



DISERTASI

PENGUNAAN PENGADILAN NEGERI SEBAGAI LEMBAGA UNTUK MENYELESAIKAN SENGKETA DALAM MASYARAKAT

Kasus penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah
dalam masyarakat di Kabupaten Bangkalan, Madura



PERPUSTAKAAN PUSAT
UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG

DES
346.042
MUN
p
1997
k.1

MOCHAMAD MUNIR

Reg 060510028

0500028

05000281

1294 05
MAY 2005

COPY No. 1

UNIVERSITAS AIRLANGGA
PROGRAM PASCASARJANA
SURABAYA
1997



**PENGUNAAN PENGADILAN NEGERI SEBAGAI LEMBAGA
UNTUK MENYELESAIKAN SENGKETA DALAM MASYARAKAT**

**Kasus penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah
dalam masyarakat di Kabupaten Bangkalan, Madura**

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor
dalam Ilmu Hukum
pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga
di bawah pimpinan Rektor Universitas Airlangga**

Prof. H. Bambang Rahino Setokoesoemo, dr.

**telah dipertahankan di hadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga**

**pada hari Rabu
tanggal 19 Maret 1997
pukul 10.00 bbwi**

Oleh:

MOCHAMAD MUNIR

NIM. 098910670 D



Disertasi ini telah disetujui

tanggal 15 Agustus 1997

oleh

Promotor

PROF. DR. SATJIPTO RAHARDJO, SH

NIP : 130 219 406

Kopromotor

PROF. SOETANDYO WIGNJOSEBROTO, MPA

NIP : 130 178 043



Telah diuji pada ujian tertutup
Tanggal 11 September 1996

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Mr. Dr. R. Soetojo Prawirohamidjojo

Anggota : 1. Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H
2. Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA
3. Prof. Dr. H. Lili Rasjidi, S.H., S.Sos., LL.M
4. Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H
5. Dr. Harjono, S.H., MCL
6. Dr. Soewoto, S.H., M.S

Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor: 7840/JO3/PP/1996
tanggal 19 September 1996



UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada saya, sehingga saya dapat menyelesaikan tugas penulisan disertasi ini.

Dengan selesainya penulisan disertasi ini, perkenankanlah saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Team Managemen Program Doktor yang telah memberikan bantuan finansial, sehingga meringankan beban saya selama studi di Program Pascasarjana dan menyelesaikan tugas penulisan disertasi ini.

Rektor Universitas Airlangga, Prof. dr. Soedarso Djojonegoro dan penerusnya, Prof. dr H. Bambang Rahino Setokoesoemo, yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Doktor ini.

Direktur Pascasarjana Universitas Airlangga yang hingga pertengahan pendidikan saya dijabat Prof. Dr. Sutarjadi, Apt., yang kemudian dijabat oleh Prof. Dr. Soedijono, dr., sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, dan Asisten-asisten Direktur Program Pascasarjana beserta staf atas kesempatan dan



bantuan yang telah diberikan kepada saya selaku mahasiswa peserta program Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga.

Kepada Rektor Universitas Brawijaya, Prof. Drs. H. Arifin Achmady, MPA, dan penerusnya, Prof. Drs. H. M. Hasyim Baisoeni; Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, A. Mukthie Fadjar, S.H.M.S., dan penerusnya, Amir Hamzah, S.H., dan Masruchin Ruba'i, S.H.M.S beserta teman sejawat, atas bantuan yang diberikan selama ini.

Penulisan disertasi ini dapat diselesaikan berkat bantuan promotor dan kopromotor yang selalu memberikan dorongan, bimbingan dan pengarahan. Tanpa bantuan beliau berdua rasanya sulit bagi saya untuk menyelesaikan disertasi ini.

Kepada Bapak Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya atas kesediaannya sebagai promotor yang dengan penuh kesabaran telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada saya dalam penulisan disertasi ini.

Kepada Bapak Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA saya juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya atas kesediaannya sebagai kopromotor, yang sejak awal bersedia memberikan bimbingan dan pengarahan dengan penuh kesabaran kepada saya dalam penulisan disertasi ini.



Sebagai mahasiswa program doktor pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, saya telah memperoleh curahan ilmu pengetahuan dari para guru besar dan dosen, antara lain, Prof. Abdoel Gani, S.H., M.S.; Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H.; Prof. Dr. J. E. Sahetapy, S.H.; Prof. Dr. Rudy Prasetya, S.H.; Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.; Dr. Frans Limahelu, S.H., MLL; Dr. Dede Utomo; Dr. Muhamad Zainudin, Apt.; dan Dr. Samuel Patty, MA. Kepada beliau semua saya menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya dengan disertai rasa hormat yang setulus-tulusnya juga saya sampaikan kepada Dewan Penguji Disertasi pada ujian tertutup tanggal 11 September 1996. Mereka terdiri dari Prof. Mr. Dr. R. Soetojo Prawirohamidjojo; Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.; Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA; Prof. Dr. H. Lili Rasjidi, S.H., S.Sos, LL.M; Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.; Dr. Harjono, S.H., MCL; dan Dr. Soewoto, S.H., M.S. Saran-saran perbaikan dan kesediaan beliau semua memberikan bimbingan setelah ujian tertutup, benar-benar lebih menyempurnakan disertasi ini. Untuk itu saya mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya.

Kepada Kepala Desa Sukolilo Barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan dan perangkat desa lainnya, para informan dan semua pihak yang telah membantu saya



selama melakukan penelitian, saya pun mengucapkan terima kasih banyak.

Kepada ayah dan ibu (almarhum), isteri, anak-anak, saudara-saudara, dan semua pihak yang telah banyak memberikan perhatian, saya mengucapkan terima kasih dan semoga apa yang telah diberikan tidak sia-sia.

Semoga Allah SWT selalu meridhoi kita.



RINGKASAN

Semua peradilan di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah peradilan negara sebagaimana dinyatakan pasal 3 ayat 1 Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UUKK) yang merupakan manifestasi perubahan kelembagaan peradilan dalam rangka pembangunan hukum nasional. Undang-undang tersebut tidak hanya sekedar menghapus lembaga peradilan di luar peradilan negara, tetapi juga bermaksud untuk mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan negara (penjelasan umum angka 7).

Pengadilan negeri merupakan salah satu peradilan negara yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Tugas pokok pengadilan adalah menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya (pasal 2 ayat 1). Tugas pokok tersebut dapat terlaksana apabila ada pengajuan sengketa atau perkara oleh pihak yang bersengketa ke pengadilan.

Dalam kehidupan masyarakat, ada kecenderungan warga masyarakat tidak menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Dalam hal ini, apabila ada pihak-pihak yang bersengketa dan kemudian menyelesaikan sengketanya tersebut di luar pengadilan, persoalannya ialah mengapa mereka menyelesaikan sengketa



itu di luar pengadilan? Bukankah dalam sengketa perdata, pengadilan negeri memberi peluang bagi pihak-pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa dengan cara perdamaian?

Hukum acara perdata (pasal 130 ayat 1 H.I.R) mewajibkan hakim untuk mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa. Perdamaian di muka sidang pengadilan memberikan keuntungan secara yuridis, yaitu putusan perdamaian itu tidak hanya mempunyai kekuatan hukum yang tetap tetapi juga putusan tersebut tidak dapat dibanding. Sebaliknya perdamaian di luar pengadilan merupakan penyelesaian sengketa yang bersifat sementara dan tidak tertutup kemungkinan untuk muncul kembali di kemudian hari (Subekti: 1982: 58).

Dalam kajian ini, pengadilan dipandang sebagai hukum dalam arti lembaga (*institution*). Kusumaatmadja menyatakan bahwa hukum tidak semata-mata sebagai perangkat kaidah-kaidah dan asas-asas, melainkan juga dalam pertautannya dengan lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses perwujudan kaidah itu dalam kenyataan (dalam Rasjidi, 1983: 28). Pandangan serupa juga dikembangkan oleh Anthony Allott (1980: viii-7) dengan menyatakan bahwa "*a legal system comprises not only norms, but also institutions (including facilities) and processes*". Pemikiran tersebut pada dasarnya merupakan perkembangan yang memperluas kajian hukum tidak hanya



sekedar norma (hukum) saja. Rasjidi (1993: 28)

menyatakan bahwa adanya pandangan bahwa hukum hanya sekedar norma hukum saja pada dasarnya mencerminkan keterpisahan hukum dari kenyataannya, sehingga kurang mampu mengubah esensi dan kapasitas hukum sebagaimana kenyataannya.

Keberadaan pengadilan dalam kehidupan masyarakat tidak terlepas dari tugas pokok yang menjadi kewajibannya, yaitu menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya (pasal 2 ayat 1 UUKK). Untuk mengkaji hukum dalam kaitannya dengan tugas pokoknya tersebut, maka pengadilan itu harus dipahami dari segi operasionalnya (*law in action*) dalam konteks sosialnya. Pengadilan dibentuk tidak hanya semata-mata untuk memenuhi struktur kenegaraan, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mencari keadilan. Hartono (1982: 83) menyatakan bahwa hukum tidak dapat dipandang terlepas dari kehidupan masyarakat, oleh karena hukum itu justru ada untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, dan kultural masyarakat.

Menyelesaikan sengketa melalui pengadilan adalah kemauan pihak yang bersengketa bukan kemauan hakim (pengadilan), karena itu bekerjanya pengadilan tergantung pada masyarakat. Dalam hal ini, ada keterkaitan antara hukum dengan masyarakatnya, oleh



karena itu pengadilan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat tempat ia beroperasi. Aliran *sociological jurisprudence* di Amerika menyangkal bahwa hukum bisa dipahami tanpa memperhatikan realitas kehidupan masyarakat (Bodenheimer, 1970: 112). Adanya hubungan antara hukum dan realitas kehidupan masyarakat tersebut dinyatakan juga oleh kalangan ilmu hukum empiris (*empirische rechtswetenschap*). A. De Wild dari aliran rasionalisme kritis di negeri Belanda menyatakan bahwa "*recht is een vorm van waarneembaar menselijk gedrag*" (van Dijk et al, 1985: 452).

Untuk memahami perilaku warga masyarakat dalam kaitannya dengan penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa, maka secara umum penelitian ini bertujuan mendeskripsikan terjadinya sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam masyarakat, mendeskripsikan kendala-kendala yang mempengaruhi pilihan tindakan pihak yang bersengketa dalam penyelesaian sengketa tanah yang dihadapi, mendeskripsikan makna beperkara ke pengadilan, mendeskripsikan tujuan dan konsekuensi beperkara ke pengadilan. Sedangkan tujuan khususnya adalah untuk mengembangkan pemikiran teoretik tentang penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat berdasarkan data lapangan.

Lokasi penelitian ditentukan secara purposif yaitu



desa Sukolilo Barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan. Pemilihan lokasi penelitian tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa desa Sukolilo Barat berbeda dengan desa-desa lainnya. Desa ini adalah juara desa dalam lingkungan kabupaten Bangkalan berkat penataan administrasinya yang baik. Di desa ini pula terjadi kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah yang cukup menarik, yaitu tanah yang menjadi objek sengketa tidak seberapa luas (seluas 3 m²) tetapi penyelesaian-nya sampai ke pengadilan negeri, di samping adanya kasus-kasus yang diselesaikan di luar pengadilan negeri.

Kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah yang menjadi fokus kajian ini adalah sengketa yang sudah selesai, sehingga penelitian ini merupakan kajian terhadap kasus-kasus ingatan atau *memory cases* (Nader dan Todd, 1978: 6). Informan utama dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang bersengketa dan orang lain yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik menggelingding atau *snow-ball* sampai tingkat kejenuhan informasi.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, wawancara, dan studi dokumen. Observasi dilakukan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat desa setempat dan pihak yang bersengketa. Wawancara secara mendalam dilakukan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan asal usul tanah yang menjadi



objek sengketa, mengapa terjadi sengketa, pilihan tindakan yang dilakukan pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi, pandangan mereka tentang beperkara ke pengadilan, tujuan dan konsekuensi beperkara ke pengadilan. Studi dokumen dilakukan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan monografi desa, putusan pengadilan, dan dokumen lainnya.

Data kualitatif yang diperoleh dalam penelitian ini kemudian diinterpretasikan secara induktif. Berdasarkan interpretasi induktif tersebut dikembangkan pemikiran teoretik yang didasarkan pada data lapangan.

Kajian ini memberikan gambaran bahwa sengketa tanah dalam masyarakat terjadi selain karena adanya tindakan sepihak yang merugikan pihak lain, juga karena sistem pewarisan individual membuka peluang yang cukup besar bagi timbulnya sengketa di antara kerabat. Bukti pemilikan dan cara peralihan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa ternyata belum seluruhnya didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum agraria. Dalam kehidupan masyarakat pedesaan masih ditemukan bukti pemilikan hak atas tanah berdasarkan kohir, yaitu surat penetapan pajak tanah. Masyarakat awam menganggap kohir sebagai bukti pemilikan hak atas tanah. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa hukum agraria yang berfungsi untuk melakukan perubahan perilaku warga masyarakat belum berjalan sebagaimana yang diharapkan pemerintah.



Pemilikan dan peralihan hak atas tanah belum seluruhnya dilakukan menurut peraturan yang berlaku. Dalam kasus sengketa tanah yang diselesaikan melalui pengadilan (Pengadilan Negeri Bangkalan) ternyata sertifikat sebagai bukti hak atas tanah mempunyai peran yang penting dalam menentukan keabsahan pemilikan hak atas tanah yang dipersengketakan.

Dalam kajian ini ditemukan adanya tiga cara penyelesaian sengketa yang digunakan pihak yang bersengketa, yaitu diselesaikan sendiri antara pihak-pihak yang bersengketa (negosiasi), diselesaikan melalui bantuan pihak ketiga (mediasi), dan berperkara ke pengadilan (proses yudisial). Sekalipun terjadi penyelesaian sengketa dengan cara berperkara ke pengadilan, namun cara penyelesaian tersebut merupakan kesinambungan dari penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi dan mediasi.

Berdasarkan kasus-kasus sengketa yang menjadi fokus kajian ini, ada dua faktor yang mempengaruhi perilaku pihak yang bersengketa tidak menggunakan pengadilan negeri (hukum) secara langsung untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi, yaitu faktor kultur (kebiasaan, kekeluargaan, menghindari permusuhan) dan untung rugi (biaya dan waktu). Hal tersebut menunjukkan bahwa keengganan pihak yang bersengketa menggunakan pengadilan bukan semata-mata di dominasi oleh faktor kultur tetapi



juga didasarkan pertimbangan bahwa beperkara ke pengadilan membutuhkan biaya dan waktu. Dalam konteks ini, teori yang menyatakan bahwa kultur merupakan motor penggerak digunakan atau tidak digunakannya pengadilan ada kelemahannya. Berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan suatu sengketa tersebut dapat disusun proposisi sebagai berikut:

Nilai-nilai kultural dan perhitungan untung rugi mempengaruhi pilihan tindakan seseorang menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat.

Temuan tersebut memberikan gambaran bahwa pertimbangan kultur dan ekonomi merupakan faktor nonhukum yang menghambat diselesaikannya suatu sengketa perdata melalui pengadilan. Hal tersebut berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut. Pertama, beperkara ke pengadilan dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang menghendaki terpeliharanya hubungan-hubungan sosial yang harmonis dan menyimpang dari kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat. Kedua, beperkara ke pengadilan dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang merugikan secara sosial dan ekonomi, karena dapat menimbulkan permusuhan, memerlukan biaya yang tidak sedikit dan memerlukan waktu yang lama.

Pengaruh kultur dan ekonomi terhadap perilaku



manusia dalam menyelesaikan sengketa sebagaimana dinyatakan di muka, ternyata menimbulkan ungkapan-ungkapan dalam masyarakat apabila sengketa diselesaikan melalui pengadilan dalam masyarakat, yaitu "nyare masa" (mencari musuh), "ngaddu ora'" (mengadu kekuatan), dan "lessa" (melelahkan). Ungkapan-ungkapan tersebut memberikan makna negatif terhadap pengadilan, dan menimbulkan kesan bahwa pengadilan adalah lembaga yang tidak integratif. Pengadilan tidak dipandang sebagai lembaga yang berfungsi memenuhi kebutuhan pokok manusia untuk mencari keadilan, tetapi lebih tampak sebagai "simbol permusuhan". Pengadilan dipandang sebagai "simbol permusuhan" tersebut diperburuk lagi dengan digunakannya istilah "dikalahkan" dalam putusan pengadilan (putusan Pengadilan Negeri Bangkalan No. 5/Pdt.G/1987/PN.BKL. dan putusan Pengadilan Tinggi Surabaya No. 481/Pdt/1988/PT. SBY). Dalam konteks ini, teori yang menyatakan bahwa pengadilan mempunyai fungsi integratif ada kelemahannya. Berdasarkan makna beperkara ke pengadilan tersebut dapat disusun proposisi sebagai berikut:

Beperkara ke pengadilan negeri merupakan pilihan tindakan yang bermakna menimbulkan disintegrasi sosial dan tidak ekonomis dari segi biaya dan waktu.

Temuan tersebut menunjukkan adanya persepsi negatif terhadap pengadilan sebagai lembaga yang berfungsi



menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana dinyatakan pasal 1 UUKK.

Istilah "dikalahkan" sebagaimana dinyatakan dalam terjemahan dalam bahasa Indonesia pada pasal 181 ayat 1 H.I.R yang dipakai dalam pertimbangan putusan pengadilan ada kelemahannya. Pertama, tampaknya ada kekeliruan mengenai istilah "dikalahkan" sebagai terjemahan dari istilah "*het ongelijkstellen*" (pasal 181 ayat 1 H.I.R).

Istilah tersebut seharusnya diterjemahkan "*menyalahkan*"

bukan "mengalahkan". Kedua, adanya pihak yang "dikalahkan" tidak sesuai dengan ketentuan dalam UUKK.

Hal tersebut didasarkan pada dua hal, yaitu (i) dalam penjelasan pasal 4 ayat 3 UUKK dinyatakan bahwa pengadilan memberikan putusan yang semata-mata

berdasarkan kebenaran, keadilan dan kejujuran, dan (ii)

dalam penjelasan pasal 14 ayat 1 UUKK menyatakan bahwa pencari keadilan datang ke pengadilan untuk mohon keadilan. Ketiga, istilah "dikalahkan" mempunyai dampak

negatif bagi pencari keadilan. Dalam perspektif demikian pengadilan merupakan "*arena pertarungan*" antara pihak-pihak yang bersengketa yang diakhiri dengan adanya pihak yang kalah dan menang.

Sekalipun ada kecenderungan pihak-pihak yang bersengketa tidak menggunakan pengadilan dalam penyelesaian suatu sengketa, tidak berarti bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan sama sekali



tidak dibutuhkan. Dalam kajian ini juga dapat diungkapkan bahwa dalam situasi terpaksa, akibat penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi dan mediasi tidak berhasil, penyelesaian sengketa melalui pengadilan dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang menentukan. Tindakan ini bertujuan agar pengadilan dapat memberikan putusan siapa yang berhak atas tanah yang menjadi objek sengketa. Pihak yang bersengketa memandang pengadilan negeri mempunyai kewenangan memberikan putusan atas suatu perkara atau sengketa. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa pengadilan efektif digunakan dalam suasana problematik untuk memberikan putusan terhadap objek yang dipersengketakan. Berdasarkan kajian yang berkaitan dengan penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa, dapat disusun proposisi sebagai berikut:

Dalam situasi yang memaksa pengadilan negeri sangat efektif digunakan untuk menyelesaikan sengketa dalam menentukan siapa yang benar dan salah berdasarkan hukum yang berlaku.

Temuan tersebut memberikan gambaran bahwa menggunakan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa didasarkan pada keterpaksaan dalam suasana yang problematik. Cara penyelesaian sengketa tersebut merupakan tindakan yang menyimpang dari cara penyelesaian sengketa yang didasarkan pada struktur atau norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Dalam konteks ini, teori



fungsionalisme struktural yang menyatakan bahwa pilihan tindakan manusia diatur dan dikendalikan oleh nilai-nilai dan struktur normatif bersama ternyata ada kelemahannya. Sebaliknya, teori strukturasi yang menyatakan bahwa pilihan tindakan manusia sebagai *agent* selain memperhatikan struktur tetapi juga ada kebebasan untuk menyimpang dari struktur sesuai dengan situasi yang dihadapi, ada kebenarannya.

Berdasarkan proposisi-proposisi sebagaimana dinyatakan di muka maka dalam kajian ini dapat diabstraksikan dalam pemikiran teoretik sebagai berikut:

Faktor nonhukum (kultur, ekonomi, dan keadaan atau situasi) mempengaruhi pilihan tindakan seseorang untuk menggunakan atau tidak menggunakan hukum (pengadilan negeri) dalam menyelesaikan suatu sengketa"

Berdasarkan uraian-uraian di muka, tampak adanya keterkaitan antara hukum dan kenyataan-kenyataan sosial dalam kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Pengadilan tidak dapat menjalankan tugas pokoknya sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 ayat 1 UUKK yaitu "menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara" oleh karena ada faktor-faktor nonhukum yang menjadi kendala bagi pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi ke pengadilan. Dengan demikian, tampak bahwa hukum tidak sepenuhnya bebas dari pengaruh nonhukum yang berada di luar dirinya.



ABSTRACT

Key words: Dispute settlement, choice of action, meaning of dispute settlement in the state court.

The general aim of this research is to describe factors that govern the choice of actions in settling land dispute in the community and the meaning of dispute settlement in the state court. The specific aim is to develop a theoretical notion based on the field data on the function of state court as an institution in settling dispute in the community.

The research method employed is case studies. Data gathering is done through observation, interviews and documentation. The qualitative data is inductively interpreted and then a theory is built based on the field data.

The result of the research showed that habit, family relationship, avoiding enmity (culture), considering profit and loss (economy) and compulsion (situation) influence the people involved in the dispute whether or not to use the state court to settle their dispute. Dispute settlement in state court implies enmity, high cost and time consumption. Dispute settlement in state court is, however, effective -- through its decision -- in judging who has the right



upon the land being disputed. In this context, the theory stating that culture is a significant factor in deciding whether or not to use court to settle dispute has some defects.

Based on the results of this research, a theory is built then and states as follows: Culture, economy, and situation influence someone's choice of action to use or not to use the law (state court) in settling a dispute.



DAFTAR ISI

	halaman
DAFTAR ISI	xxiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xxv
DAFTAR SINGKATAN.....	xxvi
1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Ruang Lingkup dan Permasalahan	12
1.3 Tujuan Penelitian	20
1.4 Manfaat Penelitian	21
2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA KONSEPTUAL.....	23
2.1 Tinjauan Pustaka.....	23
2.1.1 Kedudukan Pengadilan.....	
2.1.2 Penghapusan Badan Peradilan di luar Peradilan Negara dan Fungsi Hukum Sebagai Sarana Perubahan Sosial	32
2.1.3 Kesadaran Hukum Masyarakat.....	46
2.1.4 Hubungan Hukum, Pilihan Tindakan Manusia, Dan Makna Sosial Hukum.....	53
2.1.5 Pilihan Tindakan Dalam Penyelesaian Sengketa.....	57
2.1.6 Bekerjanya Pengadilan Dalam Masyara- kat.....	70
2.1.7 Fungsi Pengadilan.....	74
2.1.8 Penggunaan Pengadilan Negeri Untuk Menyelesaikan Sengketa.....	82
2.2 Kerangka Konseptual	90
3 PENELITIAN.....	98
3.1 Pendekatan Yang Digunakan.....	98
3.2 Lokasi Penelitian.....	100
3.3 Memasuki Lapangan dan Pengumpulan Data.....	101
3.4 Analisis Data.....	107
4 HASIL DAN ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA TANAH DALAM MASYARAKAT.....	111
4.1 Gambaran Umum Daerah Penelitian.....	111
4.1.1 Lokasi, Penduduk, dan Mata Pencahari- an	111
4.1.2 Kehidupan Sosial-budaya Masyarakat....	114



4.2 Kasus-kasus Sengketa Tanah Dalam Masyarakat	117
4.2.1 Kasus Sengketa Batas Tanah antara H. Bsn dan Spd.....	118
4.2.2 Kasus Sengketa Tanah Warisan antara M. Alw dan Dl.....	128
4.2.3 Kasus Sengketa Tanah Warisan antara A. Gfr dan Hmd	136
4.2.4 Kasus Sengketa Tanah Warisan antara Msf dan Shl.....	140
4.3 Terjadinya Sengketa Tanah Dalam Masyarakat.	145
4.3 Faktor-faktor Yang Menentukan Tindakan Pi- hak Yang Bersengketa Dalam Penyelesaian Sengketa.....	150
4.4 Pandangan Terhadap Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Penyelesai Sengketa.....	165
4.4 Tujuan Berperkara ke Pengadilan.....	173
5 PEMBAHASAN DAN PENGEMBANGAN PEMIKIRAN TEORETIK BERDASARKAN DATA	176
5.1 Tanah Sebagai Objek Sengketa.....	176
5.2 Pilihan Tindakan Dalam Menyelesaikan Sengketa.....	184
5.3 Makna Berperkara ke Pengadilan Negeri.....	193
5.4 Menyelesaikan Sengketa Melalui Pengadilan Negeri.....	200
6 SIMPULAN DAN SARAN.....	211
DAFTAR PUSTAKA.....	222
LAMPIRAN.....	232



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran:	Halaman
Lampiran 1 : Peta Pulau Madura dan desa Sukolilo Barat, Kec. Labang, Kab. Bangkalan	232
Lampiran 2 : Laporan H. Bsn kepada Kepala Desa tentang pencabutan patok batas tanah	233
Lampiran 3 : Surat Pernyataan Jual-beli Tanah	234
Lampiran 4 : Putusan Pengadilan Negeri Bangkalan No. 5/Pdt.G/1987/PN.BKL	235

DAFTAR SINGKATAN

GBHN	=	Garis-garis Besar Haluan Negara
H.I.R	=	Het Herziene Indonesisch Reglement
KUHPdt	=	Kitab Undang-undang Hukum Perdata
PPAT	=	Pejabat Pembuat Akta Tanah
PPPT	=	Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
Rbg	=	Rechtsreglement Buitengewesten
R.O	=	Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Nederlands-Indie
Rv	=	Reglement op de rechtsvordering
UUKK	=	Undang-undang Republik Indonesia No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman
UUPA	=	Undang-undang Republik Indonesia No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
UUPD	=	Undang-undang Republik Indonesia No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
UUPU	=	Undang-undang Republik Indonesia No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum



Bab 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Studi mengenai hukum dalam suatu negara yang sedang membangun pada dasarnya berkaitan dengan perubahan-perubahan dan kondisi yang terjadi dalam masyarakat yang bersangkutan. Indonesia sebagai salah satu negara yang sedang membangun dan berada dalam masa transisi dari masyarakat agraris tradisional menuju masyarakat industri modern telah mengalami banyak perubahan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam masa transisi sebagaimana dikemukakan di atas menimbulkan pengaruh yang tidak kecil terhadap kehidupan hukum di Indonesia (Rahardjo, 1986 a: 30).

Pembangunan pada hakikatnya merupakan bentuk perubahan yang direncanakan dalam masyarakat, dan dalam proses pembangunan itu hubungan antara hukum dengan masyarakat pada dasarnya bersifat saling mempengaruhi. Hal ini terjadi karena pembangunan seringkali menimbulkan perubahan-perubahan yang memerlukan hukum untuk mengaturnya. Namun demikian, dalam hal tertentu hukum dapat digunakan untuk mendorong terjadinya perubahan yang diharapkan. Hal ini memberikan gambaran bahwa hukum mempunyai fungsi yang penting dalam kehidupan masyarakat yang sedang membangun. Hukum



mempunyai dua fungsi utama, yaitu memperkuat pola-pola dan nilai-nilai yang telah dibangun, dan mendorong terjadinya perubahan-perubahan yang direncanakan (Engel, 1987: 625-626).

Berkaitan dengan hukum sebagai pendorong terjadinya perubahan-perubahan dalam masa pembangunan, kesimpulan Seminar Hukum Nasional III di Surabaya tahun 1974 (dalam pertimbangannya) menyatakan bahwa hukum merupakan salah satu sarana penting bagi pembangunan, baik sebagai penjamin kepastian dan ketertiban dalam proses pembangunan maupun sebagai alat untuk mengadakan perubahan-perubahan ke arah kemajuan untuk membina masyarakat yang dicita-citakan (Saleh, 1980: 64). Hal tersebut memberikan gambaran bahwa fungsi hukum pada masa pembangunan di Indonesia diarahkan kepada dua dimensi yaitu: (i) hukum sebagai sarana pembaruan atau perubahan dalam masyarakat dan (ii) hukum untuk menciptakan kepastian dan ketertiban.

Hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat, menurut Kusumaatmadja (1976: 1-13), sudah merupakan pendirian pemerintah. Hal ini didasarkan pada dua pertimbangan yaitu: (i) keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan itu merupakan suatu yang diinginkan dan bahkan mutlak diperlukan, (ii) hukum sebagai kaidah atau peraturan hukum bisa berfungsi sebagai alat pengatur kegiatan warga masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.



Perubahan-perubahan yang sedang berlangsung dalam masa transisi sebagaimana dikemukakan di muka terjadi dalam suatu kondisi kehidupan masyarakat kita yang heterogen atau majemuk. Kemajemukan masyarakat Indonesia tersebut terjadi karena berbagai sebab. Ada berbagai tolok ukur yang digunakan mengenai penyebab terjadinya kemajemukan masyarakat Indonesia, antara lain: adanya berbagai macam suku-bangsa dan agama yang dianut oleh masyarakat (Bachtiar, 1987: 4-8), adanya ikatan yang bersifat "*primordial*" (Geertz, 1976: 18), dan pengalaman historis yang berbeda dari masyarakat yang bersangkutan (Koentjaraningrat, 1975: 32-34).

Dengan perumusan yang agak berbeda, Nasikun (1989: 30) memberikan ciri kemajemukan masyarakat Indonesia dalam dua macam yaitu, horisontal dan vertikal. Kemajemukan yang bersifat horisontal terjadi karena perbedaan-perbedaan suku-bangsa, agama, dan kedaerahan, sedangkan kemajemukan yang bersifat vertikal terjadi karena perbedaan lapisan-lapisan yang terjadi dalam masyarakat. Lebih lanjut Nasikun menggambarkan suatu masyarakat dikatakan masyarakat majemuk apabila sistem nilai yang dianut oleh berbagai kesatuan sosial yang menjadi bagian-bagiannya adalah sedemikian rupa sehingga para anggota masyarakat kurang memiliki loyalitas dan homogenitas kebudayaan, serta kurang memahami satu sama lain dalam kehidupan masyarakat secara keseluruhan.



Kemajemukan masyarakat tersebut mengakibatkan terjadinya pluralisme dalam bidang sosial budaya dan hukum yang dapat berpengaruh terhadap perubahan-perubahan yang sedang berlangsung. Hal ini terjadi setidaknya-tidaknya karena ada dua hal yang menyebabkannya.

Pertama, pluralisme budaya yang dimanifestasikan dalam setiap budaya yang dimiliki oleh berbagai suku-bangsa (*ethnic-group*) akan memberikan suatu warna dalam kehidupan sosial budaya masyarakat kita. Oleh karena itu, dalam skala kecil (lokal) dimensi budaya ini mengakibatkan masyarakat secara sadar terikat pada sistem sosial dan budaya yang berlaku dalam ruang lingkup masing-masing suku-bangsa tersebut. Kondisi demikian ini akan berpengaruh terhadap pola perilaku setiap individu dalam hubungan sosialnya dengan individu lain dan dengan masyarakatnya secara keseluruhan.

Kedua, pluralisme hukum yang dimanifestasikan dalam berbagai sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat kita. Pluralisme hukum mengandung pengertian adanya kesadaran seorang warga masyarakat terhadap berbagai norma hukum atau pedoman pengarah tingkah laku yang menurut persepsinya sama-sama berlaku untuk tindakan atau interaksi tertentu. Dengan demikian ada beberapa alternatif yang dapat dilakukan dalam tindakannya atau bahkan dapat menimbulkan konflik mengenai norma-norma yang akan dipilih dan ditaatinya (Ihromi, 1986: 21).

Adalah suatu kenyataan bahwa dalam masyarakat kita,



selain hukum peninggalan kolonial yang masih berlaku sampai sekarang berdasarkan kekuatan pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, berlaku pula hukum negara sebagai hukum formal. Selain itu berlaku juga hukum adat sebagai hukum informal.

Pluralisme dalam bidang peradilan telah berkembang dengan subur sejak jaman kolonial dengan adanya berbagai lembaga peradilan seperti peradilan gubernemen, peradilan swapraja, peradilan adat, peradilan agama, dan peradilan desa. Berbagai lembaga peradilan tersebut bekerjanya berdasarkan ketentuan hukum yang berbeda (Supomo, 1982: 36; Soetoprawiro, 1994: 91).

Berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia telah menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan yang mendasar dalam kehidupan masyarakat Indonesia baik dalam bidang politik, sosial, ekonomi, maupun hukum. Pluralisme lembaga peradilan yang ada sebelum Indonesia merdeka secara ideologis dan politis dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan suasana kehidupan masyarakat Indonesia sebagai suatu bangsa dalam negara kesatuan, sehingga perlu diadakan perubahan.

UUKK menyatakan secara tegas bahwa semua peradilan di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah peradilan negara dan ditetapkan dengan undang-undang (pasal 3 ayat 1). Terbentuknya peradilan negara sebagai lembaga di bidang yudisial tersebut tidak terlepas dari politik



hukum pemerintah dalam pembangunan nasional sebagai konsekuensi berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain dilihat dari sudut pandang ideologis dan politis ketentuan pasal 3 ayat 1 di muka merupakan "unifikasi" lembaga peradilan. Upaya untuk melakukan unifikasi lembaga peradilan sebagaimana tersebut di muka pada dasarnya dilandasi oleh pemikiran yang bersifat ideologis dan politis (Lev, 1990: 247).

Namun demikian, sekalipun telah terjadi unifikasi lembaga peradilan -- dalam arti hanya ada peradilan negara -- peradilan negara sendiri masih terbagi dalam berbagai badan peradilan sebagaimana dinyatakan pasal 10 ayat 1 UUKK yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan perkataan lain, masih ada "pluralisme" dalam lingkungan peradilan negara.

Perubahan lembaga peradilan yang mengarah pada hanya ada peradilan negara ini berlangsung dalam proses yang cukup panjang dengan menggunakan berbagai undang-undang sebagai alat atau sarannya. Undang-undang dimaksud antara lain adalah Undang-undang Nomor 19 tahun 1948, Undang-undang Darurat Nomor 1 tahun 1951, Undang-undang Nomor 19 tahun 1964 (yang kemudian dicabut karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan UUKK (Saleh, 1977: 25-26).

Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan lembaga peradilan (penyelenggara kekuasaan kehakiman) sebagai



salah satu lembaga yang "otonom" dalam masyarakat Indonesia berdasarkan kekuatan undang-undang. Undang-undang yang sekarang mengatur lembaga peradilan antara lain adalah UUKK. Undang-undang tersebut telah memberikan dasar yuridis kepada lembaga peradilan sebagai lembaga formal untuk menyelesaikan suatu perkara dalam masyarakat. Dengan perkataan lain, eksistensi pengadilan sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat bersandar pada kekuatan legitimasi kenegaraan yang bersifat nasional, bukan pada kekuatan kultural yang bersifat lokal. Kekuatan legitimasi kenegaraan dan kekuatan kultural tersebut dapat menimbulkan perbedaan pola penyelesaian sengketa dalam masyarakat yaitu penyelesaian di muka sidang pengadilan dan di luar pengadilan.

Lembaga peradilan yang bersandar pada legitimasi kenegaraan sebagaimana dikemukakan di muka, dalam realitasnya berhadapan dengan kondisi masyarakat kita yang pluralistik baik dalam bidang sosial-budaya maupun hukum yang berlaku dalam masyarakat. Situasi tersebut menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap eksistensi dan bekerjanya lembaga peradilan di dalam konteks kehidupan sehari-hari.

Dalam kehidupan bernegara keberadaan pengadilan negeri sebagai lembaga formal penyelesai sengketa dalam masyarakat menduduki posisi yang penting. Hal tersebut



dinyatakan dalam penjelasan pasal 3 ayat 1 UUKK yang menyatakan bahwa *"di samping Negara tidak diperkenankan lagi adanya peradilan-peradilan yang dilakukan oleh bukan badan peradilan Negara"*. Ketentuan tersebut memberikan gambaran ganda. Pertama, dalam kehidupan bernegara hanya peradilan negara yang diakui mempunyai otoritas yuridis untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Kedua, tujuan yang ingin dicapai sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum angka 7 UUKK adalah untuk *"mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan-peradilan Negara"*.

Tidak diperkenankannya lagi lembaga peradilan di luar peradilan negara dengan tujuan mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum pada peradilan negara sebagaimana yang dimaksud penjelasan pasal 3 ayat 1 UUKK, seharusnya membawa konsekuensi setiap perkara atau sengketa yang terjadi dalam masyarakat diselesaikan oleh peradilan negara. Akan tetapi hal tersebut tidak bersifat mutlak, oleh karena dalam kenyataannya hanya perkara pidana sajalah yang penyelesaiannya harus dilakukan di pengadilan. Untuk perkara perdata penyelesaian di pengadilan tidak merupakan suatu keharusan.

Hukum (undang-undang) pada dasarnya membolehkan penyelesaian perkara perdata di luar pengadilan. Hal ini dinyatakan dalam penjelasan pasal 3 ayat 1 UUKK yang berbunyi sebagai berikut: *"penyelesaian perkara di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui wasit*



(arbitrase) tetap diperbolehkan". Dengan perkataan lain, klausula tersebut mengandung pengertian bahwa hukum memberikan kemungkinan bagi pihak-pihak yang bersengketa melakukan pilihan yaitu apakah menggunakan pengadilan atau tidak untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka.

Adanya klausula yang membolehkan penyelesaian perkara atau sengketa di luar pengadilan atas dasar perdamaian tetap dibolehkan, pada dasarnya membatasi tujuan yang dikehendaki oleh penjelasan umum angka 7 UUKK. Dengan demikian ketentuan untuk mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan negara bukanlah kaidah hukum yang bersifat imperatif tetapi merupakan kaidah hukum yang bersifat fakultatif. Kaidah hukum dikatakan bersifat imperatif bilamana kaidah hukum itu harus ditaati, sebaliknya kaidah hukum dikatakan fakultatif bilamana kaidah hukum itu tidak wajib ditaati atau dipatuhi (Soekanto dan Purbacaraka, 1989: 36-37).

Apabila pihak-pihak yang bersengketa ingin menyelesaikan sengketa secara perdamaian di luar pengadilan -- walaupun undang-undang tidak melarang menyelesaikan sengketa secara perdamaian di luar pengadilan -- persoalannya adalah mengapa sengketa itu diselesaikan di luar pengadilan? Bukankah dalam sengketa perdata, pengadilan negeri memberi peluang penyelesaian sengketa secara perdamaian juga?



Hukum acara perdata mewajibkan hakim bersikap aktif untuk mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa sebagaimana dinyatakan dalam pasal 130 ayat 1 H.I.R. Upaya melakukan perdamaian ini masih selalu terbuka sekalipun pemeriksaan perkara sudah berlangsung, bahkan kemungkinan perdamaian tersebut dapat dilakukan sampai pada tingkat banding (Subekti, 1982: 56; Sutantio dan Oeripkartawinata, 1995:35).

Perdamaian di muka sidang pengadilan tidak hanya menjadi perhatian utama pengadilan untuk menyelesaikan suatu sengketa, tetapi juga cara penyelesaian tersebut secara yuridis (formal) memberikan keuntungan bagi pihak-pihak yang bersengketa yaitu berupa adanya kepastian hukum. Dalam hukum acara perdata dinyatakan bahwa putusan perdamaian di muka sidang pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*) sebagaimana dinyatakan dalam pasal 130 ayat 2 H.I.R. bahkan putusan perdamaian tersebut tidak dapat dibanding (pasal 130 ayat 3 H.I.R.).

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari banyak kasus-kasus sengketa diselesaikan di luar pengadilan yaitu dalam lingkungan sosial tempat sengketa itu terjadi. Terjadinya penyelesaian sengketa dengan cara seperti tersebut menurut Galanter (1981: 149) memberikan gambaran bahwa keadilan tidak hanya diperoleh melalui pengadilan negara, tetapi keadilan itu juga dapat diperoleh dalam lingkungan sosial tertentu.



Penyelesaian sengketa secara perdamaian di luar pengadilan apabila dilihat dari sudut hukum negara pada dasarnya mempunyai kelemahan. Salah satu kelemahannya adalah apabila salah satu pihak yang bersengketa tidak mau mematuhi isi perdamaian yang dihasilkan maka pelaksanaan perdamaian itu tidak dapat dipaksakan.

Subekti (1982: 58) menyatakan bahwa penyelesaian sengketa secara perdamaian di luar pengadilan merupakan penyelesaian sengketa yang bersifat sementara. Artinya sengketa yang telah diselesaikan secara perdamaian di luar pengadilan itu masih terbuka kemungkinan untuk muncul kembali di kemudian hari. Barangkali terjadinya kemungkinan seperti tersebut tidak disadari oleh warga masyarakat.

Keengganan warga masyarakat untuk menggunakan pengadilan negeri dalam menyelesaikan sengketa mengandung dimensi ganda. Pada satu sisi menimbulkan hambatan terhadap perubahan yang dikehendaki oleh UUKK yang bermaksud mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum pada peradilan negara. Pada sisi lain memberikan gambaran bahwa aturan-aturan hukum acara perdata -- yang menghendaki penyelesaian sengketa secara perdamaian di muka sidang pengadilan -- tidak memotivasi warga masyarakat untuk menggunakan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat.



1.2 Ruang Lingkup dan Pemasalahan

1.2.1 Ruang Lingkup

Pada bagian ruang lingkup ini akan dijelaskan tentang beberapa hal yang berkaitan dengan judul disertasi, yaitu tentang "penggunaan pengadilan negeri", "sengketa", dan "sengketa yang berkaitan dengan tanah".

Kata "penggunaan" dalam kamus "Black's Law Dictionary" (1979: 1382) disebut dengan kata "*use*" yang berarti "*act of employing everything*". Yang dimaksud dengan penggunaan pengadilan negeri dalam kajian ini adalah tindakan pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya melalui pengadilan negeri. Tindakan untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan negeri tersebut dalam UUKK dinyatakan bersifat yurisdiksi voluntair (penjelasan pasal 2 ayat 1).

Sengketa merupakan suatu gejala hukum yang bersifat universal yang selalu timbul di dalam setiap bidang kehidupan masyarakat mana pun di dunia ini. Berbagai pengamatan terhadap gejala hukum ini, bahkan memberikan kesan bahwa suatu masyarakat tanpa sengketa menunjukkan suatu masyarakat yang mati. Oleh karena itu sengketa dianggap menjadi bagian dari kehidupan masyarakat (Gluckman, 1973: 2).

Seringkali sengketa disamakan dengan konflik, akan tetapi ada pandangan yang menyatakan bahwa sengketa berbeda dengan konflik. Nader dan Todd (1978: 15) membedakan pengertian *conflict* (perselisihan) dan



dispute (sengketa), bahkan *conflict* (perselisihan) sendiri dapat dibedakan antara *preconflict* (praperselisihan) dan *conflict* (perselisihan). Menurut Nader dan Todd, konflik adalah perselisihan yang hanya melibatkan kedua pihak saja (diadik), sedangkan sengketa adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang sudah bersifat terbuka dan penyelesaiannya melibatkan pihak ketiga. Dalam kajian ini yang dimaksud dengan sengketa adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang sudah bersifat terbuka, yang penyelesaiannya memerlukan bantuan pihak ketiga baik di luar pengadilan maupun di pengadilan (hakim).

Tanah dalam pengertian yang umum adalah permukaan bumi (Saleh, 1977: 10). Dalam kehidupan sehari-hari tanah dikenal dalam wujud yang bermacam-macam seperti: pekarangan, tegalan, sawah, tambak dan sebagainya. Dalam kajian ini tanah hanya dipandang sebagai objek, sehingga istilah sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam kajian ini adalah sengketa yang berobjekkan tanah. Sengketa yang berkaitan dengan tanah ini menarik perhatian berdasarkan beberapa alasan antara lain sebagai berikut:

Pertama, tanah merupakan salah satu faktor penting di dalam kehidupan manusia. Tanah sangat dibutuhkan oleh manusia baik sebagai tempat tinggal, sebagai lahan yang dapat memberikan sumber kehidupan, maupun sebagai



pendukung kepentingan-kepentingan lain. Dalam kehidupan masyarakat "tradisional", karena adanya hubungan yang erat antara manusia atau masyarakat sebagai kesatuan dengan tanah, timbul semacam hubungan yang bersifat "religio-magis" antara keduanya.

