simbur Cahaya. Mekanisme perdamaian dikenal dengan istilah "Tepung Tawar".

Apabila terjadi perselisihan/konflik, hukum adat di Sumatera Selatan mengacu kepada beberapa aturan untuk mengembalikan ke kondisi semula kalau terjadi pelanggaran. Pedoman-pedoman dalam hukum adat Sumatera Selatan berupa:

- 1) Timbang Bangun (kompensasi);
- 2) Basuh Dusun atau Selamat Dusun, berupa penyeteroran sejumlah dana ke desa;
- 3) Denda;
- 4) Mengembalikan semua biaya (dalam perkawinan, kalau tidak jadi);
- 5) Penyingsingan (kompensasi untuk harga diri);
- 6) Setengah Bangun (kompensasi kepada suami apabila isteri kawin dengan laki-laki lain;
- 7) Tekap mulut (pembayaran apabila merusak kehormatan seseorang);
- 8) Tepung Tawar/Berukum;
- 9) Kawin Paksa.³⁰

Penyelesaian melalui lembaga adat dapat mencakup beberapa bidang hukum, yaitu hukum privat (perdata), pidana dan tata negara. Untuk penyelesaian melalui mekanisme arbitrase dan mediasi maka putusan lembaga adat bersifat final. Kemudian untuk kasus hukum privat (perdata) menjadi peradilan pertama sedangkan untuk hukum publik (pidana dan tata negara) menjadi peradilan pertama.³¹

³⁰ Hasil FGD dengan tokoh masyarakat adat di Kabupaten Muara Enim, 2 November 2012.

³¹ Andiko, *Sistem Penyelesaian Sengketa Alternatif Melalui Lembaga Adat : Kemana Harus Melangkah (HuMA)* Focus Group Discussion (FGD) Dalam Rangka Penelitian Sistem Alternatif Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Adat, 7 Desember 2012 Ruang Rapat KPUS P3DI Setjen.

Dalam prakteknya peradilan adat hanya dapat memeriksa sengketa yang timbul antara anggota masyarakat adat dalam satu komunitas. Dalam praktik, peradilan adat sangatlah sulit diterapkan pada sengketa tanah yang mempertemukan masyarakat adat dengan pihak lain semisal pemerintah dan perusahaan. Karena itu maka jalan keluar yang ditempuh komunitas selama ini biasanya melalui cara-cara negosiasi. Cara ini dipilih karena masyarakat adat menyadari bahwa kelemahan status hukum (formal) masyarakat adat atas wilayah adatnya akan menyulitkan mereka mencapai keadilan jika penyelesaiannya dilakukan melalui peradilan negara. Sementara di sisi lain, tidaklah mungkin memaksa pemerintah dan perusahaan untuk tunduk pada hukum adat yang karenanya penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui peradilan adat. Cara ini biasanya dipakai oleh masyarakat adat untuk memperjuangkan status hukum (formal) kepemilikan mereka atas wilayah adat.

Sikap pengadilan negeri terhadap putusan lembaga adat menunjukkan pentingnya menggali nilai-nilai adat yang sudah diamanatkan oleh UU. Putusan lembaga adat belum menjadi bahan pertimbangan dalam putusan pengadilan negeri apabila salah satu pihak melanjutkan perkaranya ke pengadilan negeri. Apabila masalah tidak diselesaikan dilembaga adat biasanya dilakukan secara lintas budaya untuk keabsahan masalah yang diselesaikan, atau di bawah ke kepolisian tetapi materi penyelesaian menggunakan hukum adat. Bahkan jika salah satu pihak tidak puas bisa dilanjutkan ke Pengadilan Negeri.

Faktor utama yang turut mempengaruhi penyelesaian sengketa melalui budaya adat adalah budaya malu karena masyarakat adat mengutamakan kehidupan secara solidaritas sosial dengan menjaga keseimbangan kehidupan sosial di masyarakat adat (Kosmis). Upaya yang diperlukan untuk memperkuat kedudukan dan peran lembaga adat dalam penyelesaian sengketa adalah memperjelas kedudukan dan peran lembaga adat dalam pembentukan lembaga adat sebagai lembaga kemasyarakatan kampung

dan juga sebagai mitra pemerintah kampung dan pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan (regulasi) di setiap daerah di Tanah Papua.

