



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PENGARUH KEBIJAKAN TENTANG  
PEMERINTAHAN DESA TERHADAP  
SISTEM PEMERINTAHAN DI DESA-DESA ADAT**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum**

**ABDUL RAHMAN LUBIS  
NPM 0906580514**

**FAKULTAS HUKUM  
ILMU HUKUM  
MAGISTER ILMU KENEGARAAN  
JAKARTA  
TAHUN 2012**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Abdul Rahman Lubis  
NPM : 0906580514  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Pengaruh Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa  
Terhadap Sistem Pemerintahan Di Desa-Desa Adat

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. :.....

Ketua Tim Penguji : Dr. Tri Hayati, S.H., M.H. :.....

Penguji : Dr. Andhika Danesjvara, S.H., M.Si. :.....

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 24 Januari 2012

## KATA PENGANTAR/ UCAPAN TERIMA KASIH

Atas rahmat Allah SWT, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Segala puji hanya bagiNya. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Kekhususan Hukum Kenegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Prof. Dr. Benyamin Hoessein, SH, Prof. Dr. Harun Alrasid, SH, Prof. Dr. Arifin P. Soeriaatmadja, SH, Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, SH, MH, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, Prof. Dr. Abdul Bari Azed, SH, MH, Prof. Dr. Ramli Hutabarat, SH, MH, Prof. Dr. Valerine J.L.K., SH, Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH, Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D, Dr. Jufrina Rizal, SH, MA, Dr. Supandi, SH, MH, Dr. Tri Hayati, SH., M.H, dan semua dosen Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang selama ini telah mengasuh, memberikan, dan membagikan pengetahuannya kepada saya;
- (3) Kepala Kantor Pelayanan Hukum dan Peraturan PAU UI, Asisten Bidang Kerjasama, dan segenap rekan kerja tempat saya bekerja yang telah memberikan dorongan dan izinnya sehingga terselesaikannya kuliah saya ini;
- (4) Terkhusus bagi kedua orang tua-Mahmud Fauzi Lbs dan Rahmawati Srg, kedua mertua-Hasan Nasution dan Zuraidah Nst, istri tercinta-Jamilah Nasution, saudara-Ahmad Ariady Lubis, Nuraini Lubis-Rudianto Harahap, dan seluruh keluarga besar Toko Panama, semoga atas doa dan dorongan yang tiada terhingga atas pembuatan tesis dan pendidikan saya dapat memberikan manfaat kepada keluarga kita; dan
- (5) Seluruh staf kependidikan Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, rekan-rekan kuliah seangkatan dan serta semua pihak yang telah membantu dan tidak tersebut satu persatu dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Dalam tesis ini sungguhn masih jauh dari kata sempurna, semoga pada masa yang akan datang saya dapat menyempurnakannya atau menjadi referensi bagi penyempurnaan pihak lain. Saya berharap tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 24 januari 2012  
Abdul Rahman Lubis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Abdul Rahman Lubis  
NPM : 0906580514  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalti Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

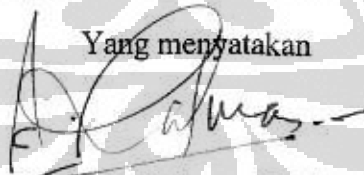
Pengaruh Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Sistem Pemerintahan Di Desa-Desa Adat

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta  
Pada tanggal: 24 Januari 2012

Yang menyatakan



Abdul Rahman Lubis



## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Abdul Rahman Lubis**

**NPM : 0906580514**

**Tanda tangan : **

**Tanggal : 24 Januari 2012**



## ABSTRAK

Nama : Abdul Rahman Lubis  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Judul : Pengaruh Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Sistem Pemerintahan Di Desa-Desa Adat