Kedua, dalam kehidupan masyarakat pedesaan maupun masyarakat perkotaan, tanah merupakan salah satu faktor kebutuhan yang sangat dominan. Sekarang ini, kebutuhan manusia terhadap tanah makin terasa sebagai akibat pertumbuhan penduduk dan kegiatan ekonomi yang semakin pesat sedangkan luas tanah tidak pernah mengalami perubahan. Kalau toh ada penambahan luas tanah secara reklamasi, jumlahnya tidak terlalu banyak. Bahkan, pada akhir-akhir ini, kasus-kasus sengketa tanah cukup banyak mewarnai kehidupan masyarakat. Berbagai media surat kabar cukup banyak memuat berita-berita tentang terjadinya kasus-kasus sengketa tanah tersebut pada berbagai tempat di dalam masyarakat kita.

Ketiga, sengketa tanah pada dasarnya menyangkut persoalan tentang hak atas tanah yang berkaitan dengan proses seperti "beralih" dan "dialihkan". Yang dimaksud dengan beralih ialah peralihan hak yang terjadi tidak sengaja melainkan karena hukum, misalnya waris. Sedangkan yang dimaksud dialihkan ialah peralihan hak yang terjadi dengan sengaja karena perbuatan hukum tertentu, seperti jual-beli, hibah, dan tukar menukar (Saleh, 1977: 18-19). Masalah ini merupakan suatu gejala



hukum yang sering terjadi di dalam kehidupan masyarakat.

"Ketidakberesan" dan "ketidakwajaran" dalam proses beralih dan dialihkannya hak atas tanah tersebut dapat menjadi penyebab terjadinya sengketa di dalam masyarakat. Hukum agraria nasional menghendaki adanya kepastian hukum mengenai hak atas tanah sebagaimana dinyatakan pasal 18 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Adapun sengketa tanah yang dikaji dalam tulisan ini ialah sengketa tanah yang terjadi di antara warga dalam masyarakat, bukan sengketa tanah yang terjadi karena pembebasan hak atas tanah. Pembatasan ini dilakukan oleh karena sengketa-sengketa tanah yang berkaitan dengan pembebasan tanah itu seringkali ada hubungannya dengan kepentingan-kepentingan yang bersifat umum.

1.2.2 Permasalahan

Ditetapkannya peradilan negara sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa dalam masyarakat pada dasarnya berkaitan dengan upaya untuk mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan negara sebagaimana yang diharapkan undang-undang (penjelasan umum angka 7 UUKK). Akan tetapi undang-undang tersebut juga menyatakan bahwa dalam perkara perdata, penyelesaian sengketa melalui peradilan negara bukanlah suatu keharusan (penjelasan pasal 3 ayat 1). Kondisi demikian tentu saja tidak hanya





menjadi kendala terhadap perubahan untuk mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan negara sebagaimana yang diharapkan oleh undang-undang, tetapi juga berpengaruh terhadap bekerjanya hukum (pengadilan) itu sendiri. Hukum (pengadilan) dapat bekerja atau melaksanakan fungsinya menyelesaikan sengketa apabila digunakan oleh warga masyarakat.

Pengadilan dibentuk tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan struktur kenegaraan, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pengadilan bukanlah lembaga yang terpisah dari kehidupan masyarakat, melainkan harus dipandang sebagai bagian integral dari kehidupan masyarakat. Hartono (1982: 63) berpendapat bahwa hukum tidak dapat dipandang terlepas dari kehidupan masyarakat, oleh karena hukum itu justru ada untuk memenuhi segala kebutuhan sosial, ekonomi, dan kultural masyarakat.

Pengadilan seharusnya merupakan sarana yang dapat dipakai oleh warga masyarakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka. Namun demikian, dalam praktek kehidupan sehari-hari seringkali pihak-pihak yang bersengketa enggan menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka.

Digunakan atau tidak digunakannya pengadilan oleh warga masyarakat bukanlah suatu hal yang kebetulan melainkan merupakan pilihan tindakan warga masyarakat

dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Masalahnya adalah mengapa warga masyarakat enggan menggunakan pengadilan negeri apabila terjadi sengketa di antara mereka? Keengganan warga masyarakat untuk tidak menggunakan pengadilan pada dasarnya harus dipandang sebagai suatu gejala hukum dalam kehidupan masyarakat. Gejala demikian ini merupakan perilaku warga masyarakat yang berkaitan dengan hukum (van Dijk et al, 1985: 451).

Di kalangan para ahli terdapat perbedaan pandangan tentang apa yang mendorong seseorang melakukan pilihan tindakannya. Misalnya, Friedman (1977: 15) menyatakan bahwa bekerjanya pengadilan bergantung pada kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*) yang ada di dalam masyarakat yang bersangkutan yang disebut dengan budaya hukum (*legal culture*). Dengan perkataan lain faktor budayalah yang mempengaruhi pilihan tindakan pihak yang bersengketa untuk menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan negeri dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam masyarakat yang bersangkutan.

Persoalannya adalah apakah faktor budaya memang begitu dominannya dalam mempengaruhi pihak yang bersengketa untuk menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan negeri apabila terjadi sengketa di antara mereka? Pandangan bahwa budaya mempengaruhi pilihan tindakan seseorang berbeda dengan pandangan aliran interaksionisme simbolik yang menyatakan bahwa budaya tidak



menentukan pilihan tindakan manusia. Blumer, misalnya, menyatakan bahwa manusia bertindak berdasarkan makna atas objek (Poloma, 1987: 262-264). Berdasarkan pemikiran tersebut dapat dikatakan bahwa bepekara ke pengadilan atau tidak bukan karena didasarkan pada budaya yang hidup dalam masyarakat tetapi didasarkan makna yang diberikan oleh pihak yang bersengketa atas pengadilan (sebagai objek) itu.

Giddens (1983: 56-57) mempunyai pandangan yang berbeda dari kedua pandangan di muka. Ia mengatakan bahwa budaya tidak selalu mempengaruhi perilaku dan tindakan seseorang. Menurut Giddens, tindakan manusia -- dalam hal ini menyelesaikan sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan itu -- tidak terjadi dengan sendirinya melainkan berkaitan dengan tujuan yang diharapkan berdasarkan alasan tertentu. Akan tetapi alasan-alasan tersebut menurut Giddens (1983: 56-57) tidak selalu berhubungan dengan norma-norma atau kebiasaan tertentu, melainkan berkaitan dengan masalah praktis dalam konteks kehidupan sehari-hari. Hal ini terjadi karena tindakan manusia (pihak yang bersengketa), menurut Giddens, selain memperhatikan norma-norma dan kebiasaan juga ada kebebasan untuk menyimpang dari norma-norma dan kebiasaan tersebut sesuai dengan situasi yang dihadapi. Artinya, dalam konteks (*setting*) tertentu pihak yang bersengketa bertindak sesuai dengan norma-norma dan kebiasaan yang



berlaku, tetapi pada konteks yang lain pihak yang bersengketa dapat bertindak berbeda dengan norma-norma dan kebiasaan yang berlaku.

Bertitik tolak dari berbagai pandangan di muka, maka dapat diasumsikan bahwa digunakan atau tidak digunakannya pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat tidak didasarkan pada sebab yang tunggal. Oleh karena itu, budaya yang hidup dalam masyarakat bersangkutan, makna atas objek (berperkara ke pengadilan), tujuan yang diharapkan dan konsekuensi yang akan dihadapi apabila sengketa itu diselesaikan melalui pengadilan dalam kasus-kasus sengketa tanah dalam masyarakat merupakan hal-hal yang perlu diungkapkan dalam penelitian ini.

Berdasarkan uraian tersebut maka masalah-masalah yang menjadi fokus kajian dalam tulisan ini dirumuskan sebagai berikut:

Pertama, mengapa terjadi sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam kehidupan masyarakat dan seberapa besar peran alat bukti pemilikan hak atas tanah apabila sengketa itu diselesaikan di pengadilan negeri?

Kedua, faktor-faktor apa saja yang mendorong pilihan tindakan pihak yang bersengketa untuk menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan negeri dalam situasi dikotomi berlakunya hukum negara dan hukum adat dalam masyarakat?



Ketiga, bagaimana pandangan pihak yang bersengketa terhadap penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri mengingat penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri semestinya dapat menghasilkan keputusan yang memberikan keadilan bagi pihak yang bersengketa?

Keempat, apa tujuan yang diharapkan dan konsekuensi yang akan dihadapi pihak yang bersengketa, apabila ia menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa tanah yang dihadapi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian-uraian di muka maka tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, mendeskripsikan sebab-sebab terjadinya sengketa tanah dalam masyarakat, dan sejauh mana bukti hak atas tanah yang menjadi objek sengketa memberikan jaminan kepastian hukum pemilikan hak atas tanah bagi pihak yang bersengketa?

Kedua, mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa tanah yang dihadapi dalam situasi pengadilan negeri sebagai salah satu pilihan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat.

Ketiga, mendeskripsikan makna penyelesaian sengketa di pengadilan negeri (berperkara ke pengadilan negeri) dan di luar pengadilan negeri.

Keempat, mendeskripsikan dalam konteks (*settings*)



bagaimana pihak yang bersengketa (aktor) melakukan pilihan tindakan tidak menggunakan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesaian sengketa, dan sebaliknya dalam konteks bagaimana pihak yang bersengketa (aktor) melakukan pilihan tindakan menggunakan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesaian sengketa.

Selain tujuan umum sebagaimana dinyatakan di muka, penelitian ini juga mempunyai tujuan khusus yaitu untuk menemukan konsep-konsep, proposisi, dan teori yang berkaitan dengan penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini bersifat akademik maupun praktis. Secara akademik, penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam pengembangan pemikiran teoretik yang berkaitan dengan penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam suasana dikotomi hukum negara dan hukum adat yang berlaku dalam masyarakat. Secara praktis hasil penelitian ini merupakan masukan bagi pemerintah maupun masyarakat. Bagi pemerintah merupakan masukan dalam (i) menentukan kebijakan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud oleh pasal 19 UUPA, dan (ii) penyusunan hukum acara perdata nasional yang akan datang. Bagi masyarakat, untuk memberikan pemahaman bahwa secara yuridis formal penggunaan pengadilan negeri -- melalui keputusannya -- lebih



menjamin kepastian hukum dalam menyelesaikan suatu sengketa untuk menentukan pemilikan hak atas tanah.



Bab 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA KONSEPTUAL

2.1 Tinjauan Pustaka.

2.1.1 Kedudukan Pengadilan

Salah satu lembaga yang esensial dalam negara yang berdasarkan hukum adalah pengadilan. Di kalangan para pakar hukum pengertian pengadilan masih beragam, dan ada yang menyamakannya dengan istilah peradilan. Andrea, misalnya memberikan pengertian peradilan sebagai organisasi yang diciptakan oleh negara untuk memeriksa dan menyelesaikan sengketa hukum, sedangkan van Kan mengartikannya sebagai pekerjaan hakim atau badan pengadilan (dalam Mertokusumo, 1971: 1). Dalam hal ini, pengertian yang dikemukakan oleh Andrea bahkan menimbulkan kerancuan terhadap istilah peradilan.

Rahardjo (1991: 182) memberikan pengertian yang berbeda antara pengadilan dan peradilan. Peradilan adalah hal yang berkaitan dengan proses mengadili, sedangkan pengadilan adalah salah satu lembaga yang melakukan proses mengadili. Penjelasan umum angka 1 Undang-undang No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum (UUPU) menyatakan bahwa "salah satu lembaga untuk menegakkan kebenaran dan mencapai keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum adalah badan-badan peradilan". Berdasarkan beberapa pengertian pengadilan dan peradilan

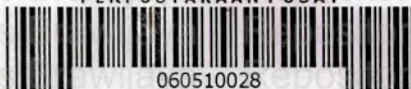


sebagaimana dinyatakan di muka dapat disimpulkan bahwa pengadilan adalah badan atau lembaga yang mempunyai kewenangan untuk mengadili suatu perkara atau sengketa yang terjadi dalam masyarakat.

Dalam struktur kenegaraan, pengadilan berkedudukan sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman yang keberadaannya berdasarkan kekuatan undang-undang. Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang". Penegasan bahwa pengadilan berkedudukan sebagai penyelenggara atau pelaksana kekuasaan kehakiman ini dinyatakan dalam pasal 2 ayat 1 UUKK yang berbunyi sebagai berikut: "penyelenggaraan kekuasaan kehakiman diserahkan pada badan-badan peradilan".

Bertitik tolak dari ketentuan undang-undang tersebut di muka, pengadilan (negeri) merupakan lembaga yang dibentuk oleh negara. Sebagai lembaga yang dibentuk oleh negara maka pengadilan dapat digolongkan sebagai lembaga dalam hukum modern. Weber memberikan pengertian hukum modern sebagai hukum yang proses terbentuknya melalui birokratisasi negara. Penggunaan istilah hukum modern tersebut oleh Weber didasarkan pada perbedaan antara hukum modern dan hukum tradisional. Hukum modern dikatakan bersifat rasional sedangkan hukum tradisional bersifat irasional. Dasar pemikirannya adalah masyarakat modern mencari rasionalitas dan

PERPUSTAKAAN PUSAT



060510028

UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG

dilembagakan oleh birokratisasi negara (Vago, 1981: 39).

Namun demikian, apa yang disebut hukum modern tersebut masih beragam. Di kalangan para ahli pengertian hukum modern itu lebih ditekankan pada pengenalan ciri-cirinya. Misalnya, Galanter (1969: 989; 1966: 168-170) -

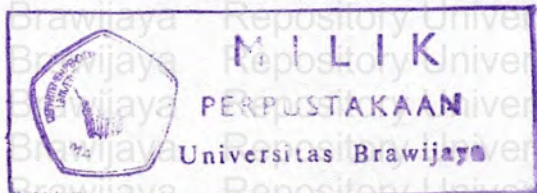
- dengan bertitik tolak dari hukum modern sebagaimana hukum yang berlaku di negara-negara industri --

menyatakan bahwa hukum modern mempunyai ciri tertentu.

Ia berpendapat ada 11 ciri yang dimiliki hukum modern, dan bahwa hukum modern bersifat rasional hanya merupakan salah satu ciri saja dari hukum tersebut. Berbeda dengan pandangan Galanter tersebut, Wignjosoebroto (1986: 15)

menyatakan bahwa hukum modern bersifat formal disamping sifat lainnya yang eksplisit dan dikelola serta ditegakkan oleh organisasi kenegaraan.

Dalam kedudukannya sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman, pengadilan mempunyai kekuasaan menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan (pasal 1 UUKK). Adapun tugas pokok pengadilan adalah menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya (pasal 2 ayat 1). Berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum (baik hukum acara maupun hukum substantif) yang menjadi dasar bekerjanya pengadilan, ada tiga hal mendasar yang menjadi ciri pengadilan sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat yang berbeda dengan lembaga





lain yaitu (i) mempunyai kekuasaan mengadili, (ii) bekerjanya berdasarkan prosedur, dan (iii) putusannya dapat dijalankan secara paksa.

Pertama, pengadilan mempunyai kekuasaan mengadili. Dalam kehidupan masyarakat kita lembaga yang diberi kekuasaan oleh negara untuk mengadili adalah pengadilan. Kekuasaan mengadili ini hanya diberikan kepada pengadilan atau badan peradilan negara. Undang-undang tidak memperkenankan adanya badan-badan peradilan yang dilakukan oleh bukan badan peradilan negara (penjelasan pasal 3 UUKK). Dalam menjalankan tugasnya, pengadilan mempunyai kekuasaan yang istimewa yaitu kekuasaan yang merdeka.

Adanya kekuasaan yang merdeka yang dimiliki pengadilan tersebut dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Yang dimaksud dengan kekuasaan yang merdeka menurut penjelasan pasal 24 dan 25 UUD 1945 adalah terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Akan tetapi pengertian kekuasaan yang merdeka itu oleh UUKK diperluas yaitu tidak sekedar terlepas dari pengaruh pemerintah seperti penjelasan UUD 1945. UUKK memberikan pengertian kekuasaan yang merdeka adalah bebas dari campur tangan kekuasaan negara lainnya, bebas dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra judiciil (penjelasan pasal 1).

Aji (1985: 20) menyebutkan kekuasaan yang merdeka yang dimiliki pengadilan itu dengan istilah "peradilan



yang bebas". Ia berpendapat bahwa kebebasan tersebut mengandung pengertian bebas dari campur tangan badan-badan lain, baik dari eksekutif maupun legislatif. Akan tetapi kebebasan yang dimiliki pengadilan tersebut menurut Aji tidak berarti hakim boleh bertindak sewenang-wenang. Gautama (1983: 5-20) menyatakan bahwa dalam pengadilan yang bebas, negara dan perorangan sama rata kedudukannya dalam memperoleh keadilan. Oleh karena itu pengadilan memberikan perlindungan yang semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan walaupun hal tersebut dilakukan alat negara.

Ketentuan perundang-undangan yang menyatakan bahwa pengadilan mempunyai kekuasaan yang merdeka sebagaimana dinyatakan di muka memberikan gambaran adanya otonomi pengadilan dalam arti pengadilan terlepas dari pengaruh eksekutif maupun legislatif. Dalam hal ini tampak adanya suasana hukum yang otonom. Nonet dan Selznick (1978: 53-54) menyatakan bahwa hukum otonom (*autonomous law*) mempunyai empat ciri pokok yaitu: (i) hukum dipisahkan dari politik, yang menyatakan kebebasan pengadilan, (ii) tata hukum mendukung model aturan, (iii) prosedur adalah inti dari hukum, yang menekankan keteraturan dan keadilan tetapi bukan keadilan substantif, (iv) menekankan kepatuhan pada aturan hukum positif. Ciri-ciri hukum yang otonom tersebut hampir serupa dengan ciri-ciri yang dimiliki oleh apa yang disebut hukum



formal rasional (Teubner, 1983: 288).

Namun demikian apakah benar pengadilan itu merupakan lembaga yang otonom terlepas dari pengaruh eksekutif? Kekuasaan yang merdeka yang dimiliki pengadilan tersebut tampaknya hanya "terbatas" pada kewenangan mengadili saja. Pada bidang yang lain -- seperti organisasi, administrasi, dan finansial -- berada di bawah pengaruh pemerintah atau eksekutif. Hal tersebut dapat dibaca dalam berbagai perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadilan. Dalam pasal 11 UUKK dinyatakan bahwa badan-badan peradilan yang melakukan peradilan tersebut pada pasal 10 ayat 1, organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.

Kekuasaan yang merdeka namun terbatas yang dimiliki pengadilan tersebut dipertegas lagi oleh UUPU. Pasal 5 ayat 1 UUPU menyatakan bahwa pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedangkan pasal 5 ayat 2 nya menyatakan bahwa pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan pengadilan dilakukan oleh Menteri Kehakiman. Ketentuan-ketentuan serupa dapat dibaca pada pasal 7 ayat 2 Undang-undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan pasal 5 ayat 2 Undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan seperti disebutkan di muka memberikan gambaran adanya



penyimpangan terhadap pengertian kekuasaan yang merdeka sebagaimana yang dimaksud oleh UUD 1945. Adanya ketentuan bahwa pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dilakukan oleh Menteri Kehakiman juga menimbulkan dualisme dalam pembinaan pengadilan, yaitu di satu pihak dilakukan oleh Mahkamah Agung dan di lain pihak dilakukan oleh Departemen Kehakiman. Dalam situasi demikian bagi pengadilan (hakim) sulit untuk melepaskan diri dari pengaruh eksekutif. Dengan perkataan lain kekuasaan yang merdeka sebagaimana yang dimaksud oleh UUD 1945 belum dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

Kedua, pengadilan bekerja berdasarkan prosedur. Pengadilan tentu akan menerapkan prosedur-prosedur yang telah ditetapkan dalam menangani suatu perkara yang dihadapinya. Ketentuan pasal 2 ayat 1 UUKK menyatakan bahwa tugas pokok pengadilan "menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya". Ketentuan tersebut menunjukkan proses suatu perkara apabila diselesaikan melalui pengadilan. Hukum (acara) mengatur bagaimana tahapan-tahapan yang harus dilalui dan dilakukan dalam proses berperkara melalui pengadilan seperti pemeriksaan di muka sidang, pembuktian, dan putusan hakim. Dengan perkataan lain ada prosedur-prosedur yang harus dilakukan dalam proses penyelesaian perkara di pengadilan yang berbeda dengan penyelesaian sengketa di



luar pengadilan (Bohannon, 1987: 47).

Bekerjanya pengadilan yang didasarkan pada prosedur, menurut Weber, merupakan hukum atau sistem hukum yang didasarkan pada rasionalitas formal. Salah satu ciri hukum atau sistem hukum yang didasarkan pada rasionalitas formal ialah pembuatan dan penerapannya berdasarkan prosedur formal dan pembuktiannya secara rasional (Weber, 1954: 63; Adrenski, 1987: 91-92; Vago, 1981: 39). Berperkara ke pengadilan (ajudikasi) pada dasarnya mengandung pengertian yang bersangkutan menggunakan hukum yang formal dan rasional. Cara demikian, menurut Weber, berbeda dengan pengadilan lain seperti pengadilan kadi. Pengadilan kadi didasarkan pada persepsi keagamaan dan kurang mengikuti aturan prosedural, sedangkan pengadilan rasional didasarkan pada prinsip birokrasi (Aubert, 1969: 155; Vago, 1981: 39). Suatu sistem hukum yang didasarkan pada prinsip birokrasi menurut Galanter (1966: 168-170) menekankan pada ketaatan pada prosedur-prosedur yang telah ditentukan untuk setiap perkara dan setiap putusan perkara dilakukan menurut aturan-aturan tertentu. Dalam konsep hukum otonom (*autonomous law*), prosedur adalah inti dari hukum (Nonet dan Selznick, 1978: 53-54).

Ketiga, putusan pengadilan dapat dijalankan secara paksa. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan akan menghasilkan suatu putusan atau *vonis*. Pada prinsipnya dalam perkara perdata isi putusan pengadilan harus



ditaati oleh pihak-pihak yang bersengketa. Namun demikian, apabila putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*) tidak ditaati secara sukarela, maka putusan tersebut dapat dijalankan secara paksa (Subekti, 1982: 124). Agar putusan pengadilan dapat dijamin pelaksanaannya sudah diatur dalam undang-undang dan sudah ditentukan siapa yang harus melaksanakannya.

UUKK menyatakan bahwa dalam perkara perdata pelaksanaan putusan pengadilan dilakukan oleh panitera dan jurusita dan dipimpin oleh ketua pengadilan (pasal 33 ayat 3), sedangkan dalam perkara pidana dilaksanakan oleh jaksa (pasal 33 ayat 1). Dalam situasi tertentu pengadilan dapat meminta bantuan alat-alat kekuasaan negara seperti polisi. Meminta bantuan kepolisian ini tidak diatur dalam UUKK maupun H.I.R tetapi diatur dalam pasal 1033 Rv yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

"Jikalau putusan Hakim yang memerintahkan pengosongan suatu barang yang tidak bergerak, tidak dipenuhi oleh orang yang dihukum, maka Ketua akan memerintahkan dengan surat kepada seorang jurusita supaya dengan bantuannya alat kekuasaan Negara, barang itu dikosongkan oleh orang yang dihukum serta keluarganya dan segala barang kepunyaannya". (Sutanto dan Oeripkartawinata, 1995: 138)

Putusan pengadilan yang dapat dijalankan secara paksa tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan memberikan kepastian kepada



masyarakat khususnya bagi pihak-pihak yang bersengketa sehingga menimbulkan apa yang disebut kepastian karena hukum (Utrecht, 1957: 22). Kepastian hukum semacam ini dalam penyelesaian suatu sengketa mempunyai arti penting bagi pihak-pihak yang bersengketa yaitu tentang siapa yang mempunyai hak terhadap objek yang dipersengketakan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan tidak hanya memberikan kepastian hukum tetapi juga untuk memperoleh keadilan.

Putusan yang dapat dijalankan secara paksa menunjukkan suatu ciri khas penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang didasarkan pada hukum negara, yang berbeda dengan penyelesaian sengketa berdasarkan hukum adat. Dalam kehidupan masyarakat yang didasarkan pada hukum adat, manusia sama sekali bukan individu yang terasing yang mementingkan diri pribadinya saja (Supomo, 1970: 10-11). Penyelesaian sengketa berdasarkan hukum adat berorientasi kepada tercapainya perdamaian dan keselarasan dalam kehidupan masyarakat. Dalam hukum adat penyelesaian sengketa pada prinsipnya berupaya untuk memulihkan hubungan-hubungan yang terganggu agar tercipta perdamaian dan keselarasan dalam kehidupan masyarakat, dan pentaatan terhadap apa yang telah dicapai dalam perdamaian tersebut didasarkan secara sukarela.

2.1.2 Penghapusan Badan Peradilan di luar Peradilan Negara dan Fungsi Hukum dalam Masyarakat

Diberlakukannya UUKK tidak hanya sekedar merupakan



induk dan kerangka umum yang meletakkan dasar dan asas-asas peradilan serta pedoman bagi lingkungan peradilan sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan umum angka 3 nya, tetapi juga bermaksud melakukan perubahan yang berkaitan dengan badan peradilan itu sendiri. Ada dua perubahan mendasar yang ingin dicapai dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut.

Pertama, adalah perubahan dalam bidang kelembagaan berupa dihapuskannya badan peradilan di luar badan peradilan negara. Sesungguhnya penghapusan berbagai badan peradilan peninggalan jaman kolonial Belanda itu -- sejak Indonesia merdeka -- telah dimulai dengan diundangkannya Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1951. Ada berbagai badan peradilan yang telah dihapus oleh undang-undang darurat tersebut kecuali badan peradilan swapraja dan adat. Perubahan ini pada dasarnya berkaitan dengan aspek ideologis dan politis sebagai konsekuensi dari terbentuknya negara kesatuan Republik Indonesia terlepas dari kekuasaan kolonial yang meninggalkan pluralisme badan peradilan. Dilihat dari aspek politis dan ideologis adanya pluralisme badan peradilan di luar badan peradilan negara dalam negara kesatuan dianggap sudah tidak cocok lagi.

Kedua, adalah perubahan yang diharapkan terhadap warga masyarakat. Mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada badan peradilan negara (penjelasan umum



angka 7 UUKK) mengandung maksud mengarahkan perilaku warga masyarakat dalam penyelesaian sengketa yang terjadi berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum negara. Akan tetapi perubahan yang diharapkan tersebut sangat tergantung pada warga masyarakat, mengingat undang-undang membolehkan penyelesaian perkara di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui wasit.

Penghapusan badan peradilan di luar peradilan negara dan mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada badan peradilan negara sebagaimana dinyatakan dalam UUKK merupakan perubahan yang direncanakan (*planned-change*) dalam rangka pembangunan hukum nasional. Keinginan untuk melakukan perubahan sebagaimana tersebut di muka pada hakikatnya merupakan suatu refleksi dari kebutuhan masyarakat Indonesia sebagai suatu bangsa. Penghapusan badan peradilan di luar peradilan negara di samping mengandung aspek politis dan ideologis sebagaimana dinyatakan di muka, seperti Pengadilan Adat sebagai badan peradilan yang mengandung nuansa kultural dan bersifat lokal, juga sudah tidak sesuai lagi dengan tata kehidupan bangsa Indonesia sebagai satu bangsa. Dalam negara nasional, hukum tidak lagi merupakan bagian integral kehidupan kultural rakyat tetapi merupakan bidang kehidupan yang khusus dengan struktur, fungsi, dan prosedur yang keefektifannya memerlukan penanganan dan kemahiran profesional (Wignjosoebroto (tt: 2).



Bertitik tolak dari perubahan yang direncanakan sebagaimana dinyatakan di muka menunjukkan bahwa hukum berfungsi sebagai sarana perubahan dalam masyarakat. Hal tersebut juga memberikan gambaran bahwa hukum mempunyai fungsi yang penting dalam kehidupan masyarakat yakni untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Fungsi hukum pada dasarnya berkaitan erat dengan harapan-harapan dan tujuan-tujuan yang diinginkan oleh warga masyarakat secara keseluruhan.

Di kalangan para ahli ada berbagai pandangan yang berbeda tentang fungsi hukum dalam masyarakat. Hoebel (1968: 275) merumuskan adanya empat fungsi hukum dalam masyarakat yaitu: (i) untuk menjelaskan hubungan-hubungan di antara anggota suatu masyarakat, yaitu menjelaskan aktifitas-aktifitas apa yang dibolehkan dan dilarang oleh hukum, (ii) sebagai pengatur alokasi kekuasaan (otoritas) dan penentu siapa yang boleh melaksanakan pemaksaan fisik yang diakui oleh masyarakat, termasuk pemilihan bentuk-bentuk sanksi fisik yang paling efektif untuk mencapai tujuan sosial (masyarakat), (iii) sebagai sarana penyelesaian kasus-kasus sengketa yang timbul dan (iv) sebagai penjelas kembali hubungan-hubungan antara individu dan kelompok sesuai dengan perubahan-perubahan kondisi kehidupan.

Fungsi-fungsi hukum seperti dikemukakan Hoebel tersebut pada dasarnya merupakan fungsi hukum sebagai



kontrol sosial yaitu untuk mempertahankan pola-pola hubungan sosial dan norma-norma yang ada dalam masyarakat bersangkutan. Menurut Selznick (1969: 8) fungsi hukum dalam arti sebagai kontrol sosial itu merupakan fungsi hukum yang bersifat elementer. Dalam hal ini hukum hanya berfungsi untuk menjaga ketenteraman, menyelesaikan sengketa dan menindas pembangkangan.

Apabila hukum hanya berfungsi sebagai kontrol sosial maka fungsi hukum yang demikian itu bagi suatu masyarakat yang sedang membangun tidak cukup lengkap, sebab apabila hukum hanya berfungsi seperti demikian maka yang diharapkan hanyalah sekedar terwujudnya ketertiban dalam kehidupan masyarakat, belum mengarah pada hukum yang berfungsi untuk melakukan perubahan-perubahan sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat. Hukum dikatakan berfungsi sebagai sarana perubahan sosial bilamana hukum itu digunakan secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan (Rahardjo, 1983: 146).

Keinginan terjadinya perubahan-perubahan dalam masyarakat -- khususnya di negara-negara yang sedang berkembang -- merupakan tuntutan masyarakat sebagai akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat yang sedang



berkembang tidak hanya sekedar ingin melakukan perubahan-perubahan saja, tetapi juga timbul kecenderungan untuk mempercepat lajunya perubahan-perubahan dalam segala aspek kehidupan masyarakat untuk mengejar ketinggalan-ketinggalannya dari masyarakat yang sudah maju.

Dalam proses pembangunan sebagaimana tersebut di muka, maka fungsi hukum tidak hanya mengarah pada terciptanya ketertiban saja melainkan juga diperlukan sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang dicita-citakan. Ketertiban dalam kehidupan masyarakat yang sedang membangun tetap diperlukan agar kehidupan masyarakat tetap terkendali, akan tetapi ada berbagai masalah dalam pembangunan yang memerlukan sarana hukum untuk mencapainya.

Indonesia adalah negara yang tergolong sebagai negara yang sedang berkembang, sehingga di sini hukum tidak hanya berfungsi sebagai kontrol masyarakat tetapi juga sebagai sarana perubahan dalam masyarakat. Hukum sebagai sarana perubahan dalam masyarakat diakui oleh Mochtar Kusumaatmadja (1976: 1-13) sebagai pendirian pemerintah. Hal tersebut didasarkan pada dua pertimbangan, yaitu (i) pemerintah menginginkan dan bahkan mutlak memerlukan keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan, dan (ii) hukum sebagai kaidah atau peraturan hukum bisa berfungsi sebagai alat



pengatur atau sarana penyaluran kegiatan warga masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Pandangan yang lebih luas tentang fungsi hukum dalam negara yang sedang berkembang dikemukakan oleh Nader dan Todd (1978: 2). Ia memandang hukum sebagai alat perekayasa sosial (*social engeneering*) hanya merupakan salah satu saja dari fungsi hukum. Dalam negara berkembang ada fungsi-fungsi hukum lainnya seperti sebagai alat pengikat atau pengkonsolidasi gerakan nasionalis (*consolidating nationalist movements*), sebagai alat penghomogenisasi atau pemersatu kelompok masyarakat yang masih heterogen (*homogenizing heterogeneous populations*), dan sebagai alat untuk memperkuat kedudukan kekuasaan (*entrenching power positions*).

Dalam negara yang sudah maju atau disebut juga negara kemakmuran fungsi hukum juga mengalami perkembangan. Teubner (1986: 6-7), misalnya, menyatakan bahwa dalam negara-negara yang digolongkan sebagai negara kemakmuran (*welfare state*) terjadi perkembangan fungsi hukum, yakni tidak hanya yang bersifat pencegahan (*prevention*) tetapi berkembang ke arah bersifat promosi (*promotion*). Bagaimana gambaran fungsi hukum dalam negara kemakmuran dinyatakan oleh Aubert (1986: 30-32) sebagai berikut: (i) hukum sebagai alat kontrol melalui penerapan sanksi, (ii) hukum sebagai alat untuk menjamin



harapan-harapan dan mempromosikan prediktabilitas dalam bidang perdagangan dan bidang-bidang kehidupan yang lain, (iii) hukum digunakan pemerintah sebagai pelindung untuk melawan kritik.

Berbeda dengan pandangan-pandangan di muka yang mengaitkan dengan perkembangan masyarakatnya, Nonet dan Selznick (1978: 14) mengaitkan fungsi hukum dengan tipe hukum yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Nonet dan Selznick membedakan tipe atau model hukum yang ada dalam masyarakat dalam tiga tipe yaitu hukum (1) represif, (ii) otonom, dan (iii) responsif. Masing-masing tipe hukum tersebut mempunyai fungsi yang berbeda. Berdasarkan tiga tipe atau model hukum tersebut Nonet dan Selznick menyebutkan adanya tiga fungsi hukum yaitu: (i) sebagai alat untuk menekan (hukum represif), (ii) sebagai alat untuk mengurangi penekanan dan melindungi integritasnya (hukum otonom), dan (iii) sebagai fasilitator untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat (hukum responsif).

Perbedaan fungsi hukum sebagaimana tersebut di muka menunjukkan perbedaan kebutuhan masyarakat terhadap hukum. Fungsi hukum mengalami perkembangan sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Perkembangan fungsi hukum sebagaimana tersebut di muka menunjukkan adanya hubungan yang erat antara hukum dan masyarakat. Hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakatnya. Fungsi hukum dalam suatu masyarakat



sebenarnya mencerminkan kebutuhan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Oleh karena hukum itu diciptakan oleh masyarakat sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan oleh masyarakat yang bersangkutan.

Walaupun hukum berfungsi sebagai sarana perubahan dalam masyarakat, tetapi hal itu tidaklah berarti bahwa hukum itu sendiri tidak mengalami perubahan. Adanya berbagai fungsi hukum yang berbeda sebagaimana dinyatakan di muka memberikan gambaran bahwa hukum itu memang mengalami perkembangan dan perubahan. Perubahan hukum dan masyarakat itu sebenarnya bersifat resiprokal. Perubahan hukum tersebut dapat dilihat dari dua dimensi, yaitu: (i) evolusi perkembangan secara substantif dan (ii) teknik perubahannya.

Pertama, evolusi perkembangannya. Dilihat dari evolusi perkembangannya secara substantif, dapat dijelaskan dari teori hukum Nonet dan Selznick disatu pihak, dan teori Luhmann dan Habermas dilain pihak. Nonet dan Selznick mengemukakan bahwa hukum itu berkembang secara evolusionis dari tingkat represif, otonom, dan responsif. Luhmann dan Habermas memberikan gambaran perkembangan hukum berdasarkan perkembangan masyarakatnya. Luhmann membagi perkembangan masyarakat dalam tiga tingkatan yaitu: segmentasi, stratifikasi, dan masyarakat yang dibedakan secara fungsional, sedangkan Habermas membagi perkembangan masyarakat juga dalam tiga tingkatan yaitu: pre-konvensional,



konvensional, dan post-konvensional. Masing-masing tingkatan masyarakat tersebut, menurut Luhmann dan Habermas mempunyai tipe hukum yang berbeda.

Namun demikian, apa yang menyebabkan terjadinya perkembangan hukum tersebut menurut mereka berbeda. Nonet dan Selznick menyatakan bahwa hukum berkembang karena faktor internal yang disebut dengan istilah "dinamika internal" (*internal dynamics*), sedangkan Luhmann dan Habermas menyatakan bahwa hukum berkembang karena pengaruh faktor eksternal yang oleh Luhmann disebut dengan istilah "kesesuaian prinsip-prinsip organisasional" (*congruence of organizational principles*) dan oleh Habermas disebut dengan istilah "kompleksitas yang memadai secara sosial" (*socially adequate complexity*) (Teubner, 1983: 243-264).

Pemikiran tentang penyebab terjadinya perkembangan hukum di muka tampaknya melihat hukum dan masyarakat dari sudut pandang yang berbeda tanpa melihat hubungan timbal balik antara keduanya. Perkembangan hukum dan masyarakat pada dasarnya dapat bersifat resiprokal atau timbal balik. Dalam masyarakat yang sedang berkembang misalnya, perkembangan hukum dapat terjadi karena dua sebab. Pertama, hukum berkembang atau mengalami perubahan karena masyarakatnya mengalami perkembangan atau perubahan. Di Indonesia, dihapusnya beberapa hukum produk kolonial disebabkan karena hukum kolonial tersebut tidak sesuai lagi dengan kehidupan bangsa



Indonesia sebagai suatu bangsa dalam negara kesatuan. Kedua, sebagai negara yang sedang berkembang seperti halnya Indonesia, seringkali pembentuk undang-undang menciptakan hukum (baru) sebagai sarana untuk melakukan perubahan dalam masyarakat. Dalam hal ini terjadi perkembangan hukum yang semata-mata sebagai sarana kontrol sosial menjadi hukum sebagai sarana perubahan bagi masyarakat. Demikian pula perkembangan dari hukum otonom ke responsif, misalnya, tidak akan terjadi dengan sendirinya tanpa melihat kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Hukum diciptakan bukan untuk kepentingan hukum itu sendiri tapi untuk kepentingan masyarakat.

Kedua, teknik perubahannya. Dilihat dari teknik perubahannya, perubahan dapat terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung berupa pembentukan lembaga-lembaga tertentu, sedangkan secara tidak langsung berupa terbentuknya suatu undang-undang atau peraturan (Dror, 1971: 36-39).

Selanjutnya Dror mengatakan bahwa ada tiga organ yang dapat menimbulkan perubahan-perubahan dalam bidang hukum yaitu (i) badan legislatif, (ii) badan penerap hukum, dan (iii) badan yang melaksanakan dan menggunakan hukum. Badan legislatif bertugas untuk mengundang hukum tertulis, pengadilan bertugas untuk menerapkan hukum, kejaksaan dan kepolisian bertugas untuk menegakkan hukum.

UUKK merupakan salah satu contoh mengenai hukum



yang dihasilkan badan legislatif bersama eksekutif. Menghapus badan peradilan di luar badan peradilan negara dan mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum ke pengadilan negara sebagaimana yang dimaksud dalam UUKK tersebut pada dasarnya merupakan kebijakan politik melalui lembaga atau institusi politik (Dewan Perwakilan Rakyat) sejalan dengan perkembangan masyarakat Indonesia sebagai suatu bangsa. Pembentuk undang-undang memandang adanya lembaga peradilan di luar peradilan negara, seperti peradilan adat, dipandang sudah tidak sesuai dengan tata kehidupan bangsa Indonesia dalam negara kesatuan. Kebijakan menghapus berbagai macam peradilan di luar peradilan negara -- yang dilaksanakan dengan melalui berbagai keputusan pemerintah -- dimaksudkan agar peradilan negara menjadi satu-satunya lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Kebijakan politik ini membawa konsekuensi adanya sentralisme hukum (*legal centralism*) (Galanter, 1981: 1). Kondisi demikian menimbulkan konsekuensi bahwa keadilan -- secara yuridis -- hanya diperoleh melalui lembaga peradilan yang diselenggarakan oleh negara.

Terjadinya sentralisme hukum ini mengandung keuntungan dan sekaligus dapat menimbulkan kesulitan. Pertama, keuntungan yang diperoleh bersifat ideologis. Artinya, dengan dihapusnya berbagai badan peradilan di luar peradilan negara maka dalam suasana negara kesatuan terjadi unifikasi ke dalam lembaga peradilan negara.



Kedua, sentralisme hukum ini dapat menimbulkan semakin banyaknya perkara-perkara yang masuk ke lembaga peradilan, baik di tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, maupun Mahkamah Agung. Banyaknya jumlah perkara yang masuk akan menambah beban pengadilan untuk menyelesaikannya. Dalam kondisi demikian, terjadinya kelambatan penyelesaian perkara sangat dimungkinkan apabila tidak didukung oleh jumlah hakim yang cukup serta sarana lainnya yang memadai. Munculnya keluhan-keluhan mengenai terlambatnya penyelesaian perkara beberapa tahun belakangan ini tidak terlepas dari pengaruh sentralisme hukum ini.

Berkaitan dengan hukum yang berfungsi sebagai sarana perubahan dalam masyarakat, apakah dengan sendirinya terjadi perubahan dalam kehidupan masyarakat? Demikian halnya, apakah dengan dinyatakannya pengadilan negara sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa dalam masyarakat, dapat mendorong warga masyarakat untuk menggunakan pengadilan itu dalam menyelesaikan sengketa yang mereka hadapi? Dalam praktek, beberapa undang-undang yang telah diberlakukan, di beberapa tempat, ternyata tidak menimbulkan perubahan apa-apa dalam perilaku warga masyarakat. Undang-undang No. 2 tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil pertanian, misalnya, sekalipun undang-undang tersebut diundangkan sudah cukup lama, ternyata perjanjian bagi hasil di kalangan masyarakat pedesaan masih saja



0500028

45

didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat (Munir, 1994: 16-18).

Kadaan tersebut menunjukkan bahwa fungsi hukum sebagai sarana perubahan dalam masyarakat seringkali dihadapkan dengan keterbatasan-keterbatasan. Hukum sebagai sarana perubahan dikatakan tidak dapat menimbulkan perubahan dalam masyarakat, bilamana hukum tersebut hanya berpengaruh pada sebagian kecil masyarakat saja (Nagel, 1970: 11).

Apa yang dikemukakan oleh Nagel tersebut belum memberikan gambaran yang jelas. Untuk memahami pengaruh hukum terhadap perubahan dalam masyarakat kiranya pandangan Friedman (1986: 17) perlu menjadi perhatian. Menurut Friedman, keberhasilan hukum sebagai sarana perubahan itu tergantung pada perubahan budaya hukum dalam masyarakat yang bersangkutan, yaitu perubahan-perubahan mengenai nilai-nilai dan sikap-sikap masyarakat terhadap hukum tersebut. Artinya, hukum sebagai sarana perubahan dikatakan dapat merubah masyarakat bilamana dalam kehidupan masyarakat terjadi perubahan sikap-sikap, nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat sesuai dengan hukum yang bersangkutan. Dalam kehidupan masyarakat, warga masyarakat itu mempunyai kebutuhan dan juga permintaan-permintaan atau tuntutan-tuntutan. Akan tetapi pemenuhan kebutuhan dan tuntutan tersebut kadang-kadang memerlukan proses hukum, kadang-kadang tidak. Hal tersebut tergantung pada budayanya,



yaitu nilai-nilai dan sikap-sikapnya (Friedman, 1977: 15).

Adanya perbedaan-perbedaan mengenai fungsi hukum sebagaimana tersebut di muka menunjukkan perbedaan kebutuhan masyarakat terhadap hukum. Fungsi hukum mengalami perkembangan sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Perkembangan fungsi hukum sebagaimana tersebut di muka menunjukkan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakatnya. A. De Wild sebagai penganut aliran rasionalisme kritis (*Kritisch Rationalisme*) di negeri Belanda menyatakan bahwa hukum merupakan perilaku manusia yang dapat diamati (van Dijk et al, 1985: 452). Oleh karena itu, dilihat dari sudut pandang ilmu pengetahuan hukum empiris (*empirische rechtswetenschap*) kajian terhadap hukum tidak hanya menyangkut aspek normatif belaka akan tetapi hukum dapat dikaji dari aspek empiriknya, yaitu bagaimana hukum itu senyatanya dalam kehidupan masyarakat.