Putusan lembaga adat biasanya dilaksanakan secara sukarela oleh masing-masing pihak dan tidak menuntut proses eksekusi sebagaimana dalam putusan pengadilan. Tidak dilakukan keberatan terhadap putusan lembaga adat, sebab biasanya keputusan dibuat berdasarkan kesepakatan para pihak, jika masih ada pihak yang belum bersepakat maka keputusan belum akan diambil.

Sanksi yang ditetapkan oleh lembaga adat lebih banyak berupa sanksi sosial, misalnya sengketa yang terjadi menjadi "buah bibir" masyarakat, sehingga para pihak merasa malu dan ini merupakan salah satu efek jerah yang dapat ditimbulkan oleh sanksi sosial tersebut. Pada umumnya implementasi atau eksekusi dari pemutusan lembaga adat di umumkan secara terbuka kepada warganya secara lisan melalui toko-toko yang terlibat menyelesaikan perkara/sengketa. dan toko adat lain yang memiliki hubungan Klen atau warganya masing-masing.

C. Upaya Memperkuat Lembaga Adat melalui Peraturan Daerah

Perhatian pemerintah daerah yang mengangkat dan menghidupkan kembali lembaga adat melalui peraturan daerah merupakan contoh upaya yang dilakukan oleh masing-masing daerah untuk memperkuat peran lembaga adat. Di Indonesia, tidak banyak daerah yang telah membentuk Peraturan Daerah untuk memperkuat eksistensi lembaga adat. Peraturan Daerah Kabupaten Muara Enim Nomor 2 Tahun 2007 tentang Lembaga Adat Marga dan Peraturan Daerah Khusus Papua Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Peradilan Adat di Papua.

1. Peraturan Daerah Kabupaten Muara Enim No. 2 Tahun 2007 tentang Lembaga Adat Marga

Dalam dua kesempatan FGD selama di Palembang dan Muara Enim diperoleh data sebagai berikut: Indah Febriani, S.H.,M.H.,³²

³² Indah Febriani, *Peran Lembaga Adat Dalam Penyelesaian Sengketa*, Paper dalam rangka FGD, di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 31 Oktober 2012.

berpendapat bahwa keberadaan suatu lembaga adat di suatu daerah cukup diatur oleh sebuah Peraturan Daerah (Perda). Hal ini dikarenakan, suatu lembaga adat adalah sebuah lembaga yang memiliki basis sosiologis, magis dan kultural, dan pada dasarnya telah memiliki akar kuat di masyarakat, sehingga peraturan melalui hukum hanya merupakan bentuk legalisasi saja. Pengaturan dalam bentuk perda juga lebih tepat karena masing-masing daerah memiliki keunikan, sehingga jika pengaturannya melalui suatu Undang-Undang, maka tingkat abstraksinya terlalu luas dan akan tetap memerlukan penjabaran yang lebih konkrit melalui suatu perda.

1) Payung hukum yang lebih tinggi tidak dibutuhkan secara mendasar. Kalaupun akan diatur dalam level yang lebih tinggi, misalnya UU, maka cukuplah UU tersebut memberikan legitimasi terhadap keberadaan suatu lembaga adat, sedangkan bagaimana bentuk, struktur, peranan, dan subjek yang terlibat dalam suatu lembaga adat cukup dan lebih tepat diatur oleh sebuah perda.

2) Faktor-faktor yang mempengaruhi ketaatan pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui lembaga adat dapat dikorelasikan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu (1) faktor hukumnya/pengaturnya, (2) faktor penegak hukum/pemangku adatnya, (3) faktor sarana dan prasarana, (4) faktor budaya hukum, dan (5) faktor pandangan masyarakat terhadap lembaga adat itu sendiri.