Desa merupakan suatu entitas budaya yang telah ada sejak dahulu jauh sebelum datangnya penjelajah eropa dan pemerintah kolonial Hindia Belanda. Desa sebagai entitas budaya telah memiliki hukum adat, sistem pemerintahan desa dan berbagai perangkatnya. Seiring dengan pergantian pemerintahan silih berganti maka secara hukum desa berubah menyesuaikan terhadap berbagai kebijakan tentang pemerintahan desa tersebut. Desa yang pada mulanya merupakan desa adat dengan sistem pemerintahan desa adat dan kelembagaannya berubah menjadi desa dengan otonomi dan status hukum yang diakui oleh pemerintah. Perubahan selanjutnya mengarah menjadi desa administrasi yang mengarahkan desa agar menjadi desa yang efektif dan efisien untuk menunjang program dan perintah dari pemerintah pusat. Pergantian pemerintah berlanjut berubah menjadi desa dengan sistem pemerintahan campuran antara desa adat (*self governing community*) dan desa administrasi (*local self government*). Perubahan tersebut sesungguhnya telah merubah desa adat yang semula asli menjadi desa-desa yang sesuai dengan kebijakan pemerintah yang pada akhirnya mengarah pada upaya melakukan modernisasi administrasi pemerintahan desa.

Kata Kunci:

Desa adat, pemerintahan desa

## ABSTRACT

Name : Abdul Rahman Lubis  
Study Program : Magister of Law  
Title : Influence The Policy Of The Village Government To The System Of Government In The Indigenous Villages

The village is a cultural entity that has been around since long ago long before the arrival of European explorers and Netherlands East Indies colonial Government. The village as a cultural entity has had the customary law system of Government, and various device village. Along with the turn of the successive Government then legally changed adapting to various village policy of the Government of the village. The village was originally a village of indigenous governance systems and customary village, turn into a village with autonomy and legal status recognized by the Government. Further changes lead to the direct administration of the village to support effective and efficient programs and commands from the Central Government. The turn of the Government continued to turn out to be a village with a mixed system of Government between village customs (self governing community) and the village administration (local self government). These changes really has changed the original village was originally a custom villages in accordance with government policy that ultimately led to the effort of doing the modernization of public administration of the village.