2.1.3 Kesadaran Hukum Masyarakat

Kesadaran hukum pada dasarnya merupakan suatu konsepsi yang abstrak. Rahardjo (1975: 75-76) memberikan pengertian kesadaran hukum sebagai kesadaran masyarakat untuk menerima dan menjalankan hukum sesuai dengan rasio pembentukannya. Mertokusumo (1981: 3) memberikan pengertian kesadaran hukum sebagai kesadaran tentang apa yang seyogyanya dilakukan atau perbuat atau seyogyanya

tidak dilakukan atau berbuat terutama terhadap orang lain. Sekalipun kedua pengertian kesadaran hukum tersebut dirumuskan secara berbeda akan tetapi keduanya memberikan penekanan terhadap hal yang hampir sama ialah aspek pelaksanaan atau penggunaannya.

Simposium nasional dengan tema *Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Masa Transisi* yang dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) di Jakarta pada tahun 1975 dalam kesimpulannya menyatakan bahwa kesadaran hukum itu mencakup tiga hal yaitu: (i) pengetahuan terhadap hukum, (ii) penghayatan fungsi hukum, dan (iii) ketaatan terhadap hukum. Kesimpulan simposium tersebut pada dasarnya bukan pengertian mengenai kesadaran hukum akan tetapi lebih cocok merupakan unsur-unsur dan atau suatu proses agar orang sadar terhadap hukum.

Berdasarkan kesimpulan simposium di muka, jelaslah bahwa salah satu unsur dalam proses agar orang sadar terhadap hukum adalah adanya pengetahuan terhadap hukum yang bersangkutan. Kata "*sadar*" mengandung pengertian "*tahu dan memahami*". Dengan demikian mengetahui dan memahami suatu hukum merupakan unsur penting dalam proses penataan hukum tersebut. Kesadaran hukum merupakan hasil dari serangkaian proses hubungan yang saling berkaitan antara ketiga unsur tadi. Mula-mula orang harus mengetahui hukum, kemudian memahami hukum tersebut, dan akhirnya menaati atau mematuhi hukum



tersebut.

Sebagaimana dinyatakan di muka, pengetahuan terhadap hukum merupakan unsur atau proses awal yang penting agar timbul kesadaran masyarakat terhadap hukum. Pengetahuan terhadap hukum tidak berarti hanya sekedar tahu terhadap hukum tersebut, tetapi mengetahui apa saja yang diatur, apa yang dilarang, dan apa yang seharusnya dilakukan menurut hukum tersebut. Tanpa adanya pengetahuan mengenai hukum, adalah sulit mengharapkan orang untuk memahami fungsi hukum dan juga sulit mengharapkan orang untuk mentaati hukum tersebut, dan pada akhirnya adalah sulit mewujudkan kesadaran masyarakat terhadap hukum. Akan tetapi pengetahuan dan pemahaman terhadap hukum belum tentu menimbulkan kesadaran masyarakat terhadap hukum apabila hukum tersebut tidak dipatuhi atau ditaati oleh warga masyarakat. Menurut Kutchinski kesadaran masyarakat terhadap hukum baru terwujud dalam pola perilaku hukum (*legal behaviour*) warga masyarakat sesuai dengan hukum yang berlaku (Soekanto, 1982: 159).

Berkaitan dengan kesadaran hukum masyarakat, salah satu kelemahan yang sering terjadi dalam masyarakat ialah tidak adanya komunikasi hukum, padahal pengetahuan dan pemahaman hukum justru sangat memerlukan komunikasi hukum. Menurut Friedman (1977: 56) komunikasi hukum merupakan persyaratan pokok dari sistem hukum. Tiada seorangpun dapat berperilaku menurut hukum kalau ia



tidak mengetahui apa isi atau apa yang diatur oleh hukum itu. Komunikasi hukum mempunyai tujuan tertentu yang diharapkan, yaitu untuk menciptakan pengertian bersama agar terjadi perubahan pikiran, sikap atau perilaku (Soekanto, 1985: 18).

Dalam kehidupan masyarakat komunikasi hukum berkaitan dengan proses sosialisasi. Pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan hukum merupakan hal penting bagi setiap anggota masyarakat dalam proses sosialisasi. Burn (1987: 418) menyatakan pengetahuan warga masyarakat terhadap aturan-aturan merupakan persyaratan pokok agar interaksi sosial bisa berlangsung secara efektif. Dengan demikian, diharapkan orang berperilaku sesuai dengan ketentuan yang diatur oleh hukum. Proses sosialisasi hukum sangat diperlukan agar warga masyarakat berperilaku sebagaimana yang diharapkan oleh hukum. Berlakunya asas hukum yang menyatakan bahwa "setiap orang dianggap tahu undang-undang atau hukum yang berlaku" pada dasarnya kurang memadai apabila ditinjau dari usaha mewujudkan kesadaran hukum masyarakat. Penundaan berlakunya Undang-undang No. 14 tahun 1992 dalam bidang lalu lintas yang diikuti dengan penyuluhan hukum sebagai manifestasi dari komunikasi dan sosialisasi hukum merupakan suatu contoh aktual yang menunjukkan betapa pentingnya komunikasi dan sosialisasi hukum dalam usaha untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat.



Problem kesadaran hukum masyarakat baru muncul bilamana hukum sebagai sarana perubahan dalam masyarakat tersebut tidak ditaati oleh warga masyarakat. Soekanto (1982: 145) menyatakan bahwa awal masalah kesadaran hukum timbul dalam proses penerapan hukum positif tertulis. Hal itu terjadi karena adanya ketidaksesuaian antara dasar sahnya hukum dengan kenyataan-kenyataan dipatuhi atau tidak dipatuhinya hukum positif. Oleh karena itu, dalam realitas sosial seringkali terjadi adanya ungkapan hukum positif tidak dipatuhi oleh warga masyarakat. Dalam kehidupan masyarakat bernegara, peran pemerintah (bersama lembaga legislatif) dalam mengatur kehidupan masyarakat dengan cara mengganti atau menciptakan hukum yang baru sangat besar. Mengganti hukum lama yang sudah berakar dalam kehidupan masyarakat dengan hukum yang baru pada dasarnya berkaitan dengan adanya perubahan yang dikehendaki dalam kehidupan masyarakat. Setiap perubahan dalam bidang hukum tentunya berkaitan dengan pengetahuan, pemahaman, dan ketaatan warga masyarakat terhadap hukum baru yang diberlakukan tersebut.

Berlakunya hukum baru yang diciptakan oleh negara sebagai sarana perubahan dalam masyarakat seringkali dihadapkan pada kenyataan perilaku warga masyarakat yang masih berorientasi pada hukum yang lama. Kondisi demikian menimbulkan orientasi perilaku yang berbeda dalam kehidupan masyarakat, dan hal tersebut dapat

PERPUSTAKAAN
Universitas Brawijaya



dikaji dari dua aspek, yaitu kebiasaan dalam kehidupan masyarakat dan kaidah-kaidah hukumnya.

Pertama, pada satu sisi, hukum negara yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang dan ditopang oleh kekuatan struktur dalam realitasnya seringkali memerlukan proses sosialisasi agar berjalan dengan baik. Dalam kondisi demikian, sandaran kultur masih diperlukan agar masyarakat menaati hukum itu. Pada sisi yang lain, perilaku warga masyarakat yang didasarkan pada ketentuan hukum (adat), yang terbentuknya didasarkan pada kekuatan kultur dalam bentuk kebiasaan-kebiasaan yang sudah berlangsung lama dalam kehidupan masyarakat, tidak mudah begitu saja dilupakan.

Kedua, hukum negara adalah hukum yang lahir dari proses politik dalam institusi politik (DPR) tidak terlepas dari tujuan-tujuan politik juga. Asas-asas dan kaidah-kaidah yang dirumuskan dalam hukum negara itu berbeda dengan asas-asas dan kaidah-kaidah yang sudah lama diyakini dan dilaksanakan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Kendala yang terjadi adalah, apabila kaidah-kaidah yang dirumuskan oleh hukum negara itu dianggap oleh masyarakat tidak cocok dengan nilai-nilai dan kebiasaan yang telah diyakini dan dijalankan oleh masyarakat yang bersangkutan. Dalam situasi demikian, maka dapat terjadi konflik budaya dalam kehidupan masyarakat (Wignjosoebroto, 1986: 85-86).

Konflik budaya sebagaimana di kemukakan di muka,



dapat juga terjadi dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Hal ini terjadi karena ada perbedaan mendasar antara penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan di luar pengadilan. Rahardjo (1986 b: 551) menyatakan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan (hukum negara) menghendaki penyelesaian sengketa secara tuntas -- kecuali terjadi perdamaian -- sehingga dapat dipastikan pihak mana yang menang dan yang kalah, sedangkan konteks budaya kita justru ingin meredam suatu sengketa yang ada dan membungkusnya dalam bentuk keselarasan.

Terjadinya konflik budaya tersebut mencerminkan adanya pluralisme budaya dan hukum dalam kehidupan masyarakat. Hal ini harus dipahami karena salah satu kendala yang dihadapi pembangunan hukum dalam masyarakat kita ialah masih adanya pluralisme dalam bidang hukum ini. Dalam suasana pluralisme hukum seorang warga menyadari adanya berbagai norma hukum yang menurut persepsinya sama-sama berlaku untuk tindakan atau interaksi tertentu yang dapat menimbulkan konflik norma mana yang akan ditaati (Ihromi, 1986: 21).

Berdasarkan pemikiran di muka, dapat disimpulkan bahwa kesadaran hukum masyarakat pada hakikatnya merupakan sikap seseorang atau masyarakat, melalui pengetahuan dan pemahamannya, menaati hukum tanpa adanya paksaan. Ketentuan yang menyatakan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau



melalui wasit diperbolehkan (penjelasan pasal 3 ayat 1 UUKK) menunjukkan bahwa penggunaan pengadilan dalam menyelesaikan suatu sengketa atau perkara perdata tidak bersifat memaksa. Penjelasan pasal 2 ayat 1 UUKK menyatakan bahwa penyelesaian sengketa kepada badan-badan peradilan merupakan penyelesaian yang bersifat yuridiksi voluntair.

Berkaitan dengan berlakunya kaidah-kaidah yang tidak bersifat memaksa atau fakultatif, kesadaran hukum masyarakat mempunyai peran penting dalam menumbuhkan ketaatan warga masyarakat pada kaidah-kaidah hukum tersebut. Dengan demikian, upaya untuk mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan negara tercapai apabila ada kesadaran warga masyarakat menggunakan pengadilan (negeri) untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka.

2.1.4 Hubungan Hukum, Pilihan Tindakan Manusia, dan Makna Sosial Hukum

Hukum merupakan bagian dari kehidupan manusia di dalam masyarakat. Esensi hukum dalam kehidupan masyarakat sangat penting di samping kaidah-kaidah sosial yang lain untuk mengatur kehidupan manusia. Hukum dalam perwujudannya bersifat beragam, antara lain berupa petunjuk atau pedoman untuk bertingkah laku, larangan untuk berbuat, mengatur perbuatan apa saja yang diperbolehkan bagi seseorang warga masyarakat. Kehidupan masyarakat tanpa adanya hukum yang mengaturnya akan



menjadi kehidupan yang tidak tertib dan kacau.

Namun demikian, hukum itu sebenarnya merupakan aturan-aturan tingkah laku yang wujudnya bersifat abstrak. Yang dimaksud abstrak disini adalah tidak bisa dilihat dan diraba, akan tetapi ada dalam kenyataan (Koentjaraningrat, 1974 b: 15). Dalam hukum yang bersifat tertulis, seperti undang-undang dan peraturan-peraturan, rumusan-rumusan abstrak tersebut dapat dilihat dan dibaca. Akan tetapi dalam hukum yang bersifat tidak tertulis rumusan-rumusan abstrak tersebut berada dalam alam pikiran warga masyarakat yang bersangkutan. Hukum yang bersifat abstrak -- baik yang bersifat tertulis maupun yang tidak tertulis -- berada dalam keadaan statis dan tidak berdaya tanpa adanya tindakan manusia. Hukum tampak "melakukan" sesuatu dan "saling berinteraksi" karena adanya tingkah laku dan tindakan manusia, sedangkan hukum itu sendiri tidak dapat bertingkah laku (von Benda-Beckmann, 1990: 91).

Walaupun hukum itu bersifat abstrak, akan tetapi hukum itu dapat mempengaruhi pilihan tindakan manusia. Menurut Seidman (1978: 35) hukum mempengaruhi pilihan tindakan manusia dalam dua cara, yaitu secara langsung dan tidak langsung. Pertama, hukum mempengaruhi pilihan tindakan manusia secara langsung disebabkan beberapa hal, antara lain: (i) individu yang bersangkutan merasa hukum itu merupakan perintah yang bersifat memaksa, (ii) hukum itu memberikan perangsang yang harus



diperhitungkan, dan (iii) hukum itu benar sehingga perlu dipatuhi. Kedua, hukum mempengaruhi pilihan tindakan manusia secara tidak langsung karena individu memperhatikan dan mengikuti pola-pola perilaku yang dilakukan orang lain secara berulang-ulang atau sudah melembaga dalam kehidupan masyarakat.

Pada sisi lain, jika dalam berbagai realita sosial kita dapat mengamati bahwa seringkali hukum itu tidak berdaya, pada dasarnya bukan karena aturan-aturan hukum itu sendiri, tetapi karena ulah atau tindakan manusia. Berbagai penyimpangan terhadap aturan-aturan hukum yang sudah jelas ancamannya pada dasarnya berkaitan dengan tindakan manusia baik sebagai penegak hukum maupun sebagai anggota masyarakat. Dalam perkara pidana, misalnya, sekalipun seseorang yang nyata-nyata ada indikasi melanggar aturan hukum yang seharusnya diadili di pengadilan ternyata bisa saja tidak diadili karena adanya tindakan manusia berdasarkan sebab-sebab tertentu. Hal ini merupakan suatu contoh mengenai ketidakberdayaan hukum karena tindakan manusia. Oleh karena itu dalam kehidupan sehari-hari banyak diungkapkan "anekdot" yang memberikan gambaran tindakan orang yang berkaitan dengan hukum.

Pengadilan adalah lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat yang bekerjanya tergantung pada warga masyarakat. Pengadilan tidak dapat berdaya tanpa adanya tindakan warga masyarakat yang menggunakannya.



Penyelesaian sengketa melalui pengadilan bukanlah suatu paksaan oleh karena undang-undang membolehkan pihak yang bersengketa menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dengan cara perdamaian. Dengan perkataan lain, penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan suatu pilihan tindakan yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat. Apabila pihak yang bersengketa menggunakan pengadilan, maka itu berarti yang bersangkutan menggunakan hukum negara dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Masalahnya adalah seberapa jauh hukum negara mempengaruhi pilihan tindakan pihak yang bersengketa melalui penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat?

Berkaitan dengan pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa ini, Moore (1983: 78) berdasarkan hasil penelitiannya mengenai orang Chagga di Kilimanjaro, Afrika, menyatakan bahwa hukum negara hanya merupakan salah satu faktor saja yang dapat mempengaruhi keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan yang diambil warga masyarakat dalam menyelesaikan hubungan-hubungan sosialnya. Dalam masyarakat yang disebut "*semi autonomus social field*" sengketa dapat diselesaikan dengan cara-cara mereka sendiri tanpa campur tangan pihak lain (pengadilan).

Lebih jauh Moore menyatakan bahwa peraturan hukum baru efektif apabila ada orang-orang dalam suatu lingkungan sosial melakukan ancaman dalam penyelesaian



suatu sengketa. Hal ini mengandung pengertian bahwa hukum negara baru efektif apabila ada pihak-pihak yang bersengketa mengajukan gugatan ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketanya.

Dari uraian di muka, jelaslah bahwa dalam penyelesaian suatu sengketa hubungan hukum dengan tindakan manusia sangat berkaitan. Tindakan pihak yang bersengketalah yang menentukan apakah sengketa itu diselesaikan melalui pengadilan (hukum) atau di luar pengadilan. Hal tersebut menunjukkan bahwa sekalipun pengadilan itu dibutuhkan masyarakat akan tetapi dalam kondisi tertentu pengadilan itu tidak digunakan oleh warga masyarakat. Pengadilan eksis secara sosial apabila pengadilan itu digunakan oleh warga masyarakat. Dengan perkataan lain, apabila hukum mempengaruhi pilihan tindakan masyarakat dan hukum tersebut diwujudkan dalam perilaku dan tindakan masyarakat untuk mencapai tujuannya maka hukum itu mempunyai makna secara sosial (von Benda-Beckmann, 1983: 90). Demikian halnya, apabila pengadilan dipilih oleh masyarakat sebagai lembaga untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka, maka pengadilan itu merupakan hukum yang mempunyai makna secara sosial.

2.1.5 Pilihan Tindakan dalam Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa di dalam masyarakat secara garis besar dapat digolongkan kedalam dua cara atau



model, yaitu melalui pengadilan dan di luar pengadilan.

Di kalangan para ahli, penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan di luar pengadilan ini disebut dengan istilah yang berbeda. Misalnya, von Benda-Beckmann (1986: 188) menggunakan istilah penyelesaian sengketa melalui lembaga negara (*state institutions*) dan lembaga rakyat (*folk/traditional institutions*), sedangkan Vago (1981: 232) menggunakan istilah penyelesaian sengketa secara publik dan formal (*public and formal methods of conflict resolutions*) dan penyelesaian sengketa secara nonhukum (*nonlegal methods of conflict resolutions*).

Perbedaan istilah tersebut disebabkan karena sudut pandang yang digunakan berbeda, yaitu von Benda-Beckmann memandang dari sudut kelembagaannya sedangkan Vago memandang dari sifat penyelesaian sengketa itu.

Terjadinya dua macam penyelesaian sengketa sebagaimana tersebut di muka dimungkinkan oleh hukum nasional kita. Penjelasan pasal 3 UUKK menyatakan bahwa penyelesaian perkara (perdata) di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau wasit (arbitrase) tetap diperbolehkan. Ketentuan tersebut juga mengandung pengertian bahwa hukum memberikan kemungkinan bagi pihak-pihak yang bersengketa melakukan pilihan tindakan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

Tindakan (*action*) pada dasarnya mengandung



pengertian semua perilaku manusia (Weber, 1947: 88). Dan setiap tindakan yang dilakukan manusia dalam hubungan sosialnya merupakan implikasi dari pilihan (*choice*) (Seidman, 1978: 69). Ini mengandung pengertian bahwa manusia mempunyai kemampuan memilih suatu tindakan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan pada dasarnya merupakan implikasi dari suatu pilihan tindakan.

Sengketa adalah suatu fenomena yang universal dan dapat dijumpai pada setiap masyarakat. Bagaimana sengketa itu diselesaikan, tidak ada suatu bentuk yang seragam. Artinya, pihak yang bersengketa dapat melakukan berbagai pilihan tindakan dengan tujuan agar sengketa itu dapat diselesaikan. Menurut Nader dan Todd (1978: 9-10) ada beberapa kemungkinan penyelesaian sengketa yang digunakan dalam berbagai masyarakat di dunia. Adapun bentuk-bentuk penyelesaian sengketa tersebut berupa: adjudikasi (*adjudication*), arbitrase (*arbitration*), mediasi (*mediation*), negosiasi (*negotiation*), paksaan (*coercion*), penghindaran (*avoidance*), dan biarkan saja (*lumping it*).

Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa yang dikemukakan oleh Nader dan Todd tersebut pada dasarnya dapat diklasifikasikan dalam tiga macam yaitu (i) yang melibatkan pihak ketiga, (ii) dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa saja, dan (iii) dilakukan oleh sepihak saja.



Pertama, penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga meliputi penyelesaian sengketa berupa: adjudikasi, arbitrase, dan mediasi. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa tersebut mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah ketiga bentuk penyelesaian sengketa tersebut melibatkan pihak ketiga atau bersifat triadik. Sedangkan perbedaannya terletak pada peranan yang dilakukan pihak ketiga tersebut. Adjudikasi adalah bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga yang mempunyai kewenangan untuk campur tangan dan pihak ketiga tersebut mengambil dan melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan tanpa memperhatikan apakah pihak-pihak yang bersengketa menghendaki atau tidak. Berbeda dengan adjudikasi, arbitrase adalah bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga yang keputusannya disetujui oleh pihak-pihak yang bersengketa. Mediasi adalah bentuk penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga untuk membantu pihak-pihak yang bersengketa dalam mencapai persetujuan.

Kedua, bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan pihak-pihak yang bersengketa yang berupa negosiasi. Negosiasi adalah bentuk penyelesaian sengketa yang bersifat diadik untuk menghasilkan suatu keputusan atau persetujuan tanpa campur tangan atau bantuan pihak ketiga. Menurut Gulliver (dalam Nader dan Todd, 1978:



10) dalam negosiasi penyelesaian sengketa itu tidak berdasarkan peraturan yang ada melainkan berdasarkan aturan yang mereka buat sendiri.

Ketiga, bentuk penyelesaian sengketa yang berupa membiarkan saja, penghindaran, dan paksaan. Bentuk penyelesaian sengketa ini ada persamaan dan perbedaannya. Persamaannya terletak pada penyelesaian sengketa tersebut bersifat sepihak atau monadik. Perbedaannya adalah langkah-langkah atau tindakan yang diambil oleh pihak yang bersangkutan untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Membiarkan saja adalah cara penyelesaian sengketa tanpa melakukan upaya apapun oleh salah satu pihak yang merasa dirugikan. Penghindaran adalah cara penyelesaian sengketa dengan melakukan pembatasan atau pemutusan hubungan sosial oleh salah satu pihak dengan pihak lawan, misalnya mengundurkan diri atau menghentikan hubungan dengan meninggalkan pihak lawan. Pemaksaan adalah cara penyelesaian sengketa berupa memaksakan hasil akhir oleh salah satu pihak terhadap pihak lawan, yang sering dilakukan dengan berbagai ancaman atau penggunaan kekuatan terhadap pihak lawan.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan (ajudikasi) atau di luar pengadilan (negosiasi, mediasi, paksaan, penghindaran, dan membiarkan saja) bukanlah suatu tindakan yang terjadi secara kebetulan, akan tetapi merupakan tindakan yang berdasarkan suatu



pilihan. Pihak yang bersengketalah yang menentukan pilihan itu. Cara-cara tersebut merupakan perilaku manusia yang berkaitan dengan hukum. Sebagaimana dinyatakan oleh A. De Wild, bahwa hukum merupakan bentuk perilaku manusia yang bisa diamati (van Dijk et al, 1980: 451). Untuk memahami penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan di luar pengadilan tentunya harus diungkapkan latar belakangnya. Dalam hal ini dapat dikaji faktor-faktor yang menentukan suatu pilihan tindakan menyelesaikan sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan, makna berperkara ke pengadilan, tujuan dan konsekuensi berperkara ke pengadilan.

Pertama, berkaitan dengan faktor-faktor yang menentukan suatu tindakan. Di kalangan para ahli, terdapat pandangan yang beragam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pilihan tindakan manusia. Aliran pemikiran fungsional struktural yang dikembangkan antara lain oleh Parson berpendapat bahwa tindakan seseorang itu dipengaruhi oleh nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Teori tersebut bertitik tolak dari pemikiran bahwa masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri dari bagian yang menyatu dalam keseimbangan. Sistem sosial ini terbentuk dari tindakan-tindakan individu, akan tetapi tindakan-tindakan individu itu bergerak ke arah keseimbangan dan stabilitas. Dalam situasi masyarakat yang demikian ini, manusia tidak



sepenuhnya berada dalam keadaan bebas untuk melakukan tindakannya. Pilihan-pilihan tindakan manusia itu secara normatif diatur dan dikendalikan oleh nilai-nilai dan standar normatif bersama. Prinsip-prinsip dasar itu menurut Parson bersifat universal dan mengendalikan semua tipe perilaku manusia tanpa memandang konteks sosial budaya tertentu (dalam Johnson, 1986: 99-113).

Dalam perspektif teori struktural fungsional sebagaimana tersebut di muka tampak bahwa peranan budaya cukup besar pengaruhnya terhadap perilaku atau tindakan manusia. Tindakan demikian tersebut merupakan tindakan yang berorientasi pada nilai, yaitu berkaitan dengan standar-standar normatif yang mengendalikan pilihan-pilihan individu (dalam Ritzer, 1988: 114-115). Dalam pemikiran fungsional struktural penggunaan hukum (pengadilan) dalam penyelesaian suatu sengketa (perdata) sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.

Suatu contoh klasik yang pernah dikemukakan oleh Friedman (1969: 27-30) mengenai pengaruh budaya terhadap penyelesaian sengketa dalam beberapa masyarakat ternyata menunjukkan cara penyelesaian yang berbeda. Masyarakat Birma, dikatakan, mempunyai kegemaran berperkara ke pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan upaya penyelesaian sengketa yang sudah biasa dilakukan dalam kehidupan sehari-hari. Sebaliknya masyarakat yang lain di Korea, dikatakan, mengajukan



perkara ke pengadilan merupakan upaya penyelesaian sengketa yang terakhir. Bahkan dikatakan ada anggapan penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan tindakan yang bersifat bermusuhan.

Pemikiran aliran fungsionalisme struktural bahwa budaya menentukan pilihan tindakan manusia dikritik oleh Giddens dalam teori strukturasinya. Giddens sebagai tokoh teori tersebut berpendapat bahwa pilihan tindakan manusia itu tidak selalu ditentukan atau sesuai dengan struktur (norma-norma, nilai-nilai, dan kebiasaan) tetapi manusia mempunyai kebebasan menyimpang dari struktur (Ritzer, 1988: 369-370).

Menurut Giddens tindakan yang dilakukan seseorang itu berkaitan dengan kegandaan struktur. Kegandaan struktur dalam teori strukturasi merupakan suatu pandangan yang bersifat dualistis atau dialektikal tentang sikap atau tindakan manusia. Tindakan atau sikap manusia (pelaku) pada satu sisi terbentuk oleh struktur-struktur sosial tertentu, sementara pada sisi yang lain struktur-struktur masyarakat tersebut terbentuk karena adanya tindakan manusia. Dalam pengertian demikian pelaku akan selalu terlibat dalam proses reproduksi dan pada saat yang bersamaan terlibat dalam proses penciptaan struktur-struktur baru (Munch, 1989: 102).

Struktur (dalam teori strukturasi) sebagai aturan dan sumber tidak dapat dipelajari sebagai kumpulan



aturan dan kapabilitas yang terisolasi, tetapi dianggap sebagai media dan hasil dari reproduksi sistem sosial. Dalam kehidupan masyarakat struktur merupakan kondisi-kondisi yang bersifat membantu atas terbentuknya suatu sikap atau tindakan, dan struktur tersebut memberikan suatu peluang terbentuknya suatu aksi dan struktur-struktur baru.

Sebagai ilustrasi yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa dalam masyarakat, aktor atau agen (pihak yang bersengketa) dalam melakukan tindakan untuk menyelesaikan sengketa tersebut dapat mengacu pada norma yang berlaku dalam masyarakat. Artinya, jika menurut norma-norma atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat sengketa, seharusnya dilakukan di luar pengadilan dan ternyata aktor atau agen menyelesaikan sengketa itu di luar pengadilan, maka dalam hal terjadi demikian aktor atau agen melakukan tindakan sesuai dengan struktur yang ada. Struktur dalam teori strukturasi adalah aturan-aturan yang mengatur tindakan manusia (Craib, 1986: 104). Namun demikian, aktor atau agen tidak selalu bertindak sesuai dengan norma atau aturan yang berlaku saja, melainkan dalam konteks tertentu aktor atau agen mempunyai kebebasan untuk melakukan tindakan atau pilihan tindakan yang menyimpang dari aturan atau norma yang berlaku, misalnya menyelesaikan sengketanya ke pengadilan.

Pandangan lain dikembangkan oleh Seidman (1978: 69-



77) yang menyatakan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi pilihan tindakan seseorang sebagai pemegang peran (*role occupant*) ialah ganjaran dan hukuman. Ini mengandung pengertian bahwa seseorang selalu memperhatikan keuntungan dan kerugian yang akan diterimanya jika pilihan tindakan itu dilakukan atau dipilih. Perhitungan keuntungan dan kerugian yang mendasari suatu pilihan tindakan sebagaimana dikemukakan oleh Seidman di muka pada dasarnya berakar pada prinsip-prinsip ekonomi dan psikologi yang dikembangkan oleh teori pertukaran (*exchange theory*). Homans sebagai salah seorang tokoh teori ini menyatakan bahwa suatu tindakan adalah rasional apabila didasarkan perhitungan untung rugi. Dasar pemikiran teori ini adalah bahwa tindakan sosial dilihat ekuivalen dengan tindakan ekonomis yang didasarkan perhitungan untung rugi. Dalam interaksi sosial aktor atau agen akan mempertimbangkan keuntungan dari biaya yang dikeluarkan. Oleh karena itu, semakin tinggi biaya yang dikeluarkan maka semakin kecil kemungkinan tingkah laku yang serupa diulang (dalam Ritzer, 1985: 91-93; Poloma, 1987: 51-76).

Kedua, berkaitan dengan makna atas objek. Teori interaksionisme simbolik berpendapat bahwa manusia tidak dilihat sebagai produk yang ditentukan oleh struktur, tetapi merupakan manusia (aktor) yang bebas. Kebudayaan



-- termasuk juga sistem osial, stratifikasi sosial -- menurut teori ini tidak menentukan tindakan manusia, akan tetapi mengakui bahwa kebudayaan itu bersifat membentuk kondisi-kondisi bagi tindakan manusia (dalam Johnson, 1986: 37; Poloma, 1987: 259). Oleh karena itu, individu mempunyai "otonomi" dalam proses interaksi sosialnya. Berdasarkan otonomi yang dimilikinya itu seorang individu (aktor) mampu membuat pilihan-pilihan yang bersifat independen mengenai tindakan apa yang ia lakukan. Pilihan-pilihan tersebut berkaitan dengan makna atas objek. Blumer menyebut adanya tiga macam objek yaitu objek fisik (*physical objects*), objek sosial (*social objects*), dan objek abstrak (*abstract objects*) (dalam Ritzer, 1988: 182).

Makna pada dasarnya merupakan interpretasi yang diberikan seseorang atas suatu objek. Dalam suatu tindakan, makna atas objek dipakai sebagai instrumen yang mengarahkan dan pembentukan suatu tindakan tersebut (Poloma, 1979: 263). Pilihan tindakan berdasarkan makna atas objek ini menimbulkan pandangan yang bersifat relativisme dalam berfikir. Misalnya saja, pengadilan dapat memberikan makna yang berbeda bagi setiap orang. Tindakan seseorang untuk menyelesaikan sengketanya melalui pengadilan atau di luar pengadilan merupakan interaksi dengan objek yang melahirkan abstraksi makna tertentu atas objek tersebut. Ini mengandung pengertian bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan mempunyai



makna yang berbeda dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Berdasarkan makna tersebut, seseorang menganggap berperkara ke pengadilan merupakan suatu cara yang ideal oleh karena akan memperoleh keadilan atas hak-hak yang diperjuangkannya, akan tetapi orang lain menganggap berperkara ke pengadilan itu tidak akan memperoleh keadilan, bahkan mendatangkan kerugian yang tidak sedikit.

Ketiga, berkaitan dengan tujuan dan konsekuensi tindakan. Pilihan suatu tindakan pada dasarnya tidak terlepas dari tujuan yang diharapkan. Pilihan tindakan yang demikian itu oleh Giddens disebut pilihan tindakan yang strategis. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan, menurut Giddens, adalah suatu pilihan tindakan strategis. Dalam setiap tindakan aktor memperhatikan sumber, yaitu media yang menjadi suatu kekuatan yang digunakan dalam suatu tindakan (Giddens, 1982: 35). Adapun sumber di sini dapat berupa kedudukan, kemampuan keuangan, pemilikan bukti-bukti hak atas tanah yang kuat (sertifikat), dan sebagainya. Sumber semacam ini dalam pilihan tindakan yang strategis dapat digunakan oleh aktor atau agen untuk mencapai hasil atau tujuan yang diharapkan. Dengan kemampuan keuangannya, misalnya, seseorang dapat saja mempengaruhi orang lain agar bertindak sesuai dengan keinginannya.



Pilihan penggunaan kelembagaan penyelesaian sengketa yang berbeda tersebut mempunyai keluaran dan konsekuensi yang berbeda satu sama lain. Jadi tujuan yang diharapkan dari penggunaan kelembagaan penyelesaian sengketa tentunya berbeda. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan bentuk penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan (*vanis*) yang bersifat membenarkan atau menyalahkan salah satu pihak yang berperkara. Hal ini terjadi karena pengadilan diberi kekuasaan untuk menetapkan siapa yang benar dan salah. Pada sisi yang lain penyelesaian sengketa di luar pengadilan -- dalam sistem hukum adat -- yang didasarkan pada kekuatan kultur berorientasi pada perdamaian dan keselarasan dalam kehidupan masyarakat. Cara penyelesaian demikian tidak menimbulkan konsekuensi adanya pihak yang salah dan benar dan tetap menjaga hubungan baik antar pihak yang bersengketa. Hukum adat memandang manusia sama sekali bukan individu yang terasing yang mementingkan diri pribadinya saja. Manusia merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan begitu saja dari masyarakat, sedangkan masyarakat berada di tengah-tengah kehidupan hukum (Supomo, 1970: 10-11).

Pemikiran-pemikiran di muka memberikan gambaran bahwa pilihan tindakan manusia bukan didasari oleh sebab yang tunggal. Aspek-aspek yang mempengaruhi pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa yang berupa faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku, makna, dan



tujuan, sebagaimana tersebut di muka pada dasarnya tidaklah berdiri sendiri. Ketiga aspek tersebut bagi tindakan seseorang mempunyai kaitan satu sama lain.

Penggunaan suatu kelembagaan penyelesaian sengketa tertentu selain mempunyai tujuan tertentu yang diharapkan, juga sekaligus mempunyai makna tertentu atas tindakannya tersebut. Dalam hal ini Von Benda-Beckmann (1990: 92) berpendapat bahwa makna atas objek pada dasarnya merupakan alat untuk merasionalisasikan dan membenarkan sikap pelaku melalui konstruksi penghubung logis antara tujuan dan hasil yang diharapkan.

Di samping ada keterkaitan hubungan antara tujuan dan perhitungan untung rugi, ada juga keterkaitan hubungan antara pilihan tindakan yang diambil dengan konsekuensi yang akan terjadi. Artinya, untuk mencapai tujuan yang diharapkan pihak yang bersengketa tentunya memperhitungkan keuntungan dan kerugian dan akibat-akibat yang akan terjadi atas pilihan tindakannya.

Giddens (1983: 87) menyatakan bahwa pelaku memperhitungkan risiko dalam pelaksanaan suatu tindakan tertentu dan pelaku menerima segala kemungkinan sebagai akibat yang diterimanya untuk mencapai tujuan tertentu.

2.1.6 Bekerjanya Pengadilan dalam Masyarakat

Keberadaan pengadilan dalam kehidupan masyarakat kita tidak hanya sekedar memenuhi kebutuhan struktur kenegaraan sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman,



akan tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai penegak hukum dan keadilan dalam rangka perwujudan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum. Masyarakat seringkali menganggap pengadilan sebagai tempat untuk mencari perlindungan dan memberikan keadilan dalam memperjuangkan hak-haknya.

Pandangan dan harapan masyarakat tersebut adalah tidak berlebihan dan semestinya memang demikian, agar tidak menimbulkan sikap untuk menjadi hakim sendiri. Salah satu ciri adanya hukum adalah menyelenggarakan keadilan dalam masyarakat (Rahardjo, 1991: 120-121).

Ciri seperti itu dimiliki oleh pengadilan. Dalam hukum nasional pengadilan adalah badan yang diberi kewenangan oleh negara untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam masyarakat berdasarkan kekuatan undang-undang.

Sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman, pengadilan mengemban tugas pokok yang telah ditetapkan oleh undang-undang yaitu menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya (pasal 2 ayat 1 UUKK). Ketentuan tersebut pada dasarnya menggambarkan alur yang harus dilakukan oleh pengadilan dalam menangani suatu perkara.

Ada tiga alur yang berkaitan dengan bekerjanya yaitu (i) menerima masukan (*input*), (ii) melakukan persidangan (*process*), dan (iii) menghasilkan keluaran (*output*). Masukan berupa adanya pengajuan gugatan dari



gugatan dari pihak yang berperkara atau yang bersengketa, persidangan berupa pemeriksaan di muka sidang, dan keluaran berupa putusan hakim (*vannis*).

Ketiga alur penyelesaian sengketa yang ada pada pengadilan tersebut sekalipun dapat dipisahkan tetapi dalam operasionalnya tidak bisa berdiri sendiri.

Berdasarkan gambaran di muka ada unsur-unsur yang saling mempengaruhi dalam bekerjanya pengadilan. Hakim baru dapat memeriksa suatu perkara bilamana ada gugatan yang diajukan warga masyarakat kepadanya, dan putusan hakim baru dapat dijatuhkan setelah pemeriksaan perkara selesai dilakukan. Dengan perkataan lain, pengadilan bekerja berdasarkan sistem. Yang dimaksud dengan sistem di sini adalah hubungan kebergantungan antara setiap bagian (*interrelation between parts*) (Rasjidi, 1993: 43). Penggerak utama bekerjanya pengadilan adalah warga masyarakat yaitu dengan adanya masukan yang berupa gugatan dari pihak yang berperkara. Dalam perkara perdata tanpa adanya gugatan yang diajukan warga masyarakat, pengadilan tidak dapat melakukan tugas yang diberikan undang-undang kepadanya. Hal tersebut tidak hanya terjadi dalam perkara perdata tetapi juga dalam perkara pidana. Dalam perkara pidana pengadilan mulai bekerja apabila pihak kejaksaan telah melimpahkan berkas perkara ke pengadilan untuk disidangkan.

Friedman (1969: 27-30) berpendapat bahwa bekerjanya pengadilan itu sebagai suatu sistem hukum yang di



dalamnya mengandung tiga komponen yaitu (i) komponen struktural, (ii) komponen substantif, dan (iii) komponen kultural. Yang dimaksud komponen struktural adalah bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme. Secara struktural pengadilan terdiri dari bagian-bagian yang terdiri dari hakim atau majelis hakim, tempat melakukan sidang dan dilakukan dalam waktu tertentu, dan batas-batas yurisdiksi tertentu. Komponen substantif berupa ketentuan hukum atau aturan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, dan keputusan yang dihasilkan pengadilan, yang dihasilkan oleh pembentuk undang-undang, serta pemerintah. Sedangkan komponen kultural adalah ide-ide, sikap-sikap, nilai-nilai, kepercayaan yang berkaitan dengan hukum (Friedman, 1986: 17). Dari tiga komponen tersebut, menurut Friedman, kultur hukum menjadi motor penggerak bekerjanya pengadilan dalam masyarakat. Bekerja atau tidak bekerjanya pengadilan sangat tergantung pada kultur hukum dari warga masyarakat yang bersangkutan. Dengan perkataan lain kultur hukum akan berpengaruh terhadap posisi pengadilan (hukum) dalam kerangka budaya masyarakat yang bersangkutan.

Ketergantungan pengadilan pada warga masyarakat (pihak yang bersengketa) menyebabkan bekerjanya pengadilan hanya bersifat reaktif saja. Dikatakan bersifat reaktif oleh karena perkara yang masuk ke



pengadilan didasarkan atas inisiatif dari pihak yang berperkara, bukan kehendak pengadilan atau hakim (Galanter, 1981: 10). Dengan demikian, berdasarkan bekerjanya pengadilan yang bersifat reaktif tersebut, pengadilan menampakkan diri sebagai hukum yang responsif yaitu sebagai fasilitator untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Nonet dan Selznick, 1978: 14).

Pada dimensi lain, pengadilan tidak hanya menerima, memeriksa, mengadili suatu perkara, tetapi juga merupakan arena tempat sengketa atau perkara itu mengalami proses (Galanter, 1981: 3). Dalam pengadilan terjadi proses administrasi, penyimpanan arsip, negosiasi untuk mencapai perdamaian, mediasi, dan berlangsungnya pemutusan perkara melalui persidangan. Dalam arena interaksi demikian tidak tertutup kemungkinan adanya berbagai upaya dari pihak-pihak yang terlibat telah "menyelesaikan sendiri" sengketa yang dihadapi. Dengan demikian pengadilan (hakim) hanya mengukuhkan apa yang sebenarnya telah disepakati oleh para pihak yang bersengketa.

2.1.7 Fungsi Pengadilan

Fungsi utama pengadilan adalah menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam masyarakat (Vago, 1981: 66, Munger, 1988: 64). Dalam undang-undang dikatakan bahwa menyelesaikan perkara merupakan tugas pokok pengadilan. Hal ini dapat dibaca dalam pasal 2 ayat 1 UUKK yang



menyatakan "...dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya".

Undang-undang tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan "menyelesaikan setiap perkara" seperti yang dimaksud dalam ketentuan pasal 2 ayat 1 di muka. Kata "menyelesaikan" dapat diartikan sebagai hal yang berkaitan dengan produk yang dihasilkan oleh pengadilan dalam menangani suatu perkara yaitu (i) mendamaikan pihak yang bersengketa dan (ii) atau memberikan putusan atas suatu perkara. Pertama, hakim menurut hukum acara perdata (pasal 130 ayat 1 H.I.R) diwajibkan untuk mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa. Dengan adanya perdamaian di muka sidang maka perkara atau sengketa itu sudah selesai (Subekti, 1982; Sutanto dan Uripkartawinata, 1995: 35-36). Kedua, pengadilan memberikan putusan (*vonnis*). Putusan adalah suatu pernyataan hakim yang diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk menyelesaikan suatu perkara (Mertokusumo, 1988: 167-168).

Berdasarkan pengertian kata "menyelesaikan" sebagaimana tersebut di muka, maka menyelesaikan sengketa atau perkara yang dilakukan oleh pengadilan sebenarnya mengandung pengertian yang luas. Menyelesaikan perkara dapat berarti mendamaikan dan memberikan putusan terhadap perkara atau sengketa yang ditanganinya.



Berperkara di pengadilan -- khususnya perkara perdata -- pada dasarnya dapat diselesaikan dengan dua kemungkinan (apabila perkara itu tidak dicabut) yaitu: (i) perkara tersebut diputus oleh hakim dan (ii) terjadi perdamaian di muka sidang.

Apabila perkara atau sengketa itu diputus oleh pengadilan (hakim) maka perkara atau sengketa itu diselesaikan secara adjudikatif. Penyelesaian sengketa secara adjudikatif terjadi apabila ada campur tangan pihak ketiga (hakim) yang mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan berdasarkan ketentuan yang berlaku tanpa kedua belah yang bersengketa menghendaki atau tidak atas isi keputusan tersebut (Nader dan Todd, 1978: 11). Jadi dalam hal sengketa atau perkara diselesaikan secara adjudikatif, maka peran pengadilan adalah menjatuhkan putusan (*vonnis*).

Namun, apabila sengketa atau perkara itu diselesaikan secara perdamaian di muka sidang pengadilan maka sengketa atau perkara tersebut diselesaikan secara mediasi. Penyelesaian sengketa secara mediasi terjadi apabila ada campur tangan pihak ketiga -- dalam hal ini pengadilan (hakim) -- berusaha agar dicapai persetujuan oleh kedua belah pihak (Nader dan Todd, 1978: 10). Dalam hal sengketa atau perkara dapat diselesaikan secara mediasi, maka peran pengadilan hanya mengukuhkan isi perdamaian tersebut, sekalipun dalam bentuk putusan



perdamaian. Cara penyelesaian sengketa semacam ini oleh Monokin dan Kornhauser disebut dengan istilah "*in the shadow of the law*", sedangkan Sapiro menyebut dengan istilah "*shadow imagery*" (Galanter, 1981: 8).

Berdasarkan ciri-ciri tersebut di muka, baik adjudikasi maupun mediasi yang dilakukan pengadilan tersebut sama-sama menyelesaikan sengketa atau perkara yang ditanganinya. Dengan demikian pengertian "memutuskan" merupakan bagian dari fungsi pengadilan menyelesaikan sengketa.

Ketentuan yang mengatur fungsi pengadilan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 ayat 1 UUKK pada dasarnya menempatkan badan peradilan itu bersifat pasif dan aktif. Pertama, menerima perkara mengandung pengertian bahwa badan peradilan itu bersifat pasif. Artinya, pengadilan baru melaksanakan fungsinya jika ada perkara yang diajukan kepadanya. Selama tidak ada perkara yang masuk, pengadilan tidak dapat melakukan fungsinya sesuai dengan tugas pokok yang dipercayakan oleh negara kepadanya. Dengan perkataan lain -- khususnya dalam perkara perdata -- badan peradilan dapat melakukan fungsinya untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat sangat tergantung pada pihak-pihak yang berperkara.

Kedua, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya mengandung pengertian bahwa badan peradilan itu bersifat aktif.