Upaya yang dapat dilakukan untuk memperkuat kedudukan dan peran lembaga adat dalam penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan antara lain: (1) para pemangku adat terlebih dahulu harus memiliki kemampuan dan pemahaman mendalam tentang kebiasaan dan adat istiadat, serta nilai yang dianut dalam masyarakat, (2) para pemangku adat harus memahami latar belakang setiap sengketa dengan baik, sehingga dapat memberikan penyelesaian yang diharapkan oleh para pihak, (3) sosialisasi terus kepada masyarakat tentang keberadaan lembaga

adat sebagai salah satu alternatif yang dapat digunakan oleh masyarakat dalam penyelesaian sengketa, (4) perbaikan struktur kelembagaan secara internal, dan (5) pemahaman kepada masyarakat bahwa tidak semua sengketa harus dibawa ke pengadilan, melainkan dapat ditempu dengan berbagai alternatif penyelesaian.³³

Penguatan Lembaga Adat melalui Peraturan Daerah

Kabupaten Muara Enim Sumatera Selatan telah melakukan penguatan secara hukum terhadap keberadaan lembaga adat melalui Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2007 tentang Lembaga Adat. Perda tersebut dibentuk berdasarkan beberapa pertimbangan, yaitu:

Pertama, sebagai upaya pelestarian adat istiadat dan pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, maka dipandang perlu mengambil langkah-langkah untuk pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat Kabupaten Muara Enim. Kedua, untuk pemberdayaan adat istiadat yang merupakan aset budaya daerah, perlu adanya suatu wadah dalam rangka pembinaan dan pengembangan adat istiadat dan masyarakat hukum adat dalam bentuk Lembaga Adat Marga.³⁴

Dalam Perda tersebut dirumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan Marga adalah wilayah teritorial kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai wilayah tertentu dengan mempunyai kesamaan adat istiadat dan hukum adat. Sedangkan Masyarakat Hukum Adat adalah kesatuan masyarakat yang mendiami wilayah tertentu yang mempunyai kesamaan adat istiadat dan hukum adat. Adat adalah nilai atau norma, kaidah dan keyakinan masyarakat yang dihayati dalam masyarakat hukum adat adalah nilai, norma dan kebiasaan yang hidup, berlaku dan berkembang sebagai peraturan yang ditaati oleh masyarakat dalam wilayah marga yang apabila dilanggar dikenakan sanksi.

Lembaga Adat Marga adalah Lembaga yang dibentuk dan merupakan wadah dalam rangka membina, memberdayakan, melestarikan, mengembangkan adat istiadat sebagai norma,

kaidah dengan keyakinan sosial yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Pemangku Adat Marga adalah tokoh masyarakat yang merupakan anggota Lembaga Adat Marga guna mewakili dari kesatuan anggota masyarakat hukum adat dari masing-masing desa dan atau kelurahan. Pemberdayaan adalah semua kegiatan dalam rangka memelihara/ mempertahankan, memberdayakan, mengembangkan adat istiadat dan lembaga adat yang perlu dijaga kelestariannya secara berlanjut. Pelestarian adalah upaya untuk menjaga dan memelihara nilai-nilai etika, moral dan adat yang merupakan adat istiadat yang perlu dijaga kelestariannya secara berlanjut. Pembina Lembaga Adat Marga adalah Pembina Lembaga Adat Marga Kabupaten Muara Enim yang diketuai oleh Bupati.

Maksud dan tujuan pembentukan Lembaga Adat Marga adalah sebagai wadah pembinaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan hukum adat dalam rangka memperkaya khazanah kebudayaan daerah guna menunjang kebudayaan nasional untuk terciptanya stabilitas yang mantap di daerah dibidang, sosial, budaya dan agama untuk kelancaran pelaksanaan pembangunan.

Untuk pemberdayaan masyarakat hukum adat dan adat istiadat dibentuk Lembaga Adat Marga sebagai sarana komunikasi dan koordinasi. Pembentukan Lembaga Adat Marga diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Bupati. Lembaga Adat Marga berkedudukan di Ibukota Eks Marga. Pengurus Lembaga Adat Marga disebut Pemangku Adat Marga yang merupakan tokoh masyarakat yang berasal dari perwakilan masyarakat desa dan atau kelurahan di wilayah kerja Lembaga Adat Marga.

Pemangku Adat Marga terdiri dari Ketua merangkap anggota, Sekretaris merangkap anggota dan beberapa orang anggota. Ketua dan sekretaris Pemangku Adat Marga dipilih oleh dan dari anggota secara musyawarah mufakat. Jumlah Pemangku Adat Marga sama dengan jumlah desa dan kelurahan yang berada di wilayah kerja Lembaga Adat Marga tersebut atau paling sedikit 5 (lima) orang. Pengajuan Pemangku Adat Marga dilakukan secara musyawarah dari masing-masing desa/kelurahan baik dalam

³³ Indah Febriana, *Ibid*.