**Keywords:**

Indigenous villages, the government of village

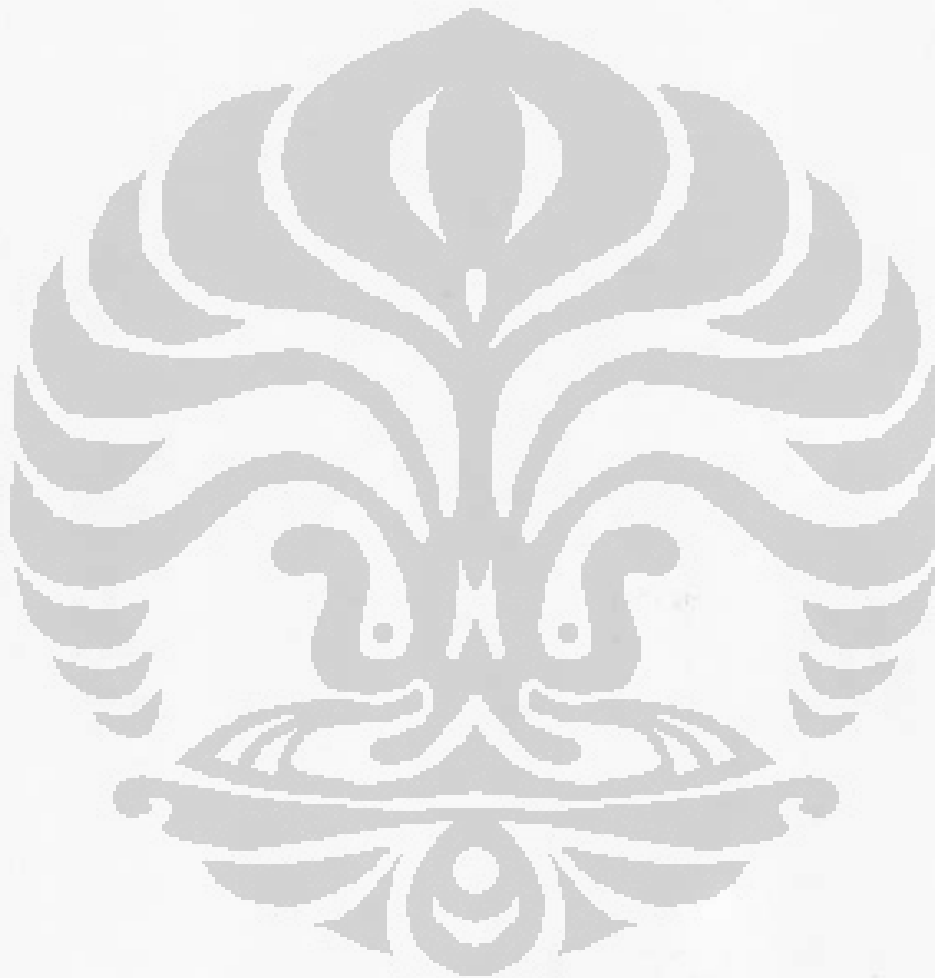
## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR/ UCAPAN TERIMA KASIH	iii
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	12
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Kegunaan Penelitian	13
1.5 Kerangka Teori	14
1.5.1 Hukum Adat	14
1.5.2 Pemerintahan Desa	18
1.6 Metode Penelitian	18
1.6.1 Tipe Penelitian	18
1.6.2 Data	19
1.6.3 Spesifikasi Penelitian	19
1.6.4 Sistematika Penelitian	20
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>22</b>
2.1 Hukum Adat Sebagai Produk Kebudayaan	22
2.1.1 Aspek-Aspek Kebudayaan	22
2.1.2 Keterkaitan Antara Kebudayaan dan Hukum Adat	27
2.2 Hukum Adat dan Desa Adat	31
2.2.1 Pengertian Hukum Adat	31
2.2.2 Desa Adat dan Masyarakat Persekutuan Adat	43
2.2.3 Keragaman Bentuk Desa Adat	53
2.3 Karakteristik Kepemimpinan pada Desa Adat	62
<b>BAB 3 KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA</b>	<b>66</b>
3.1 Kebijakan/ Politik Hukum Menghasilkan Produk Hukum	66
3.2 Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa	69
3.2.1 Periode Pada Zaman Kerajaan-kerajaan Nusantara dan Monopoli Perdagangan VOC	69
3.2.2 Periode Sebelum dan Sesudah IGO/ IGOB Kolonial Hindia Belanda	71
3.2.2.1 Periode Pada Masa Pendudukan Pemerintahan Raffles (Inggris)	71
3.2.2.2 Periode masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda	73
3.2.3 Periode Masa Pendudukan Jepang	83

3.2.4 Periode Masa Awal Kemerdekaan dan Pemerintahan Orde Lama (1945-1965)	85
3.2.5 Periode Masa Pemerintahan Orde Baru (1966-1998)	93
3.2.6 Periode Pasca Reformasi/ Era Reformasi	96
3.2.6.1 Pengaturan Desa Dalam UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah	97
3.2.6.2 Pengaturan Desa Dalam UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	101
3.3 Perbandingan Terhadap Berbagai Kebijakan Tentang Desa.	113
<b>BAB 4 PENGARUH KEBIJAKAN PEMERINTAHAN DESA TERHADAP DESA ADAT</b>	122
4.1 Revolusi Desa Adat	122
4.1.1 Desa Adat Asli Sebagai Pola Awal/ Cikal Bakal Pemerintahan Desa	124
4.1.2 Pemerintahan Desa VS Masyarakat Hukum Adat	125
4.2 Tipe-Tipe Desa	128
<b>BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN</b>	134
5.1 Kesimpulan	134
5.1.1 Bentuk Kebijakan Pemerintahan Desa Di Indonesia	134
5.1.2 Pengaruh Kebijakan Nasional Dibidang Pemerintahan Desa Berpengaruh Pada Keberadaan/ Eksistensi Dan Bentuk Tata Pemerintahan Desa Adat	134
5.2 Saran	137
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	140

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Daftar Nama-Nama Masyarakat Hukum Adat Serta Penguasanya	61
Tabel 3.1	Tiga Wadah Demokrasi Desa	99
Tabel 3.2	Perbandingan Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa Sebelum Indonesia Merdeka	113
Tabel 3.3	Perbandingan Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa Setelah Indonesia Merdeka	117
Tabel 4.1	Sifat atau Karakteristik Bentuk Keragaman Desa Adat	128





UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGARUH KEBIJAKAN TENTANG  
PEMERINTAHAN DESA TERHADAP  
SISTEM PEMERINTAHAN DI DESA-DESA ADAT**

TESIS

**ABDUL RAHMAN LUBIS  
NPM 0906580514**

**FAKULTAS HUKUM  
ILMU HUKUM  
MAGISTER ILMU KENEGARAAN  
JAKARTA  
TAHUN 2012**

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Desa dalam konteks pembangunan selalu dianggap sebagai wilayah yang tidak strategis dan diperlakukan sebagai objek pembangunan saja. Akibatnya wilayah desa berubah menjadi terlantar dan terpinggirkan yang mengakibatkan timbulnya berbagai fenomena sosial seperti keterbelakangan, urbanisasi tak terkendali, dan kemiskinan. Maka dari itu, desa dan masyarakat desa perlu diangkat derajat kehidupannya dan dijadikan sebagai subjek pembangunan dan unsur utama dalam kehidupan desa. Sehingga salah satu pendekatan utama yang harus dilakukan adalah pendekatan budaya (*cultural approach*) dan bersifat komprehensif yang selanjutnya menempatkan masyarakat desa sebagai subjek yang massif multidimensional dalam membangun diri sendiri dan bukan sebaliknya sebagai objek saja. Masyarakat desa dan desa sudah seyogyanya diarahkan bukan sebagai objek ekonomis dan politis saja yang dianggap tidak mampu untuk menentukan posisi diri sendiri dalam pembangunan bangsa dan negara. Sehingga arah kedepan desa menjadi subjek atau pelaku dari pembangunan tersebut.

Pendekatan budaya akan menghasilkan keseimbangan polarisasi desa dan perkotaan serta antara desa-desa itu sendiri. Keseimbangan itu untuk menghasilkan harmonisasi dan dinamisasi masing-masing. Keseimbangan juga yang akan menjadikan peningkatan kualitas desa dengan pendekatan budaya itu. Salah satu upaya pendekatan budaya adalah pemberdayaan desa untuk menentukan dan mengelola sendiri kepentingan dan kebutuhannya secara demokratis dalam wadah pengelolaan pemerintahan desa. Pendekatan budaya tersebut merupakan upaya kembali menggali potensi desa dan melihat bentuk dan pola penataan desa yang dilihat dari sudut yang holistik berbasis masyarakat hukum adat. Hal ini dilakukan karena pendukung utama dari masyarakat hukum



adat adalah desa dan masyarakat desa sendiri. Sebagaimana dijabarkan oleh Soerjono Soekanto:<sup>1</sup>

“Hukum adat pada hakikatnya merupakan hukum kebiasaan, artinya kebiasaan-kebiasaan yang mempunyai akibat hukum. Berbeda dengan kebiasaan belaka, kebiasaan yang merupakan hukum adat adalah perbuatan yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama.”

Salah satu ciri dari masyarakat hukum adat adalah adanya sifat kemandirian atau otonomi yang diperoleh sejak asal usul masyarakat itu terbentuk dan memiliki susunan yang asli.<sup>2</sup> Otonomi tersebut terwujud dari adanya wilayah sendiri dengan batas yang sah dan diakui, berhak mengatur serta mengurus pemerintahan atau rumah tangga desa tersebut yang selanjutnya memilih, mengangkat kepala daerah/ desa/ *primus inter pares*, berhak memiliki dan mengusahakan sumber-sumber ekonomi desa, serta pengakuan atas tanah dan hak mengatur didalamnya. Terhadap hal itu maka desa menemukan jati dirinya dalam identitas sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki otonomi asli. Desa asli atau desa adat memperoleh otonomi tersebut sebagai hak milik sejak asal usul desa terbentuk dan bukan bagian dari pemberian oleh pihak lain (asas rekognisi) yang oleh UUD 1945 sebelum perubahan pada Penjelasannya telah disebutkan seperti itu.