Artinya, jika ada perkara yang diajukan kepadanya badan peradilan tersebut wajib menanganinya. Dengan perkataan lain badan peradilan wajib menjalankan fungsinya untuk menyelesaikan perkara tersebut.

Salah satu contoh badan peradilan bersifat aktif ialah adanya kewajiban bagi hakim untuk mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa. Hal tersebut dinyatakan dalam pasal 130 ayat 1 H.I.R yang berbunyi sebagai berikut:

"jika pada hari yang ditentukan itu, kedua belah pihak datang, maka pengadilan mencoba dengan perantaraan ketuanya akan memperdamakan mereka itu".

Usaha memperdamakan pihak yang bersengketa merupakan hal yang penting oleh karena apabila terjadi perdamaian maka proses beperkara dapat diakhiri. Supomo (1967: 62) menyatakan bahwa perdamaian tersebut tidak bersifat putusan hakim melainkan merupakan persetujuan kedua belah pihak atas pertanggungan mereka sendiri.

Perdamaian sebagai persetujuan kedua belah pihak untuk mengakhiri suatu perkara sebagaimana dinyatakan Supomo tersebut diatur dalam pasal 1851 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPdt). Dalam pasal tersebut selain memberikan pengertian tentang perdamaian juga menyatakan keabsahan suatu perdamaian. Ketentuan dalam pasal 1851 KUHPdt tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

"Perdamaian adalah suatu persetujuan dengan



mana kedua belah pihak, dengan menyerahkan, menjanjikan atau menahan suatu barang, mengakhiri suatu perkara yang sedang bergantung ataupun mencegah timbulnya perkara. Persetujuan itu tidak sah, melainkan jika dibuat secara tertulis".

Dalam hal pengadilan menjalankan fungsi pokoknya yang bersifat pasif dan aktif tersebut sebenarnya hanya bersifat reaktif saja. Artinya, peran aktif itu muncul ketika ada gugatan masuk dan hakim berupaya untuk mendamaikan pihak yang bersengketa, dan jika tidak dapat didamaikan pemeriksaan perkara dilanjutkan. Dengan demikian, kasus-kasus sengketa yang masuk ke pengadilan itu bukan karena kehendak pengadilan tetapi karena inisiatif dari salah satu yang berperkara. Pengadilan tidak berkerja sama sekali atau tidak menjalankan fungsinya jika tidak ada gugatan yang diajukan kepadanya, sekalipun terjadi sengketa dalam masyarakat yang bersangkutan.

Fungsi pengadilan menyelesaikan sengketa dalam masyarakat sebagaimana tersebut di muka pada dasarnya merupakan salah satu dari fungsi hukum. Hoebel (1968: 273) menyatakan bahwa salah satu fungsi hukum adalah menyelesaikan kasus-kasus sengketa yang timbul dalam masyarakat. Fungsi hukum yang demikian ini disebut juga sebagai fungsi represif (Rasjidi dan Putra, 1993: 123).

Pada sisi yang lain hukum dikatakan juga mempunyai fungsi integratif. Hal tersebut terjadi karena kehidupan masyarakat merupakan manifestasi dari interaksi berbagai



individu dalam masyarakat yang bersangkutan. Dalam proses interaksi tersebut terjadi sengketa adalah hal yang lazim. Dalam keadaan demikian, hukum digunakan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Oleh karena itu hukum diarahkan untuk mengakomodasikan keseluruhan sistem sosial, sehingga dengan demikian hukum mempunyai fungsi integratif (Salman, 1989: 17).

Posisi hukum (pengadilan) yang mempunyai fungsi integratif tersebut sebenarnya berakar dari konsep tentang fungsi hukum dalam sistem sosial yang dikembangkan oleh Talcot Parson. Parson menyoroti tertib hukum dalam kerangka teori sistem sosial yang fungsional. Hukum dipandang sebagai mekanisme kontrol sosial yang bersifat umum dan beroperasi secara merata pada hampir semua sektor kehidupan masyarakat. Fungsi utama suatu sistem hukum bersifat integratif untuk mengurangi unsur sengketa yang potensial ada dalam masyarakat dan untuk melicinkan proses pergaulan sosial. Sistem interaksi itu akan berfungsi dengan baik bilamana suatu sistem aturan ditaati (Schur, 1989: 79).

Berkaitan dengan fungsi integratif yang dilakukan oleh sistem hukum sebagaimana dinyatakan di muka, Bredemeier dalam karyanya yang berjudul *Laws as an Integrative Mechanism* menggambarkan mekanisme integratif yang dilakukan oleh hukum itu adalah pengadilan. Fungsi integratif pengadilan dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam masyarakat, dalam kajian ini, merupakan



mekanisme integratif yang berkaitan dengan proses sosialisasi. Pengadilan sebagai sarana untuk melakukan fungsi integratif dalam proses sosialisasi ini perlu syarat tertentu, yaitu sengketa yang terjadi dalam masyarakat itu harus diajukan ke muka sidang pengadilan.

Dalam hal ini perlu ada motivasi dari warga masyarakat untuk menggunakan sarana hukum (pengadilan) dalam melindungi kepentingan-kepentingannya. Dengan perkataan lain dalam diri warga masyarakat harus ada kesadaran bahwa hukum dapat memberikan keadilan dan perlindungan bagi kepentingan-kepentingannya.

Dalam proses integratif semacam ini yang penting adalah motivasi dari warga masyarakat yang mencari keadilan untuk mempercayai pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa. Dengan motivasi ini pengadilan menjadi sarana yang digunakan warga masyarakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka. Adapun yang menjadi keluaran dalam proses integratif ini adalah harapan atau janji bahwa hukum dapat memberikan keadilan dan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan yang diperjuangkannya.

Sebagaimana telah dikemukakan di muka, fungsi utama pengadilan adalah menyelesaikan sengketa. Menurut Friedman (1977: 18), menyelesaikan sengketa merupakan fungsi hukum yang bersifat umum, oleh karena sengketa selalu timbul dalam setiap masyarakat di manapun juga.



Akan tetapi, kata Friedman, fungsi menyelesaikan sengketa itu bukanlah monopoli fungsi hukum. Hal ini mengandung pengertian bahwa pengadilan menurut Galanter (1981: 17), bukan satu-satunya tempat (*not the primary location*) yang dapat digunakan warga masyarakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka. Persoalannya apakah fungsi pengadilan itu memang selalu bersifat integratif, tentu perlu pembuktian dalam penelitian.

2.1.8 Penggunaan Pengadilan Negeri untuk Menyelesaikan Sengketa

Pengadilan Negeri merupakan salah satu badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum. Dalam sejarahnya badan peradilan tersebut berawal dari badan peradilan di jaman kolonial Belanda yang disebut *Landraad*. Pada jaman kolonial Belanda, *landraad* adalah salah satu badan peradilan bagi bangsa Indonesia untuk mengadili perkara perdata dan pidana pada tingkat pertama. Untuk daerah Jawa dan Madura, badan peradilan ini diatur dalam *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Nederlands-Indie* (R.O.), *Staatsblad* 1847 No. 23, sedangkan untuk daerah luar Jawa dan Madura, diatur dalam *Reglement Buitengewesten* (R.Bg), *Staatsblad* 1927 No. 227. (Supomo, 1991: 57). Pada jaman pendudukan Jepang, badan peradilan tersebut berganti nama *Tihoo Hooiin*, yang dilakukan oleh seorang hakim (bukan majelis) berdasarkan Undang-undang



No. 14 tahun 1942 (Tresna, 1978: 85; Mertokusumo, 1971: 15). Setelah Indonesia merdeka, badan peradilan tersebut bernama Pengadilan Negeri. Badan peradilan ini mempunyai kedudukan penting setelah berlakunya Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1951 yang bertujuan untuk melakukan unifikasi kelembagaan peradilan di Indonesia.

Berdasarkan pasal 2 sub d dan pasal 5 ayat 3 Undang-undang Darurat tersebut Pengadilan Negeri merupakan pengadilan sehari-hari biasa untuk segala penduduk Republik Indonesia, yang mempunyai kekuasaan memeriksa dan memutus segala perkara perdata dan/atau perkara pidana sipil pada tingkat pertama. Selanjutnya berdasarkan ketentuan UUKK dan kemudian UUPU kedudukan Pengadilan Negeri sebagai pengadilan negara semakin mantap, yang mempunyai kekuasaan atau otoritas untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat.

Dalam struktur kenegaraan, pengadilan negeri merupakan lembaga formal yang mempunyai kewenangan atau otoritas untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan negeri dinyatakan dalam pasal 50 UUPU yang berbunyi sebagai berikut: "pengadilan negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama". Kewenangan pengadilan negeri dalam menyelesaikan sengketa, pada dasarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari



kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan negara untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Dalam pasal 3 UUKK dinyatakan bahwa "semua peradilan di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah peradilan negara dan ditetapkan dengan undang-undang". Kewenangan tunggal yang dimiliki oleh pengadilan (negara) untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat pada dasarnya merupakan *legal centralism* (sentralisme hukum (Galanter, 1981: 18). Dalam pengertian demikian keadilan hanya dapat diperoleh melalui lembaga yang dilaksanakan oleh negara.

Adanya sentralisme hukum ini dapat dipahami dari konsekuensi dari suatu penyelesaian sengketa secara perdamaian yang terjadi dalam masyarakat. Penyelesaian sengketa secara perdamaian, baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan akan menghasilkan keluaran yang sama yaitu "perdamaian". Namun demikian, sekalipun penyelesaian sengketa di pengadilan dan di luar pengadilan menghasilkan suatu keluaran yang sama yaitu perdamaian, akan tetapi perdamaian di luar sidang pengadilan itu mempunyai konsekuensi yuridis yang tidak sama dengan perdamaian di muka sidang pengadilan.

Perdamaian di luar pengadilan pada dasarnya bersandar pada kemauan dari masing-masing pihak yang pelaksanaan pentaatannya didasarkan pada kesadaran dari pihak-pihak yang bersangkutan. Apabila salah satu pihak mengingkari isi perdamaian, tidak tertutup kemungkinan



sengketa tersebut muncul kembali dan salah satu pihak beperkara ke pengadilan (Subekti, 1982: 58). Mengenai pentaatan terhadap perdamaian sebagaimana tersebut, Moore (1986: 30) memberikan gambaran tentang pentaatan warga masyarakat menurut adat dan hukum. Pentaatan menurut adat atau menurut kultur adalah bersifat sukarela, sedangkan penataan menurut hukum bersifat dipaksakan.

Kadaan tersebut di atas berbeda dengan perdamaian di muka sidang pengadilan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 130 ayat 2 H.I.R, bahwa perdamaian di muka sidang pengadilan yang dibuatkan akta perdamaiannya mempunyai kekuatan sebagai putusan biasa. Perdamaian di muka sidang pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*) sehingga apabila salah satu pihak mengingkari perdamaian tersebut maka dapat dilakukan eksekusi dengan cara paksa (Subekti, 1982: 57; Situmorang, 1993: 12). Salah satu keistimewaan dari perdamaian di muka sidang pengadilan ini, berdasarkan pasal 130 ayat 3 H.I.R ialah tidak dapat dimintakan banding.

Pada sisi lain, kewenangan yang hanya dimiliki pengadilan dalam menyelesaikan sengketa dalam masyarakat yang bersifat sentralisme hukum ini, menurut Galanter, merintangi kesadaran terhadap apa yang disebut *indigenous law* (hukum asli). Keadilan menurut Galanter



(1981: 17) tidak hanya ditemukan di lembaga-lembaga formal yang diselenggarakan oleh negara tetapi dapat juga ditemukan di berbagai lingkungan sosial seperti lingkungan tetangga, tempat kerja dan sebagainya. Dalam setiap situasi sosial, menurut Galanter terdapat norma-norma dan harapan-harapan mengenai cara berperilaku yang pantas dan sama-sama diketahui, dan apabila dilanggar akan mengakibatkan terjadinya sanksi yang bersifat nonfisik maupun fisik.

Kritik Galanter tersebut tidak sepenuhnya benar. Sekalipun hanya pengadilan negara yang mempunyai kewenangan mengadili, undang-undang membolehkan penyelesaian sengketa atau perkara di luar pengadilan negara atas dasar perdamaian atau arbitrase (penjelasan pasal 3 ayat 1 UUKK). Dengan perkataan lain undang-undang memberikan kebebasan bagi pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

Penggunaan pengadilan dalam kehidupan masyarakat memberikan gambaran yang beragam, dan di kalangan para pakar terdapat pandangan yang berbeda. Chambliss dan Seidman (1971: 28) misalnya, menyatakan bahwa menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan itu disebabkan oleh adanya faktor korelasi antara tujuan yang hendak dicapai dan stratifikasi masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Chambliss dan Seidman, dalam masyarakat



yang stratifikasi sosialnya masih sederhana tendensi penyelesaian sengketa cenderung tidak menonjolkan peran pengadilan melainkan lebih menekankan pada penyelesaian yang bersifat kompromi atau rekonsiliasi.

Akan tetapi, sebaliknya, dalam masyarakat yang kompleks -- masyarakat yang sudah maju -- mempunyai tendensi memaksakan norma-norma perilaku yang menjamin kedudukannya, sehingga peran pengadilan tampak besar sekali. Penyelesaian sengketa yang demikian lebih bersifat untuk memenangkan atau mengalahkan salah satu pihak.

Pernyataan Chambliss dan Seidman tersebut di muka, ternyata tidak seluruhnya benar. Menurut Macaulay (1963: 60-61), dalam masyarakat Amerika yang tergolong sebagai masyarakat modern, penggunaan pengadilan bukan jalan keluar yang terbaik apabila terjadi sengketa dalam hubungan kontrak di bidang bisnis. Dikatakan, sekalipun dalam naskah-naskah kontrak telah diatur secara terperinci tentang hak-hak dan kewajiban para pihak dan sanksi-sanksi yang akan diberlakukan apabila terjadi penyimpangan, akan tetapi kedua belah pihak ragu-ragu untuk mempersoalkan hak-haknya tersebut menurut hukum atau mengancam melakukan gugatan ke pengadilan. Adalah jarang terjadi gugatan ke pengadilan berdasarkan alasan pelanggaran kontrak oleh pihak lawan.

Dalam hubungan bisnis, menurut Macaulay, terdapat



sanksi yang tidak bersifat hukum akan tetapi memiliki keefektifan yang cukup besar. Menghasilkan prestasi yang sebaik-baiknya dalam dunia bisnis bukan karena takut pada sanksi hukum, melainkan orang takut mendapat kecaman dan reaksi buruk dari relasinya yang menyebabkan reputasinya akan jatuh di mata umum.

Pandangan-pandangan tersebut di muka memberikan gambaran dalam dua hal. Pertama, penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa tidak ditentukan oleh tingkat kehidupan masyarakatnya. Dengan perkataan lain, penyelesaian sengketa secara informal (di luar pengadilan) tidak monopoli masyarakat sederhana saja tetapi dapat dijumpai di dalam masyarakat yang maju. Kedua, penyelesaian sengketa berkaitan dengan tujuan yang ingin dicapai dan pilihan tindakan yang bersifat strategis. Artinya, jika tujuannya untuk mempertahankan hubungan baik antara pihak-pihak yang bersengketa dengan cara kompromi atau rekonsiliasi -- baik dalam masyarakat sederhana maupun masyarakat yang maju -- maka penyelesaian sengketa melalui pengadilan dihindari. Pilihan tindakan semacam ini juga merupakan pilihan strategis yang dilakukan pihak yang bersengketa.

Berdasarkan gambaran tersebut tampak bahwa pendayagunaan pengadilan dalam hal tertentu -- seperti dikemukakan oleh Macaulay -- dipandang merugikan. Sebaliknya sanksi nonhukum dipandang lebih efektif sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa yang



terjadi.

Hasil penelitian Keebet von Benda Beckmann (1984: 37-58) di pedesaan Minangkabau, Sumatera Barat, menunjukkan bahwa ada kecenderungan pihak-pihak yang bersengketa melakukan pilihan di antara lembaga-lembaga yang berbeda, yaitu lembaga adat dan pengadilan negeri (*forum shopping*) yang menurutnya menguntungkan sesuai dengan apa yang diharapkan. Pilihan tindakan pihak yang bersengketa menggunakan pengadilan negeri ternyata dilandasi oleh alasan yang berbeda. Pada satu sisi penggunaan pengadilan negeri dipandang menguntungkan karena yang bersangkutan dapat menguasai objek sengketa lebih lama dengan memanfaatkan proses penyelesaian sengketa memakan waktu yang lama. Pada sisi lain, penggunaan pengadilan negeri dipandang memerlukan biaya yang mahal, memakan waktu yang lama dan dianggap berbahaya.

Kecenderungan masyarakat tidak menggunakan pengadilan tampaknya tidak hanya terjadi dalam masyarakat yang sedang berkembang tetapi juga dalam kehidupan masyarakat yang sudah maju. Penyelesaian sengketa berdasarkan hukum (pengadilan) tampaknya kurang memperoleh kepercayaan yang penuh dari masyarakat, dan orang mulai mencari berbagai alternatif. Semenjak tahun 1970-an di Amerika terjadi kecenderungan untuk "menciptakan" lembaga alternatif penyelesai sengketa yang disebut



"*alternatif dispute resolution*" (A.D.R) di luar proses peradilan (Trubek 1981: 491, Nohan-Haley, 1992: 1-5).

Gagasan Frank Sander dalam tahun 1976 mengenai *multidoor courthouse* telah menimbulkan kebijakan beberapa pengadilan yang mengharuskan pihak-pihak yang bersengketa melakukan proses mediasi sebelum diijinkan diperiksa oleh pengadilan. Namun, terhadap adanya lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang demikian dianggap ada kelemahannya yaitu berisiko kehilangan perlindungan aturan hukum dan menjadi standar keadilan bagi orang yang tidak mampu membiayai pengacara (Nolan-Haley: 1992: 6-7).

Kecenderungan adanya lembaga alternatif dalam penyelesaian sengketa di luar proses pengadilan tersebut juga berkaitan dengan pandangan bahwa tidak semua sengketa itu cocok diselesaikan melalui proses pengadilan. Trubek (1981: 492) menyebutkan ada beberapa sengketa yang kurang cocok diselesaikan melalui pengadilan yaitu sengketa keluarga, kontroversi antar tetangga, tuntutan yang mencakup sejumlah uang yang tidak banyak, problem yang timbul dalam manajemen hubungan perdagangan jangka panjang.

2.2 Kerangka Konseptual

Penghapusan badan peradilan di luar peradilan negara dalam kerangka pembangunan hukum nasional mengandung dua aspek yaitu ideologis-politis dan



yuridis. Pertama, pluralisme badan peradilan yang ada sebelum Indonesia merdeka secara ideologis dan politis dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan suasana dan tatanan kehidupan masyarakat Indonesia sebagai suatu bangsa dalam negara kesatuan (Lev, 1990: 247). Kedua, secara yuridis bertujuan untuk mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada pengadilan negara. Hal ini mengandung pengertian bahwa menyelesaikan suatu perkara secara hukum hanya dimungkinkan melalui pengadilan yang diselenggarakan oleh negara (penjelasan umum angka 7 UUKK). Kebijakan politik hukum tersebut membawa konsekuensi adanya sentralisme hukum (*legal centralism*) (Galanter, 1981: 1).

Pengadilan negeri merupakan salah satu peradilan negara yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat (pasal 50 UUPU). Dalam kajian ini, pengadilan dipandang sebagai hukum dalam arti lembaga (*institution*). Kusumaatmadja menyatakan bahwa hukum tidak semata-mata sebagai perangkat kaidah-kaidah dan asas-asas, melainkan juga dalam pertautannya dengan lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses perwujudan kaidah itu dalam kenyataan (dalam Rasjidi, 1993: 28). Pandangan bahwa hukum tidak hanya norma saja, juga dikembangkan oleh Anthony Allott dalam bukunya yang berjudul "*The Limits of Law*" (1980: viii-7) menyatakan sebagai berikut: "*a legal system comprises not only norms, but also institutions (including facilities) and*



processes". Yang dimaksud dengan lembaga di sini antara lain adalah hakim (pengadilan).

Pemikiran tersebut di atas pada dasarnya memperluas kajian hukum tidak hanya sekedar norma (hukum) saja. Menurut Rasjidi (1993: 28) adanya pandangan bahwa hukum adalah sekedar norma hukum saja pada dasarnya mencerminkan hukum telah dipisahkan dari kenyataannya sehingga kurang mampu mengubah essensi dan kapasitas hukum sebagaimana kenyataannya.

Keberadaan pengadilan (sebagai hukum dalam arti lembaga) dalam kehidupan masyarakat tidak terlepas dari tugas pokok yang menjadi kewajibannya. Pasal 2 ayat 1 UUKK menyatakan bahwa tugas pokok pengadilan adalah menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Tugas pokok tersebut hanya dapat terlaksana apabila ada pihak yang bersengketa (dalam sengketa perdata) mengajukan sengketanya ke pengadilan. Dengan demikian, bekerjanya pengadilan tergantung dari motivasi warga masyarakat apakah sengketanya diselesaikan melalui pengadilan atau tidak. Dengan perkataan lain, pengadilan dapat menjalankan fungsinya apabila digunakan oleh warga masyarakat.

Untuk mengkaji hukum (pengadilan) dalam kaitannya dengan tugas pokoknya sebagaimana dinyatakan dalam undang-undang tersebut di muka, maka pengadilan itu



harus dipahami dari segi operasionalnya (*law in action*) dalam kehidupan masyarakat atau dalam konteks sosialnya.

Pengadilan dibentuk tidak hanya semata-mata untuk memenuhi kebutuhan dalam organisasi atau struktur kenegaraan tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat untuk mencari keadilan. Oleh karena itu keberadaan pengadilan dalam operasionalnya tidak dapat dipandang sebagai suatu lembaga yang terpisah dari kehidupan masyarakatnya. Hartono (1982: 63) menyatakan bahwa hukum tidak dapat dipandang terlepas dari kehidupan masyarakat, oleh karena hukum itu justru ada untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, dan kultural masyarakat. Sebagai lembaga yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, maka pengadilan merupakan hukum yang bersifat responsif yaitu sebagai fasilitator untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Nonet dan Selznick, 1978: 14).

Sebagaimana dinyatakan di muka bahwa pengadilan dapat menjalankan tugasnya apabila ada gugatan dari pihak yang bersengketa. Gugatan tersebut bukan kehendak hakim tetapi inisiatif dari pihak yang bersengketa. Dalam hal ini ada keterkaitan antara hukum dengan masyarakatnya, oleh karena itu pengadilan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat dimana ia beroperasi. Aliran *sociological jurisprudence* di Amerika menyangkal bahwa hukum bisa dipahami tanpa memperhatikan realitas kehidupan masyarakat (Bodenheimer, 1970: 112).



Dalam kerangka berfikir demikian, penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat pada dasarnya merupakan refleksi dari pilihan tindakan warga masyarakat dalam realitas kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Adanya hubungan antara hukum dengan realitas kehidupan masyarakat tersebut dinyatakan juga oleh kalangan ilmu pengetahuan hukum empiris (*empirische rechtswetenschap*). A. De Wild sebagai penganut aliran rasionalisme kritis di negeri Belanda menyatakan bahwa "*recht is een vorm van waarneembaar menselijk gedrag*" (van Dijk et al, 1985: 452).

Berdasarkan pemikiran tersebut, menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan dalam penyelesaian suatu sengketa merupakan perilaku manusia. Perilaku pihak yang bersengketa dalam kaitannya dengan penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat tersebut tentunya tidak terjadi dengan sendirinya, tetapi dapat diduga berdasarkan sebab-sebab atau pertimbangan tertentu. Ada tiga hal yang perlu dikaji tentang perilaku manusia dalam menyelesaikan sengketa melalui pengadilan yaitu: faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku pihak yang bersengketa menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan, pandangannya tentang beperkara ke pengadilan, tujuan dan konsekuensi beperkara ke pengadilan. Oleh karena itu untuk memahami



perilaku tersebut, kajian teori struktural fungsional, teori pertukaran, teori interaksionisme simbolik, dan teori strukturalisasi diperlukan dalam kajian ini.

Pilihan tindakan pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi dapat dipengaruhi oleh faktor tertentu. Teori struktural fungsional menyatakan bahwa perilaku atau tindakan seseorang dalam kehidupan masyarakat dipengaruhi oleh nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Dalam situasi demikian, seseorang tidak sepenuhnya berada dalam keadaan bebas untuk melakukan tindakannya. Pilihan tindakan seseorang diatur dan dikendalikan oleh nilai-nilai dan standar normatif bersama. Oleh karena itu dalam perspektif teori ini, suatu sengketa diselesaikan melalui pengadilan negeri atau di luar pengadilan dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Friedman (1969: 27-30) misalnya, menyatakan bahwa kultur hukum merupakan motor penggerak bekerjanya pengadilan dalam masyarakat. Pada sisi lain, teori pertukaran memandang bahwa dalam interaksi sosial seseorang selalu memperhatikan keuntungan dan kerugian yang akan diterimanya dalam melakukan suatu pilihan tindakan. Semakin tinggi biaya yang harus dikeluarkan maka semakin kecil kemungkinan tingkah laku yang serupa akan diulang. Implikasinya adalah seseorang akan memperhitungkan besarnya biaya yang harus dikeluarkan apabila sengketa itu diselesaikan melalui pengadilan



negeri.

Pandangan tentang beperkara ke pengadilan tentunya tidak terlepas dari makna yang diberikan seseorang terhadap pengadilan itu. Teori interaksionisme simbolik memandang pilihan tindakan manusia itu berkaitan dengan makna atas objek. Makna merupakan interpretasi yang diberikan seseorang atas suatu objek dan dalam suatu tindakan, makna tersebut dipakai sebagai instrumen yang mengarahkan suatu tindakan. Pilihan tindakan berdasarkan atas makna dari objek ini membawa kepada suatu pandangan yang bersifat relativisme dalam berpikir. Dalam perspektif demikian, barangkali orang akan menganggap beperkara ke pengadilan merupakan cara yang ideal oleh karena akan memperoleh keadilan atas hak-hak yang diperjuangkannya, akan tetapi bagi orang lain menganggap beperkara ke pengadilan tidak akan memperoleh keadilan tetapi menimbulkan permusuhan dan kerugian. Ini mengandung pengertian bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri dan di luar negeri memberikan makna yang berbeda bagi pihak yang bersengketa.

Menyelesaikan sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan merupakan pilihan tindakan yang berkaitan dengan tujuan yang diharapkan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan dalam teori strukturasi dipandang sebagai pilihan strategis untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Teori



strukturasi memandang perilaku dan tindak manusia tidak selalu didasarkan pada struktur (nilai-nilai, norma-norma, kebiasaan) tetapi manusia mempunyai kebebasan untuk menyimpang dari struktur. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan yang diharapkan, manusia sebagai pelaku atau agen tidak selalu bertindak sesuai dengan aturan atau norma yang berlaku. Dalam konteks (*setting*) tertentu manusia sebagai pelaku mempunyai kebebasan melakukan pilihan tindakan yang menyimpang dari aturan atau norma yang berlaku.

Dengan pengungkapan hal-hal tersebut di atas dalam kasus-kasus sengketa tanah yang menjadi fokus dalam kajian ini, dapat dikembangkan pemikiran teoretik dan praktis mengenai penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat berdasarkan data empiris.



Bab 3

PENELITIAN

3.1 Pendekatan yang Digunakan

Penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesaian sengketa tidak hanya berkaitan dengan kaidah-kaidah normatif yang lebih bersifat statis tetapi juga berkaitan dengan rangkaian aktivitas yang ditentukan oleh tindakan manusia. Sengketa merupakan salah satu dinamika dalam kehidupan masyarakat, dan kehidupan masyarakat pada dasarnya merupakan proses. Hukum tidak hanya dilihat sebagai aturan-aturan normatif belaka, tetapi juga sebagai bagian dari proses dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, hukum dan konteks sosial tempat hukum itu berada perlu diteliti secara bersamaan (Moore, 1983: 55).

Pengadilan negeri adalah salah satu peradilan negara yang mempunyai kekuasaan untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Fungsi menyelesaikan sengketa dalam masyarakat tersebut tergantung pada warga masyarakat. Artinya, pengadilan baru melaksanakan fungsinya, apabila ada warga masyarakat mengajukan gugatan ke pengadilan. Beperkara ke pengadilan bukan inisiatif hakim, melainkan inisiatif pihak yang bersengketa. Dalam perspektif demikian bekerjanya pengadilan tidak hanya ditentukan oleh faktor hukum saja



tetapi juga dapat dipengaruhi oleh faktor nonhukum yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan.

Untuk mengkaji pengadilan dalam perspektif seperti tersebut di muka, dilakukan dengan studi kasus. Yang dimaksud dengan studi kasus di sini adalah mengkaji suatu peristiwa tertentu (Bogdan dan Biklen, 1982: 58). Dengan studi kasus tersebut dapat diungkapkan proses-proses faktual dari suatu peristiwa hukum yang konkret. Artinya, dengan studi kasus dapat diungkapkan penyebab terjadinya sengketa, apa yang dilakukan orang untuk mengatasi dan menyelesaikan sengketa, dan akibat terjadinya sengketa tersebut (Hoebel, 1968: 29).

Suatu sengketa yang terjadi dalam masyarakat, yang diselesaikan baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan, merupakan suatu tindakan manusia (pihak yang bersengketa). Ini mengandung pengertian ada hubungan antara hukum dengan tindakan manusia. Dengan perkataan lain, pengadilan dapat melaksanakan fungsinya menyelesaikan sengketa bilamana ada gugatan pihak yang bersengketa ke pengadilan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkapkan hal-hal esensial yang berkaitan dengan pengalaman-pengalaman pihak yang bersengketa dan kecenderungan-kecenderungan dalam tindakannya untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi (Strauss dan Corbin, 1990: 19). Dengan pendekatan tersebut juga dapat diungkapkan apa makna beperkara ke pengadilan. Makna



dapat diperoleh melalui penafsiran atau interpretasi dari apa yang dikatakan atau dilakukan orang (Nasution, 1992: 8).

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di masyarakat Madura, sebagai salah satu suku-bangsa yang dominan di Jawa Timur, khususnya di Kabupaten Bangkalan. Dengan pemilihan lokasi ini diharapkan dapat dipahami penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam kehidupan masyarakat dengan latar belakang sosial-budaya Madura. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa penggunaan hukum dalam masyarakat -- dalam hal ini pengadilan negeri -- tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial-budaya masyarakat yang bersangkutan. Dengan demikian, hukum harus dipelajari sebagai bagian integral dari suatu kehidupan masyarakat secara keseluruhan dan tidak dianggap sebagai lembaga yang otonom (Pospisil, 1974: 10; Vredenburg, 1978: 34).

Penetapan lokasi penelitian dalam kajian ini dilakukan secara purposif. Adapun yang dipilih sebagai lokasi penelitian adalah desa Sukolilo Barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan. Pemilihan lokasi penelitian ini dilandasi oleh pertimbangan sebagai berikut: (i) di lokasi tersebut terdapat kasus-kasus sengketa tanah baik yang diselesaikan di pengadilan negeri maupun yang diselesaikan di luar pengadilan negeri, bahkan di desa





ini ada kasus sengketa tanah seluas 3 m² yang penyelesaiannya sampai pada proses di pengadilan negeri, (ii) desa Sukolilo Barat merupakan desa yang oleh pemerintah Kabupaten Bangkalan digolongkan sebagai desa yang penataan administrasinya sangat baik (juara lomba desa di Kabupaten Bangkalan). Oleh karena penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif maka randomisasi dalam pengambilan sampel tidak dilakukan, sebab yang diperlukan adalah keluasan dan "kedalaman" informasi (Faisal, 1990: 38).

3.3 Memasuki Lapangan dan Pengumpulan Data

Sebelum memasuki lapangan pada awalnya peneliti melakukan pendekatan terhadap Ketua Pengadilan Negeri Bangkalan untuk memperoleh informasi dan gambaran mengenai perkara-perkara yang telah diselesaikan oleh pengadilan. Di antara informasi yang diberikan bagian perdata, terungkap satu kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah seluas 3 m² dari desa Sukolilo Barat. Kasus ini menjadi pembicaraan karena tanah yang menjadi objek sengketa tidak luas namun proses penyelesaiannya berlarut-larut sampai ke pengadilan.

Informasi tersebut menarik perhatian peneliti untuk memahami lebih jauh kasus tersebut dan kasus-kasus lain yang timbul di desa yang bersangkutan. Sebagai langkah dalam memasuki lapangan, peneliti melapor kepada Camat, kemudian kepada Kepala Desa dan sekaligus mencari



kebenaran informasi terdahulu dan kasus-kasus sengketa tanah lain yang terjadi dalam masyarakat di wilayah desanya. Dalam hal ini, Kepala Desa juga berfungsi sebagai informan.

Berdasarkan hasil observasi dan informasi awal di lapangan dapat diidentifikasi ada 16 kasus perselisihan yang berkaitan dengan tanah, akan tetapi tingkatannya berbeda. Dari 16 kasus perselisihan tersebut, penelitian ini kemudian difokuskan pada 5 kasus yang penyelesaiannya melibatkan pihak ketiga. Sebagaimana dinyatakan di muka, pengertian sengketa (*dispute*) dalam kajian ini adalah perselisihan yang sudah bersifat terbuka dan penyelesaiannya memerlukan bantuan pihak ketiga. Dari 5 kasus sengketa tersebut terdapat 1 kasus sengketa yang penyelesaiannya melalui pengadilan tetapi pihak-pihak yang bersengketa telah meninggal dunia. Oleh karena itu dalam penelitian ini ada 4 kasus sengketa sebagai fokus kajian. Studi kasus pada dasarnya dapat dilakukan terhadap kasus tunggal maupun multi kasus (Yin, 1987: 24; Bogdan dan Biklen, 1982: 58-59). Adapun kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu: (i) sengketa batas tanah antara tiga sepupu (*tella popo*) dan sekaligus sebagai tetangga, (ii) sengketa tanah waris antara keponakan dan paman (*panakan ban majadi*'), (iii) sengketa tanah waris antara saudara sepupu (*sapopo*),



(iv) sengketa tanah waris antara saudara angkat (*taretan angkat*).

Adapun kasus sengketa tanah yang menjadi fokus dalam kajian ini adalah sengketa tanah yang sudah berlangsung atau sudah selesai. Dengan demikian kasus sengketa tanah tersebut merupakan kasus ingatan atau *memory cases* (Nader dan Todd, 1978: 6). Informasi-informasi yang digali berdasarkan ingatan pelaku (aktor) dan orang lain yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tanah tersebut tentang apa yang telah pikirkan dan lakukan dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi.

Pada awalnya peneliti mengalami kesulitan untuk melakukan penelitian. Masyarakat sangat peka terhadap hal-hal yang bersifat pribadi. Bagi masyarakat, sengketa merupakan peristiwa yang bersifat pribadi sehingga hal tersebut sangat sensitif sekali bagi yang bersangkutan, apalagi untuk diungkapkan terhadap orang lain. Oleh karena itu untuk menggali informasi tentang apa yang dialami pihak yang bersengketa tersebut pada awalnya memang ada kecurigaan kepada peneliti, mereka mengira peneliti akan mengungkit kembali peristiwa yang sudah terjadi. Namun, dengan penjelasan bahwa tujuan penelitian ini untuk kepentingan studi dan tidak bermaksud untuk mengungkit kembali peristiwa yang terjadi dengan tujuan yang lain, akhirnya mereka bersedia memberikan informasi mengenai hal-hal yang pernah mereka alami. Dalam melakukan wawancara tidak ada



kesulitan oleh karena peneliti dan para informan mempergunakan bahasa yang sama.

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajian bukanlah individunya, tetapi lebih diarahkan pada aktivitas atau tindakan yang mereka lakukan dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Oleh karena itu, fokus kajian dalam penelitian ini adalah tindakan pihak yang bersengketa (aktor) yang berkaitan dengan bagaimana sengketa yang terjadi itu diselesaikan baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan.

Informan utama dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang pernah mengalami sengketa yang berkaitan dengan tanah baik yang diselesaikan melalui pengadilan negeri maupun di luar pengadilan negeri.

Demikian juga orang lain yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tanah yang bersangkutan. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa hanya orang-orang yang pernah mengalami sengketa dan terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut dapat memberikan informasi mengenai apa yang dialami, dipikirkan, dan dilakukan yang berkaitan dengan sengketa yang pernah dihadapi. Pemilihan informan dalam penelitian ini dilakukan berdasarkan teknik menggelingding (*snow-ball*) sampai batas kejenuhan (*saturated*) informasi yang diperoleh.

Oleh karena kasus sengketa tanah yang menjadi fokus



dalam kajian ini adalah sengketa tanah yang sudah selesai, maka untuk memperoleh data yang diperlukan dilakukan penelusuran balik terhadap rangkaian kejadian sengketa yang berkaitan dengan tanah tersebut dari awal hingga akhir. Penelusuran peristiwa tersebut berdasarkan pemikiran bahwa penyelesaian sengketa itu merupakan suatu proses dalam rentangan waktu tertentu, sehingga dengan penelusuran ini dapat diperoleh informasi-informasi yang berkaitan dengan proses penyelesaian sengketa tersebut.

Penyelesaian sengketa pada dasarnya menggambarkan tentang hukum sebagai proses, maka informasi-informasi yang digali diarahkan pada apa yang dipikirkan dan dilakukan orang dalam berbagai fenomena penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah yang menjadi objek sengketa. Yang dimaksud dengan fenomena adalah peristiwa atau kejadian yang berkaitan dengan seperangkat aksi dan interaksi dihubungkan (Strauss dan Corbin, 1990: 100). Berdasarkan informasi awal yang bersifat umum, peneliti merekonstruksi fenomena tersebut menurut persepsi peneliti (persepsi etik) berdasarkan rangkaian kejadian-kejadian atau peristiwa tertentu dari awal hingga akhir sesuai dengan tujuan penelitian ini.

Rekonstruksi fenomena tersebut dilakukan -- setelah memperoleh gambaran umum tentang kejadian-kejadian atau peristiwa sengketa tanah tersebut -- sebagai kerangka untuk memperoleh informasi sesuai dengan yang diharapkan



oleh peneliti dan menghindari penggalian informasi yang tidak terarah. Informasi yang digali tidak hanya mengenai apa yang dinyatakan oleh pihak yang bersengketa menurut persepsi yang bersangkutan (emik), tetapi juga informasi yang dibutuhkan peneliti yang harus ditanyakan kepada pihak yang bersengketa (etik).

Dalam rekonstruksi fenomena tersebut di muka, informasi yang digali dari pihak yang bersengketa -- melalui ingatannya -- tentang hal-hal yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa yang dialaminya. Informasi yang digali tersebut diarahkan pada hal-hal yang berkaitan dengan: (i) penyebab terjadinya sengketa tanah yang dialami mereka, (ii) faktor-faktor yang menentukan pilihan tindakan mereka untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi, (iii) pandangan-pandangan mereka terhadap penyelesaian sengketa melalui pengadilan, (iv) tujuan dan konsekuensi pilihan tindakan mereka.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik observasi, wawancara, dan studi dokumen. Observasi dilakukan untuk hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat desa setempat dan kehidupan pihak-pihak yang bersengketa. Untuk memperoleh gambaran bagaimana proses penyelesaian sengketa yang menjadi fokus kajian ini tidak dilakukan observasi oleh karena sengketa tersebut telah selesai. Oleh karena itu untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan dilakukan dengan



teknik wawancara secara mendalam (*indepth interview*). Dalam melakukan wawancara tersebut digunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman. Di samping itu diadakan pula studi dokumen berupa putusan Pengadilan Negeri Bangkalan dan dokumen-dokumen tertulis yang dimiliki oleh pihak-pihak yang bersengketa maupun yang ada di kantor desa.

Untuk mengecek kebenaran informasi yang diperoleh dilakukan pengecekan dari sumber lain, antara lain dari para pamong desa setempat. Dengan demikian informasi dapat dibandingkan dengan informasi dari sumber lain (*triangulasi*).

3.4 Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan baik pada waktu pengumpulan data di lapangan maupun setelah pengumpulan data selesai. Dalam menelusuri penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam 4 kasus yang menjadi fokus penelitian ini, yang diungkapkan adalah data yang berkaitan dengan berbagai fenomena yang terjadi selama sengketa tersebut berlangsung.

Untuk memperoleh gambaran tentang berbagai tindakan yang telah dilakukan pihak yang bersengketa dalam merekonstruksi berbagai fenomena sebagaimana dinyatakan di muka dilakukan analisis atau pengkodean model Strauss dan Corbin (1990: 58). Adapun pengkodean yang dilakukan adalah berupa pengkodean terbuka (*open coding*) dan pengkodean terpusat (*axial coding*). Pengkodean



terbuka adalah bagian dari analisa yang berkaitan dengan penamaan fenomena berdasarkan data yang diperoleh. Sedangkan pengkodean terpusat adalah bagian dari analisa yang memfokuskan pada spesifikasi fenomena dengan menghubungkan dengan kondisi penyebabnya, konteksnya, strategi aksi dan interaksi yang digunakan, dan konsekuensi-konsekuensinya (Strauss dan Corbin, 1990: 62-97). Kondisi penyebab adalah kejadian yang mendorong timbulnya fenomena tertentu. Konteks adalah keadaan atau situasi yang dihadapi pihak yang bersengketa dalam suatu fenomena. Kondisi pengantara adalah kondisi yang mempengaruhi pihak yang bersengketa dalam mengatasi problema yang dihadapi. Strategi aksi dan interaksi adalah kemampuan pihak yang bersengketa dalam memilih tindakan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Konsekuensi adalah hasil dari pilihan tindakan yang dilakukan pihak yang bersengketa.

Prosedur analisis atau pengkodean tersebut adalah sebagai berikut. Pertama, dalam pengkodean terbuka. Berawal dengan dilakukannya penelusuran informasi mengenai tanah yang menjadi objek sengketa dan hal-hal yang pernah dialami dan dilakukan oleh pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Data yang diperoleh kemudian dipilah-pilah dalam kelompok fenomena-fenomena tertentu yang meliputi (i) asal tanah, (ii) tanah menjadi objek sengketa, (iii)



negosiasi, (iv) alasan bernegosiasi, (v) mediasi, (vi) alasan melakukan mediasi, (vii) dampak melakukan mediasi, (viii) perkara ke pengadilan, (ix) alasan perkara ke pengadilan, dan (x) dampak perkara ke pengadilan.

Kedua, dalam pengkodean terpusat setiap fenomena yang telah disusun dengan berdasarkan hubungan sebab-akibat yang mencakup (i) kondisi penyebab, (ii) konteks, (iii) kondisi pengantara, (iv) strategi aksi/interaksi, dan (v) konsekuensi.

Data kualitatif yang tersusun dalam pengkodean tersebut dan ungkapan-ungkapan yang dinyatakan pihak yang bersengketa dipakai sebagai dasar untuk menyusun deskripsi mengenai penyebab terjadinya sengketa, pilihan tindakan pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi, makna menyelesaikan sengketa melalui pengadilan, tujuan dan konsekuensi perkara ke pengadilan.

Analisis berikutnya dilakukan dengan menafsirkan data yang diperoleh secara induktif dan membandingkan dengan teori yang sudah ada. Perbandingan ini dimaksudkan untuk mengkaitkan temuan tersebut dengan teori yang mengkaji hal yang menjadi fokus kajian (Schlegel, 1982: 69). Berdasarkan penafsiran secara induktif tersebut dikemukakan konsep-konsep yang berkaitan dengan tindakan yang dilakukan oleh pelaku dalam menyelesaikan sengketa



yang dihadapi. Konsep-konsep tersebut kemudian diabstraksikan dalam pemikiran teoretik yang berdasarkan data. Dengan demikian pengembangan pemikiran teoretik yang dilakukan dalam penelitian ini bertolak dari: data, analisis data yang melahirkan konsep-konsep, dan pengembangan pemikiran teoretik berdasarkan data (Schlegel, 1984: 13).



Bab 4

HASIL DAN ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA TANAH DALAM MASYARAKAT

4.1 Gambaran Umum Desa Sukolilo Barat

4.1.1 Lokasi, Penduduk, dan Mata Pencanharian

Desa Sukolilo Barat merupakan salah satu desa dari 13 desa yang terletak di Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan, Madura. Dua belas desa lainnya adalah desa Kesek, Labang, Jukong, Pangpong, Sukolilo Timur, Bringin, Baengas, Bunaji, Sendang Dayah, Sendang Laok, Patapan, dan Morkopek. Desa Sukolilo Barat termasuk salah satu desa yang tergolong baik tertib administrasinya di tingkat kabupaten Bangkalan.