³⁴ Ketentuan Menimbang huruf a Perda No. 2 Tahun 2007 tentang Lembaga Adat Marga.

satu kecamatan ataupun lintas kecamatan. Pengesahan Pemangku Adat Marga ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Masa kepengurusan Pemangku Adat Marga selama 5 (lima) tahun dan dapat diajukan kembali. Kepada Pemangku Adat Marga diberikan tunjangan oleh Pemerintah Kabupaten yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.

Tugas, fungsi dan wewenang bahwa Pemangku Adat Marga mempunyai tugas melakukan pembinaan, pelestarian, penggalian dan pengembangan Adat Istiadat dan budaya serta pemberdayaan masyarakat hukum adat. Lembaga Adat Marga berfungsi sebagai wadah pembinaan, pelestarian dan pemberdayaan adat istiadat yang hidup dan berkembang pada masyarakat setempat.

Pemangku Adat Marga mempunyai wewenang:

- 1) Menyelenggarakan rapat dan musyawarah Lembaga Adat Marga;
- 2) Menyelesaikan urusan adat istiadat masyarakat di wilayah kerjanya;
- 3) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan adat istiadat;
- 4) Menghimpun dan mendata adat istiadat masyarakat yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat hukum adat;
- 5) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pemberdayaan adat istiadat;
- 6) Memberikan gelar adat sebagai penghormatan kepada seseorang;
- 7) Memberikan sanksi adat kepada seseorang yang melanggar ketentuan hukum adat;
- 8) Mewakili untuk bertindak atas nama lembaga adat baik diluar maupun didalam pengadilan;
- 9) Mengatur tatakrama pergaulan bujang gadis;
- 10) Menyusun Peraturan Adat Marga sesuai dengan adat istiadat setempat;
- 11) Membina hubungan kemitraan, pengkoordinasian dengan Kecamatan dan pemerintahan desa dan atau kelurahan;
- 12) Melaksanakan kerjasama antar Lembaga Adat Marga atau Lembaga Adat lainnya.³⁵

³⁵ Pasal 12 Perda No. 2 Tahun 2007 tentang Lembaga Adat Marga.

Untuk kelancaran penyelenggaraan tugas, fungsi dan wewenangnya, Pemangku Adat Marga menyusun peraturan tata tertib Lembaga Adat Marga. Pemangku Adat Marga dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya mempedomani kompilasi adat istiadat Kabupaten. Guna menunjang pelestarian dan pengembangan adat istiadat, pada masing-masing desa dan kelurahan ditunjuk dan diangkat Ketua Bujang dan Ketua Gadis oleh Ketua Pemangku Adat Marga.

Lembaga Adat Marga berhak menerima bantuan atau sumbangan dari Instansi Pemerintah/swasta dan pihak ketiga yang tidak mengikat. Lembaga Adat Marga mempunyai kewajiban:

- a. Membantu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan adat istiadat setempat.
- b. Menciptakan suasana yang dapat menjamin terpeliharanya kebhinekaan masyarakat adat dalam rangka memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.

Pembinaan dan pengawasan terhadap Lembaga Adat Marga dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dan Pembina Lembaga Adat Marga. Pembinaan dan pengawasan dapat berupa pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan dan supervisi.

Pihak-pihak yang dapat menjadi pemangku adat di Papua beserta syarat-syaratnya adalah:³⁶

- a. Mendapat pengakuan dari marga-marga atau Klen-Klen masyarakat adat yang bersangkutan berdasarkan struktur kepemimpinan masyarakat adat di Papua. Misalnya: Ondoafi (Jayapura), Campuran (Teluk Cenderawasih), Raja Ampat (Semenanjung Onim Fak-fak), Big Man (Wamena Jayawijaya – pengunungan tengah).
- b. Syarat sangat tergantung pada 4 tipe kepemimpinan lembaga adat, misalnya: Bagi seorang Ondoafi syaratnya adalah

³⁶ Hasil FGD di Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih, 1 Oktober 2012.