Dalam sejarah perkembangan desa maka desa adalah suatu entitas sosio-kultural yang sejak dulu telah mengambil peran mengendalikan dan menentukan jalannya kehidupan kemasyarakat dalam wilayah kekuasaannya. Oleh karena itu, pengendalian desa terhadap kehidupan kemasyarakatan tidak terlepas dari kaitannya terhadap perlindungan hak ekonomi, budaya, hukum, dan pemerintahan. Sehingga desa dapat didefinisikan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut, berdasarkan asal usul,

---

<sup>1</sup> Dalam Tolib Seriady, *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam Kajian Kepustakaan*, (Bandung: Alfabet, 2008), hlm. 22.

<sup>2</sup> Penjelasan Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Perubahan.

adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>3</sup>

Terbentuknya desa diawali dengan terbentuknya kelompok masyarakat akibat sifat manusia sebagai makhluk sosial, dorongan kodrat, atau sekeliling manusia, kepentingan yang sama, dan bahaya dari luar. Istilah desa berasal dari bahasa Sanskerta yang artinya tanah tumpah darah, dan perkataan desa hanya dipakai di daerah Jawa dan Madura, sedang daerah lain pada saat itu (sebelum masuknya Belanda) namanya berbeda sesuai dengan penyebutan pada daerah masing-masing seperti Gampong dan Meunasah di Aceh, Huta di Batak, Nagari di Sumatera Barat dan sebagainya.<sup>4</sup> Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk atau bahkan penjajah Belanda menguasai Nusantara. Struktur sejenis desa, masyarakat adat dan sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi.<sup>5</sup>

Sarana desa mampu menampakkan identitas lokal sehingga masyarakat yang bermukim di desa mampu mengekspresikan kepentingan komunal bersama untuk dikelola bersama dalam tujuan bernegara dalam Negara Kesatuan Republik

<sup>3</sup> Sebagai dasar hal tersebut lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam Pasal 18B ayat (2) berbunyi "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Selain dari pasal tersebut dalam pasal lain UUD 1945 dalam Pasal 28I ayat (3) juga menegaskan bahwa "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban." Selanjutnya masih dalam UUD 1945 dalam Pasal 32 ayat (1) disebutkan "Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya." Ketiga ketentuan dalam UUD 1945 itu menjadi perlindungan bagi entitas budaya dan adat untuk mempertahankan kedudukan dan keberlakuannya di tengah masyarakat penganut budaya dan adat tersebut serta sebagai saran mengembangkan entitas budaya masing-masing.

<sup>4</sup> Untuk menyeragamkan dan mempermudah penyebutan desa atau nama lainnya dan memudahkan mengidentifikasi bentuk desa secara keseluruhan, maka dalam tesis ini akan digunakan istilah desa saja walaupun dalam beberapa pembahasan akan digunakan istilah lain sesuai dengan kebutuhan.

<sup>5</sup> Oleh C van Vollenhoven telah membuat dan menyusun lingkungan-lingkungan hukum adat di Indonesia dalam buku berjudul *Het Adatrecht van Nederlandch Indie* tahun 1925. Hasil terhadap analisis ciri-ciri khusus yang berlaku disetiap lingkungan hukum adat adalah adanya sebanyak 19 lingkungan hukum adat. Ini merupakan bukti bahwa tingkat keragaman entitas masyarakat di Indonesia sangat beragam dan tinggi.

Indonesia (NKRI). Pada sisi lain diharapkan desa adat kembali memangku otonomi asli yang diperolehnya sejak dahulu yang pada saat berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah dihilangkan *stelsel* otonomi desanya. Adanya otonomi asli bagi desa menghasilkan konsekuensi bahwa beragamnya (pluralisme) dalam sistem, bentuk, tata aturan atau bahkan pilihan penerapan administrasi pemerintahan desa di Indonesia. Sehingga beberapa bentuk pluralisme itu akan menyebabkan ketidakseragaman terhadap penyebutan desa, kemampuan/ sumber daya, pola pemerintahan, kekerabatan, cara penanganan, dan pengendalian desa.

Menurut HAW. Widjaja, desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.<sup>6</sup> Dengan berlandaskan pemikiran bahwa pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya dalam wilayah kesatuan hukum adatnya. Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Sebagai cikal bakal pemerintahan desa telah menjadi struktur sosial dengan posisi yang sangat penting. Desa sudah menjadi institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri.