Desa ini berlokasi di daerah pantai selatan Madura bagian barat, berjarak sekitar 25 kilometer dari kota Bangkalan tempat Pengadilan Negeri Bangkalan berada. Dari Kamal, tempat penyeberangan dari dan ke Surabaya, desa ini berjarak sekitar 15 kilometer ke arah timur yang dapat dicapai melalui jalur darat.

Lokasi desa ini tidak terlalu sulit dijangkau, oleh karena desa ini berada pada jalur transportasi selatan antara Kamal dan Kwanyar, dan jalur tengah lewat Labang antara Bangkalan dan Kwanyar. Alat-alat transportasi berupa angkutan pedesaan yang melayani jalur-jalur tersebut secara reguler tersedia cukup banyak sehingga



sewaktu-waktu dapat dengan mudah diperoleh dengan ongkos yang tidak terlalu mahal yaitu antara Rp 500,00 sampai Rp 750,00 per orang.

Desa ini mempunyai mencakup wilayah seluas 176.550 ha. Sebagian besar wilayah desa ini berupa tanah pertanian, yang meliputi tanah tegalan seluas 75.467 ha dan tanah sawah seluas 1.283 ha. Selebihnya berupa tanah pekarangan sebagai tempat tinggal penduduk seluas 97.490 ha, dan tanah kuburan seluas 2.708 ha. Sekalipun di desa ini terdapat tanah sawah, akan tetapi tanah sawah digarap dengan dengan sistem tadah hujan. Sebagaimana daerah Madura pada umumnya, ketergantungan desa ini terhadap hujan besar sekali. Keadaan iklim sangat berpengaruh terhadap penggunaan dan pemanfaatan lahan pertanian baik untuk tanaman padi maupun tanaman jagung serta tanaman palawija lainnya.

Penduduk desa ini cukup besar. Data statistik desa menyebutkan jumlah penduduk seluruhnya sebanyak 4.717 orang, dengan komposisi laki-laki sebanyak 2.274 orang dan perempuan sebanyak 2.443 orang. Apabila dilihat dari komposisi berdasarkan jenis kelamin, ternyata penduduk desa ini jumlah perempuan lebih besar daripada laki-laki. Sebagian besar penduduk desa ini adalah suku-bangsa Madura, walaupun ada sebagian kecil dari mereka berasal dari suku-sukuu lainnya yang datang karena pekerjaannya sebagai pegawai sipil maupun ABRI.

Mata pencaharian penduduk desa ini bervariasi,



sebagian besar sebagai petani dan nelayan, sebagian kecil pedagang kecil dan pegawai. Penduduk yang mempunyai mata pencaharian sebagai petani pada umumnya bermukim di bagian utara desa ini, sedangkan penduduk yang mempunyai mata pencaharian sebagai nelayan bermukim di bagian selatan.

Hasil-hasil pertanian desa ini berupa jagung, padi, ketela pohon, kacang tanah, dan buah-buahan, yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok mereka sehari-hari. Khusus buah-buahan yang sebagian besar berupa jambu banyak dipasarkan ke Surabaya. Hasil nelayan berupa ikan dan udang. Cara penangkapan ikan masih tradisional, dan sebagian perahu nelayan sudah menggunakan mesin. Hasil tangkapan nelayan yang berupa ikan biasa hanya dikonsumsi dan dijual di desa setempat, sedangkan udang dengan harga yang cukup tinggi ditampung oleh para pedagang untuk dipasarkan ke Surabaya.

Seperti halnya orang Madura pada umumnya, penduduk desa ini memeluk agama Islam, namun demikian tidak berarti bahwa agama lain selain agama Islam tidak ada. Data statistik desa memberikan gambaran bahwa dari penduduk yang berjumlah 4.717 orang, yang beragama Islam sebanyak 4.711 orang, sedangkan yang beragama Kristen Katolik sebanyak 4 orang, dan yang beragama Hindu sebanyak 2 orang. Akan tetapi mereka yang beragama Kristen Katolik dan Hindu ternyata bukan orang Madura,



melainkan orang luar Madura yang menjadi penduduk karena pekerjaannya sebagai pegawai yang bertempat tinggal di desa tersebut.

4.1.2 Kehidupan Sosial-budaya Masyarakat

Sistem pemerintahan yang berlaku di desa ini mengikuti pola sebagaimana yang diatur Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Struktur pemerintahan desa terdiri dari seorang Kepala Desa (*Klebun*) dengan dibantu oleh Sekretaris Desa (*Carek*) dan kepala urusan atau kaur-kaur. Ada 5 bidang urusan yang terdapat dalam desa ini yaitu (i) pemerintahan, (ii) pembangunan, (iii) kesra (kesejahteraan rakyat), (iv) keuangan, dan (v) umum. Untuk kelancaran tugasnya Kepala Desa juga dibantu oleh Kepala-kepala dusun yang disebut *apel*.

Kedudukan Kepala Desa (*Klebun*) dalam kehidupan masyarakat tidak hanya sebagai kepala pemerintahan di tingkat desa tetapi juga sebagai bapak rakyat. Dalam hal yang berkaitan dengan tanah peran Kepala Desa sangat penting oleh karena buku tanah berada di bawah kekuasaannya. Setiap terjadi perubahan terhadap tanah yang dimiliki atau dikuasai warga masyarakat juga diketahui Kepala Desa. Apabila terjadi perubahan-perubahan terhadap tanah di wilayah desanya, Kepala Desa melaporkannya dalam rapat mingguan di kecamatan. Administrasi di desa ini ternyata sangat tertib,



sehingga desa ini berhasil menjadi juara tertib administrasi di tingkat kabupaten Bangkalan.

Sistem kekerabatan yang berlaku di desa ini -- seperti halnya masyarakat Madura pada umumnya -- adalah parental. Artinya, hak-hak dan kewajiban diperhitungkan menurut garis laki-laki dan perempuan. Kedudukan anak laki-laki dan perempuan adalah sama. Untuk membedakan ada atau tidak adanya hubungan kerabat antara individu-individu digunakan istilah yang berbeda yaitu *bala* dan *banne bala* atau *oreng laen*. Disebut *bala* (famili atau kerabat) apabila antar individu itu masih ada hubungan darah satu sama lain, dan *bala* itu mencakup baik dari pihak ayah (*bala dari eppa'*) maupun dari pihak ibu (*bala dari embu'*). Sebaliknya disebut *banne bala* atau *oreng laen* (bukan kerabat atau orang lain) apabila antar individu itu tidak ada hubungan darah sama sekali.

Adat perkawinannya, adalah perkawinan meminang. Artinya, sebelum dilaksanakan perkawinan didahului dengan pinangan (*lamaran*) dari pihak laki-laki kepada pihak perempuan. Setelah terjadinya perkawinan, pihak laki-laki bertempat tinggal di kediaman keluarga isteri (Madura: *nara' bine* = ikut isteri). Adat demikian itu di dalam antropologi disebut dengan istilah *uxorilokal* atau *matrilokal* (Koentjaraningrat, 1977: 103). Oleh karena itu jika terjadi suatu perkawinan, keluarga pihak perempuan akan menerima mantu laki-laki bertempat tinggal dalam lingkungan kerabatnya, sebaliknya keluarga



pihak laki-laki akan melepaskan anak laki-lakinya bertempat tinggal di luar kerabatnya. Oleh karena adat menetap setelah terjadi perkawinan adalah uxori-lokal atau matriloal, maka terbentuklah keluarga luas (*extended family*) yang uxori-lokal, yakni suatu keluarga yang terdiri dari keluarga inti senior ditambah keluarga inti yunior dari anak perempuan yang sudah kawin.

Sistem pewarisan yang berlaku adalah sistem pewarisan individual. Artinya setiap ahli waris mempunyai hak untuk memperoleh bagian harta peninggalan si pewaris sesuai dengan hak atau bagiannya masing-masing. Sesuai dengan sistem kekerabatan parental yang dianutnya maka anak perempuan (*ana' bine'*) mempunyai hak yang sama dengan anak laki-laki (*ana' lake'*). Harta peninggalan (*barang sangkol* atau *barisan*) diwarisi (*ebaris*) anak laki-laki dan perempuan dengan hak yang sama atau dibagi sama (*edu'um pada*). Namun demikian, ada kalanya terjadi keinginan ahli waris agar pembagian waris dilakukan menurut hukum Islam. Hal ini sebenarnya terjadi karena pengaruh agama Islam yang dianutnya. Apabila warisan tersebut dibagi menurut hukum Islam maka hak anak laki-laki disebut dengan istilah *mekal* (memikul) dan hak anak perempuan disebut dengan istilah *nya'on* (meletakkan sesuatu barang di atas kepala). Artinya laki-laki mendapat hak dua bagian dan perempuan mendapat hak satu bagian.



Hubungan antar warga masyarakat pada dasarnya didasarkan pada hubungan yang bersifat persaudaraan. Nilai-nilai hubungan yang didasarkan pada persaudaraan ini diwujudkan dalam konsep "taretan" (saudara) atau "sataretanan" (persaudaraan). Konsep taretan ini tidak hanya dalam arti saudara sebagai anggota kerabat, tetapi menunjukkan keadaan hubungan yang harmonis sebagai lawan dari keadaan hubungan yang tidak harmonis yang disebut dengan istilah "moso" (musuh) atau "amosahan" (bermusuhan). Oleh karena itu adanya ungkapan "gi' ngako taretan" (masih menganggap saudara) menunjukkan hubungan antar warga masih harmonis. Hubungan semacam ini tampaknya diwarnai oleh ajaran agama Islam yang menyatakan bahwa seorang Muslim adalah saudara bagi orang Muslim yang lain.

4.2 Kasus-kasus Sengketa Tanah dalam Masyarakat

Sebagaimana dinyatakan di muka bahwa penyelesaian sengketa dalam masyarakat tidak ada pola atau bentuk yang seragam. Nader dan Todd (1978: 9-10) menyebutkan adanya berbagai bentuk penyelesaian sengketa dalam masyarakat seperti adjudikasi (*adjudication*), arbitrase (*arbitration*), mediasi (*mediation*), negosiasi (*negotiation*), paksaan (*coercion*), penghindaran (*avoidance*), dan membiarkan saja (*lumping it*). Bagaimana penyelesaian sengketa tanah dalam masyarakat yang terjadi dalam lokasi penelitian ini akan dipaparkan sebagai berikut



ini.

4.2.1 Kasus Sengketa Batas Tanah antara H.Bsn dan Spd

Tanah yang menjadi objek sengketa dalam kasus ini milik H. Bsn seorang penduduk desa Sukolilo Barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan. H. Bsn seorang laki-laki berusia 60 tahun dengan pendidikan tamat Sekolah Rakyat (SR). Dalam kehidupan sehari-harinya bekerja sebagai pedagang ikan, akan tetapi termasuk pedagang kecil. Sebagai pedagang kecil pendapatan sehari-harinya tidak dapat dipastikan, akan tetapi H. Bsn ternyata mampu membuat sebuah rumah tembok walaupun tidak terkesan bagus. Semasa mudanya H. Bsn pernah aktif sebagai pejuang pada masa perang kemerdekaan di wilayah kabupaten Bangkalan. Oleh karena itu sebagai mantan pejuang H. Bsn terdaftar sebagai anggota veteran Angkatan Darat.

Untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, H. Bsn membeli sebidang tanah yang berupa tanah pekarangan. Adapun luas tanah pekarangan tersebut sekitar 268 m². Walaupun tanah pekarangan itu tidak begitu luas, akan tetapi bagi H. Bsn tanah pekarangan tersebut mempunyai makna penting bagi keperluan hidup keluarganya. Tanah pekarangan merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan suatu keluarga. H. Bsn membeli sebidang tanah pekarangan tersebut digunakan sebagai lahan tempat tinggal bersama keluarganya.



Semula tanah pekarangan tersebut milik H. Slh, penduduk pada desa yang sama. Transaksi jual-beli tanah pekarangan antara H. Bsn dan H. Slh terjadi pada awal tahun 1982. Pelaksanaan transaksi jual-beli tanah tersebut tidak dilakukan di muka Kepala Desa, tetapi dilakukan di muka Pejabat Akta Pembuat Tanah (disingkat PPAT), dalam hal ini Camat Labang. Ketika ditanya mengapa transaksi jual-beli tanah tersebut dilakukan di muka PPAT atau Camat, H. Bsn menyatakan agar supaya jual-beli tanah tersebut mempunyai bukti yang kuat.

Sebagai konsekuensi terjadinya peralihan hak atas tanah dari H.Slh ke H. Bsn yang dilakukan di muka PPAT, maka H. Bsn mempunyai akte jual-beli tanah yang dibuat oleh PPAT yang dibuat tanggal 19 Januari 1982. Agar supaya tanah pekarangan yang dibelinya mempunyai batas-batas yang jelas, oleh H. Bsn dipasang patok pembatas dari botol-botol yang ditanamkan pada batas tanah pekarangan tersebut. Pemasangan botol-botol pembatas tanah itu menurut keterangan H. Bsn dilakukan oleh petugas agraria yang diundang pada waktu terjadi jual-beli tanah yang dilakukan di muka Camat selaku PPAT.

Agar supaya tanah pekarangan yang dibelinya mempunyai alat bukti pemilikan tanah yang kuat, Camat selaku PPAT menganjurkan H. Bsn mensertifikatkan tanah pekarangan tersebut. Beberapa tahun kemudian H. Bsn mensertifikatkan tanah yang dibelinya itu ke Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) Kabupaten Bangkalan.



Sertifikat atas tanah hak milik H. Bsn diterbitkan oleh BPN dengan No. 43 tanggal 15 Maret 1987. Dengan demikian, H. Bsn mempunyai bukti-bukti pemilikan hak atas tanahnya berupa akta jual-beli dan sertifikat. Berdasarkan adanya bukti-bukti akta jual-beli dan sertifikat yang dimilikinya, H. Bsn mempunyai hak atas tanah dengan alat bukti yang kuat.

Tanah pekarangan milik H. Bsn tersebut kemudian menjadi objek sengketa dengan orang lain, yaitu Spd. Ia berumur 55 tahun dengan pendidikan tamat SR. Pekerjaannya sehari-hari adalah pedagang klontongan. Antara keduanya sebenarnya masih ada hubungan famili yaitu tiga sepupu (*tello popo*), yaitu hubungan famili yang tergolong agak jauh. Dalam kehidupan sehari-hari H. Bsn dan Spd adalah bertetangga, karena rumah tempat tinggal Spd berbatasan dengan rumah tempat tinggal H. Bsn. Rumah Spd berada pada batas bagian sebelah utara tanah pekarangan H. Bsn.

Sengketa tanah yang terjadi antara H. Bsn dan Spd merupakan sengketa batas-batas tanah. Sebenarnya sengketa tanah tersebut tidak perlu terjadi karena antara tanah pekarangan milik H. Bsn dengan Spd telah ada batas-batasnya yang berupa botol-botol yang telah dipasang petugas agraria. Sengketa batas tanah antara H. Bsn dan Spd ini merupakan suatu sengketa yang berlangsung dalam rentang waktu yang cukup lama.



Sengketa antara H. Bsn dan Spd pada awalnya terjadi sejak tahun 1982 ketika terjadi peristiwa pencabutan botol-botol batas tanah H. Bsn yang dilakukan oleh Spd.

Kebetulan pada waktu terjadi peristiwa pencabutan botol-botol yang dilakukan oleh Spd diketahui oleh beberapa orang dan oleh mereka diberitahukan kepada H. Bsn. Pencabutan botol-botol yang menjadi batas-batas tanah tersebut merugikan kepentingan H. Bsn, oleh karena dengan hilangnya botol-botol batas tanah tersebut, menyebabkan batas-batas tanah pekarangan yang dimilikinya menjadi tidak jelas.

Tindakan Spd yang merugikan tersebut mendorong H. Bsn mendatangi Spd dengan maksud untuk menanyakan pencabutan botol-botol tersebut dan ingin menyelesaikannya dengan cara baik-baik. Menurut penuturan H. Bsn tindakan tersebut dilakukan dengan pertimbangan ingin menyelesaikan secara kekeluargaan. Menurutnya, dengan cara demikian hubungan baik dapat dijaga untuk menghindari permusuhan. Apalagi masih bertetangga dan ada hubungan keluarga walaupun agak jauh. Akan tetapi tindakan H. Bsn tersebut tidak mendapat tanggapan dari Spd. Bahkan Spd tidak mengaku dirinya telah membuang botol-botol batas tanah milik H. Bsn. Tindakan yang dilakukan oleh H. Bsn tidak membuahkan hasil. Ketika ditanya mengapa tidak berperkara ke pengadilan, H. Bsn menyatakan *"manabi aparkara ka pangadilan parlo biaya sarengan baktone abid"* (= kalau berperkara ke pengadilan



memerlukan biaya dan waktunya lama).

Merasa gagal menyelesaikan sendiri, kemudian H. Bsn melaporkan peristiwa pencabutan patok-patok batas tanah tersebut kepada *Klebung* (Kepala Desa) bukan ke Polisi. Untuk memperkuat laporan terjadinya peristiwa pencabutan patok-patok batas tanahnya oleh Spd, H. Bsn melengkapinya dengan laporan yang bersifat tertulis yang ditandatangani dan dicap jempol oleh saksi-saksi yang mengetahui kejadian tersebut. Laporan kepada Kepala Desa dibuat pada tanggal 14 Juli 1982. Para saksi tersebut ikut tanda tangan dan cap jempol dalam surat laporan H. Bsn kepada Kepala Desa tersebut karena memang mengetahui betul kejadian atau peristiwa pencabutan botol-botol tersebut.

Tindakan melapor ke Kepala Desa itu menurut H. Bsn merupakan kebiasaan yang terjadi dalam masyarakat. Setiap ada sesuatu yang menyangkut tanah biasanya masyarakat melapor kepada Kepala Desa. Berdasarkan laporan tersebut Kepala Desa memanggil semua pihak yang bersengketa untuk dipertemukan. Menurut Kepala Desa, dalam penyelesaian suatu sengketa itu ia hanya berusaha membantu para pihak agar sengketa itu dapat diselesaikan dengan cara damai tanpa memihak salah satu pihak. Sikap tidak memihak salah satu pihak menurut Kepala Desa disebut dengan istilah *ta' ondung ka bara' ban ka temor* (= tidak condong ke barat atau ke timur). Kalau toh



mereka masih tetap berbeda pendapat, Kepala Desa tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada salah satu pihak.

Sengketa tersebut ternyata tidak dapat diselesaikan oleh Kepala Desa.

Sengketa batas tanah tersebut berlanjut terus, sampai pada tahun 1986 ketika Spd membangun rumahnya.

Ternyata sebagian pondasi rumah yang dibangun Spd -- pada bagian selatan dan barat -- berada di atas tanah pekarangan milik H. Bsn sekitar 3 m². Selain pondasi bangunan rumah tersebut mengambil sebagian tanah milik H. Bsn, Spd melakukan tindakan merusak pintu pekarangan sebelah utara yang terbuat dari tembok milik H. Bsn. Peringatan-peringatan dan tegoran yang dilakukan oleh H. Bsn tidak dihiraukan sama sekali oleh Spd.

Pengrusakan pintu pagar dan pengambilan sebagian tanah miliknya oleh Spd tersebut oleh H. Bsn dilaporkan lagi kepada Kepala Desa. Penyelesaian oleh Kepala Desa (dan kemudian dilaporkan ke Camat) ternyata tidak dapat mengubah pendirian Spd sekalipun bukti-bukti yang dimiliki H. Bsn disampaikan pada Spd, bahkan Spd mengatakan bahwa sertifikat tanah milik H. Bsn dianggap palsu.

Kegagalan penyelesaian sengketa yang dilakukan pada tingkat desa dan kecamatan mendorong H. Bsn memperkarakan (markara'agi) Spd dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Bangkalan pada tanggal 12 Maret 1987. Gugatan tersebut didaftar oleh pengadilan dengan No.



5/Pdt.G/PN.Bkl.

Tindakan memperkarakan Spd ke pengadilan menurut H. Bsn karena terpaksa. Sebenarnya H. Bsn tidak suka berperkara ke pengadilan. Menurutnya berperkara ke pengadilan itu banyak hal yang harus diperhitungkan yakni memerlukan biaya, mengorbankan pekerjaan, waktunya lama, dan dapat menimbulkan permusuhan. Tidak ada cara lain yang dapat dilakukan menurut H. Bsn untuk menyelesaikan sengketa itu kecuali berperkara ke pengadilan. Segala upaya sudah dilakukan tetapi tidak berhasil. Sebagian tanah yang dibelinya begitu saja diambil orang lain. Dalam hal ini ia mengatakan "*kaule aparkara karena hak kaule epondut areng*" (= saya berperkara karena hak saya diambil orang). Ketika ditanya mengapa tanah yang luasnya hanya 3 m² masih diperkarakan ke pengadilan? H. Bsn menyatakan sebagai berikut: "*sanajjan tana sacobik tetep hak*" (= walaupun tanah sejengkal tetap hak).

Tindakan berperkara ke pengadilan menurut H. Bsn bertujuan agar tanah miliknya yang menjadi objek sengketa dapat diputus oleh pengadilan. Kepala Desa tidak bisa memberikan putusan dan kalau dibiarkan tanahnya akan hilang begitu saja. Dengan memiliki bukti-bukti pemilikan hak atas tanahnya H. Bsn merasa berada di pihak yang benar dan ia berkeyakinan pengadilan akan mengabulkan gugatannya. Ia berpendapat bahwa "*pangadilan*



paneka motos pasera se i sala sareng pasera se bener"
(= pengadilan itu memutuskan siapa yang salah dan siapa yang benar).

Untuk menyelesaikan sengketa tanah tersebut pengadilan melakukan usaha perdamaian antara pihak yang bersengketa sebagaimana yang ditentukan oleh pasal 130 ayat 1 H.I.R. Usaha hakim untuk mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa tersebut ternyata tidak berhasil. Hal tersebut menurut H. Bsn karena Spd tetap tidak mau menyerahkan tanah miliknya yang telah dikuasainya dan karenanya H. Bsn ingin tetap diputus oleh pengadilan.

Usaha hakim melakukan upaya perdamaian tersebut dinyatakan dalam putusan pengadilan sebagai berikut:

"menimbang, bahwa Hakim telah berusaha untuk mendamaikan kedua belah pihak, namun tidak berhasil, maka dimulailah pemeriksaan perkara ini dengan membacakan gugatan penggugat dan penggugat tetap pada gugatannya".

Penyelesaian sengketa tanah tersebut ternyata berlangsung lama yaitu dalam waktu 8 bulan dan diputus oleh pengadilan pada tanggal 10 Nopember 1987. Sebagai konsekuensi berperkara ke pengadilan itu selama proses persidangan berlangsung H. Bsn terpaksa pulang pergi Sukolio-Bangkalan untuk mengikuti sidang-sidang sesuai dengan waktu yang ditentukan pengadilan. Ia harus membayar biaya gugatan sebesar Rp 30.000,00 (tiga puluh ribu rupiah). Ia harus membawa saksi-saksi yang diperlukan dalam sidang-sidang pengadilan untuk



membuktikan kebenaran gugatannya dan membayar biaya transport mereka dan dirinya sendiri. Berapa besar biaya yang dikeluarkan seluruhnya H. Bsn tidak menjelaskannya secara pasti, tetapi ia mengatakan cukup banyak. Selain mengeluarkan biaya, H. Bsn mengorbankan waktunya dan meninggalkan pekerjaannya.

Lamanya penyelesaian sengketa melalui pengadilan tersebut dirasakan oleh H. Bsn. Berperkara ke pengadilan menurut H. Bsn ternyata membutuhkan banyak biaya, waktu yang lama dan melelahkan. Ia mengungkapkan perasaan kelelahan dalam berperkara ke pengadilan itu sebagai berikut: "aparkara ka pangadilan paneka lessa" (= berperkara ke pengadilan itu payah).

Dalam kasus ini Pengadilan Negeri Bangkalan menyatakan bahwa Spd sebagai pihak yang dikalahkan. Hal tersebut dinyatakan dalam pertimbangan putusannya yang berbunyi sebagai berikut: "menimbang, bahwa tergugat adalah pihak yang dikalahkan maka harus dihukum untuk membayar ongkos perkara, mengingat undang-undang dan peraturan yang berlaku".

Putusan pengadilan dalam menyelesaikan sengketa antara H. Bsn dan Spd mengandung lima hal yang kutipan selengkapnya sebagai berikut:

1. mengabulkan gugat penggugat seluruhnya;
2. menetapkan sebidang tanah pekarangan yang terletak di desa Sukolilo Barat, Kecamatan



Labang, Kabupaten Bangkalan, persil No. 21 a kelas D.I luas 268 m2 sebagaimana yang tercantum dalam surat bukti hak (sertikat) Nomor: 43 adalah merupakan hak milik Penggugat yang syah;

3. menyatakan bahwa perbuatan-perbuatan Tergugat yang membuat sebagian bangunannya di atas sebagian tanah milik Penggugat dan juga Tergugat yang membongkar pintu pekarangan milik Penggugat tanpa seijin Penggugat adalah merupakan yang melanggar hukum;

4. Menghukum Tergugat atau siapa saja yang diberi hak darinya, untuk mengosongkan sebagian tanah milik Penggugat yang di atasnya didirikan sebagian bangunan Tergugat, dan selanjutnya menyerahkannya kepada Penggugat dalam keadaan kosong, bebas dari segala ikatan hukum apapun serta membayar uang ganti rugi sebesar Rp 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) atau sebesar yang dianggap adil menurut Pengadilan Negeri Bangkalan atau apabila hal tersebut tidak mungkin, maka barang-barang milik Tergugat supaya disita dan dilelang sekadar cukup untuk membayar uang ganti rugi tersebut di atas kepada Penggugat, bilamana perlu kesemuanya itu dengan bantuan alat kekuasaan Negara (Polri);

5. Menghukum Tergugat untuk membayar ongkos perkara sebesar Rp 33.000,00 (tiga puluh tiga ribu



rupiah);

Sebagai konsekuensi berperkara ke pengadilan maka antara H. Bsn dan Spd terjadi permusuhan sebagaimana dinyatakan H. Bsn sebagai berikut: "*samangkan daddi moca*" (= sekarang menjadi musuh).

4.2.2 Kasus Sengketa Tanah Warisan antara M. Alw dan D1

Tanah yang menjadi objek sengketa dalam kasus ini berupa tanah pekarangan dan rumah yang dikuasai oleh seorang yang bernama M. Alw, penduduk desa Sukolilo Barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan. M. Alw seorang laki-laki berumur 35 tahun dengan pendidikan tamat Sekolah Dasar (SD). Pekerjaan sehari-hari adalah pedagang pengepul udang, tetapi termasuk sebagai pedagang kecil. Pendapatan sehari-hari tidak dapat dipastikan tetapi menurut M. Alw cukup untuk dimakan. Di daerah ini musim udang tidak berlangsung sepanjang tahun dan jumlahnya tidak terlalu banyak. Sebagai pedagang kecil, ia harus juga bersaing dengan pedagang pengepul lainnya. Dalam keadaan hasil tangkapan udang dari nelayan tidak seberapa dan juga bersaing dengan pedagang lainnya, menurut M. Alw penghasilannya kadang-kadang tidak menentu dan sulit mengatakan berapa sebenarnya penghasilan sehari-hari yang diperolehnya.

Sebelum menjadi pedagang pengepul M. Alw pernah menjadi Carik Desa Sukolilo Barat, akan tetapi dijalaninya hanya tiga tahun. Setelah berhenti menjadi



Carik, ia bermaksud mencari pekerjaan ke Saudi Arabia untuk mencari penghidupan yang lebih baik. Untuk biaya ke Saudi Arabia, M. Alw bermaksud menjual tanah beserta rumah peninggalan orang tuanya. Namun demikian, M. Alw ternyata tidak jadi berangkat karena keluarganya tidak menghendaknya.

Tanah dan rumah yang dikuasai oleh M. Alw tersebut menjadi objek sengketa dengan D1, berumur 55 tahun, tinggal di kampung dan desa yang sama dengan M. Alw. Ia berpendidikan SD sampai tamat. Pekerjaan sehari-hari adalah nelayan. Sebagai nelayan, penghasilan D1 sangat tergantung pada banyak dan sedikitnya ikan yang diperoleh. Oleh karena itu ketika ditanya berapa penghasilannya D1 tidak bisa mengatakannya secara pasti.

Sebagai orang yang pekerjaannya nelayan, D1 menyatakan seringkali mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, apalagi saat tidak musim ikan.

Asal-usul tanah pekarangan dan rumah yang menjadi objek sengketa merupakan harta peninggalan (*sangkalan*) seorang yang bernama Mkn yaitu kakek M. Alw. Semasa hidupnya, Mkn mempunyai dua orang isteri yaitu Smt dan Htm. Dari perkawinannya dengan isteri pertama yaitu Smt, Mkn mempunyai seorang anak perempuan bernama As. Dan dari hasil perkawinannya dengan isteri kedua yaitu Htm, Mkn mempunyai dua orang anak laki-laki yaitu Lgm dan Swd. Dengan demikian antara As dan Lgm serta Swd



merupakan saudara seayah tetapi lain ibu (*taretan tonggal eppa'tape laen embu'*).

Mkn (kakek M. Alw) mempunyai 3 orang saudara yaitu Mtm, B. T, dan Ph. Adapun D1 adalah salah seorang anak B. T. Berdasarkan silsilah tersebut, antara D1 dan As adalah saudara sepupu, sehingga hubungan antara D1 dan M. Alw adalah hubungan antara paman dan keponakan sepupu (*majadi' sapopo*).

Sewaktu Mkn masih hidup, tanah pekarangan dan rumah yang menjadi objek sengketa tersebut dalam kohirnya diatasnamakan anak perempuannya yang bernama As, yaitu ibu M. Alw. Dalam kehidupan masyarakat pedesaan di Madura ada kebiasaan memberikan rumah dan tanah pekarangannya kepada anak perempuannya. Hal tersebut berkaitan dengan adat menetap setelah perkawinan. Masyarakat Madura menganut sistem adat menetap setelah perkawinan yang bersifat *matrilokal* atau *uxorilokal* yang disebut dengan istilah *nora' bineh* (ikut isteri).

Dalam sistem ini apabila terjadi suatu perkawinan, keluarga pihak perempuan akan menerima mantu laki-lakinya bertempat tinggal dalam lingkungannya, sebaliknya, keluarga pihak laki-laki akan melepas anak laki-lakinya -- setelah kawin -- meninggalkan kerabatnya dan bertempat tinggal di lingkungan keluarga isterinya.

Salah satu hal penting dalam sistem ini, suatu keluarga akan berusaha mempersiapkan dan menyediakan rumah tempat tinggal bagi anak perempuannya kelak apabila ia



berumah tangga. Oleh karena itu, salah satu ukuran keberhasilan suatu keluarga adalah kemampuannya menyiapkan rumah tempat tinggal bagi anak perempuannya.

Pada keluarga yang tidak mampu membuat rumah tersendiri, biasanya orang tua bertempat tinggal di bagian belakang rumah sedangkan ruang utama digunakan untuk anak perempuan dan suaminya. Anak laki-laki tidak terlalu diperhitungkan karena seorang anak laki-laki yang belum kawin akan tidur di langgar. Seperti diketahui dalam masyarakat pedesaan di Madura, pada hampir setiap kelompok rumah dapat dijumpai langgar. Dalam kehidupan masyarakat pedesaan di Madura langgar ini mempunyai banyak fungsi, antara lain sebagai tempat ibadah, tempat anak mengaji, tempat untuk menerima tamu, dan tempat tidur anak laki-laki yang belum kawin.

Setelah Mkn dan isterinya meninggal dunia, rumah dan tanah pekarangan yang menjadi objek sengketa dikuasai dan ditempati oleh As. Dan setelah As meninggal dunia, rumah tersebut dalam keadaan kosong dan tidak ada yang menempatinnya. Hal tersebut terjadi karena M. Alw sebagai anak laki-laki setelah kawin tidak bertempat tinggal di kediaman ibunya, melainkan bertempat tinggal dalam lingkungan kerabat isterinya sesuai dengan adat menetap setelah kawin yang bersifat *matrilokal* atau *uxorilokal* (Koentjaraningrat, 1977: 103; Jonge, 1989: 14).



Sepeninggal As, rumah dan tanah tersebut diminta oleh D1. Menurut D1 rumah dan tanah tersebut merupakan peninggalan bersama antara Mkn dan saudaranya termasuk ibu D1. Keinginan D1 untuk meminta rumah dan tanah pekarangan tersebut oleh M. Alw tidak dipenuhi. M. Alw keberatan tanah dan rumah tersebut diminta D1, karena ia berpendirian bahwa barang itu merupakan harta peninggalan ibunya. Ketika ditanya mengapa M. Alw keberatan atas permintaan D1, ia menyatakan bahwa tanah dan pekarangan itu dalam kahirnya atas nama As yaitu ibunya. Ia berpendapat bahwa barang peninggalan itu hak ibunya yang berasal dari kakek dan neneknya. Menurut M. Alw nama yang ada dalam kahir itu menunjukkan bukti siapa sebenarnya yang mempunyai tanah tersebut. Oleh karena itu M. Alw berpendapat bahwa D1 bukan ahli waris dari kakek dan ibunya dan tidak punya hak waris atas tanah dan rumah tersebut.

Peristiwa sengketa tanah tersebut secara terbuka terjadi pada tahun 1992 ketika M. Alw bermaksud menjual sebuah rumah beserta tanahnya peninggalan orang tuanya (As) yang menjadi objek sengketa tersebut. Adapun maksud M. Alw menjual harta peninggalan orang tuanya itu untuk dipakai sebagai biaya bekerja di Saudi Arabia. Untuk bisa bekerja di Saudi Arabia, M. Alw membutuhkan uang yang cukup banyak, dan tidak ada jalan lain selain harus menjual harta peninggalan ibunya. Pertimbangan lain ialah rumah peninggalan ibunya dalam keadaan



kosong dan apabila dibiarkan terus tentunya akan menjadi rusak.

Keinginan M. Alw untuk menjual rumah dan pekarangan yang dipersengketakan itu diketahui oleh banyak orang termasuk D1. Setelah mendengar berita bahwa rumah dan tanah tersebut oleh M. Alw akan dijual, D1 melarangnya dengan maksud untuk dimilikinya sendiri. D1 mempengaruhi pihak-pihak yang ingin membeli rumah dan pekarangan tersebut dengan alasan masih menjadi sengketa.

Karena kebutuhan uang yang sangat mendesak untuk pergi ke Saudi Arabia, M. Alw bersikeras untuk menjual rumah dan tanah peninggalan orang tuanya. Namun sebelum menjual tanah pekarangan dan rumah, M. Alw terlebih dahulu berkonsultasi dengan Kepala Desa dan Camat karena sudah beberapa kali yang mau membeli dihalang-halangi D1. Oleh karena tanah dan rumah tersebut dalam kohir atas nama As (ibu M. Alw) Kepala Desa dan Camat tidak menghalang-halangi M. Alw untuk menjualnya, akan tetapi dianjurkan untuk minta persetujuan Lgm dan Swd (paman M. Alw).

Untuk menghindari kesulitan di kemudian hari M. Alw minta persetujuan Lgm dan Swd terhadap maksud penjualan tanah dan rumah tersebut dalam bentuk tertulis. Persetujuan Lgm dan Swd menurut M. Alw diperlukan karena keduanya adalah saudara kandung ibunya walaupun dari ibu



yang berbeda. Ternyata Lgm dan Swd tidak keberatan rumah dan pekarangan tersebut dijual oleh M. Alw. Setelah mendapat persetujuan Lgm dan Swd, rumah dan tanah tersebut oleh M. Alw akan dijual kepada Ro, penduduk desa yang sama.

Sebagai langkah strategis untuk menyelesaikan sengketanya, tindakan yang dilakukan M. Alw adalah mendatangi Dl. Ia mendatangi Dl dengan maksud untuk menjelaskan menjual tanah dan rumah warisan orang tuanya untuk biaya ke Saudi Arabia. Tindakan itu dilakukan menurut M. Alw agar supaya tidak terjadi permusuhan dengan Dl, apalagi masih ada hubungan famili. Akan tetapi Dl berkeinginan tanah dan rumah itu diberikan kepadanya. Mengetahui rumah dan tanah sengketa akan dijual dan ada yang mau membelinya, Dl menghalang-halangi pihak pembeli.

Mendapat kesulitan meyakinkan Dl bahwa rumah dan pekarangan tersebut adalah hak waris dari ibunya, M. Alw melapor dan meminta bantuan Kepala Desa agar sengketa tanah dengan Dl dapat diselesaikan. Adapun maksud M. Alw meminta bantuan Kepala Desa agar tidak terjadi permusuhan, hubungan keluarga tetap baik. Ketika ditanya mengapa M. Alw tidak berperkara ke pengadilan, ia menyatakan tidak punya uang. Rumah beserta pekarangan itu hendak dijual justru karena perlu uang untuk bekerja. Ia menyatakan *"manabi aparkara ka pangadilan pada sareng ngaddu ora"* (= berperkara ke pengadilan sama



dengan mengadu kekuatan atau kemampuan). Selain tidak punya biaya, beperkara ke pengadilan juga memerlukan waktu yang lama. Hal tersebut menurut M. Alw menjadi halangan untuk bekerja di Saudi Arabia.

Dalam penyelesaian di tingkat desa, Kepala Desa menjelaskan pada pihak-pihak yang bersengketa bahwa rumah dan tanah tersebut dalam kohir atas nama As (ibu M. Alw), Dl tidak punya hak dan tidak punya bukti apa-apa sama sekali. Tanah pekarangan tersebut menurut Kepala Desa dalam kohir dan buku tanah atas nama Mkn dan kemudian diataskanakan pada As. Berdasarkan bukti-bukti tersebut sebenarnya Dl. tidak punya hak waris atas tanah dan rumah yang menjadi objek sengketa. Penyelesaian ditingkat desa berlangsung selama tiga kali, dan akhirnya dengan penjelasan tersebut, menurut Kepala Desa, ia dapat melunakkan hati Dl untuk tidak bersikeras mengambil rumah dan tanah tersebut.

Akhirnya rumah dan tanah sengketa dibeli oleh Ro seharga Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah). Hasil penjualan rumah tersebut oleh M. Alw dibagi dua yaitu sebesar Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) diambil sendiri, sedangkan Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) yang lain diberikan kepada Lgm dan Swd masing-masing Rp 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah). Dari hasil penjualan rumah dan tanah tersebut M. Alw hanya memberi uang kepada Dl sebesar Rp 50.000,00 (lima puluh ribu



rupiah).

Jual-beli tanah pekarangan dan rumah antara M. Alw dan Ro tidak dilakukan di muka PPAT, melainkan dibuat dalam sebuah surat perjanjian jual-beli di atas kertas segel yang ditandatangani oleh penjual (M. Alw) dan pembeli (Ro). Surat perjanjian jual-beli tersebut ditandatangani oleh saksi-saksi dan diketahui oleh Kepala Desa.

4.2.3 Kasus Sengketa Tanah Warisan antara A.Gfr dan Hmd

Objek sengketa dalam kasus ini adalah harta peninggalan (warisan) berupa tanah pekarangan dan rumah yang dikuasai oleh A. Gfr, seorang laki-laki berumur 55 tahun, bertempat tinggal di desa Sukolilo Barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan. Ia berpendidikan SR sampai tamat. Pekerjaan sehari-hari sebagai nelayan. Pendapatan sehari-hari tidak dapat dipastikan tergantung dari hasil tangkapan sehari-hari. Kehidupan nelayan sangat tergantung pada cuaca sehingga tidak selalu dapat melaut setiap hari.

Tanah pekarangan dan rumah tersebut dipersengkatakan oleh Hmd, seorang laki-laki berumur 54 tahun, beralamat di desa yang sama. Ia berpendidikan SR sampai tamat. Pekerjaan sehari-hari adalah nelayan. Antara keduanya masih ada hubungan keluarga yaitu saudara sepupu, karena kedua orang tua mereka adalah saudara kandung. Hal tersebut terjadi karena H. A. Kw (orang



tua A. Gfr) mempunyai saudara kandung perempuan bernama As (orang tua Hmd).

Asal-usul tanah pekarangan dan rumah yang menjadi objek sengketa merupakan harta peninggalan (*sangkolan*) dari H. A. Kw. Sewaktu masih hidup, H. A. Kw mempunyai tiga buah rumah dan pekarangannya, dan dua di antaranya sudah dijual untuk sesuatu keperluan. Salah satu rumah dan pekarangan yang tidak dijual, yang kemudian menjadi objek sengketa, oleh H. A. Kw diberikan kepada anaknya yaitu A. Gfr, dan dalam kohirnya diatasnamakan A. Gfr. Kepala Desa membenarkan bahwa tanah objek sengketa tersebut dalam kohirnya memang atas nama A. Gfr.

Namun demikian, setelah H. A. Kw meninggal dunia pada tahun 1984, rumah dan pekarangan yang menjadi objek sengketa dalam keadaan kosong. A. Gfr tidak bertempat tinggal di rumah orang tuanya tersebut, sebab sebagai laki-laki setelah kawin bertempat tinggal dalam lingkungan keluarga isterinya sesuai dengan adat kebiasaan masyarakat Madura. Oleh karena rumah dalam keadaan kosong, maka A. Gfr tidak keberatan rumah dan pekarangan tersebut ditempati anaknya Hmd karena merasa kasihan mereka belum mempunyai rumah sendiri, sementara A. Gfr belum memerlukannya.

Terjadinya sengketa antara A. Gfr dan Hmd berawal dari keinginan A. Gfr untuk mensertifikatkan tanah dan rumah peninggalan orang tuanya pada tahun 1990. Ketika ditanya untuk apa tanah tersebut disertifikatkan, ia



menjawab agar pemilikan hak atas tanah pekarangan dan rumah tersebut mempunyai bukti yang kuat. Kelak jika ia meninggal, anaknya tidak mendapat kesulitan atas harta peninggalan tersebut. Oleh karena itu, A. Gfr mendatangi Hmd untuk menyampaikan maksudnya mensertifikatkan tanah pekarangan peninggalan orang tuanya. Tindakan tersebut, menurut A. Gfr, dilakukan karena ingin menyelesaikan masalah tersebut secara kekeluargaan. Akan tetapi Hmd keberatan terhadap keinginan A. Gfr untuk mensertifikatkan tanah pekarangan dan rumah tersebut. Hmd merasa mempunyai hak waris atas harta peninggalan tersebut dan bermaksud memilikinya. Menurut Hmd, harta peninggalan itu merupakan harta asal dari kakek dan nenek mereka yang kemudian dikuasai oleh H. A. Kw.

Hmd bersikeras menghalangi pensertifikatan tanah pekarangan yang menjadi objek sengketa. Mendapat kesulitan untuk menyertifikatkan tanah pekarangan tersebut A. Gfr meminta bantuan Kepala Desa. Setiap persoalan yang menyangkut sengketa tanah, menurut A. Gfr, meminta bantuan Kepala Desa diperlukan karena buku tanah ada di kantor desa. Tindakan meminta bantuan Kepala Desa tersebut dimaksudkan agar sengketanya dapat diselesaikan. Cara demikian sudah merupakan kebiasaan yang hidup dalam masyarakat, agar dapat dihindari terjadinya permusuhan, dan hubungan keluarga tetap baik.

Ketika ditanya mengapa tidak beperkara ke pengadilan,



A. Gfr berpendapat bahwa beperkara ke pengadilan itu banyak yang harus dipertimbangkan. Dikatakannya bahwa beperkara ke pengadilan itu membutuhkan biaya yang tidak sedikit dan bagi seorang nelayan meninggalkan pekerjaan akan mengurangi penghasilan. Apabila beperkara ke pengadilan akan mendapat rugi dua kali, yaitu rugi tidak bisa bekerja dan rugi biaya transportasi. Di samping itu, berperkara ke pengadilan membutuhkan waktu yang lama. Selain itu, hubungan kekeluargaan akan terganggu bahkan akan terjadi permusuhan. Dalam ungkapannya A. Gfr menyatakan sebagai berikut: *"manabi aparkara ka pangadilan pada sareng nyare moso"* (= kalau berperkara ke pengadilan sama dengan mencari musuh).

Penyelesaian sengketa di tingkat desa berlangsung dua kali. Tindakan yang dilakukan Kepala Desa adalah memanggil para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa secara musyawarah. Menurut penuturan Kepala Desa, dalam musyawarah yang dilakukan di kantor desa, ia hanya menjelaskan bahwa tanah dan rumah tersebut dalam kohir dan buku tanah atas nama A. Gfr sebagai perubahan dari H. A. Kw. Berdasarkan data yang ada tersebut Kepala Desa menyatakan bahwa Hmd tidak mempunyai hak waris atas tanah dan rumah yang menjadi objek sengketa. Penjelasan Kepala Desa tampaknya mendorong Hmd tidak bersikeras lagi menghalangi A. Gfr untuk mensertifikatkan tanah sengketa.