berdasarkan senioritas anak laki-laki tertua berdasarkan Genealogis. Sistem campuran syaratnya sangat tergantung pada sistem Ondoafi. *Raja dan Big Man*. Sistem raja syaratnya berdasarkan kemampuan memperluas wilayah kekuasaan perdagangan. Sedangkan *Big Man* berdasarkan syarat mampu berkompetensi diantara suku-suku bangsa di sekitarnya dalam wilayah teritorial adatnya untuk muncul sebagai peria sejadi sebagai kepala suku yang sifatnya federal dan juga berdasarkan kemampuan berbicara bisa didengar orang lain. mampu berperang dan mempunyai kekuatan ekonomi kapitalis adat yang kuat.

Periodisasi kepengurusan lembaga adat yang dikenal di Papua adalah regenerasi kepemimpinan berdasarkan 4 struktur kepemimpinan lembaga adat masing-masing yang tersebar dalam 7 wilayah adat. Tidak ada hubungan struktural dan fungsional antara jabatan pemerintah dan pemangku adat. Fasilitas yang disiapkan oleh Pemerintah sangat relatif karena sangat tergantung pada Pemerintah Daerah masing-masing. Misalnya, Pemda Kota Jayapura dan Pemda Kabupaten Jayapura memfasilitasi menyusun rencana pembangunan jangkah menengah kampung masing-masing lembaga adat dengan warganya. Selama ini peran masyarakat adat masih terbatas, yaitu hanya terlihat pada proses Musrenbang tahunan, (Musrenbang Kampung, Musrenbang Distrik, dan Musrenbang Kabupaten/Kota).

2. Peraturan Daerah Khusus Papua No. 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat di Papua

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Salah satu kekhususan otonomi bagi Provinsi Papua adalah adanya penyelenggaraan pengadilan adat sebagaimana tercantum dalam

Pasal 50 ayat (2) dan Pasal 51 ayat (1) sampai dengan ayat (8) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pada kenyataannya kehidupan masyarakat adat di Papua masih terus memberlakukan, mempertahankan dan tunduk pada pengadilan adatnya masing-masing terutama dalam penyelesaian perkara adat yang terjadi diantara sesama warga masyarakat hukum adat.

Peraturan daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat di Papua berisi:

1. Ketentuan Umum
2. Asas dan Tujuan
3. Kedudukan dan Tempat Kedudukan
4. Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Pengadilan Adat
5. Susunan, Mekanisme, dan Putusan Peradilan Adat
6. Hubungan Pengadilan Adat dengan Pemerintah dan Lembaga Penegak Hukum
7. Larangan dan Sanksi.
8. Ketentuan Penutup.

Dari diskusi dalam FGD³⁷ diperoleh pendapat bahwa Peraturan Daerah yang ada tidak cukup menjadi dasar karena setiap peraturan daerah tidak memperhatikan keberadaan lembaga adat walaupun ada hanya dimasukkan dalam Bab/Pasal tertentu Perda yang bersangkutan dalam bentuk "Peran Serta Masyarakat". Namun tidak diperlukan payung hukum baru, karena secara yuridis sudah ada dalam rumusan Pasal 18B UUD 1945 Jo Pasal 21I UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 89 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.³⁸ Berbagai peraturan perundangan tersebut menyebutkan lembaga adat sebagai "Lembaga Kemasyarakatan". Khusus di Papua penguatan landasan hukumnya diperkuat oleh UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

³⁷ Hasil FGD di Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih, Papua, 1 Oktober 2012.

³⁸ UU No. 32 Tahun 2004 telah diganti dengan UU No. 23 Tahun 2004 PP No. 72 Tahun 2005 telah diperkuat menjadi UU No. 6 Tahun 2014. UU No. 6/2014 memberikan landasan hukum yang kuat bagi peran lembaga adat di desa.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Penelitian ini sampai pada beberapa kesimpulan, yaitu: Pertama, secara yuridis pengaturan mengenai lembaga adat termasuk perannya sebagai lembaga alternatif penyelesaian sengketa masih belum sempurna, mengambang, dan sektoral. Hal ini menunjukkan bahwa secara kelembagaan mekanisme penyelesaian sengketa melalui lembaga adat masih menghadapi banyak kendala. Politik hukum nasional yang mengedepankan unifikasi hukum masih dirasakan dampaknya secara yuridis sampai saat ini.