Desa selalu menampilkan wajah yang begitu beragam selain keberagaman wajah desa juga didukung oleh banyaknya keberagaman dalam pola pemerintahan desa, sosio-heterogen, dan hal ini disebabkan adat yang berbeda. Keberagaman desa adat dan pemerintahannya yang dikenal sebagai otonomi asli mengalami krisis yang serius ketika negara dan modal masuk ke desa. Kebijakan dan pengaturan negara terhadap desa dan desa adat sama sekali tidak menghormati eksistensi desa adat dan dimaksudkan untuk memperkuat posisi, kemampuan, dan kemandirian desa.

---

<sup>6</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 3-4.

Keberagaman desa terjadi karena adat istiadat yang beraneka ragam. Adat istiadat merupakan kebiasaan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok masyarakat tertentu yang bersifat rutin dilakukan terus menerus, mengatur, melembaga, dan dipertahankan oleh para pendukungnya. Kebiasaan tersebut selanjutnya terinternalisasi dan merupakan cerminan identitas satu bangsa yang terus berkembang secara evolutif dari abad keabad. Secepat apapun perkembangannya tetapi tidak bersifat revolusioner. Perkembangan yang revolusioner terhadap adat akan bersifat membongkar adat tersebut hingga keakar-akarnya. Sehingga perkembangan kebiasaan, walaupun cepat tetapi tidak membongkar semua akar kebudayaan bangsa itu, sebab didalamnya terdapat nilai-nilai yang mendasar. Perkembangan selalu dilandasi oleh nilai dasar yang menjadi pedoman mereka untuk mengubah, memperbaharui, atau menghilangkan sesuatu bagian dari kebiasaan itu jika kebiasaan itu sudah tidak fungsional lagi.<sup>7</sup>

Adat yang merupakan kebiasaan dibuat sebagai pedoman bagi anggota masyarakat berperilaku, dengan harapan agar tujuan hidup bermasyarakat tercapai. Tujuan hidup tersebut antara lain adalah kedamaian, ketenteraman, keteraturan, ketertiban, kesejahteraan, kebaikan bersama, atau keadilan. Apabila kebiasaan itu sudah terwujud atau hendak diwujudkan, maka dibutuhkan sarana yang lebih bersifat memaksa dan melembaga agar setiap anggota masyarakat atau masyarakat menaati, mempertahankan, melaksanakan, menjaga kelestariannya. Adapun sarana tersebut adalah hukum atau lebih dikenal dengan istilah hukum adat. Hukum adat dibuat untuk memaksa agar setiap anggota masyarakat atau masyarakat itu sendiri menaati, mempertahankan, melaksanakan, menjaga kelestarian nilai budaya itu, serta diharapkan bersumber dan berlandaskan kebudayaan itu sendiri. Hasil yang diharapkan adalah anggota masyarakat merasa turut memiliki dan mereka menaatinya dengan penuh kesadaran dan suka rela.<sup>8</sup>

Instrumen hukum adat perlahan-lahan dilengkapi dengan aturan-aturan yang ketat dan tidak tertulis sehingga posisi hukum adat tersebut hidup dan berkembang secara turun-temurun dan dalam kehidupan sehari-hari. Untuk

---

<sup>7</sup> Dominikus Rato, *Pengantar Hukum Adat*, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2009), hlm. 1.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 2.



mempertahankan pelaksanaan hukum adat agar tidak terjadi penyimpangan atau pelanggaran, maka diantara anggota masyarakat ada yang disertai tugas mengawasinya. Dengan demikian lambat laun petugas-petugas adat ini menjadi Kepala Adat.<sup>9</sup> Kepala adat pada fungsi dan kewenangannya membentuk kelembagaan adat dengan berbagai fungsi dan organisasi yang dibentuk untuk menjalankan tujuan. Kelembagaan adat selanjutnya dalam kesehariannya melaksanakan tugas pemerintahan dalam lingkup masyarakat dan juga melakukan tugas pengambilan keputusan. Masyarakat adat yang bersifat komunal dan genealogis itu akhirnya mengidentikkan cara-cara pengambilan keputusan secara musyawarah untuk mufakat terhadap semua persoalan yang ditemui.