Pensertifikatan hak atas tanah tersebut diteruskan oleh A. Gfr dan sertifikat hak atas tanahnya telah dikeluarkan oleh BPN Kabupaten Bangkalan atas nama A. Gfr (sertifikat ditunjukkan oleh A. Gfr tetapi keberatan untuk di copy). Walaupun demikian, rumah dan tanah tersebut oleh A. Gfr sampai sekarang diminta ditempati saja oleh anak Hmd sampai nanti ditempati anak A. Gfr. Adapun pertimbangan A. Gfr masih menyuruh menempati rumah dan tanah tersebut kepada anak Hamid karena yang bersangkutan belum mempunyai rumah sendiri.

4.2.4 Kasus Sengketa Tanah Warisan antara Msf dan Shl

Objek sengketa dalam kasus ini berupa tanah pekarangan dan rumah yang dikuasai oleh Msf, seorang perempuan berumur 40 tahun, beralamat di desa Sukolilo Barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan. Ia berpendidikan SR sampai tamat. Dalam kehidupan sehari-hari ia berfungsi sebagai ibu rumahtangga dan tidak bekerja. Tanah pekarangan dan rumah tersebut dipersengketakan oleh Shl, seorang laki-laki berumur 45 tahun, beralamat di desa Kwanyar, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan. Pekerjaan sehari-hari Shl adalah nelayan. Antara keduanya tidak ada hubungan darah, akan tetapi keduanya merupakan saudara angkat.

Shl dan Msf adalah anak angkat dari sepasang suami isteri yang bernama A. Mkt dan Snt. Selama dalam perkawinannya A. Mkt dan Snt tidak mempunyai anak. Oleh



karena itu menurut keterangan beberapa orang di desa tersebut suami isteri itu mengangkat seorang anak laki-laki dan perempuan yaitu Shl dan Msf. Kedua orang anak angkat tersebut masing-masing anak dari keluarga masing-masing suami isteri tersebut. Shl adalah keponakan A. Mkt yang pada waktu berumur tujuh tahun dipelihara dan dijadikan anak angkat oleh keluarga A. Mkt dan Snt. Beberapa tahun kemudian A. Mkt dan Snt mengangkat lagi seorang anak perempuan bernama Msf yang berasal dari keluarga Snt.

Asal-usul tanah pekarangan dan rumah yang menjadi objek sengketa merupakan harta gono-gini (*guna kaja*) dari A. Mkt dan Snt. Sebelum kawin dengan A. Mkt, Snt sudah mempunyai sebidang tanah pekarangan dan rumahnya (rumah timur). Di samping itu, selama dalam pekawinan antara Snt dengan A. Mkt, mereka dapat membeli sebuah pekarangan beserta rumahnya (rumah barat).

Sebelum A. Mkt dan Snt meninggal dunia, tanah pekarangan dan rumah sebelah timur, yaitu harta bawaan Snt, dihibahkan kepada Msf dan ditempatinya setelah kawin. Sebagaimana kebiasaan dalam masyarakat pedesaan di Madura apabila seorang anak perempuan kawin maka si suami bertempat tinggal dalam lingkungan kerabat isteri.

Dengan menikahinya Msf maka keluarga A. Mkt dan Snt memberikan salah satu rumahnya kepada Msf. Sedangkan Shl setelah kawin keluar dari keluarga orang tua



angkatnya dan bertempat tinggal di tempat kerabat isterinya (*matrilokal*) di Kwanyar. Setelah A. Mkt dan Snt meninggal dunia, tanah pekarangan dan rumah sebelah barat yaitu harta gono-gini (*guna kaja*) A. Mkt dan Snt berada dalam keadaan kosong.

Terjadinya sengketa antara Msf dan Shl berawal pada tahun 1991 ketika Msf bermaksud mensertifikatkan tanah pekarangan dan rumah peninggalan orang tua angkatnya (rumah barat). Mendengar informasi dari seorang bernama Lhn tentang maksud Msf tersebut, Shl menghalang-halangi tanah peninggalan orang tua angkatnya tersebut disertifikatkan dan ia bermaksud meminta bagian dari harta gono-gini (*guna kaja*) orang tua angkatnya. Msf keberatan memberikan tanah pekarangan dan rumah tersebut kepada Shl, karena pesan orang tua angkatnya tanah pekarangan dan rumah tersebut hanya boleh ditempati saja.

Mendengar bahwa Shl keberatan terhadap pensertifikatan tanah gono-gini peninggalan orang tua angkatnya tersebut, Msf mendatangi Shl menjelaskan persoalannya. Tindakan itu dilakukan oleh Msf untuk menyelesaikannya secara kekeluargaan dan agar hubungan keluarga dengan Shl tidak putus. Shl bersikeras meminta seluruh tanah dan rumah peninggalan orang tua angkatnya. Atas permintaan Shl tersebut Msf keberatan, karena ia sebagai anak angkat juga merasa mempunyai hak atas tanah dan rumah yang dipersengketakan tersebut. Dengan tidak



adanya titik temu antara keduanya, tindakan Msf bernegosiasi dengan Shl tidak berhasil.

Kegagalan bernegosiasi dengan Shl, akhirnya Msf meminta bantuan Kepala Desa Sukolilo Barat agar sengketa tanah dan rumah dengan Shl dapat diselesaikan. Menurut Msf tindakan tersebut merupakan kebiasaan dalam masyarakat. Dengan bantuan Kepala Desa dapat diharapkan apa yang dipersengketakan dapat diselesaikan.

Tindakan yang dilakukan Kepala Desa adalah mempertemukan Msf dan Shl, dimaksudkan untuk mendengarkan tuntutan masing-masing. Shl meminta tanah dan rumah menjadi haknya sedangkan Msf keberatan apabila seluruhnya dimiliki oleh Shl. Ternyata pertemuan pertama tersebut menurut Kepala Desa tidak menghasilkan apa-apa.

Beberapa bulan kemudian atas desakan Msf, Kepala Desa mempertemukan kembali Msf dan Shl untuk mencari penyelesaian yang terbaik. Penyelesaian yang ditawarkan oleh Kepala Desa ialah menyarankan tanah pekarangan dan rumah tersebut dibagi berdasarkan hukum waris Islam, yaitu Shl mendapat dua pertiga bagian dan Msrf mendapat sepertiga bagian.

Anjuran Kepala Desa tidak disetujui oleh Msf, karena ia merasa mendapat bagian yang lebih sedikit. Dengan demikian penyelesaian sengketa di Kepala Desa tersebut belum berhasil.

Kemudian Msf bersama suaminya (M. Sr) menemui H.



Mstf, paman Shl yang bertempat tinggal di Kwanyar untuk meminta bantuan memecahkan sengketa tersebut.

Inisiatif Msf meminta bantuan H. Mstf dimaksudkan agar sengketa tersebut tidak menimbulkan permusuhan, hubungan keluarga tetap terjaga dengan baik. Tindakan tersebut juga dilakukan oleh karena Msf merasa khawatir Shl akan memperkarakannya ke pengadilan. Menurut Msf, apabila sengketa itu sampai ke pengadilan akan menimbulkan kesulitan sebagaimana dikatannya sebagai berikut:

"manabi aparkara ka pengadilan tako' biayana bannya', baktana abid, sarengan pas daddi moso, manabi bisa cokop e disa saos tada' biayana, gi' nganggep sataretanan" (= kalau berperkara ke pengadilan takut mengeluarkan biaya banyak, waktunya lama, dan akan jadi musuh, kalau bisa cukup di desa saja karena tidak mengeluarkan biaya, dan satu sama lain masih menganggap saudara).

H. Mstf menganjurkan agar rumah dan tanah sengketa tersebut dibagi dua (*ebagi dua'*) saja. Berdasarkan anjuran H. Mstf, akhirnya Msf dan Shl setuju rumah dan tanah sengketa tersebut dibagi dua. Dengan demikian, tanah pekarangan dan rumah tersebut menjadi hak bersama antara Msf dan Shl, dan masing-masing mendapat separoh bagian.

Oleh karena ada pesan dari orang tua angkat mereka bahwa harta peninggalan tersebut hanya boleh ditempati dan tidak boleh di jual, maka tanah pekarangan dan rumah tersebut sepakat tidak dijual kepada orang lain. Tanah



dan rumah tersebut ditaksir kalau dijual akan laku sebesar Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah). Akhirnya rumah dan tanah pekarangan tersebut dibeli oleh Msf dan disetujui oleh Shl, dan masing-masing mendapat separuh bagian. Msf menyerahkan uang kepada Shl sebesar Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) sebagai bagian dari hak yang diperolehnya.

4.3 Terjadinya Sengketa Tanah dalam Masyarakat

Berdasarkan deskripsi kasus-kasus sengketa tanah sebagaimana dinyatakan di muka, sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam kajian ini menyangkut dua hal yaitu a). batas-batas tanah dan b). warisan. Sengketa tanah mengenai batas-batas tanah maupun warisan pada dasarnya merupakan sengketa yang ada hubungannya dengan kepemilikan seseorang atas tanah yang menjadi objek sengketa. Sengketa tanah semacam ini berkaitan dengan siapa yang berhak atas tanah yang dipersengketakan. Kepemilikan hak atas tanah tidak hanya menyangkut objek tetapi juga subjeknya. Pengertian objek atas tanah antara lain menyangkut luas, letak, dan batas-batas tanah, sedangkan subjek menyangkut orang atau siapa yang mempunyai hak atas tanah yang bersangkutan.

Terjadinya sengketa yang berkaitan dengan tanah sebagaimana digambarkan di muka dapat dianalisis dari dua segi yaitu (i) dari penyebab terjadinya sengketa dan (ii) dari proses peralihan hak atas tanah. Pertama,



dilihat dari segi penyebab terjadinya sengketa tanah dalam kasus-kasus di muka ada perbedaan. Kasus sengketa batas tanah terjadi karena ada unsur kesengajaan dari salah satu pihak untuk menguasai sebagian tanah milik orang lain. Unsur kesengajaan tersebut dapat diketahui dari adanya tindakan pencabutan batas-batas tanah yang dilakukan oleh salah satu pihak yang besengketa. Tanda-tanda batas-batas tanah merupakan salah satu unsur penting dalam pemilikan hak atas tanah. Dalam PPPT pasal 3 ayat 7 dikatakan bahwa batas-batas tanah dinyatakan dengan tanda-tanda batas menurut ketentuan yang ditetapkan Menteri Agraria. Kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah karena waris, terjadi karena adanya tuntutan salah satu pihak yang merasa mempunyai hak waris terhadap tanah yang menjadi objek sengketa.

Kedua, dilihat dari sudut peralihan hak atas tanah terdapat perbedaan dalam kasus-kasus yang menjadi fokus kajian ini. Dalam kasus sengketa batas tanah telah terjadi peralihan hak atas tanah karena perbuatan hukum tertentu yaitu jual-beli. Peralihan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa tidak didasarkan pada kaidah hukum adat melainkan berdasarkan ketentuan hukum nasional (hukum agraria). Transaksi jual-beli yang dilakukan di muka Camat selaku PPAT menunjukkan bahwa peralihan hak atas tanah tersebut sesuai dengan apa yang dimaksud oleh pasal 19 PPPT. Bahkan tanah yang



menjadi objek sengketa tersebut telah didaftarkan kepada BPN dan memperoleh sertifikat. Dilihat dari sudut pandang yuridis formal, tanah yang menjadi objek sengketa dalam kasus sengketa batas tanah tersebut mempunyai bukti yang kuat, sehingga dapat diperoleh suatu kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 19 UUPA.

Berbeda dengan kasus sengketa batas tanah, kasus-kasus sengketa tanah waris berkaitan dengan peralihan hak atas tanah karena hukum. Peralihan hak atas tanah karena hukum pada dasarnya berkaitan dengan dua bidang hukum yaitu hukum waris adat dan hukum agraria.

Dalam hukum waris, salah satu persoalan yang sering dihadapi dalam hal adanya harta peninggalan pewaris adalah siapa saja yang termasuk sebagai ahli waris yang berhak atas harta peninggalan dari orang yang meninggal dunia itu (pewaris). Dalam hukum adat alur meneruskan dan mengoperkan harta peninggalan ada tiga macam: a). ke bawah yaitu anak dan keturunannya, b). ke atas yaitu orang tua dan seterusnya, c). ke samping yaitu saudara-saudaranya. Namun demikian, dalam hukum adat selama pewaris masih mempunyai anak atau keturunannya maka ahli waris yang lain tidak mempunyai hak terhadap harta peninggalan si pewaris.

Hukum adat memandang anak dan keturunannya sebagai ahli waris utama. Hal tersebut didasarkan pada hakikat pewarisan dalam hukum adat mengandung pengertian proses



meneruskan dan mengoperkan harta benda keluarga baik materiel maupun immateriel dari suatu generasi kepada keturunannya (Supomo, 1982: 81-82). Pengertian tersebut tidak terlepas dari tujuan perkawinan. Salah satu tujuan perkawinan ialah meneruskan keturunan. Oleh karena itu dalam kehidupan masyarakat adat harta keluarga dipersiapkan untuk kepentingan keturunannya.

Bagaimana harta warisan itu diteruskan dan dioperkan dalam hukum adat tergantung pada sistem pewarisan yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Hukum adat pada dasarnya mengenal tiga macam sistem pewarisan, yaitu sistem pewarisan individual, kolektif, dan mayorat. Akan tetapi sistem pewarisan tersebut berkaitan dengan sistem keturunan yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Artinya sistem keturunan yang berlaku dalam masyarakat tersebut mewarnai sistem pewarisan yang berlaku. Dalam masyarakat adat pada dasarnya dikenal tiga macam sistem keturunan, yaitu sistem patrilineal, matrilineal, dan parental (Hadikusuma, 1983: 33-35).

Masyarakat Madura adalah masyarakat yang menganut sistem keturunan parental, dan sistem pewarisan yang berlaku adalah sistem pewarisan individual. Sistem pewarisan ini selain mengandung keunggulan, juga mengandung kelemahan. Salah satu kelemahan dalam sistem pewarisan individual ini adalah timbulnya sikap yang



individualistik dan materialistik yang dapat menimbulkan terjadinya perselisihan di antara anggota kerabat (Hadikusuma, 1983: 35-36).

Pada sisi lain, peralihan hak atas tanah karena hukum (waris) yang berkaitan dengan hukum agraria ialah adanya kewajiban melakukan pendaftaran tanah setelah terjadinya kematian yang dilakukan oleh ahli waris yang menerimanya. Hal ini tentu saja berkaitan dengan kepastian hukum terhadap hak-hak ahli waris atas tanah yang diwariskan. Dalam PPPT dinyatakan adanya kewajiban bagi ahli waris untuk melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang diwarisinya. Ketentuan tersebut dinyatakan dalam pasal 20 ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut:

"jika orang yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia, maka yang menerima tanah itu sebagai warisan wajib meminta pendaftaran peralihan hak tersebut dalam waktu 6 bulan sejak meninggalnya orang itu".

Batas waktu 6 bulan sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan tersebut di atas tidaklah bersifat absolut, karena dalam pasal 20 ayat 2 nya dinyatakan bahwa tenggang waktu 6 bulan untuk meminta pendaftaran tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria dengan pertimbangan-pertimbangan khusus.

Adanya kewajiban mendaftarkan tanah sebagaimana tersebut tidak dikenal dalam hukum adat. Kewajiban pendaftaran tanah ini diatur dalam hukum agraria nasional. Dalam hal ini tampak bahwa hukum negara



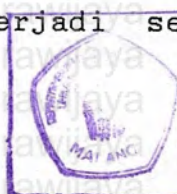
(PPPT) merupakan hukum yang berfungsi untuk melakukan perubahan dalam masyarakat.

Pendaftaran tanah merupakan salah satu sarana penting untuk mencapai kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 19 UUPA. Kaidah hukum tersebut tentunya dimaksudkan untuk memberikan bukti formal yang kuat agar supaya dapat dihindari terjadinya sengketa karena tidak jelasnya status tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu hukum mengatur bagaimana prosedur dialihkannya hak atas tanah agar status kepemilikan tanah tersebut menjadi jelas.

Hal yang berkaitan dengan peralihan hak karena hukum (beralih) yang diatur menurut ketentuan pasal 20 ayat 1 sebagaimana diuraikan di muka tampaknya belum efektif. Contoh kasus-kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah karena waris sebagaimana dideskripsikan di muka memberikan gambaran mengenai belum dilaksanakannya ketentuan tersebut.

4.4 Faktor-faktor yang Menentukan Tindakan Pihak yang Bersengketa dalam Penyelesaian Sengketa

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, bahwa sengketa merupakan fenomena hukum yang bersifat universal yang dapat dijumpai di dalam kehidupan masyarakat di manapun dan dalam tingkat apapun juga. Sengketa juga tidak mengenal waktu, artinya pada suatu waktu bisa saja terjadi sengketa dalam kehidupan





masyarakat. Pada dasarnya sengketa timbul karena adanya lebih dari satu individu atau kelompok yang mempunyai kepentingan terhadap objek yang sama. Demikian pula halnya dengan sengketa tanah yang terjadi dalam daerah penelitian, pada dasarnya merupakan akibat adanya lebih dari satu individu mempunyai kepentingan yang sama terhadap tanah yang menjadi objek sengketa.

Dalam situasi sebagaimana dikemukakan di muka, maka kemudian timbul berbagai tindakan yang dilakukan pihak yang bersengketa agar sengketa tersebut dapat diselesaikan. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa sengketa yang terjadi dalam suatu masyarakat diperlukan adanya suatu penyelesaian agar kehidupan dalam masyarakat yang bersangkutan dapat berlangsung dengan baik.

Namun demikian, bagaimana sengketa itu dapat diselesaikan sangat berkaitan dengan berbagai pilihan tindakan yang dilakukan pihak-pihak yang bersengketa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pihak-pihak yang bersengketa mempunyai berbagai pilihan tindakan yang harus dilakukan untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapinya. Dalam kasus-kasus yang menjadi fokus kajian ini pihak yang bersengketa menggunakan berbagai pilihan tindakan yang menurut pandangan mereka dapat menyelesaikan sengketa yang dihadapinya. Pilihan tindakan penyelesaian sengketa tersebut dilakukan baik di luar pengadilan maupun di pengadilan. Pilihan



demikian memang dimungkinkan karena dalam penjelasan pasal 3 UUKK dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa secara perdamaian di luar pengadilan negara dibolehkan.

Ketentuan undang-undang tersebut memberikan peluang kepada pihak yang bersengketa memilih berbagai alternatif tindakan dalam menyelesaikan sengketa yang mereka hadapi untuk mencapai hasil yang diharapkan.

Dalam deskripsi kasus yang menjadi fokus dalam kajian ini ada empat macam pilihan tindakan yang dilakukan pihak yang bersengketa yaitu: (i) negosiasi antara pihak yang bersengketa, (ii) mediasi dengan bantuan Kepala Desa, (iii) mediasi dengan bantuan tokoh masyarakat, dan d). adjudikasi melalui pengadilan negeri.

Pertama, pilihan tindakan penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi antara pihak yang bersengketa. Negosiasi adalah cara penyelesaian sengketa yang bersifat diadik tanpa campur tangan pihak ketiga. Pilihan tindakan ini terjadi pada semua kasus sengketa tanah yang diteliti. Tidak ada pilihan tindakan pihak yang bersengketa secara langsung menggunakan pengadilan untuk menyelesaikan di antara mereka. Menurut mereka cara demikian merupakan pilihan tindakan menyelesaikan sengketa secara kekeluargaan, menghindari permusuhan, tidak banyak mengeluarkan biaya, dan waktunya tidak lama.

Latar belakang hubungan sosial di antara mereka



yang masih ada hubungan kerabat tampaknya juga mempengaruhi pilihan tindakan yang mereka lakukan. Dalam kondisi demikian, mereka berusaha menyelesaikan sengketa yang dihadapi tanpa merusak hubungan keluarga dan menghindari adanya rasa permusuhan di antara mereka.

Namun demikian, pilihan tindakan penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi antara pihak-pihak yang bersengketa dalam kasus-kasus sengketa yang terjadi ternyata tidak berhasil. Masing-masing pihak masih bersikeras pada kemauannya sendiri. Hal ini dapat diketahui dari beberapa informasi yang diperoleh. Misalnya dalam kasus sengketa batas tanah, tegoran H. Bsn kepada Spd bahwa pondasi rumah yang dibangun mengambil tanahnya ternyata tidak dihiraukan dan pondasi rumah tetap tidak diubah serta pembangunan rumahnya terus dilanjutkan. Dalam kasus sengketa waris, D1 selalu menghalang-halangi M. Alw untuk menjual tanah dan rumah peninggalan orang tuanya, karena D1 berkeinginan tanah dan rumah sengketa diberikan kepadanya. Demikian juga dalam kasus sengketa waris yang lain, Hmd keberatan tanah sengketa disertifikatkan oleh A. Gfr karena Hmd berkeinginan tanah dan rumah sengketa diberikan kepadanya. Shl keberatan tanah sengketa disertifikatkan oleh Msf karena Shl menuntut bagian dari tanah dan rumah sebagai harta gono-gini (*guna kaja*) orang tua angkatnya.

Kedua, pilihan tindakan penyelesaian sengketa dengan cara meminta bantuan Kepala Desa. Meminta bantuan



Kepala Desa merupakan penyelesaian sengketa dengan cara mediasi. Pilihan tindakan ini juga terjadi pada semua kasus sengketa yang menjadi fokus kajian. Pihak-pihak yang bersengketa berpendapat bahwa meminta bantuan Kepala Desa untuk menyelesaikan suatu sengketa merupakan tindakan yang lazim dilakukan oleh warga masyarakat. Ini mengandung pengertian bahwa dalam tata kehidupan masyarakat pedesaan Kepala Desa mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam kehidupan masyarakatnya.

Pentingnya peranan Kepala Desa ini dapat dilihat pada contoh kasus sengketa batas tanah antara H. Bsn dan Spd. Ketika salah satu pihak melakukan tindakan membuang botol-botol batas tanah yang menjadi objek sengketa, H. Bsn melaporkan peristiwa itu baik secara lisan maupun tertulis kepada Kepala Desa. Membuang botol-botol batas tanah merupakan suatu tindakan yang dapat dikualifikasi sebagai perbuatan pidana yang seharusnya dilaporkan kepada Polisi, akan tetapi H. Bsn melaporkan kejadian tersebut kepada Kepala Desa. Ketika ditanya mengapa kejadian tersebut dilaporkan kepada Kepala Desa, H. Bsn menjawab bahwa hal tersebut merupakan kebiasaan dalam masyarakat dan Kepala Desa adalah bapak rakyat.

Meminta bantuan Kepala Desa selain merupakan kebiasaan dalam masyarakat, tindakan tersebut juga dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa secara



kekeluargaan. Dalam hal ini H. Bsn menyatakan sebagai berikut: *"alapor da' Klebun dalem soal sengketa paneka amarga gi' nganggep taretan"* (= melapor kepada Kepala Desa dalam sengketa ini karena masih menganggap saudara).

Pernyataan tersebut pada dasarnya mengandung pengertian bahwa penyelesaian sengketa dengan meminta bantuan Kepala Desa dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang berada dalam lingkungan keluarga.

Keterlibatan Kepala Desa dalam penyelesaian sengketa tersebut tampaknya tidak dianggap sebagai orang luar yang mencampuri urusan keluarga.

Berdasarkan uraian-uraian di muka, ternyata Kepala Desa dalam menjalankan fungsinya sebagai mediator untuk menyelesaikan sengketa tanah yang terjadi dalam lingkungan masyarakatnya melakukan beberapa tindakan yaitu: a). mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa, b). melakukan musyawarah dengan para pihak yang bersengketa, c). menjelaskan riwayat tanah yang ada dalam buku desa, dan d). melakukan penyelesaian sengketa secara kompromi. Hal ini dinyatakan sendiri oleh Kepala Desa Sukolilo Barat sebagai berikut: *"untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam lingkungan warga desa yang saya lakukan adalah memanggil kedua belah pihak yang bersengketa di kantor desa untuk mendengar keterangannya. Saya juga menjelaskan riwayat tanah yang ada dalam buku desa untuk diketahui oleh*



mereka. Untuk menyelesaikan sengketa tanah itu saya melakukan musyawarah dengan mereka. Dengan melakukan musyawarah diharapkan sengketa tersebut dapat berakhir dengan *becce'*".

Pernyataan Kepala Desa tersebut memberikan gambaran dalam dua hal yaitu a). mekanisme tindakan yang dilakukan Kepala Desa untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi dan b). tujuan penyelesaian sengketa yang diharapkan. Tindakan Kepala Desa mempertemukan para pihak yang bersengketa menunjukkan bahwa Kepala Desa bersifat aktif membantu menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dengan cara demikian Kepala Desa memperoleh informasi secara langsung dari kedua belah pihak. Hal ini tentunya akan memberikan gambaran bagi Kepala Desa untuk mengetahui dan memahami duduk persoalan mengenai objek yang dipersengketakan.

Melakukan musyawarah merupakan suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang menekankan pada unsur-unsur untuk mencapai saling pengertian dan pemahaman mengenai perbedaan pandangan tentang objek yang dipersengketakan. Menurut Kepala Desa Sukolilo Barat dalam melakukan musyawarah tersebut dapat didengar keluhan-keluhan dan keinginan masing-masing pihak yang bersengketa. Musyawarah merupakan salah satu unsur dalam solidaritas masyarakat yang banyak dijumpai dalam masyarakat pedesaan. Koentjaraningrat (1977: 173) menyatakan bahwa musya-



warah dapat digunakan untuk memecahkan sengketa-sengketa besar atau kecil yang lebih bersifat mendamaikan semua pihak yang terlibat dalam sengketa.

Untuk meyakinkan para pihak yang bersengketa mengenai tanah yang menjadi objek sengketa, Kepala Desa menjelaskan riwayat tanah dalam buku desa dan kahir tanah yang bersangkutan. Penjelasan mengenai riwayat tanah dan kahir tanah, menurut Kepala Desa Sukolilo Barat, dimaksudkan agar masing-masing pihak dapat memahami posisi masing-masing dan siapa sebenarnya yang mempunyai hak atas tanah yang menjadi objek sengketa.

Selain itu, tindakan Kepala Desa dalam menyelesaikan sengketa sebagaimana dinyatakan dalam kutipan di muka juga memberikan gambaran bahwa penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kepala Desa tersebut mempunyai tujuan terpeliharanya kerukunan dalam kehidupan masyarakat. Kata *becce'* berarti baik. Artinya, suatu sengketa yang berakhir dengan *becce'* adalah suatu sengketa yang diakhiri dengan perdamaian bukan dengan permusuhan.

Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi melalui bantuan Kepala Desa sebenarnya merupakan bentuk penyelesaian sengketa yang menggunakan struktur kelembagaan pemerintahan. Keterlibatan Kepala Desa dalam penyelesaian sengketa tanah tersebut adalah sejalan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Desa sebagaimana dinyatakan dalam pasal 10 Undang-undang No.



5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UUPD) yaitu untuk mendamaikan berbagai perselisihan yang terjadi di desanya (Soekanto, 1986: 39-42). Dalam hal ini Kepala Desa berfungsi sebagai mediator yang mengusahakan kedua belah pihak yang bersengketa mencapai kesepakatan tertentu mengenai objek yang dipersengketakan.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang masih mencerminkan suatu suasana kehidupan masyarakat yang "tradisional" dan bercorak komunal, menurut pandangan hukum adat, orang terikat pada masyarakat sebagai kesatuan di bawah pimpinan seorang Kepala Desa sebagai kepala persekutuan. Masyarakat menganggap Kepala Desa adalah bapak rakyat yang memimpin pergaulan hidup di dalam persekutuan. Oleh karena itu dalam kehidupan yang demikian Kepala Desa berkewajiban memelihara kehidupan hukum di dalam persekutuan dan menjaga hukum itu supaya dapat berjalan dengan selayaknya (Supomo, 1982: 65).

Selanjutnya Supomo menyatakan bahwa dalam hukum adat tugas-tugas seorang Kepala Desa yang berkaitan dengan bidang hukum tersebut mencakup tiga hal. Pertama, tindakan-tindakan mengenai tanah berhubungan dengan adanya pertalian yang erat antara tanah dan persekutuan (golongan manusia) yang menguasai tanah itu. Kedua, penyelenggaraan hukum sebagai usaha mencegah adanya pelanggaran hukum (*preventieve rechtszorg*) agar supaya hukum dapat berjalan sebagaimana semestinya. Ketiga,



menyelenggarakan hukum sebagai pembetulan hukum setelah terjadi pelanggaran hukum (Supomo, 1982). Sebagai pemimpin masyarakat Kepala Desa mempunyai peranan yang penting untuk menyelesaikan sengketa -- termasuk sengketa tanah -- dalam masyarakatnya. Sebab sengketa itu merupakan salah satu aspek hukum yang dapat menimbulkan terganggunya kehidupan masyarakat. Pentingnya kedudukan Kepala Desa dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam kehidupan masyarakatnya diakomodasikan dalam berbagai aturan hukum formal semenjak jaman kolonial hingga dewasa ini.

Pada jaman kolonial Belanda seorang Kepala Desa mempunyai kedudukan sebagai "hakim perdamaian desa" dalam lingkungan desanya. Kedudukan Kepala Desa sebagai hakim perdamaian desa ini antara lain diatur dalam *Rechterlijke Organisatie (R.O)*. Dalam pasal 3 a R.O tersebut diatur batas-batas kewenangan Kepala Desa sebagai hakim perdamaian desa sebagai berikut (Tresna, 1956: 27):

- 1). *Perkara-perkara yang menurut hukum adat termasuk kekuasaan hakim-hakim dari daerah-daerah hukum kecil-kecil (hakim desa) tetap diadili oleh hakim-hakim tersebut.*
- 2). *Ketentuan pada ayat di muka tidak mengurangi sedikitpun hak yang berperkara untuk setiap waktu mengadukan perkaranya kepada hakim-hakim yang dimaksud dalam pasal 1, 2, dan 3.*
- 3). *Hakim-hakim yang dimaksud dalam ayat 1 mengadili perkara menurut hukum adat, mereka tidak boleh menjatuhkan hukuman.*

Selain berkedudukan sebagai hakim perdamaian desa



sebagaimana dinyatakan dalam R.O dengan kewenangan sebagaimana disebutkan di atas, Kepala Desa juga berkedudukan sebagai pejabat yang melakukan pekerjaan kepolisian sebagaimana diatur dalam Het Herziene Indonesisch Reglement atau H.I.R. Sebagai pejabat yang melakukan pekerjaan polisi Kepala Desa mempunyai kewenangan melakukan perdamaian di kalangan penduduk desanya. Hal tersebut antara lain diatur dalam pasal 13 dan 14 H.I.R yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 13 ayat 1:

"Kepala Desa akan berihktiar supaya penduduk desanya tetap dalam ketentraman dan kerukunan serta akaa membuang segala sesuatu yang boleh menyebabkan perselisihan dan perbantahan."

Pasal 13 ayat 2:

"Perselisihan yang kecil-kecil yang semata-mata hanya tentang kepentingan-kepentingan penduduk desa saja, seboleh-bolehnya hendaklah diperdamaikannya dengan tidak berpihak kiri kanan dan dengan semufakat orang tua-tua desa itu."

Pasal 14 :

"Jikalau orang-orang yang berselisih itu tidak dapat diperdamaikan, atau jika perselisihan itu amat penting sehingga patut dikira harus dikenakan hukuman atau ganti kerugian, maka kepala desa itu hendaklah mengirimkan kedua belah pihak itu kepada kepala distrik."

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Desa sebagai hakim perdamaian desa maupun sebagai orang yang melakukan pekerjaan polisi hanyalah terbatas mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa saja. Pembatasan tersebut memberikan



kewenangan yang terbatas kepada Kepala Desa yaitu tidak boleh menjatuhkan hukuman terhadap pihak-pihak yang bersengketa.

Dengan diundangkannya Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1951 dan UUKK kelembagaan peradilan desa dinyatakan dihapus, dan dengan sendirinya Kepala Desa tidak lagi mempunyai kewenangan sebagai hakim perdamaian desa. Demikian juga halnya kedudukan Kepala Desa sebagai orang yang menjalankan tugas polisi sebagaimana yang diatur dalam H.I.R, ketentuan tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini. Oleh karena tugas-tugas kepolisian dewasa ini dijalankan oleh Kepolisian Negara.

Dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang merdeka tampaknya kedudukan Kepala Desa yang mempunyai fungsi mendamaikan perselisihan yang terjadi dalam masyarakatnya tetap diakui dan diakomodasi oleh hukum nasional. Hal ini dinyatakan dalam Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam pasal 10 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Kepala Desa mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk membina ketenteraman dan ketertiban di dalam masyarakatnya. Selanjutnya dalam penjelasan pasal 10 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan tugasnya untuk membina ketenteraman dan ketertiban Kepala Desa dapat mendamaikan perselisihan-perselisihan



yang terjadi di desanya.

Sungguhpun demikian, aktivitas seorang Kepala Desa tidak hanya dalam bidang hukum saja akan tetapi dalam kenyataan sehari-hari seringkali meliputi bidang-bidang kehidupan yang lain. Keadaan ini terjadi karena dalam masyarakat Kepala Desa menempati posisi yang "sentral". Oleh karena itu, seringkali Kepala Desa dapat digolongkan sebagai pemimpin mencakup, yaitu menangani berbagai persoalan yang dihadapi masyarakatnya (Koentjaraningrat, 1977: 204).

Pilihan tindakan penyelesaian sengketa secara mediasi dengan bantuan Kepala Desa dalam empat kasus sengketa yang diteliti ternyata ada dua kasus yang berhasil, sedangkan dua kasus yang lain tidak berhasil. Kasus sengketa tanah waris antara saudara angkat dapat diselesaikan dengan mediasi melalui seorang tokoh masyarakat, sedangkan kasus sengketa batas tanah dilanjutkan dengan berperkara ke pengadilan.

Kegagalan Kepala Desa menyelesaikan sengketa dalam beberapa kasus tersebut, karena pihak-pihak yang bersengketa masih bersikeras pada pendiriannya masing-masing. Misalnya, dalam kasus sengketa batas tanah, Spd tidak mengakui batas-batas tanah yang telah dinyatakan dalam sertifikat tanah H. Bsn bahkan menganggap sertifikat itu palsu. Demikian halnya dengan kasus sengketa tanah antar anak angkat, anjuran Kepala Desa agar tanah dan rumah sengketa dibagi menurut hukum Islam



tidak disetujui oleh salah satu pihak (Msf). Sebaliknya keberhasilan Kepala Desa menyelesaikan sengketa dalam kasus-kasus yang lain, karena adanya kesadaran dari pihak yang bersengketa menerima anjuran Kepala Desa. Dalam kasus sengketa tanah waris antara paman dan keponakan (M. Alw dan D1) maupun dalam kasus sengketa waris antara saudara sepupu (A. Gfr dan Hmd) Kepala Desa dapat meyakinkan bahwa salah satu pihak (D1 dan Hmd) tidak punya bukti (surat) apa-apa, dan bukan keturunan (ahli waris) pemilik tanah dan rumah. Karena itu tidak punya hak mewaris.

Ketiga, pilihan tindakan penyelesaian sengketa secara mediasi dengan meminta bantuan tokoh masyarakat. Hal ini terjadi dalam kasus sengketa tanah antar anak angkat, ketika Msf melalui suaminya (Sr) meminta bantuan H. Mstf (paman Shl). Adapun alasan Msf meminta H. Mstf untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi ialah agar sengketa itu masih dapat diselesaikan secara kekeluargaan dan terhindar dari terjadinya permusuhan dengan Shl. Untuk menyelesaikan sengketa tersebut H. Mstf menawarkan jalan keluar agar tanah dan rumah sengketa "ebagi duwa" (dibagi dua) antara Msf dan Shl. Pertimbangan H. Mstf dimaksudkan agar Msf atau Shl, sebagai anak angkat, tidak ada yang merasa mendapat bagian yang lebih kecil daripada yang lain. Dengan perkataan lain, mereka berdua mendapat bagian yang seimbang. Anjuran ini ternyata diterima oleh kedua belah



pihak yang bersengketa.

Keempat, pilihan tindakan penyelesaian sengketa dengan cara berperkara (ajudikasi) ke pengadilan negeri. Pilihan tindakan ini terjadi pada kasus sengketa batas-batas tanah. Dalam hal ini, salah satu pihak yang bersengketa memperkarakan (*markara'agi*) pihak lainnya ke pengadilan yaitu dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Bangkalan. Berperkara ke pengadilan dalam kasus ini ternyata karena terpaksa, bukan pilihan tindakan yang direncanakan sejak semula. Ada dua penyebab mengapa pihak yang bersengketa melakukan pilihan tindakan berperkara ke pengadilan. Pertama, ada pengambilan hak atas tanah oleh pihak lain, yaitu tanah pekarangan yang diperoleh dari hasil pembelian salah satu pihak diambil oleh pihak lain. H. Bsn sebagai pihak yang memiliki hak atas tanah yang menjadi objek sengketa tidak rela sebagian tanah miliknya diambil atau dikuasai orang lain sebagaimana dinyatakannya sebagai berikut: "kaula aparkara karena hak kaula epondut orang" (= saya berperkara karena hak saya diambil orang). Dalam contoh kasus ini tampak bahwa berperkara ke pengadilan merupakan pilihan tindakan untuk mempertahankan hak atas tanah yang dimilikinya terhadap okupasi yang dilakukan oleh pihak lain. Kedua, cara penyelesaian di luar pengadilan, baik dengan cara negosiasi maupun mediasi, tidak berhasil. Kelemahan dalam penyelesaian sengketa di luar



pengadilan, dalam kasus ini, tampaknya tidak menghasilkan keputusan yang menentukan siapa yang berhak atas tanah yang dipersengketakan. Dalam hal ini hukum (pengadilan) dipandang dapat memberikan putusan terhadap objek yang dipersengketakan. Keyakinan bahwa pengadilan dapat memberikan putusan terhadap objek yang dipersengketakan diungkapkan oleh H. Bsn sebagai berikut: "*pangadilan paneka motos pasera se sala sareng pasera se bener*" (= pengadilan itu memutuskan siapa yang salah dan siapa yang benar).

4.5 Pandangan Terhadap Pengadilan Negeri sebagai Lembaga Penyelesai Sengketa

Sebagaimana telah diuraikan di muka bahwa dalam kasus-kasus sengketa tanah yang terjadi dalam masyarakat yang dijadikan daerah penelitian, ternyata ada sengketa yang berkaitan dengan tanah yang diselesaikan melalui pengadilan negeri, ada pula yang diselesaikan di luar pengadilan negeri. Deskripsi beberapa kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah di muka, memberikan gambaran bahwa cara penyelesaian sengketa tanah dalam masyarakat tersebut tidak homogen. Beperkara ke pengadilan negeri ternyata bukanlah satu-satunya pilihan tindakan dalam penyelesaian sengketa dalam masyarakat. Pihak-pihak yang bersengketa mempunyai beberapa pilihan tindakan untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapinya.

Dalam kasus sengketa tanah yang diselesaikan melalui pengadilan negeri (kasus sengketa batas-batas



tanah) bukan pilihan tindakan penyelesaian sengketa yang secara langsung digunakan oleh pihak yang bersengketa. Penggunaan pengadilan negeri dalam kasus ini merupakan akibat tidak berhasilnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan negeri. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan pengadilan negeri bukanlah pilihan utama yang ditempuh oleh pihak yang bersengketa. Hasil penelitian memberikan gambaran adanya tiga hal yang menjadi penyebab pihak yang bersengketa kurang menyukai penyelesaian sengketa tanahnya melalui pengadilan.

Pertama, dalam kehidupan masyarakat, penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri merupakan tindakan penyelesaian sengketa yang tidak diinginkan. Kekhawatiran terjadinya permusuhan apabila suatu sengketa diselesaikan melalui pengadilan negeri tampaknya cukup besar. Kasus-kasus sengketa yang menjadi fokus kajian ini memberikan gambaran tentang keengganan pihak-pihak yang bersengketa menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Sekalipun dalam kasus sengketa batas tanah penyelesaian-nya sampai ke pengadilan negeri, sebenarnya tindakan tersebut terjadi karena situasi yang memaksa. Persoalannya mengapa orang tidak suka beperkara ke pengadilan? Bukankah pengadilan itu dapat memberikan putusan yang memberikan keadilan bagi pihak yang bersengketa? Pandangan warga masyarakat terhadap



pengadilan tampaknya bersifat negatif seperti apa yang diungkapkan oleh A. Gfr bahwa "manabi aparkara ka pangadilan pada sareng nyare moso" (= berperkara ke pengadilan sama saja dengan mencari musuh).

Istilah "nyare moso" (mencari musuh) memberikan gambaran bahwa berperkara ke pengadilan dipandang sebagai pilihan tindakan yang negatif. Pengadilan negeri tidak dipandang sebagai tempat kasus sengketa itu dapat diselesaikan secara damai atau berdasarkan hukum yang berlaku, tetapi dipandang sebagai pilihan tindakan yang menantang pihak lain. Hal ini mengandung pengertian, bahwa terpeliharanya hubungan sosial merupakan salah satu pertimbangan pihak yang bersengketa dalam menentukan pilihan tindakan yang akan digunakan. Dengan perkataan lain, hubungan sosial merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pilihan tindakan pihak yang bersengketa dalam menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa yang mereka hadapi.

Kedua, penyelesaian sengketa melalui pengadilan juga tidak terlepas dari biaya yang harus dikeluarkan.

Artinya, apabila pihak yang bersengketa menggunakan kelembagaan yudisial (pengadilan negeri) maka pihak yang bersengketa memperhitungkan biaya-biaya yang akan dikeluarkan selama sidang-sidang pengadilan berlangsung.

Ada berbagai biaya yang harus diperhitungkan selama sidang-sidang pengadilan antara lain biaya perkara dan biaya-biaya transportasi baik bagi dirinya sendiri



maupun bagi saksi-saksi yang diperlukan dalam sidang-sidang pengadilan.

Pengalaman H. Bsn beperkara ke pengadilan memberikan gambaran bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri membutuhkan biaya yang tidak sedikit. H. Bsn membayar biaya perkara sebesar Rp 30.000,00 (tiga puluh ribu rupiah). Selain itu ia mengeluarkan biaya-biaya transportasi baik bagi dirinya sendiri maupun bagi 6 orang saksi yang diperlukan bagi kepentingannya. Walaupun H. Bsn tidak dapat menyebutnya dengan pasti, tetapi kenyataan menunjukkan bahwa beperkara ke pengadilan memang mengeluarkan biaya yang tidak sedikit.

Bayangan bahwa beperkara ke pengadilan negeri memerlukan biaya yang harus dikeluarkan pihak yang bersengketa, tampaknya merupakan salah satu pertimbangan mengapa mereka tidak suka beperkara ke pengadilan negeri. Dari kasus-kasus sengketa tanah yang menjadi fokus kajian ini memang masalah biaya merupakan salah satu faktor yang mendorong mereka tidak suka berperkara ke pengadilan negeri. Misalnya, ketidaksukaan pihak yang bersengketa berperkara ke pengadilan negeri karena faktor biaya ini, diungkapkan oleh M. Alw yang bersengketa dengan D1 mengenai harta warisan peninggalan orang tuanya. M. Alw tidak berkeinginan menyelesaikan sengketanya ke pengadilan negeri karena tidak punya biaya sama sekali, bahkan ia bermaksud menjual tanah dan



rumah sengketa untuk biaya bekerja di Saudi Arabia. Ketidaksukaan M. Alw berperkara ke pengadilan itu selain memang tidak punya uang sama sekali, ia juga memandang berperkara ke pengadilan itu sebagai mengadu kemampuan sebagaimana dinyatakan sebagai berikut: "*manabi aparkara ka pangadilan pada sareng ngaddu ora'*" (= kalau berperkara ke pengadilan sama saja dengan mengadu kekuatan).

Pernyataan tersebut memberikan gambaran bahwa menyelesaikan sengketa ke pengadilan negeri selalu dibayangi oleh beban biaya yang tidak sedikit. Dalam hal ini tampak ada hubungan antara tindakan berperkara ke pengadilan dengan faktor ekonomi. Artinya, pihak yang bersengketa mempertimbangkan keuntungan dan kerugian apabila sengketa itu diselesaikan di pengadilan. Hal tersebut tampaknya sejalan dengan pemikiran Homans bahwa semakin tinggi biaya yang akan dikeluarkan akan semakin kecil tingkah laku akan diulang (Ritzer, 1985: 92). Dalam contoh-contoh kasus sengketa tanah sebagaimana dikemukakan di muka, tampaknya pertimbangan biaya ini menjadi kendala bagi seseorang untuk menggunakan pengadilan negeri sebagai penyelesaian sengketa dalam masyarakat. Penggunaan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat secara ekonomis tidak mudah dijangkau oleh pencari keadilan. Berperkara ke pengadilan negeri bagi pihak yang bersengketa tidak hanya membayar biaya perkara tetapi



juga mengeluarkan biaya lainnya seperti biaya transport..