Kedua, terkait dengan kewenangan lembaga menyelesaikan sengketa bahwa lembaga adat memiliki struktur, tugas dan fungsi serta kompetensinya. Mekanisme utama yang digunakan dalam penyelesaian sengketa adalah mekanisme musyawarah. Putusan lembaga adat memiliki wibawa yang kuat sehingga banyak yang diikuti, namun dalam hal tertentu pihak yang berkeberatan dapat menyelesaikan sengketa melalui lembaga penyelesaian sengketa Negara. Kompetensi dari lembaga adat meliputi aspek hukum privat dan hukum publik.

Ketiga, upaya yang dilakukan oleh beberapa daerah untuk memperkuat posisi dan peran lembaga adat adalah melalui pembentukan Peraturan Daerah. Pada daerah yang diteliti telah memiliki Peraturan Daerah yaitu Perdasus Papua No. 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat di Papua dan Peraturan Daerah Kabupaten Muara Enim No. 2 Tahun 2007 tentang Lembaga Adat Marga. Hal yang menarik adalah walaupun Kabupaten Muara Enim bukan daerah khusus, namun telah memiliki Perda yang mengatur mengenai Lembaga Adat Marga sebelum terbentuknya Perdasus Papua.

B. Saran

Beberapa saran yang dapat disampaikan adalah pertama, ketentuan dalam Undang-Undang Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 perlu ditindaklanjuti dengan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat. Melalui Undang-Undang tersebutlah peran lembaga adat dalam

menyelesaikan sengketa semakin jelas dan kuat. Saran kedua adalah upaya penguatan lembaga adat yang dilakukan oleh Kabupaten Muara Enim Peraturan Daerah dan dalam bentuk Peraturan Daerah khusus tentang Lembaga Adat Papua dapat menjadi contoh bagi daerah lain dalam membangun dan memperkuat keberadaan lembaga adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bank Dunia. *Justice for the Poor, Titik Keseimbangan: Mempertimbangkan Keadilan Non-negara di Indonesia*, 2009.
- Elmiyah, Nurul dkk. *Hukum Adat dalam Putusan Pengadilan*. Lembaga Studi Hukum Ekonomi. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Friedman, Lawrence M. *Friedman. American Law*, New York: W.W. Northon & Company 1984.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010.
- Sembiring, Jimmy Joses. *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase)*, Jakarta: Visi Media, 2011.
- Setiady, Tholib. *Intisari Hukum Adat Indonesia Dalam Kajian Kepustakaan*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Jurnal/majalah

- Manan, Bagir. *Hakim dan Pemidanaan*. *Varia Peradilan*, No. 249, Agustus 2006.

Website

Creative Associates International Inc. <http://www.caii-dc.com>, diakses tanggal 5 Mei 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.* UU No. 30, LN No. 138 tahun 1999. TLN No. 3972.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Provinsi Papua.* UU No. 21, LN No. 135 tahun 2001. TLN. No. 4151.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh.* UU No 11, LN No. 62 tahun 2006. TLN. No. 4633.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial.* UU No. 7, LN No. 116 tahun 2012. TLN. No. 5315.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Desa.* UU No. 6 LN No. 7 tahun 2014. TLN. No. 5495

Makalah

Andiko. *Sistem Penyelesaian Sengketa Alternatif Melalui Lembaga Adat: Kemana Harus Melangkah.* (HuMA) Paper untuk Focus Group Discussion (FGD) Dalam Rangka Penelitian Sistem Alternatif Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Adat di P3DI Setjen DPR RI, 7 Desember 2012.

Cahyadi, Erasmus. *Peluang dan Tantangan Peradilan Adat dalam Penyelesaian Sengketa Wilayah Adat.* Paper untuk Focus Group Discussion (FGD) Dalam Rangka Penelitian Sistem Alternatif Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Adat di P3DI Setjen DPR RI, 7 Desember 2012.

Simanjuntak, Nikolas. *Penguatan Lembaga Adat Sebagai Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa.* Paper untuk presentasi pada Focus Group Discussion (FGD) Dalam Rangka Penelitian Sistem Alternatif Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Adat di P3DI Setjen DPR RI, 7 Desember 2012.