Setiap bangsa dan peradaban memiliki karakter yang unik. Bahkan setiap bangsa memiliki karakter dan kualitas tersendiri yang secara intrinsik tidak ada yang bersifat superior satu diantara yang lainnya. Dalam hubungannya dengan pembentukan sistem hukum, von Savigny menyatakan bahwa suatu sistem hukum adalah bagian dari budaya masyarakat. Hukum tidak lahir dari suatu tindakan bebas (*arbitrary act of a legislator*), tetapi dibangun dan dapat ditemukan di dalam jiwa masyarakat. Hukum secara hipotetis dapat dikatakan berasal dari kebiasaan dan selanjutnya dibuat melalui suatu aktivitas hukum (*juristic activity*).<sup>10</sup> Oleh karenanya aktivitas hukum membutuhkan bentuk kelembagaan dan sistem menjalankan hukum tersebut, yang pada keseluruhan dikendalikan oleh aparatur hukum (aktivis hukum). Artinya sistem hukum dan kelembagaan dijalankan atau digerakkan oleh aparatur hukum. Aparatur hukum inilah yang merupakan kelanjutan dari bentuk kepala desa, pamong desa atau perangkat desa sesuai dengan kebutuhan dari desa masing-masing.

Desa lantas membentuk kelembagaan desa yang pada hakikatnya bentuk desa dapat dibedakan menjadi dua yaitu desa geneologis dan desa teritorial. Kedua konsep bentuk desa itu sesungguhnya merupakan refleksi dari pembentukan desa asli atau desa adat.

---

<sup>9</sup> Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam Kajian Kepustakaan*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2008), hlm. 1.

<sup>10</sup> Lihat, M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Juricprudence*, Seventh Edition, dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat*, (Makalah pada Seminar Nasional tentang Konstitusi Kesultanan-Kesultanan Islam di Jawa Barat dan Banten. UIN Gunung Djati, Bandung, 5 April 2008) hlm. 2-3.

Disisi lain, pasca kemerdekaan Republik Indonesia pemerintah melalui instrumen hukum pemerintahan desa<sup>11</sup> menambah bentuk desa yang ketiga yakni desa administratif atau desa yang dibentuk untuk kepentingan pelaksanaan perundang-undangan yang terdiri dari istilah desa dan kelurahan. Desa asli pada awalnya telah menghasilkan otonomi asli. Sehingga desa asli sudah secara mandiri mengatur dirinya sendiri tanpa terdapat sistem hierarkis keatas yang mengendalikan atau yang memberikan otonomi itu. Dilain pihak desa administratif melalui peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah mencabut otonomi asli tersebut sehingga berubah menjadi daerah subordinasi dari pemerintah hierarkis atasan desa yakni kabupaten/ kota.

Selanjutnya konsep desa scutuhnya berubah yaitu desa akan dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Perwakilan Desa (BPD) dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil. Sehingga dari hal itu maka terjadilah upaya pemekaran desa-desa diberbagai wilayah, sebagai contoh pada tahun 1969/1970 tercatat jumlah desa di Indonesia adalah 44.478 desa, kemudian berubah menjadi 45.587 desa pada tahun 1973/1974 dan selanjutnya pada tahun 1978/1979 jumlah desa menjadi megar sebesar 60.645. Setelah UU No. 5 Tahun 1979 diberlakukan maka jumlah desa dan kelurahan membengkak menjadi 66.437, dan akhirnya data tahun 2007 menyebutkan bahwa jumlah desa keseluruhan adalah 69.926.<sup>12</sup>

Penegasan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hukum ketatanegaraan adat dilakukan dengan mengangkat hal-hal yang bersifat normatif

---

<sup>11</sup> Undang-undang yang dimaksud tersebut adalah UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

<sup>12</sup> Data diperoleh dari *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri, (Jakarta: 2007), hlm. 22.