Biaya transportasi tentunya sangat tergantung pada jauh-dekatnya lokasi pengadilan negeri dengan tempat tinggal pihak yang bersengketa.

Pengadilan negeri adalah lembaga yang dibentuk oleh negara untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat dan tempat kedudukannya hanya ada di tiap-tiap daerah tingkat II. UUPU mengatur tentang tempat kedudukan setiap pengadilan negeri. Dalam pasal 4 ayat 1 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa "Pengadilan Negeri berkedudukan di Kotamadya atau ibu kota Kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kotamadya atau Kabupaten". Tempat kedudukan pengadilan negeri sebagaimana tersebut di muka seringkali juga berpengaruh terhadap besar kecilnya biaya yang harus diperhitungkan oleh pihak yang bersengketa. Artinya, semakin jauh tempat kedudukan pengadilan negeri dari tempat tinggal pihak yang bersengketa maka pengeluaran biaya transportasi yang harus dikeluarkan semakin besar. Hal ini berbeda dengan apabila pihak yang bersengketa menggunakan kelembagaan pemerintahan (Kepala Desa) yang tempat kedudukannya berada dalam lingkungan wilayah yang relatif dekat dengan pihak-pihak yang bersengketa. Kalau toh diperlukan biaya transportasi tentunya sangat kecil sekali.

Ketiga, penyelesaian sengketa melalui pengadilan



negeri memerlukan waktu yang relatif lebih lama. Hal

ini juga menjadi kendala bagi pihak yang bersengketa.

Kasus sengketa batas-batas tanah yang dialami H. Bsn

dengan Spd pada akhirnya diselesaikan melalui pengadilan

negeri dan penyelesaiannya -- sampai ada vonnis --

memerlukan waktu 8 bulan. H. Bsn mengakui penyelesaian

sengketa melalui pengadilan negeri tersebut cukup lama

sehingga menyita banyak waktu dan tenaga. Hal demikian

diungkapkan oleh H. Bsn sebagai berikut: "*aparkara ka*

pangadilan paneka lessa" (= bepekara ke pengadilan itu

payah).

Bayangan waktu yang lama apabila berperkara ke

pengadilan ini juga diungkapkan oleh M. Alw yang

bersengketa dengan D1 atas tanah dan rumah peninggalan

orang tuanya. Ketidaksukaan M. Alw menggunakan

pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa itu

dinyatakan sebagai berikut: "*kaula tako'abid marena*

manabi aparkara ka pangadilan sedeng kaula terro duli

ajualia tana sareng roma paneka ebadiya sango da'

Saudi" (= saya takut memakan waktu lama kalau

beperkara ke pengadilan pada hal saya ingin segera

menjual tanah dan rumah tersebut untuk bekal ke Saudi).

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri

memerlukan waktu yang lama tentunya tidak terlepas dari

bekerjanya pengadilan yang berdasarkan pada prosedur-

prosedur yang diterapkan, yakni melalui prosedur-

prosedur formal berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum



yang formal pula. Dengan demikian penyelesaian sengketa melalui pengadilan dilakukan berdasarkan prosedur yang telah baku. Sidang-sidang pengadilan dipimpin oleh hakim atau majelis hakim dengan didampingi panitera, diadakan pada tempat, hari, dan waktu tertentu. Tata cara sidang pengadilan yang bersifat birokratis tersebut berdasarkan hukum ajektif (hukum acara) yang diberlakukan secara ketat oleh hakim (pengadilan) dalam melaksanakan tugasnya. Prosedur-prosedur yang demikian tentu membawa konsekuensi waktu penyelesaian sengketa melalui pengadilan membutuhkan waktu yang relatif lama. Kondisi demikian memang sulit dihindari karena hakim tentu memerlukan waktu untuk mendengarkan keterangan pihak yang berperkara, para saksi, mempelajari bukti-bukti yang diajukan kedua belah pihak, dan tindakan-tindakan lain dalam rangka pembuktian atas perkara yang bersangkutan sampai akhirnya menjatuhkan putusan terhadap perkara yang dihadapi sesuai dengan hukum acara yang berlaku.

Cara penyelesaian sengketa melalui pengadilan sebagaimana dinyatakan di muka tentunya berbeda dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan melalui bantuan Kepala Desa yang tidak mempunyai prosedur formal yang ketat. Penyelesaian sengketa melalui bantuan Kepala Desa tidak mempunyai hambatan prosedural yang membawa konsekuensi waktu yang relatif lama. Penyelesaian



sengketa di pengadilan sebenarnya tidak akan memakan waktu yang lama andaikata para pihak yang bersengketa melakukan perdamaian di muka sidang pengadilan, yang selalu ditawarkan oleh hakim sebagaimana dinyatakan oleh pasal 130 ayat 1 H.I.R sebelum pemeriksaan perkara tersebut diteruskan. Dengan demikian, waktu yang relatif lama hanya terjadi kalau pihak yang bersengketa tetap menghendaki penerapan hukum terhadap sengketa yang dihadapi.

4.6 Tujuan Beperkara ke Pengadilan Negeri

Berbeda dengan penyelesaian sengketa yang dilakukan Kepala Desa yang menghasilkan keluaran terjadinya perdamaian antara pihak-pihak yang bersengketa, penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri ternyata menghasilkan keluaran yang menyatakan adanya pihak yang kalah dan ada pihak yang menang. Hal ini dapat dilihat pada contoh kasus sengketa batas tanah yang diselesaikan oleh Pengadilan Negeri Bangkalan. Mengenai adanya pihak yang dikalahkan dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri dapat dibaca dalam putusan No. 5/Pdt.G/1987/PN.Bkl. yang berbunyi sebagai berikut:

"menimbang, bahwa tergugat adalah pihak yang dikalahkan maka harus dihukum untuk membayar ongkos perkara, mengingat undang-undang dan peraturan yang berlaku."

Sesungguhnya penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri tidak secara otomatis menghasilkan keluaran



yang bersifat mengalahkan atau memenangkan salah satu pihak yang berperkara sebagaimana tersebut di muka. Pengadilan negeri telah berupaya agar pihak yang bersengketa berdamai di muka sidang pengadilan. Hukum mewajibkan pengadilan (hakim) untuk melakukan upaya perdamaian antara pihak-pihak yang bersengketa sebagaimana diatur dalam pasal 130 ayat 1 HIR. Artinya, sebelum perkara atau gugatan itu diperiksa lebih lanjut hakim terlebih dahulu melakukan upaya perdamaian terhadap kedua belah pihak yang bersengketa.

Hasil penelitian yang telah dilakukan terhadap kasus sengketa batas-batas tanah, menunjukkan bahwa upaya perdamaian yang dilakukan oleh hakim (pengadilan) telah dijalankan akan tetapi tidak berhasil. Hal ini dinyatakan dalam putusan Pengadilan Negeri Bangkalan No. 5/Pdt.G/1987/ PN.Bkl. yang berbunyi sebagai berikut:

"menimbang, bahwa Hakim telah berusaha untuk mendamaikan kedua belah pihak, namun tidak berhasil, maka dimulailah pemeriksaan perkara ini dengan membacakan gugatan penggugat dan penggugat tetap pada gugatannya".

Berdasarkan pernyataan hakim tersebut tampak bahwa dalam contoh kasus sengketa batas-batas tanah ternyata penyelesaian secara damai sulit dilakukan. Ketidakberhasilan penyelesaian secara damai tersebut tidak hanya terjadi pada waktu di pengadilan tetapi juga pada waktu sengketa itu diselesaikan di luar pengadilan. Hal ini memberikan gambaran bahwa dalam contoh kasus



tersebut cara penyelesaian sengketa secara damai tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan oleh kedua belah pihak, dan sebaliknya penyelesaian menurut hukum (oleh pengadilan) tampaknya dipandang dapat memenuhi tujuan yang diharapkan.

Penggunaan pengadilan negeri yang dilakukan H. Bsn dalam contoh kasus tersebut tidak terlepas dari usaha-usaha H. Bsn agar supaya Spd mau mengembalikan tanah hak miliknya yang sebagian terkena bangunan Spd. Berdasarkan bukti-bukti hak atas tanah berupa akta jual beli dan sertifikat yang dimilikinya memberikan keyakinan bagi H. Bsn bahwa pengadilan akan mengabulkan gugatannya. Dengan adanya putusan pengadilan yang dapat mengabulkan gugatannya, H. Bsn mengharapakan Spd menyerahkan tanah hak miliknya. Hal ini memberikan gambaran bahwa H. Bsn menggunakan hukum (keputusan pengadilan) sebagai power atau kekuatan untuk memaksa pihak lawan memenuhi keinginannya yaitu mengembalikan tanah hak miliknya.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri menurut pandangan masyarakat merupakan suatu tindakan yang mengakibatkan terjadinya permusuhan. Hal ini terjadi seperti apa yang dialami oleh H. Bsn dalam kasus sengketa batas tanah. Akibat H. Bsn memperkarakan Spd ke Pengadilan Negeri Bangkalan pada tanggal 12 Maret 1987, maka antara H. Bsn dengan Spd terjadi permusuhan sebagaimana dinyatakan H. Bsn sebagai berikut:

"samangken daddi moso" (= sekarang menjadi musuh).



Bab 5

PEMBAHASAN DAN PENGEMBANGAN PEMIKIRAN TEORETIK BERDASARKAN DATA

5.1 Tanah sebagai Objek Sengketa

Tanah merupakan salah satu kebutuhan yang esensial bagi kehidupan manusia dalam masyarakat. Pada dewasa ini, kebutuhan manusia terhadap tanah semakin meningkat sehingga seringkali tanah menjadi sumber sengketa dalam kehidupan masyarakat. Tanah sebagai objek sengketa pada dasarnya berkaitan dengan pemilikan hak atas tanah bersangkutan. Ada dua hal yang perlu dikaji mengenai pemilikan hak atas tanah yaitu (i) proses beralih dan dialihkannya hak atas tanah dan (ii) bukti pemilikan hak atas tanah tersebut.

Pertama, dilihat dari proses beralih dan dialihkannya hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah pada dasarnya dapat digolongkan menjadi dua macam yaitu peralihan hak yang bersifat "dialihkan" dan "beralih". Yang dimaksud dialihkan, adalah peralihan hak atas tanah yang terjadi karena perbuatan hukum tertentu, seperti jual beli. Sedangkan beralih adalah peralihan hak atas tanah yang terjadi bukan karena perbuatan hukum melainkan karena hukum, seperti waris (Saleh, 1977 b: 18-19).

Dilihat dari segi peralihan hak atas tanah



sebagaimana dinyatakan di muka, dalam kasus-kasus sengketa tanah yang menjadi fokus kajian ini terdapat perbedaan. Pada kasus sengketa tanah yang terjadi karena batas tanah, pemilikan hak atas tanah diperoleh karena jual-beli, akan tetapi jual-beli tersebut tidak terjadi antara pihak-pihak yang bersengketa. Ini mengandung pengertian bahwa pemilikan hak atas tanah tersebut terjadi karena "dialihkan". Proses jual-beli tanah yang menjadi objek sengketa tersebut dilakukan di muka Camat selaku PPAT sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam pasal 19 PPPT. Hal tersebut berbeda dengan kasus-kasus sengketa tanah yang terjadi karena waris, yaitu peralihan hak atas tanah karena hukum, tanah yang menjadi objek sengketa ternyata belum dilakukan peralihan hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh pasal 20 ayat 1 PPPT.

Kedua, dilihat dari segi bukti pemilikan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa. Pembuktian merupakan suatu hal yang diperlukan dalam suatu sengketa atau perkara di muka pengadilan (Subekti, 1978: 5; Sutantio dan Oeripkartawinata, 1995: 59). Pasal 1865 KUHPdt menyatakan adanya kewajiban bagi seseorang yang mendalilkan mempunyai suatu hak untuk membuktikan haknya atau membantah hak orang lain. Bukti pemilikan hak atas tanah pada dasarnya menunjukkan adanya hubungan hukum antara orang atau badan hukum yang memiliki atau menguasai tanah yang bersangkutan. Karena pentingnya



bukti pemilikan atau penguasaan hak atas tanah, hukum agraria mengatur perlunya pendaftaran tanah untuk memperoleh kepastian hukum (pasal 19 UUPA) dan setiap peralihan hak atas tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh PPAT sebagaimana dimaksud oleh pasal 19 PPPT.

Bukti pemilikan hak atas tanah dalam kasus-kasus sengketa tanah yang menjadi fokus kajian ini ternyata juga ada perbedaan. Perbedaan bukti pemilikan hak atas tanah dalam kasus-kasus tersebut terjadi karena adanya perbedaan dalam proses peralihan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa.

Peralihan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa karena batas tanah dan waris dalam kajian ini berbeda. Dalam kasus sengketa batas tanah, tanah yang menjadi objek sengketa diperoleh melalui jual-beli yang dilakukan menurut prosedur hukum negara sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 19 PPPT. Sebagai konsekuensinya pembeli mempunyai bukti peralihan hak atas tanah berupa Akta Jual Beli dan kemudian didaftarkan sehingga memperoleh bukti pemilikan hak atas tanah berupa sertifikat. Hal tersebut berbeda dengan kasus sengketa tanah karena waris. Ternyata tanah yang menjadi objek sengketa belum diadakan peralihan hak sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 20 ayat 1 PPPT. Sebagai konsekuensinya ahli waris tanah yang menjadi objek



sengketa tersebut hanya memiliki surat kohir atas nama pewaris yang meninggal dunia.

Berdasarkan gambaran tersebut di muka, maka hukum hukum negara -- dalam hal ini PPPT -- yang berfungsi melakukan perubahan perilaku warga masyarakat agar proses peralihan hak atas tanah dilaksanakan sesuai dengan peraturan hukum negara tersebut belum berjalan secara optimal. Artinya, sebagian masyarakat belum tumbuh kesadarannya untuk menggunakan hukum negara sebagaimana yang diharapkan pemerintah.

Menggunakan hukum negara dalam pemilikan dan peralihan hak atas tanah tidak hanya penting untuk memperoleh kepastian mengenai hak atas tanah -- baik menyangkut subjek maupun objeknya -- tetapi juga penting sebagai alat bukti apabila terjadi sengketa. Pentingnya kepastian hak atas tanah berdasarkan hukum negara tersebut terbukti dari kasus sengketa mengenai batas tanah yang akhirnya diselesaikan melalui pengadilan.

Dalam hal sengketa tanah yang penyelesaiannya menggunakan pengadilan, adanya bukti-bukti pemilikan hak atas tanah sangat menentukan keberhasilan seseorang yang menyatakan mempunyai hak atas tanah yang menjadi objek sengketa. Subekti (1982: 78) menyatakan bahwa membuktikan adalah meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan.

Dalam kasus penyelesaian sengketa tanah melalui



pengadilan, alat bukti sertifikat ternyata dapat meyakinkan hakim akan kebenaran pemilik tanah sebagaimana yang dinyatakan dalam sertifikat tersebut.

Hal ini jelas dari penetapan hakim dalam putusan Pengadilan Negeri Bangkalan No.5/Pdt.G./1987/PN.Bkl.

tanggal 10 Nopember 1987 sebagai berikut:

"menetapkan sebidang tanah yang terletak di desa Sukolilo barat, Kecamatan Labang, Kabupaten Bangkalan, persil No. 21a, kelas D.I. luas 268 m2 sebagaimana tercantum dalam surat bukti hak (Sertifikat) No.43 adalah merupakan hak milik penggugat yang syah".

Kutipan penetapan hakim (pengadilan) tersebut menunjukkan bahwa pengadilan mengakui kebenaran hak atas tanah yang dimiliki seseorang sebagaimana dinyatakan dalam sertifikat. Di sini tampak bahwa peran bukti berdasarkan hukum negara sangat menentukan. Dalam hal ini pengadilan dalam menjalankan fungsinya menyelesaikan sengketa memberikan keadilan formal. Keadilan formal (*formal justice*) mengandung pengertian memperlakukan sesuatu hal sesuai dengan peraturan-peraturan resmi yang berlaku. Dalam peraturan tersebut telah dinyatakan secara tegas apa yang harus dilakukan apabila terdapat kondisi-kondisi tertentu (Campbell, 1988: 23). Keputusan pengadilan yang memberikan keadilan formal tersebut merupakan keluaran (*output*) yang diberikan kepada pihak yang bersengketa sebagai imbalan dari masukan (*input*) yang berupa gugatan ke pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa (Bredemeier, 1973:



52-67).

Berdasarkan data empiris tersebut dapat disusun proposisi sebagai berikut: **"Sertifikat sebagai bukti hak atas tanah merupakan sumber (media) yang dapat dipakai sebagai kekuatan untuk mempertahankan hak atas tanah di muka sidang pengadilan"**.

Kajian ini memberikan gambaran bahwa dalam penggunaan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa tanah, peran alat bukti hak atas tanah berdasarkan hukum negara (sertifikat) menjadi sangat penting. Berdasarkan pasal 19 UUPA *juncto* pasal 13 ayat 4 PPPT dinyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Ini mengandung pengertian bahwa sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah selain memberikan perlindungan terhadap hak yang dimiliki atau dikuasai seseorang, juga hak tersebut dapat ditegakkan melalui kekuatan struktur, dalam hal ini adalah pengadilan. Dengan demikian, hak milik atas tanah yang didasarkan hukum negara sangat efektif sebagai alat bukti apabila terjadi sengketa yang penyelesaiannya melalui pengadilan.

Namun demikian, pada sisi lain kajian ini memperoleh temuan -- dalam beberapa kasus -- bahwa tanah yang menjadi objek sengketa hanya memiliki bukti berupa kohir. Kohir sebenarnya bukan bukti pemilikan hak



atas tanah, melainkan merupakan surat yang berhubungan dengan penetapan pajak tanah. Akan tetapi dalam masyarakat awam, kohir dipandang sebagai bukti pemilikan hak atas tanah. Bukti pemilikan tanah seperti itu mempunyai kelemahan-kelemahan, oleh karena dilihat dari sudut hukum negara kurang memberikan jaminan kepastian hukum. Salah satu tujuan dikeluarkannya UUPA adalah untuk mencapai kepastian hukum sebagaimana yang dipersyaratkan oleh pasal 19 undang-undang tersebut.

Belum dimilikinya bukti pemilikan tanah berdasarkan hukum negara di kalangan masyarakat pada dasarnya tidak terlepas dari dua faktor. Pertama, masyarakat belum menyadari fungsi sertifikat sebagai tanda bukti pemilikan hak atas tanah yang kuat. Kedua, kebijakan pemerintah melakukan pendaftaran tanah belum dilaksanakan secara optimal. Pelaksanaan "Prona" (Proyek Operasi Nasional Agraria) berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 tahun 1981 tampaknya masih bersifat insidental.

Dalam kehidupan negara yang berdasarkan prinsip-prinsip hukum modern, bentuk hukum yang serba formal semakin mengedepan (Galanter, 1969: 989). Sertifikat merupakan salah satu bentuk hukum negara yang dalam pasal 13 ayat 4 PPPT *juncto* pasal 19 UUPA dinyatakan sebagai tanda bukti hak atas tanah dan berfungsi sebagai alat bukti yang kuat. Dengan demikian, sertifikat merupakan bukti pemilikan hak atas tanah yang lebih



menjamin adanya kepastian hukum.

Pada masa yang akan datang, kebutuhan terhadap tanah semakin meningkat, sedangkan tanah tidak pernah mengalami perubahan. Apabila kondisi seperti sekarang tidak ada perubahan, persoalan pertanahan akan banyak menimbulkan kerawanan. Dengan demikian, dapat diasumsikan sengketa yang berkaitan dengan tanah di masa mendatang akan meningkat. Pemilikan hak atas tanah yang dianut oleh hukum agraria secara eksplisit menganut prinsip kepastian hukum, dalam hal ini pemilikan hak atas tanah tidak lagi cukup didasarkan bahwa yang bersangkutan secara kenyataannya menguasai tanah (*ipso facto*), tetapi harus dibuktikan dengan alat bukti yang kuat menurut hukum (*ipso jure*) (Wignjosoebroto, 1994: 213-214).

Pendaftaran tanah sebenarnya merupakan kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah. Kewajiban tersebut dinyatakan secara jelas pada pasal 19 UUPA. Tujuan dilakukan pendaftaran tanah menurut undang-undang adalah agar tanah-tanah yang dimiliki atau dikuasai masyarakat memperoleh kepastian hukum. Namun, setelah 36 tahun undang-undang tersebut diundangkan ternyata belum semua pemilikan hak atas tanah dalam masyarakat mempunyai bukti hak sebagaimana yang dikehendaki oleh undang-undang.

Untuk mempercepat terwujudnya kepastian hukum



terhadap pemilikan dan penguasaan tanah sebagaimana dikehendaki oleh undang-undang seharusnya pemerintah melakukan kebijakan yang terpadu. Pertama, menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya bukti pemilikan hak atas tanah berdasarkan hukum negara (sertifikat). Hal ini dapat dilakukan dengan mengadakan penyuluhan hukum kepada masyarakat dengan bekerjasama dengan berbagai instansi terkait. Kedua, melakukan pendaftaran tanah -- melalui model "Prona" -- secara terencana, bertahap, dan dilaksanakan secara efisien. Adanya kebijakan pendaftaran tanah secara masal akan lebih efisien dan biaya yang dibutuhkan dapat ditekan. Pembiayaan dapat dipikul bersama oleh pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan temuan ini maka dapat dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai hambatan dan kesulitan yang dihadapi pemerintah -- dalam hal ini BPN -- maupun masyarakat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana yang diamanatkan oleh pasal 19 UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

5.2 Pilihan Tindakan dalam Menyelesaikan Sengketa

Sengketa merupakan fenomena hukum yang bersifat universal yang dapat terjadi di mana saja dan kapan saja, karena sengketa itu tidak terikat oleh ruang dan waktu. Sebagai fenomena hukum, setiap sengketa memerlukan tindakan penyelesaian, dan tidak ada suatu



sengketa tanpa adanya penyelesaian. Penyelesaian sengketa mempunyai cara yang berbeda-beda. Nader dan Todd (1978: 9-10), misalnya, mengemukakan adanya berbagai cara bagaimana pihak yang bersengketa menyelesaikan sengketa yang dihadapi seperti: adjudikasi, negosiasi, mediasi, paksaan, penghindaran, dan membiarkan saja. Dengan perkataan lain, penyelesaian suatu sengketa tidak selalu diartikan sebagai tindakan dari kedua belah pihak yang bersengketa (diadik) atau melibatkan pihak lain (triadik), akan tetapi juga dapat diartikan karena adanya tindakan dari salah satu pihak saja, seperti dalam bentuk membiarkan saja.

Dalam kajian ini ditemukan tiga cara penyelesaian sengketa tanah, yaitu berupa negosiasi, mediasi, dan adjudikasi. Salah satu cara yang tidak dijumpai dalam kajian ini, adalah bentuk penyelesaian sengketa dengan cara kekerasan. Hal ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa dengan cara kekerasan bukanlah pilihan tindakan dalam menyelesaikan sengketa tanah. Dengan perkataan lain, dalam kehidupan masyarakat cara kekerasan tidak selalu mewarnai penyelesaian suatu sengketa, sekalipun masyarakat Madura sering dikatakan sebagai masyarakat yang mempunyai "temperamen keras" dengan sering terjadinya peristiwa yang disebut "*carok*" (membunuh pihak lawan).

Berbagai pilihan tindakan tersebut (negosiasi, mediasi, adjudikasi) bukanlah pilihan tindakan yang



terpisah, melainkan pilihan tindakan yang berjenjang.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa dalam realitas sosial tidak ada pilihan tindakan yang tunggal untuk menyelesaikan sengketa tanah yang terjadi dalam masyarakat. Pengadilan negeri bukanlah satu-satunya lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat. Keadilan formal sebagai produk pengadilan ternyata bukan merupakan dambaan bagi pihak yang bersengketa untuk menggunakan pengadilan sebagai lembaga yang berfungsi menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Masyarakat tampaknya tidak mengutamakan tercapainya keadilan formal.

Dalam kehidupan masyarakat pedesaan kecenderungan menyelesaikan sengketa di luar pengadilan sangat besar.

Penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi dan mediasi ternyata lebih dominan daripada penyelesaian sengketa dengan cara adjudikasi. Kebiasaan, menghindari permusuhan, dan menyelesaikan sengketa secara kekeluargaan, merupakan faktor-faktor yang mendorong pilihan tindakan warga masyarakat dalam penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi dan mediasi. Dengan perkataan lain, kebiasaan, menghindari permusuhan, ingin menyelesaikan secara kekeluargaan menjadi kendala bagi pihak yang bersengketa dalam penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat.

Faktor-faktor sebagaimana dinyatakan di muka



(kebiasaan, menyelesaikan secara kekeluargaan, ingin menghindari permusuhan), menurut Friedman (1977: 15) merupakan kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*) yang berada di luar individu yang disebutnya dengan istilah budaya hukum (*legal culture*). Faktor-faktor itulah menurut teori Friedman, yang menjadi motor penggerak digunakan atau tidak digunakannya pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa (komponen kultur).

Penyelesaian sengketa berdasarkan faktor sebagaimana dinyatakan di muka, menunjukkan bahwa perilaku atau tindakan pihak yang bersengketa masih didominasi oleh kultur atau budaya yang lebih mengedepankan hubungan sosial yang harmonis. Dalam kultur masyarakat yang demikian, terjadinya sengketa yang berkepanjangan dihindari oleh warga masyarakat. Dalam teori struktural fungsional, perilaku dan tindakan semacam itu dikatakan sebagai tindakan yang beorientasi pada nilai. Suatu tindakan dikatakan berorientasi pada nilai apabila tindakan tersebut diatur dan dikendalikan oleh nilai-nilai dan standar normatif yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan (Ritzer, 1988: 114-115; Johnson, 1986: 99-113).

Dikaji dari teori strukturasi, dapat dikatakan bahwa kebiasaan, menyelesaikan secara kekeluargaan, menghindari permusuhan tersebut merupakan norma-norma ideal yang berlaku dalam masyarakat yang oleh Giddens disebut dengan istilah struktur. Ini mengandung



pengertian bahwa penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi dan mediasi merupakan pilihan tindakan pelaku yang didasarkan pada struktur. Dengan perkataan lain, tindakan pelaku menyelesaikan sengketa secara negosiasi dan mediasi tersebut merupakan reproduksi dari struktur.

Dalam kehidupan masyarakat pedesaan, peran Kepala Desa menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam masyarakatnya secara mediasi cukup besar. Meminta bantuan Kepala Desa untuk menyelesaikan sengketa karena alasan kebiasaan, diselesaikan secara kekeluargaan, dan menghindari permusuhan, memberikan gambaran suatu dimensi kultur. Dalam dimensi kultur yang bercorak demikian, keterlibatan Kepala Desa dalam penyelesaian sengketa tidak dipandang sebagai campur tangan pihak luar melainkan suatu penyelesaian sengketa dalam konteks suatu keluarga.

Penyelesaian sengketa dengan meminta bantuan Kepala Desa, selain mempunyai aspek kultur sebagaimana tersebut di muka, juga mempunyai aspek struktur dan yuridis. Dikatakan mempunyai aspek struktur, karena keterlibatan Kepala Desa dalam penyelesaian suatu sengketa dalam masyarakatnya itu tidak terlepas dari kedudukannya sebagai pemimpin masyarakat dalam struktur pemerintahan di desa. Dalam aspek struktur ini, warga masyarakat memandang Kepala Desa adalah "bapak rakyat" yang memimpin pergaulan hidup dalam lingkungan masyarakatnya.



Peran Kepala Desa dalam menyelesaikan sengketa dalam dimensi kultur dan struktur sebagaimana dinyatakan di muka bersifat lokal dan terbatas. Sekalipun Kepala Desa menurut hukum (Undang-undang No.5 tahun 1979) mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dalam lingkungan masyarakatnya tetapi ia tidak mempunyai otoritas yuridis yang dapat membuat suatu keputusan yang bersifat memaksa. Kepala Desa berfungsi sebagai mediator untuk mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa dengan cara melakukan musyawarah bersama pihak yang bersengketa. Tawaran-tawaran penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kepala Desa hanyalah bersifat anjuran yang penerimaannya tergantung pada pihak-pihak yang bersengketa.

Namun demikian, apakah kultur tersebut merupakan satu-satunya faktor yang menentukan perilaku dan tindakan warga masyarakat untuk tidak menyelesaikan sengketa melalui pengadilan? Atau apakah ada faktor lain yang ikut menentukan perilaku dan tindakan warga masyarakat untuk tidak menyelesaikan sengketanya melalui pengadilan?

Kasus-kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam kajian ini menunjukkan bahwa faktor kultur bukan satu-satunya yang menentukan perilaku dan tindakan warga masyarakat dalam menyelesaikan suatu sengketa. Warga masyarakat berpendapat bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri memerlukan biaya yang tidak



sedikit (mahal) dan banyaknya waktu yang terbuang karena proses penyelesaian sengketa di pengadilan membutuhkan waktu yang relatif lama.

Pertimbangan biaya dan waktu memberikan gambaran bahwa pihak yang bersengketa juga memperhitungkan untung rugi atas pilihan tindakan yang akan diambilnya. Perhitungan untung rugi ini menurut Homans berakar pada pemikiran ekonomi dan psikologi. Dalam interaksi sosial, aktor akan mempertimbangkan keuntungan dari biaya yang dikeluarkan. Semakin tinggi biaya yang dikeluarkan maka semakin kecil kemungkinan tingkah laku yang serupa diulang (Ritzer, 1985: 91-93).

Berdasarkan gambaran di mukan ada dua faktor yang menentukan didayagunakan atau tidak didayagunakan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa yaitu (i) budaya dan (ii) perhitungan untung rugi. Kedua faktor tersebut tidak berdiri sendiri tetapi saling berkaitan. Dalam hal ini kekuatan yang berada di luar diri aktor dan pertimbangan kemampuan aktor terintegrasi dalam diri aktor menjadi suatu kekuatan pendorong didayagunakan atau tidak didayagunakan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa. Dengan perkataan lain, digunakan atau tidak digunakannya pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa bukan semata-mata ditentukan oleh faktor kultur tetapi juga faktor pertimbangan untung-rugi.



Berdasarkan data empiris tersebut, maka dapat disusun proposisi sebagai berikut: "Nilai-nilai kultural dan perhitungan untung rugi mempengaruhi pilihan tindakan seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum (pengadilan negeri) sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat".

Kajian ini memberikan gambaran dalam dimensi teoretik dan praktis. Dalam dimensi teoretik, bahwa faktor kultur tidak mendominasi aktor dalam menentukan pilihan tindakannya. Dalam konteks ini, teori Friedman yang menyatakan faktor kultur menjadi motor penggerak digunakan atau tidak digunakannya lembaga pengadilan ada kelemahannya. Pilihan tindakan warga masyarakat masyarakat untuk menggunakan atau tidak menggunakan lembaga pengadilan tidak semata-mata ditentukan oleh pertimbangan faktor kultur tetapi juga pertimbangan untung rugi. Jadi kelemahan teori Friedman dalam hal ini adalah tidak memperhitungkan pertimbangan untung rugi sebagai salah satu faktor yang ikut menentukan tindakan seseorang untuk menyelesaikan sengketanya melalui pengadilan atau tidak.

Perhitungan untung rugi dalam menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan sebenarnya tidak hanya dalam arti biaya dan waktu tetapi bisa ditafsirkan dalam arti yang lebih luas, misalnya kepentingan sosial ekonomi. Dalam kehidupan masyarakat modern hubungan sosial yang bersifat kekerabatan dan tradisional semakin



longgar, tetapi hubungan sosial yang didasarkan pada kepentingan semakin menonjol (Sumardjan, 1976: 3-8). Apabila memang demikian maka -- cepat atau lambat -- akan terjadi suatu pergeseran nilai-nilai yang berorientasi pada kultur menuju ke nilai-nilai yang lebih berorientasi pada kepentingan sosial-ekonomi. Kondisi demikian akan berpengaruh terhadap bekerjanya pengadilan dalam masyarakat. Digunakan atau tidak digunakannya pengadilan akan lebih banyak ditentukan oleh perhitungan untung rugi dari pada pertimbangan kultur. Sehingga dengan demikian hukum (pengadilan) digunakan oleh masyarakat sebagai sarana penyelesaian sengketa apabila menguntungkan untuk kepentingannya.

Dalam dimensi praktis, temuan dalam kajian ini berkaitan dengan asas bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 4 ayat 2 UUKK. Ketentuan tersebut belum bisa dilaksanakan secara optimal selama proses beracara dalam perkara perdata berpedoman kepada H.I.R yang selama ini masih berlaku. Seharusnya asas peradilan dilaksanakan sederhana, cepat dan biaya ringan tersebut dijabarkan dan diatur -- baik secara eksplisit atau implisit -- dalam hukum acara perdata dengan memberikan batasan-batasan waktu dalam proses beracara di muka sidang pengadilan. Dengan demikian, maka ketentuan dalam hukum acara tersebut akan mengikat semua pihak yang terlibat



dalam penanganan atau penyelesaian sengketa yang bersangkutan.

Untuk mewujudkan terlaksananya peradilan dilakukan secara sederhana, cepat dan biaya ringan seyogyanya perlu segera dibentuk hukum acara perdata nasional, mengingat H.I.R merupakan peninggalan hukum kolonial yang selama ini tidak dapat mengikuti cita-cita yang dikehendaki oleh UUKK.

Berdasarkan temuan ini masih membuka peluang untuk penelitian lebih lanjut mengenai kelemahan-kelemahan dalam proses penyelesaian perkara perdata yang didasarkan pada ketentuan H.I.R apabila dikaji dari sudut asas peradilan dilaksanakan secara sederhana, cepat dan biaya ringan.

5.3 Makna Beperkara ke Pengadilan Negeri

Dalam kehidupan masyarakat, beperkara ke pengadilan negeri mempunyai makna yang berbeda dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan negeri. Hal ini terjadi karena tindakan seseorang untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan negeri atau di luar pengadilan itu merupakan hasil interaksi dengan objek yang melahirkan abstraksi makna atas objek tersebut.

Makna beperkara ke pengadilan negeri dapat diperoleh melalui penafsiran atau interpretasi terhadap apa yang diungkapkan atau dilakukan orang (Nasution, 1992: 8). Berdasarkan ungkapan-ungkapan warga masyara-



kat, dalam kajian ini ditemukan beberapa makna beperkara ke pengadilan dilihat dari aspek-aspek hubungan sosial, biaya, dan waktu.

Pertama, dilihat dari aspek hubungan sosial. Masyarakat menganggap penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri merupakan pilihan tindakan yang mengandung makna mencari permusuhan. Nilai-nilai budaya masyarakat yang berorientasi pada hubungan-hubungan sosial sebagai taretan (= saudara) telah menjiwai masyarakat untuk menghindari penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri. Tindakan berperkara ke pengadilan negeri dipandang sebagai tindakan yang menyimpang dari kebiasaan, tidak bersifat kekeluargaan, dan akhirnya mengundang permusuhan. Cara berfikir demikian berakar kuat dalam kehidupan masyarakat adat. Supomo (1970: 10-11) menyatakan bahwa hukum adat memandang manusia sama sekali bukan individu yang terasing yang mementingkan dirinya sendiri. Manusia merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan begitu saja dari masyarakat. Keengganan berperkara ke pengadilan karena dapat menimbulkan permusuhan, menunjukkan bahwa asas kerukunan -- sebagai asas hukum adat dalam penyelesaian sengketa -- masih kuat. Asas kerukunan adalah asas yang berkaitan dengan pandangan dan sikap orang yang menghendaki agar dalam kehidupan bersama dapat dicapai keadaan yang "tenteram, aman dan sejahtera" (Koesnoe, 1979: 44).



Dalam perspektif demikian hukum (pengadilan negeri) tidak mempunyai makna sosial, karena beperkara ke pengadilan negeri dipandang sebagai suatu tindakan mencari permusuhan dan harus dihindari. von Benda Beckmann (1983: 90) menyatakan bahwa hukum (pengadilan) mempunyai makna sosial apabila hukum itu dapat mempengaruhi perilaku manusia dan menggunakan hukum itu untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri dianggap sebagai mencari musuh ini dapat dipahami dari ungkapan sebagai berikut: "*manabi aparkara ka pangadilan pada sareng nyare moso*" (= kalau beperkara ke pengadilan sama saja dengan mencari musuh). Dalam kondisi demikian, pihak-pihak yang bersengketa satu sama lain menempatkan diri sebagai *moso* (musuh) bukan sebagai *taretan* (saudara). Oleh karena itu sengketa yang diselesaikan melalui pengadilan mempunyai konsekuensi terjadinya permusuhan, sebagaimana diungkapkan oleh pelaku sebagai berikut: "*samangken kaula sareng Spd daddi moso*" (= sekarang saya dan Spd menjadi musuh).

Kedua, dilihat dari aspek biaya. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri merupakan pilihan tindakan yang tidak terlepas dari biaya yang harus dikeluarkan. Adanya gambaran bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri memerlukan biaya yang tidak sedikit sudah dirasakan dalam kehidupan masyarakat.



Sebagai contoh, mengapa pelaku tidak menyelesaikan sengketa yang dihadapinya ke pengadilan negeri adalah bayangan biaya yang harus dikeluarkan, sebagaimana dinyatakan dalam ungkapan salah seorang pelaku sebagai berikut: *"manabi aparkara ka pangadilan tako' biayana bannya', manabi bisa cokop e disa bisaos sabab tada' biayana"* (= kalau berperkara ke pengadilan takut biayanya banyak, kalau bisa cukup di desa saja sebab tidak ada biayanya).

Secara lebih ekstrem salah seorang pelaku menyatakan ungkapannya sebagai berikut: *"manabi aparkara ka pangadilan paneka pada sareng ngaddu ora"* (=beperkara ke pengadilan itu sama dengan mengadu kekuatan). Ungkapan ini mengandung pengertian bahwa berperkara ke pengadilan itu banyak menghabiskan biaya, sehingga kalau bernasib buruk semua harta bendanya bisa habis.

Ketiga, lamanya waktu. Pilihan tindakan penyelesai-an sengketa melalui pengadilan negeri tidak terlepas dari lamanya waktu yang harus diperhitungkan. Bayangan waktu yang lama apabila sengketa diselesaikan melalui pengadilan negeri juga dirasakan oleh masyarakat. Ketidaksukaan salah seorang pelaku untuk berperkara ke pengadilan karena bayangan waktu yang lama dinyatakan sebagai berikut: *"kaula tako' abid marena manabi aparkara ka pangadilan, seddheng kaula terro duli ajualla tana sareng roma aneka ebadiya sango da' Saudi"*



(= saya takut memakan waktu lama kalau beperkara ke pengadilan, pada hal saya ingin segera menjual tanah dan rumah itu untuk bekal ke Saudi).

Bekerjanya pengadilan dalam menyelesaikan sengketa tidak terlepas dari aspek struktur, yaitu kerangka kerja pengadilan yang didasarkan pada prosedur tertentu, dilaksanakan pada tempat dan waktu tertentu (Friedman, 1969: 27-30; 1977: 14). Proses penyelesaian sengketa berdasarkan prosedural demikian memerlukan waktu yang relatif lama tampaknya memang sulit dihindari.

Uraian-uraian di muka memberikan gambaran bahwa penyelesaian sengketa melalui lembaga pengadilan negeri menimbulkan hubungan sosial yang buruk, membutuhkan biaya yang tidak sedikit, dan diselesaikan dalam waktu yang lama tampaknya telah "membudaya" (*objective meaning contexts*) dalam kehidupan masyarakat pedesaan. Dilihat dalam perspektif demikian beperkara ke pengadilan negeri dapat menimbulkan permusuhan, memerlukan biaya yang tidak sedikit, serta membutuhkan waktu yang relatif lama mempunyai pengaruh terhadap bekerjanya pengadilan dalam masyarakat.

Berdasarkan data empiris tersebut, maka dapat disusun proposisi sebagai berikut: "Beperkara ke pengadilan negeri merupakan pilihan tindakan yang bermakna menimbulkan desintegrasi sosial serta tidak ekonomis dari segi biaya dan waktu".



Kajian ini mempunyai dimensi teoretik maupun praktis. Dari dimensi teoretik, kajian ini memberikan gambaran bahwa beperkara ke pengadilan oleh masyarakat dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang bersifat "negatif" yang perlu dihindari. Dalam konteks ini, teori Bredemeier yang menyatakan bahwa pengadilan mempunyai fungsi integratif ada kelemahannya. Kelemahannya adalah bahwa masyarakat menganggap beperkara ke pengadilan itu "*nyare moso*" (mencari musuh). Pengadilan negeri tidak lagi dipandang sebagai lembaga yang berfungsi memenuhi kebutuhan pokok masyarakat dalam mencari keadilan, tetapi tampak sebagai "simbol permusuhan".

Dalam dimensi praktis, temuan ini berkaitan dengan ketentuan pasal 181 ayat 1 H.I.R. Istilah "dikalahkan" dalam terjemahan bahasa Indonesia pasal 181 ayat 1 H.I.R tersebut ada kelemahannya. Pertama, tampaknya ada kekeliruan atau kesalahan mengenai kata "dikalahkan" sebagai terjemahan kata "*het angeliijkstellen*". Dalam kamus bahasa Belanda kata "*het angeliijkstellen*" berarti "menyalahkan" (Kramer dan Danusaputro, 1975: 80) atau "tidak membenarkan pendapat atau tindakan orang" (Wojowasito, 1978: 445). Jadi seharusnya kata "*het angeliijkstellen*" tidak diterjemahkan mengalahkan tetapi menyalahkan. Kedua, istilah "dikalahkan" sering dipakai dalam pertimbangan putusan pengadilan. Putusan Pengadilan Negeri Bangkalan No. 5/Pdt.G/1987/PN.BKL



dalam pertimbangannya menyatakan sebagai berikut:

"Menimbang, bahwa Tergugat adalah pihak yang dikalahkan maka harus dihukum untuk membayar ongkos perkara, mengingat undang-undang dan peraturan yang berlaku".

Istilah serupa juga dapat diketahui dalam putusan Pengadilan Tinggi Surabaya No. 481/Pdt/1988/PT. SBY.

Dalam pertimbangannya dinyatakan sebagai berikut:

"Menimbang, bahwa karena Tergugat-pembanding adalah pihak yang dikalahkan dalam perkara ini, harus pula dihukum membayar biaya perkara dalam kedua tingkat peradilan".

Istilah "dikalahkan" yang dinyatakan dalam pertimbangan putusan pengadilan sebagaimana disebutkan di muka pada dasarnya tidak sesuai dengan jiwa yang terkandung dalam UUKK. Hal tersebut didasarkan pada dua hal yaitu: (i) dalam penjelasan pasal 4 ayat 3 dinyatakan bahwa pengadilan memberikan putusan yang semata-mata berdasarkan kebenaran, keadilan dan kejujuran, dan (ii) dalam penjelasan pasal 14 ayat 1 dinyatakan bahwa pencari keadilan datang ke pengadilan untuk mohon keadilan. Dengan demikian, dalam jiwa UUKK tidak ada pihak yang kalah dan menang, yang ada hanya siapa yang salah dan siapa yang benar, dan putusan pengadilan adalah berdasarkan kebenaran. Ketiga, istilah "dikalahkan" mempunyai dampak negatif bagi pencari keadilan. Dalam perspektif demikian pengadilan merupakan "arena pertarungan" antara pihak-pihak yang bersengketa yang harus diakhiri dengan adanya pihak yang kalah dan

menang. Hal tersebut menimbulkan persepsi yang salah dari warga masyarakat terhadap pengadilan sebagai lembaga penegak hukum dan keadilan. Oleh karena itu agar tidak memberikan pengaruh psikis yang negatif, seyogyanya istilah "dikalahkan" tersebut tidak digunakan dalam hukum acara perdata nasional yang akan datang.

Berdasarkan temuan ini, masih perlu diteliti lebih lanjut tentang latar belakang penggunaan istilah "dikalahkan" dalam putusan pengadilan. Dalam hal ini, apakah hakim mengikuti begitu saja terjemahan bahasa Indonesia H.I.R yang salah dan tidak sesuai dengan jiwa UUKK ataukah didasarkan pada pertimbangan yang bersifat sosiologis.

5.4 Menyelesaikan Sengketa melalui Pengadilan Negeri

Sebagaimana dinyatakan di muka penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan salah satu pilihan tindakan pihak yang bersengketa. Pilihan tindakan tersebut berkaitan dengan fungsi pengadilan yaitu menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Fungsi tersebut terlaksana dengan adanya inisiatif berupa pengajuan gugatan ke pengadilan (Galanter, 1981: 10). Oleh karena itu pendayagunaan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa bukan suatu tindakan yang kebetulan, akan tetapi merupakan suatu tindakan yang disengaja. Tindakan tersebut -- dalam konsep Weber -- merupakan bentuk penyelesaian sengketa yang didasarkan pada hukum





formal rasional (Weber, 1954: 63). Sebagai konsekuensi dari tindakan semacam ini pengadilan negeri akan memberikan keluaran berupa keadilan formal.

Giddens (1983: 56-57) menyatakan bahwa setiap tindakan tentu mempunyai alasan-alasan, motivasi, dan tujuan tertentu yang diharapkan. Dari titik tolak pemikiran demikian, digunakannya pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa dapat dikaji dari segi alasan, motivasi, dan tujuan yang diharapkan oleh warga masyarakat.

Pertama, dari segi alasan tindakan. Dalam kajian ini ditemukan yang menjadi alasan mengapa pihak yang bersengketa menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa tanah yaitu keterpaksaan. Hal ini agak berbeda dengan alasan menyelesaikan sengketa secara mediasi yaitu kebiasaan. Ini mengandung pengertian bahwa berperkara ke pengadilan merupakan pilihan tindakan yang tidak biasa dalam kehidupan masyarakat.

Keterpaksaan menunjukkan suasana problematik yang dihadapi oleh pihak yang bersengketa untuk mempertahankan hak atas tanahnya yang dikuasai oleh orang lain. Ada tiga alasan yang memaksa pihak yang bersengketa berperkara ke pengadilan negeri yaitu: (i) penyelesaian sengketa secara informal -- melalui negosiasi dan mediasi -- tidak berhasil, karena Kepala Desa sebagai mediator tidak mempunyai otoritas yuridis



untuk memberikan keputusan sedangkan masing-masing pihak bersikukuh pada pendirian masing-masing, (ii) pihak yang mempunyai bukti-bukti yang kuat (sertifikat) merasa mempunyai hak atas tanah yang menjadi objek sengketa dan ingin ditentukan siapa yang berhak atas tanah sengketa tersebut, (iii) pengadilan dipandang sebagai lembaga yang dapat memutuskan siapa yang berhak atas tanah yang menjadi objek sengketa.

Secara kronologis kajian ini menggambarkan adanya dua fenomena pilihan tindakan yang berbeda yang dilakukan oleh pelaku atau aktor. Pertama, pelaku menyelesaikan sengketa yang dihadapi dengan cara negosiasi dan mediasi yang didasarkan pada kebiasaan, menghindari permusuhan, menyelesaikan secara kekeluargaan yang merupakan manifestasi dari nilai-nilai "taretan" dan norma kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan. Tindakan semacam ini dilakukan oleh pihak yang bersengketa pada kasus-kasus sengketa tanah lainnya. Hal ini memberikan gambaran bahwa dalam setting (konteks) yang normal, tampak bahwa pelaku menyesuaikan pilihan tindakannya dengan struktur (norma-norma) yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Ini mengandung pengertian pilihan tindakan pelaku adalah reproduksi dari struktur. Kedua, kemudian pelaku menyelesaikan sengketa yang dihadapi tersebut dengan cara berperkara ke pengadilan. Tindakan pelaku tersebut



menyimpang dari struktur (norma-norma) yang berlaku dalam masyarakat. Hal ini terjadi karena pilihan tindakan yang didasarkan struktur (negosiasi dan mediasi) tidak mencapai tujuan yang diharapkan pelaku. Artinya, dalam *setting* (konteks) keterpaksaan, pelaku melakukan tindakan yang menyimpang dari struktur (norma-norma) yang berlaku dalam masyarakat.

Tindakan pelaku tersebut menunjukkan bahwa pelaku dalam tindakannya selain memperhatikan norma-norma yang berlaku dalam masyarakatnya, juga mempunyai kebebasan untuk bertindak menyimpang dari norma-norma yang berlaku. Dengan perkataan lain tindakan pelaku tidak hanya semata-mata reproduksi dari struktur tetapi pelaku dapat menciptakan struktur baru.

Kedua, dari segi motivasi tindakan. Dalam kajian ini keinginan (motivasi) pelaku melakukan tindakan menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi dimaksudkan agar pengadilan negeri -- berdasarkan putusannya -- dapat menentukan siapa sesungguhnya yang mempunyai hak atas tanah yang dipersengketakan. Di sini, tampaknya motivasi pelaku untuk melakukan suatu tindakan berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan negeri. Motivasi yang demikian ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suasana keterpaksaan yang dialami oleh pelaku karena hak atas tanahnya di kuasai orang lain.

Ketiga, dilihat dari segi tujuan tindakan. Dalam



kajian ini tujuan yang ingin dicapai pelaku adalah agar tanah hak miliknya yang menjadi objek sengketa dan dikuasai pihak lain dapat kembali kepadanya. Di sini, tampak bahwa penggunaan pengadilan untuk menyelesaikan sengketa tersebut merupakan suatu tindakan yang bersifat strategis yang dilakukan oleh pelaku untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Menggunakan pengadilan untuk menyelesaikan sengketa membawa konsekuensi tertentu bagi si pelaku. Giddens (1983: 87) menyatakan bahwa untuk mencapai tujuan yang diharapkan pelaku harus memperhitungkan akibat-akibat yang akan terjadi. Dalam kajian ini, ditemukan akibat yang bersifat yuridis, sosial, maupun ekonomi. Pertama, akibat yuridis digunakannya pengadilan negeri berkaitan dengan dua hal yaitu prosedural dan putusan. Sebagai pilihan tindakan yang didasarkan pada hukum negara (ajudikasi), penyelesaian sengketa diselesaikan menurut prosedur formal sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sedangkan akibat yang lain ialah adanya putusan pengadilan yang menyatakan siapa yang berhak atas tanah yang menjadi objek sengketa. Konsekuensi demikian terjadi karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan bentuk penyelesaian sengketa secara formal -- berdasarkan prosedur formal -- menghasilkan putusan yang menentukan siapa yang benar dan siapa yang salah.

Kedua, akibat yang bersifat sosial, yaitu terjadi



permusuhan antara pihak yang bersengketa. Ini mengandung pengertian penggunaan lembaga pengadilan menimbulkan disintegrasi sosial dalam kehidupan masyarakat. Ketiga, akibat yang bersifat ekonomis, ialah pelaku mengeluarkan berbagai biaya. Di samping itu pelaku menghabiskan waktu yang lama (delapan bulan) untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi.

Berdasarkan data empiris tersebut dapat disusun proposisi sebagai berikut: **"Dalam situasi yang memaksa, hukum (pengadilan negeri) sangat efektif digunakan untuk menyelesaikan sengketa dalam menentukan siapa yang benar dan siapa yang salah berdasarkan hukum yang berlaku"**.

Kajian ini memberikan gambaran dalam dimensi teoretis maupun praktis. Dari dimensi teoretis, memberikan gambaran bahwa dalam situasi yang problematik atau memaksa pelaku mengambil tindakan yang menyimpang dari struktur (norma-norma) yang berlaku dalam masyarakat. Dalam konteks ini, tampak bahwa teori fungsionalisme struktural yang menyatakan bahwa pilihan tindakan manusia secara normatif diatur dan dikendalikan oleh nilai-nilai dan standar normatif bersama ternyata ada kelemahannya. Akan tetapi sebaliknya dualitas struktur dalam teori strukturasi Giddens yang menyatakan bahwa pilihan tindakan selain memperhatikan struktur (norma-norma) tetapi juga ada kebebasan bagi pelaku menyimpang dari struktur (norma-norma) sesuai dengan situasi yang dihadapi ada kesesuaiannya.



Dari dimensi praktis, berkaitan dengan dua hal.

Pertama, bahwa dalam penyelesaian suatu sengketa, pengadilan mempunyai kewenangan untuk memberikan putusan yang dapat menentukan siapa yang berhak atas tanah sengketa. Dengan perkataan lain, hukum negara dipandang efektif didayagunakan untuk memberikan keputusan terhadap objek yang dipersengketakan.

Salah satu ciri hukum negara ialah tegaknya berdasarkan kekuatan struktur bukan bersandarkan pada kultur. Sehingga dengan demikian konsekuensinya adalah setiap keputusan pengadilan dalam pelaksanaan pentaatannya harus ditopang oleh kekuatan struktur yaitu alat-alat kekuasaan negara. Hal ini berbeda dengan penyelesaian sengketa berdasarkan hukum adat yang berorientasi pada perdamaian dan keselarasan dalam kehidupan masyarakat yang pentaatannya berdasarkan pada kekuatan kultur. Dalam kehidupan bernegara, penegakan hukum itu diartikan sebagai usaha untuk mewujudkan konsep-konsep hukum (keadilan, kepastian, dan kegunaan) menjadi suatu kenyataan yang dilakukan oleh badan penegak hukum, dalam hal ini pengadilan (Rahardjo, tanpa tahun: 16-17).

Dilihat dari sudut hukum negara penyelesaian sengketa secara ajudikasi (beperkara ke pengadilan) mempunyai kelebihan apabila dibandingkan dengan cara penyelesaian sengketa lainnya (penyelesaian sengketa



secara informal) khususnya dilihat dari aspek kepastian hukum. Oleh karena setiap putusan pengadilan -- yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap -- apabila tidak dapat dilaksanakan secara sukarela, maka putusan tersebut dapat ditegakkan secara paksa (Mertokusumo, 1988: 201). Hal ini berbeda dengan penyelesaian sengketa secara perdamaian di luar pengadilan yang pentaatannya bersifat kesukarelaan, dan tidak tertutup kemungkinan salah satu pihak yang berperkara membuka kembali persoalan tersebut dikemudian hari (Subekti, 1982: 56; Sutantio dan Oeripkartawinata, 1995: 37).

Kedua, berkaitan dengan penjelasan pasal 3 ayat 1 UUKK bahwa penyelesaian perkara di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui wasit (arbitrase) tetap diperbolehkan. Ketentuan tersebut tidak tuntas dan seharusnya diatur lebih lanjut apabila terjadi suatu sengketa yang diselesaikan secara perdamaian di luar pengadilan. Artinya, apabila terjadi suatu perdamaian di luar pengadilan, upaya hukum apa yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa agar perdamaian tersebut mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Oleh karena penyelesaian sengketa secara perdamaian di luar pengadilan secara yuridis mempunyai kelemahan. Subekti (1982: 58) menyatakan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan merupakan penyelesaian sengketa yang bersifat sementara. Dalam ketentuan H.I.R yang sekarang masih dipakai dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa



secara perdamaian di muka sidang pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap sehingga putusan perdamaian tersebut tidak dapat dibanding (pasal 130 ayat 2 dan 3 H.I.R) sedangkan perdamaian di luar pengadilan tidak diatur.

Uraian-uraian di muka memberikan gambaran bahwa tindakan pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi dalam arena pilihannya (*arena of choice*) pada dasarnya bersifat repetitif (Seidman, 1978: 70). Nilai-nilai "taretan" dan norma kebiasaan yang hidup dalam masyarakat, kerugian dan keuntungan yang harus diterimanya, melahirkan makna tertentu terhadap objek (kelembagaan penyelesai sengketa) yang dapat mempengaruhi pilihan tindakan pihak yang bersengketa. Dalam situasi yang normal, ada kecenderungan pilihan tindakan pihak yang bersengketa didasarkan pada nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam lingkungan sosialnya, dan penggunaan kelembagaan penyelesai sengketa yang ada dalam lingkungan sosialnya menjadi lebih dominan. Akan tetapi dalam situasi (*settings*) yang memaksa -- dimana lembaga-lembaga "tradisional" atau "informal" tidak mampu menyelesaikan sengketa, pihak yang bersengketa memalingkan pilihan tindakannya kepada hukum (pengadilan) sebagai lembaga "modern" atau "formal" untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Hukum (pengadilan) dipakai



sebagai sumber (media) karena mempunyai kewenangan atau otoritas untuk memberikan keputusan (hukum) terhadap objek yang dipersengketakan dan dapat menjalankan keputusannya secara paksa apabila tidak ditaati secara sukarela.

Berdasarkan proposisi-proposisi dinyatakan di muka, maka dalam kajian ini dapat diabstraksikan dalam teori (substantif) sebagai berikut:

"Faktor nonhukum (kultur, ekonomi, dan keadaan (situasi) mempengaruhi pilihan tindakan seseorang untuk menggunakan atau tidak menggunakan hukum (pengadilan negeri) dalam menyelesaikan suatu sengketa".

Pemikiran teoretik tersebut memberikan gambaran bahwa nilai-nilai, norma-norma, kebiasaan yang hidup dalam masyarakat (kultur) mempunyai peran besar dalam menentukan pilihan tindakan seseorang untuk menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan dalam menyelesaikan suatu sengketa. Kultur bukanlah satu-satunya yang menjadi dasar pertimbangan bagi pihak yang bersengketa untuk menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan dalam menyelesaikan suatu sengketa melainkan juga pertimbangan untung rugi (ekonomi).

Namun demikian, kendala-kendala tersebut menjadi kurang diperhatikan manakala terjadi keadaan memaksa (situasi) sehingga sengketa itu memerlukan putusan

pengadilan negeri untuk mencapai tujuan yang diharapkan.



Bab 6

SIMPULAN DAN SARAN

6.1 Simpulan

Dalam kehidupan masyarakat tanah merupakan salah satu faktor penting bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah dapat memberikan sumber kehidupan manusia, tetapi pada sisi yang lain tanah dapat juga menjadi sumber terjadinya sengketa dalam masyarakat. Timbulnya sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam masyarakat tidak hanya karena adanya tindakan sepihak yang merugikan hak orang lain, tetapi juga sistem pewarisan individual membuka peluang yang cukup besar terjadinya sengketa di antara anggota kerabat. Bukti-bukti pemilikan hak atas tanah mempunyai peran penting untuk mempertahankan hak atas tanah apabila terjadi suatu sengketa. Dalam kehidupan masyarakat pedesaan masih ditemukan pemilikan hak atas tanah berdasarkan kohir, yaitu surat penetapan pajak tanah. Masyarakat awam menganggap kohir sebagai bukti pemilikan hak atas tanah.

Hukum agraria yang berfungsi melakukan perubahan perilaku masyarakat belum berjalan sebagaimana diharapkan. Pemilikan dan proses peralihan hak milik atas tanah yang seharusnya didasarkan pada hukum agraria nasional agar supaya memperoleh kepastian hukum juga



belum sepenuhnya terlaksana. Masyarakat belum sepenuhnya menyadari bahwa bukti pemilikan hak atas tanah menurut hukum negara -- seperti sertifikat -- tidak hanya lebih menjamin kepastian hak atas tanah tetapi juga merupakan sumber yang dapat digunakan sebagai kekuatan untuk mempertahankan hak atas tanah tersebut dalam suatu sengketa di pengadilan. Dalam kasus sengketa tanah yang penyelesaiannya melalui pengadilan negeri terbukti bahwa sertifikat merupakan salah satu alat bukti yang menentukan keabsahan pemilikan hak atas tanah yang dipersengketakan.

Pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa yang dibentuk oleh negara (*state institution*) kurang didayagunakan oleh warga masyarakat. Ketentuan-ketentuan hukum acara perdata yang mengutamakan perdamaian di muka sidang pengadilan (pasal 130 ayat 1 H.I.R) dan putusan pengadilan yang dapat dilaksanakan secara paksa apabila putusan tidak dilaksanakan secara sukarela, tidak memberikan motivasi warga masyarakat untuk menggunakan pengadilan negeri sebagai sarana penyelesai sengketa. Masyarakat cenderung mengutamakan cara penyelesaian sengketa dengan cara perdamaian di luar pengadilan. Kasus-kasus sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam kajian ini memberikan gambaran bahwa pihak yang bersengketa lebih mengutamakan cara penyelesaian sengketa antar pihak (*negosiasi*) dan meminta bantuan pihak ketiga (*mediasi*). Sekalipun



terjadi penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri, hal tersebut dilakukan karena penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi dan mediasi tersebut tidak membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan.

Kecenderungan warga masyarakat kurang mendayagunakan pengadilan negeri terjadi karena lembaga tradisional (*traditional institution*) dipandang lebih akomodatif dalam penyelesaian suatu sengketa. Hal tersebut terjadi bukan karena faktor yuridis, tetapi dipengaruhi oleh faktor kultur dan pertimbangan untung rugi. Pertama, pola-pola hubungan sosial dalam masyarakat yang berorientasi pada nilai-nilai dan kebiasaan yang hidup dalam masyarakat bersangkutan mempengaruhi perilaku warga masyarakat dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Beperkara ke pengadilan dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang menghendaki terpeliharanya persaudaraan dan menghindari terjadinya permusuhan serta kebiasaan-kebiasan dalam masyarakat. Kedua, beperkara ke pengadilan dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang dapat merugikan, karena menimbulkan desintegrasi sosial, memerlukan biaya yang tidak sedikit, dan membutuhkan waktu yang lama.

Penyelesaian sengketa secara "tradisional" dalam lingkungan sosial warga masyarakat ternyata lebih akomodatif, dan pada situasi demikian peran Kepala Desa



dalam penyelesaian sengketa yang terjadi dalam masyarakatnya ternyata cukup besar. Peran Kepala Desa menyelesaikan sengketa dalam lingkungan masyarakatnya tidak hanya berdimensi kultural dan struktural tetapi juga yuridis. Keterlibatan Kepala Desa dalam penyelesaian sengketa tidak dipandang sebagai campur tangan pihak luar, melainkan suatu bentuk penyelesaian sengketa dalam konteks suatu kekeluargaan (aspek kultur) dan sebagai "bapak rakyat" yang memimpin pergaulan hidup dalam lingkungan masyarakatnya (aspek struktur). Berdasarkan Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Kepala Desa mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dalam lingkungan masyarakatnya, akan tetapi kewenangan tersebut bersifat terbatas karena ia tidak mempunyai "otoritas yuridis" untuk membuat suatu keputusan (aspek yuridis). Kepala Desa hanya berperan sebagai mediator untuk mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa dengan cara melakukan musyawarah bersama pihak yang bersengketa. Cara penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kepala Desa terhadap para pihak yang bersengketa hanya bersifat anjuran, sedangkan penerimaannya tergantung kemauan dari pihak-pihak yang bersengketa.

Namun demikian, dalam kehidupan masyarakat tidak semua lembaga yang dibentuk negara itu kurang didayagunakan oleh masyarakat. Puskesmas misalnya, sebagai lembaga di bidang kesehatan yang dibentuk



negara, ternyata banyak dimanfaatkan oleh warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Pelayanan yang diberikan Puskesmas dalam bidang kesehatan tampaknya lebih memberikan kemaslahatan bagi warga masyarakat.

Hal tersebut berbeda dengan lembaga peradilan. Adanya ungkapan dalam masyarakat bahwa beperkara ke pengadilan negeri sebagai cara penyelesaian sengketa untuk "*nyare moso*" (mencari musuh) memberikan makna negatif terhadap pengadilan, dan menimbulkan kesan bahwa pengadilan sebagai "simbol permusuhan". Makna yang demikian diperburuk lagi dengan digunakannya istilah "dikalahkan" dalam putusan pengadilan (putusan Pengadilan Negeri Bangkalan No. 5/Pdt.G/1987/PN.Bkl. dan putusan Pengadilan Tinggi Surabaya No. 481/Pdt/1988/PT. Surabaya). Dengan demikian, pengadilan negeri tidak lagi menjadi sarana untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia untuk mencari keadilan tetapi merupakan "arena pertarungan" antar pihak yang bersengketa yang berakhir dengan adanya pihak yang kalah dan menang. Konotasi negatif terhadap pengadilan negeri tersebut tentunya perlu dirubah agar pengadilan merupakan lembaga yang memberikan pengayoman dan keadilan bagi pihak-pihak yang bersengketa.

Keengganan pihak yang bersengketa melakukan pilihan tindakan secara langsung menggunakan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa karena kendala kultur dan



pertimbangan untung-rugi tersebut membawa implikasi teoretik. Temuan ini pada dasarnya memperkuat dan sekaligus melengkapi teori Friedman yang menyatakan komponen kultur menjadi motor penggerak bekerjanya pengadilan. Dikatakan melengkapi, oleh karena Friedman tidak memasukkan pertimbangan ekonomi sebagai salah satu penyebab orang enggan beperkara ke pengadilan. Sekalipun kendala kultur besar pengaruhnya terhadap perilaku pihak yang bersengketa, akan tetapi pertimbangan untung rugi merupakan satu kendala juga yang turut menentukan apakah suatu sengketa diselesaikan di pengadilan atau di luar pengadilan.

Dalam kajian ini dapat diungkapkan bahwa penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat merupakan pilihan tindakan yang didasarkan pada keterpaksaan dalam suasana yang problematik untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Ini mengandung pengertian bahwa dalam situasi yang memaksa, pihak yang bersengketa mengambil pilihan tindakan yang menyimpang dari struktur (nilai-nilai, norma-norma, dan kebiasaan) yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Dalam konteks ini, teori fungsionalisme struktural yang menyatakan bahwa pilihan tindakan manusia secara normatif diatur dan dikendalikan oleh nilai-nilai dan standar normatif bersama ada kelemahannya. Sebaliknya, teori strukturasi yang menyatakan bahwa tindakan pihak yang bersengketa selain



memperhatikan struktur tetapi juga ada kebebasan bagi pihak yang bersengketa menyimpang dari struktur sesuai dengan situasi yang dihadapi, ada kebenarannya.

Dalam situasi yang memaksa, ternyata hukum (pengadilan negeri) merupakan alternatif pilihan tindakan yang dipandang efektif digunakan untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Keefektifan penyelesaian sengketa melalui pengadilan tersebut karena adanya keunggulan yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Pertama, sebagai lembaga penegak hukum dan keadilan pengadilan mempunyai kewenangan menjatuhkan putusan terhadap perkara yang ditanganinya. Dalam kehidupan bernegara, penegakan hukum itu diartikan sebagai usaha untuk mewujudkan konsep-konsep hukum (keadilan, kepastian, dan kegunaan) menjadi suatu kenyataan yang dilakukan oleh badan penegak hukum, dalam hal ini pengadilan (Rahardjo, tanpa tahun: 16-17). Kedua, putusan pengadilan dapat ditegakkan berdasarkan kekuatan struktur bukan bersandarkan pada kultur. Hal tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa secara adjudikasi (beperkar ke pengadilan) mempunyai kelebihan apabila dibandingkan dengan bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Setiap putusan pengadilan -- yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*) -- apabila tidak dapat dilaksanakan secara sukarela, maka putusan tersebut dapat ditegakkan secara



paksa. Hal ini berbeda dengan penyelesaian sengketa dengan cara perdamaian di luar pengadilan yang pentaatannya bersifat sukarela, dan tidak tertutup kemungkinan salah satu pihak yang berperkara membuka kembali persoalan tersebut di kemudian hari (Subekti, 1982: 56; Sutantio dan Oeripkartawinata, 1995: 37).

Namun demikian, bekerjanya pengadilan negeri sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat -- dalam perkara perdata -- sangat tergantung pada masyarakat. Berperkara ke pengadilan hanya salah satu cara yang dapat dilakukan oleh pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan suatu sengketa atau perkara dalam masyarakat. Dalam posisi demikian, maka mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan negara sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan angka 7 UUKK pada dasarnya tidak mudah. Oleh karena mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum kepada peradilan negara tidak hanya berkaitan dengan aspek hukum tetapi juga aspek manusia. Bahkan aspek manusia mendominasi dan menentukan bekerjanya pengadilan dalam masyarakat.

Faktor-faktor nonhukum (kultur, pertimbangan untung rugi, dan situasi yang dihadapi pihak yang bersengketa) akan mempengaruhi pihak yang bersengketa untuk menggunakan atau tidak menggunakan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat. Oleh karena itu, pengadilan negeri dapat eksis dan fungsional dalam kehidupan masyarakat apabila pengadilan itu



digunakan oleh masyarakat. Dengan demikian, hukum (pengadilan) bukanlah lembaga yang terpisah dari kehidupan masyarakatnya dan tidak sepenuhnya bebas dari pengaruh nonhukum yang berada di luar dirinya.

6.2 Saran-saran

Berdasarkan temuan-temuan dalam kajian ini dikemukakan saran-saran yang bersifat akademik maupun praktis sebagai berikut.

Dari aspek akademik, telah diungkapkan pemikiran teoretis yang didasarkan pada penelitian kualitatif dalam lingkup kultur lokal yang berkaitan dengan penggunaan pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa dalam masyarakat. Dalam kajian ini terungkap bahwa kultur, ekonomi, dan keadaan (situasi) mempengaruhi pilihan tindakan seseorang untuk menggunakan atau tidak menggunakan hukum (pengadilan) dalam penyelesaian suatu sengketa. Pemikiran teoretik ini menguatkan dan melengkapi teori yang menyatakan bahwa kultur hukum merupakan salah satu komponen yang menjadi motor penggerak bekerjanya sistem hukum atau pengadilan. Namun demikian, terhadap pemikiran teoretik ini masih perlu dilakukan penelitian lebih lanjut dengan konteks (*settings*) kultur yang berbeda di tempat lain. Dengan penelitian tersebut dapat diungkapkan persamaan-persamaan atau perbedaan-perbedaannya untuk memperoleh pemikiran teoretik yang lebih luas (meso atau makro).



Saran yang bersifat praktis dalam kajian ini adalah sebagai berikut.

Untuk terlaksananya kepastian hukum dalam bidang pertanahan sebagaimana yang dicita-citakan hukum agraria seharusnya pemerintah -- dalam hal ini BPN -- melakukan kebijakan yang konkret dan terpadu. Pertama, menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya bukti pemilikan hak atas tanah berdasarkan hukum negara (sertifikat) melalui penyuluhan hukum. Kedua, melakukan pendaftaran tanah di seluruh tanah air melalui program model "Prona" secara masal, terencana, bertahap dan dilaksanakan secara efisien yang sumber pembiayaannya dapat dipikul bersama-sama antara pemerintah dan masyarakat.

Beperkara ke pengadilan negeri memerlukan biaya yang tidak sedikit dan waktu penyelesaian yang lama mencerminkan belum terlaksananya asas peradilan yang dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 4 ayat 2 UUKK. Ketentuan tersebut belum bisa dilaksanakan secara optimal selama proses beracara dalam perkara perdata masih berpedoman pada H.I.R yang selama ini masih berlaku. Oleh karena itu, untuk mewujudkan terlaksananya asas tersebut pembentukan hukum acara perdata nasional terasa sangat mendesak, mengingat H.I.R peninggalan hukum kolonial yang selama ini tidak dapat



mengikuti cita-cita yang dikehendaki oleh UUKK.

Istilah "dikalahkan" dalam terjemahan pasal 181 ayat 1 H.I.R yang digunakan dalam pertimbangan putusan pengadilan tidak sesuai dengan jiwa UUKK. Seyogyanya istilah tersebut tidak digunakan dalam praktek peradilan, dan hendaknya juga tidak digunakan dalam hukum acara perdata nasional yang akan datang. Beperkara ke pengadilan adalah untuk mencari keadilan dan kebenaran bukan untuk mencari kemenangan atau kekalahan.

Untuk menjembatani kepentingan hukum dan masyarakat dalam dikotomi hukum negara dan hukum adat, dalam hukum acara perdata nasional yang akan datang perlu diatur agar hasil perdamaian yang bersifat tertulis yang dilakukan oleh lembaga yang mempunyai otoritas yuridis terbatas -- seperti kewenangan Kepala Desa mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa dalam lingkungan sosialnya berdasarkan kekuatan Undang-undang No. 5 tahun 1979 -- dapat diajukan ke pengadilan negeri dan dikukuhkan menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*). Hal ini tentunya memberikan keuntungan yaitu (i) perdamaian yang dilakukan di luar pengadilan yang dimintakan pengukuhan ke pengadilan negeri dapat mempunyai nilai yuridis, (ii) mengurangi menumpuknya jumlah perkara di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi maupun di Mahkamah Agung yang dapat mengakibatkan penyelesaiannya memakan waktu yang lama.

DAFTAR PUSTAKA

- Adji, O. S., 1985. **Peradilan Bebas Negara Hukum**. Jakarta: Erlangga.
- Allott, A. 1980. **The Limits of Law**. London: Butterworth & Co.
- Andreski, S. L., 1985. "Pengertian, Tindakan dan Hukum dalam Max Weber" dalam Podgorecki, A dan Whelan C.J, ed. **Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum**, terjemahan Widyaningsih dan Kartasaputra. Jakarta: Bina Aksara, hal. 59-99.
- Aubert, V., 1986. "The Rule of Law and the Promotional Fungsional of Law in the Welfare State" dalam Teubner G, ed. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. New York, Berlin: Walter de Gruyter, hal. 28-39.
- , 1969. **Sociology of Law**. Baltimore, Maryland: Penguin Books.
- Baal, J. van., 1977. **Geschiedenis en Groei van de Theorie der Culturele Anthropologie**. Leiden: BIS-KITLV.
- Bachtiar, H. W., 1987. **Budaya dan Manusia Indonesia**. Yogyakarta: PT Hanindita.
- Black, D., 1976. **The Behaviour of Law**. New York: Academic Press.
- Bodenheimer, E., 1970. **Jurisprudence, the Philosophy and Method of the Law**. Massachussetts: Harvard University Press.
- Bogdan, R. C. dan Biklen, S. K., 1982. **Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods**. Boston, London, Sydney, Toronto: Allyn and Bacon Inc.
- Bohannan, P., 1987. "The Differing Realms of the Law" dalam Bohannan, P., ed. **Law and Welfare**. New York: Doubleday & Company, Inc.
- Bredemeier, H. C., 1973. "Law as an Integrative Mechanism" dalam Albert, V., ed. **Sociology of Law**. Baltimore, Maryland: Penguin Books.
- Burns, T.R., Baumgartner, T., Devile P, 1987. **Manusia, Keputusan, Masyarakat**, terjemahan Soewarno Hadisoemarto. Jakarta: Pradnya Paramita.



Campbell, T., 1988. **Justice**. New York: Humanities Press International, Inc. Atlantic Highlands.

Chambliss, W. J., dan Seidman, R. B., 1971. **Law, Order and Power**. Addison Wesley Publishing Company.

Clifton JA, 1968. **Introduction to Cultural Anthropology**. London: Houghton Nifflin Company.

Comaroff, J. L., Roberts, S., 1986. **Rules and Processes**. USA: The University of Chicago.

Craib, I., 1986. **Teori-teori Sosial Modern**. Jakarta: Rajawali Pers.

Dijk, P. van, et. al., 1985. **Van Apeldoorn's Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht**. Zwolle: Tjeenk Willink.

Dror, Y., 1971. "Law and Social Change" dalam Grossman, J. B. dan Grossman, M. H., ed. **Law and Change in Modern America**. Pacific Palisades: Good Year Publishing Inc, hal. 36-39.

Engel, D. M., 1987. Law, Time, and Community. **Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association** 4: 606-637.

Faisal, S., 1990. **Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi**. Malang: Yayasan Asih Asuh Malang.

Friedman, L. M., 1969. "Legal Culture and Social Development". **Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association** 1: 27-30

-----, 1977. **The Legal System: A Social Science Perspective**. New York: Russel Sage Foundation.

-----, 1986. "Legal Culture and the Welfare State" dalam Teubner G, ed. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin, New York: Walter de Gruyter, hal. 17-19.

Friedman, W., 1990. **Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan**, terjemahan Mohamad Arifin. Jakarta: C.V. Rajawali.

Galanter, M., 1969. "The Modernization of Law" dalam Friedman, L. M. dan Macaulay, S. ed. **Law and the Behavioral Sciences**. New York: The Bobbs-Merrill Company Inc., hal. 989-991.

-----, 1981. Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering, And Indigenous Law. **Journal of Legal Pluralism**, hal. 17.



-----, 1981. "Justice in Many Rooms" dalam Cappelletti, M., ed. **Access to Justice and the Welfare State**, hal. 147-181.

-----, 1986. "Adjudication, Litigation, and Related Phenomena" dalam Lipston, L. dan Wheeler, S., ed. **Law and Social Science**. New York: Russel Sage Foundation, hal. 151-228.

Geertz, C., 1976. "Ikatan-ikatan Primordial dan Politik Kebangsaan di Negara-negara Baru" dalam Sudarsono, J., ed. **Pembangunan Politik dan Perubahan Politik**. Jakarta: Gramedia, hal. 18.

Giddens, A., 1982. **Profile and Critiques in Social Theory**. Berkeley, Los Angeles: University of California University Press.

-----, 1983. **Central Problems in Social Theory**. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

Gluckman, M., 1975. **Custom and Conflict in Africa**. Oxford: Basil Blackwell.

Gulliver, P. H., 1979. **Dispute and Negotiations**. New York: Academic Press.

Haar, Ter Bzn., 1973. **Hukum Adat dalam polemik ilmiah**. Jakarta: Bhratara.

Hadikusuma, H., 1983. **Hukum Waris Adat**. Bandung: Alumni.

Harsono, B., 1983. **Hukum Agraria Indonesia**. Jakarta: Jambatan.

Hartono, S., 1975. "Peranan Kesadaran Hukum Rakyat Dalam Pembaharuan Hukum" dalam **Simposium Kesadaran Hukum Dalam Masa Transisi**. Bandung: Binacipta, hal. 94-95.

-----, 1982. **Apakah the Rule of Law itu?**. Bandung: Alumni.

Hoebel, E. A., 1969. **The Law of Primitive Man**. New York: Atheneum.

Ihromi, T. O., 1984. **Antropologi Hukum**. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

-----, 1986. **Biaglala Hukum**. Bandung: Tarsito.

-----, 1993. **Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai**. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.



Johnson, D. P., 1986. **Teori Sosiologi Klasik dan Modern**. Jakarta: Gramedia.

Jonge, H. d., 1989. **Madura Dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, Dan Islam**. Jakarta: Gramedia.

Koentjaraningrat, 1975. **Manusia dan Kebudayaan di Indonesia**. Jakarta: Djambatan.

-----, 1977a. **Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan**. Jakarta: Gramedia.

-----, 1977b. **Beberapa Pokok Antropologi Sosial**. Jakarta: PT Dian Rakyat.

Koesnoe M., 1979. **Catatan-catatan terhadap Hukum Adat dewasa ini**. Surabaya: Airlangga University Press.

Kusumaatmadja M., 1976. **Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional**. Jakarta: Binacipta.

Lev, D. S., 1990. **Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan dan Perubahan**. Jakarta: LP3S.

Luhmann, N., 1986. "The Self-reproduction of Law and its Limits" dalam Teubner, G., ed. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin, New York: Walter de Gruyter, hal. 111-125.

Macaulay, S., 1969. "Non-Contractual Relations in Business" dalam Aubert, V., ed. **Sociology of Law Selected Reading**. Baltimore, Maryland: Penguin Books Ltd, hal. 194-209.

Mertokusumo, S., 1971. **Sejarah Peradilan dan Perundang-undangan di Indonesia sejak 1942 dan Apakah kemanfaatannya bagi kita bangsa Indonesia**. Disertasi. Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

-----, 1981. **Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat**. Yogyakarta: Liberty.

Miyazawa, S., 1987. **Taking Kawashima Seriously: A Review of Japanese Research on Japanese Legal Consciousness And Disputing Behaviour**. *Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association* 2: 219-239.

Miller, R. E. dan Sarat, A., 1981. **Grievances, Claims, And Disputes: Asseesing The Adversary Culture**. *Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association* 3-4: 525-526.



Moore, S. F., 1983. **Law as Process: An Anthropological Approach**. London: Routledge & Kegan Paul.

-----, 1986. "Legal Systems of the World: An Introductory Guide to Classifications, Typological Interpretations, and Bibliographical Resources" dalam Lipson, L. dan Wheeler, S., ed. **Law and the Social Sciences**. New York: Russel Sage Foundation, hal. 30.

Munch, R., 1989. "Code, Structure, and Action: Building a Theory of Structuration from a Parsonian Point of View" dalam Turner, J. H., ed. **Theory Building in Sociology**. Newbury Park, London: Sage Publication, hal. 102.

Munger, F., 1988. **Law, Change, and Litigation: A Critical Examination of an Emperical Research Tradition**. **Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association** 1: 57-59.

Munir, M., 1994. **Studi Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian di kalangan Masyarakat Pedesaan**. Malang: Universitas Brawijaya.

Nader, L. dan Todd, H. F., 1978. **The Disputing process-Law in ten Societies**. New York: Columbia University Press.

Nagel, S. S., 1970. **Law and Social Change**. London: Beverly Hill, Sage Publication.

Nasikun, 1989. **Sistem Sosial Indonesia**. Jakarta: Rajawali.

Nasution, S., 1992. **Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif**. Bandung: Tarsito.

Nolan-Haley, J. M., 1992. **Alternative Dispute Resolution in a Nutshell**. New York: St Paul Minn West Publishing Co.

Nonet, P. dan Selznick, P., 1978. **Law and Society in Transition: Toward Responsive Law**. New York, Harper Torchbooks.

Nurhadiantomo, 1984. "Metodologi Penelitian Grounded" dalam **Penelitian Grounded dalam Ilmu-ilmu Sosial**. Surakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univesitas Sebelas Maret, hal. 22-35.

Poloma, M. M., 1987. **Sosiologi Kontemporer**. Jakarta: Rajawali.



Pospisil, Leopold., 1968. "Law and Order" dalam Clifton, J.A., ed. **Introduction to Cultural Anthropology**. Boston: Houghton Stiffilin Company, hal. 202.

-----, 1974. **Anthropology of Law: A Comparative Theory**. New Haven: Hraf Press.

Purbacaraka, P. dan Soekanto, S., 1989. **Perihal Kaedah Hukum**. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

-----, 1980. **Aneka Cara Pembedaan Hukum**. Bandung: Alumni.

Rahardjo, S., 1983. **Hukum dan Perubahan Sosial**. Bandung: Alumni.

-----, 1986 a. **Hukum dan Masyarakat**. Bandung: Angkasa.

-----, 1986 b. "Etika Budaya dan Hukum" dalam **Hukum dan Pembangunan** 6: 351.

-----, 1991. **Ilmu Hukum**. Bandung: Citra Adya Bakti.

-----, tt. **Masalah Penegakan Hukum**. Bandung: Sinar Baru.

-----, 1995. "Sosiologi Pengadilan: Pengadilan dalam Masyarakat" dalam **Penataran Sosiologi Hukum pada Universitas Muria**. Kudus.

Rasjidi, L. dan Putra, I.B.W., 1993. **Hukum sebagai suatu Sistem**. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Ritzer, G., 1988. **Contemporary Sociological Theory**. New York: Alfred A. Knopf.

-----, 1985. **Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda**. Alimandan (penyadur). Jakarta: CV Rajawali.

Saleh, K. W., 1977. **Kehakiman dan Peradilan**. Jakarta: Ghalia Indonesia.

-----, 1977. **Hak Anda atas Tanah**. Jakarta: Ghalia Indonesia.

-----, 1980. **Seminar Hukum Nasional 1963-1979**. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Salman, O. R., 1989. **Beberapa Aspek Sosiologi Hukum**. Bandung: Alumni.



- Sarat, A., 1993. Authority, Anxiety, and Prosedural Justice: Moving from Scientific Detachment to Critical Engagement. *Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association* 2: 652.
- Schlegel, S. A., 1982. *Realitas dan Penelitian Sosial*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman.
- , 1984. *Penelitian Grounded dalam Ilmu-ilmu Sosial*. Surakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret.
- Schur, E. M., 1968. *Law and Society*; New York: Random House.
- Seidman, R. B., 1978. *The State, Law and Development*. New York: St Martin's Press Inc.
- Selznick, P., 1969. *Law, Society, and Industrial Justice*. Russel Stage Foundation.
- Situmorang, V. M., 1993. *Perdanaian dan Perwasitan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sjawi, H. F. dan Malik, A. J., 1993. *Himpunan Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman dan Lingkungan Peradilan*. Jakarta: Lentera.
- Soekanto, S., 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- , 1983. *Beberapa Teori Sosiologi tentang Struktur Masyarakat*. Jakarta: CV Rajawali.
- , 1985. *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung: Remadja Karya.
- , 1986. *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdanaian*. Jakarta: CV. Rajawali.
- , 1988. *Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum*. Jakarta: Bina Aksara.
- , 1989. *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soetoprawiro, K., 1994. *Pemerintahan & Peradilan di Indonesia (Asal-usul & Perkembangannya)*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Strauss, A. dan Corbin, J., 1990. *Basic Qualitatif Research: Grounded Theory Procedure and Techniques*. London: Sage Publication.



- Subekti, 1982. **Hukum Acara Perdata**. Jakarta: Binacipta.
- , 1978. **Hukum Pembuktian**. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Sumardjan, S., 1976. **Teknologi dalam Lingkungan Sosial**. Jakarta: Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial U.I.
- Supomo, R., 1970. **Hubungan Individu dan Masyarakat**. Jakarta: Pradnya Paramita.
- , 1982. **Bab-bab tentang Hukum Adat**. Jakarta: Pradnya Paramita.
- , 1991. **Sistem Hukum di Indonesia sebelum Perang Dunia II**. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Sutanto, R. dan Oeripkartawinata, I., 1995. **Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek**. Jakarta: Bandar Maju.
- Teubner, G., 1983. Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. **Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association**, 2: 240-281.
- , 1986. "The Transformation of Law in the Welfare State" dalam Teubner, G., ed. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin, New York: Walter de Gruyter, hal. 6-7.
- Tresna, R., 1956. **Komentar atas Reglemen Hukum Acara di dalam pemeriksaan di muka Pengadilan Negeri atau H.I.R.** Jakarta: W. Verluys NV.
- , 1978. **Peradilan di Indonesia dari abad ke abad**. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Trubek, D. M., 1981. Studying Courts in Context. **Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Association** 3-4: 487-501.
- Utrecht, E., 1957. **Pengantar dalam Hukum Indonesia**. Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Ichtiar.
- Vago, S., 1981. **Law and Society**. New York: Prentice-Hall Inc.
- von Benda-Beckmann, F., 1986. "Some comparative generalizations about the differential use of State and Folk Institutions of dispute settlement" dalam Allot, A. N. dan Woodman, G., ed. **People's Law and State Law**. Dordrecht: Foris, hal. 188.



-----, 1990. **Why Law Does Not Behave: Critical and Constructive Reflections on the Social Scientific Perception of the Social Significance of Law.** Denpasar: Anthropology of Law Training Course Udayana University.

von Benda-Beckmann, K., 1984. **The Broken Stairways to Consensus: village justice and state courts in Minangkabau.** Dordrecht-Holland, Foris Publications.

Vredenburg, 1978. **Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat.** Jakarta: Gramedia.

Weber, M., 1947. **The Theory of Social and Economic Organization.** Henderson A. M. dan Parsons, T. (translation), New York: The Free Press.

-----, 1954. **On Law in Economy and Society.** Rheinstein, M. dan Shils, E. (translation), Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

-----, 1969. "Rational and Irrational Administration of Justice" dalam Aubert, V., ed. **Sociology of Law Selected Reading.** Baltimore, Maryland: Penguin Books, hal. 153-160.

Wignjosebroto, S., 1982. **Hukum dan Metode-metode Kajiannya.** Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman.

-----, tt. **Hukum Nasional sebagai Hukum Formal: Keefektifannya untuk Mengatur Kehidupan Rakyat dalam Masyarakat yang Tengah Membangun.** Surabaya: Universitas Airlangga.

-----, 1986. **Sosiologi Hukum.** Surabaya: Universitas Airlangga.

-----, 1990. **Hidup Bermasyarakat dan Tertib Masyarakat Manusia.** Surabaya: FISIP-Universitas Airlangga.

-----, 1994. **Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia.** Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Yin, R. K., 1984. **Case Study Research, Design and Methods.** Beverly Hills: Sage Publications.

Peraturan-peraturan dan lain-lain:

Engelbrecht, W.A., 1956. **De Wetboeken Wetten en Verordeningen Benevens de Voorlopige Grondwet van de Republiek Indonesie.** Leiden: A. W. Sijthoff's Uitgeversmij N.V.



Kramer, A. L. N. dan Danusaputro, S., 1975. **Kamus Belanda.** Den Haag: G.B. van Goor Zonen's Uitgeversmaatschappij N.V.

Subekti dan Tjitrosoedibio, 1961. **Kitab Undang-undang Hukum Perdata.** Jakarta: Pradnya Paramita.

Wojowasito S, 1978. **Kamus Umum Belanda-Indonesia.** Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru-van Hoeve.

Himpunan Ketetapan-ketetapan MPRS tahun 1966-1967-1968 dan MPR tahun 1973-1978-1988, Surabaya: Pustaka Tinta Mas.

Ketetapan-ketetapan MPR Republik Indonesia 1993 beserta GBHN 1993-1998. Surabaya: Sinar Wijaya.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.