dalam penjelasan UUD 1945 menjadi bagian dari pasal-pasal. Hal itu dimaksudkan untuk menegaskan dan memperkuat ketentuan tersebut agar dilaksanakan dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketentuan tentang pemerintahan daerah yang semula hanya 1 ayat dalam 1 pasal, berkembang menjadi 3 pasal yang berisi 11 ayat. Terkait dengan masyarakat hukum adat dan hukum tata negara adat diatur dalam Pasal 18B<sup>13</sup>, sebagai berikut:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pengakuan dan penghormatan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa adalah meliputi pengakuan terhadap berlakunya hukum tata negara adat sesuai dengan struktur masyarakat setempat. Hal itu meliputi baik aspek struktur pemerintahan daerah maupun pembentukannya. Masyarakat yang memiliki struktur yang khusus dan istimewa tentu tidak dapat dipaksakan menjalankan ketentuan yang kurang sesuai. Hal itu misalnya dapat dilihat pada kasus pemilihan Gubernur Jogjakarta di mana struktur dan budaya masyarakatnya memiliki kekhususan dan keistimewaan sehingga belum dapat menerima pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>14</sup>

Demikian pula halnya dengan pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat, tentu dimaksudkan juga meliputi hukum tata negara adat, baik pada tingkat desa dan nagari, marga, atau tingkatan yang lebih luas lagi. Namun demikian, pengakuan tersebut adalah terhadap kesatuan masyarakat hukum adat yang memang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip negara kesatuan.<sup>15</sup>

Walaupun para pendiri bangsa mengakui pentingnya hukum tata negara adat dan merumuskannya pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat

---

<sup>13</sup> Hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

<sup>14</sup> *Loc. Cit.* hlm. 8.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 8-9.

dalam ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan dan penjelasannya, namun dalam praktiknya hukum tata negara adat dan masyarakat hukum adat itu sendiri kurang mendapat perhatian. Sebaliknya, kebijakan yang dikembangkan adalah sentralisasi dan penyeragaman ketatanegaraan di tingkat daerah. Hal itu dapat dilihat antara lain dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah<sup>16</sup> dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa<sup>17</sup> yang menyeragamkan struktur pemerintahan tanpa mempertimbangkan struktur masyarakat yang telah ada ada berjalan. Akibatnya, masyarakat harus mengikuti struktur dan norma bermasyarakat yang asing dan mungkin dalam beberapa hal kurang sesuai dengan tata nilai setempat. Hal itu menimbulkan ketegangan dan ketidakadilan yang tidak jarang mengarah pada konflik sosial.

Sejalan dengan kehadiran negara modern, kemandirian desa, kemampuan masyarakat desa mulai berkurang. Kondisi ini sangat kuat terlihat dalam pemerintahan Orde Baru yang berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa melakukan sentralisasi, birokratisasi, dan penyeragaman pemerintahan desa, tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan pemerintahan asli, Undang-Undang ini melakukan penyeragaman secara nasional. Spirit ini kemudian tercermin dalam hampir semua kebijakan pemerintahan pusat yang terkait dengan desa.

Bersamaan dengan munculnya gelombang reformasi, berkembang perlunya pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Oleh karena itu kebijakan mengalami perubahan dari sentralisasi menuju desentralisasi dan pembangunan berbasis pada kearifan lokal dengan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, termasuk hukum tata negara adat.

Dalam hal pemerintahan desa UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur dalam Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-

---

<sup>16</sup> Lembaran Negara RI Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3037.

<sup>17</sup> Lembaran Negara RI Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3153.



hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.” Maka dari itu, sejak kemerdekaan tahun 1945 berbagai peraturan perundang-undangan yang mengelola bentuk, susunan pemerintahan daerah dan juga meliputi pemerintahan desa, sebagai berikut:

1. UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
2. UU Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
3. UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan);
5. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) tentang DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah;
6. UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
7. UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja;
8. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
9. UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
10. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
11. UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah; dan
12. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Bab XI yang mengatur mengenai Desa, telah berhasil menyempurnakan berbagai aturan tentang Desa yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Namun dalam pelaksanaan selama beberapa tahun ini ternyata muncul beberapa lapis permasalahan yang perlu segera dicermati. Pertama, UU No 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah hanya menjalankan enam kewenangan, dan diluar keenam kewenangan itu menjadi kewenangan daerah.<sup>18</sup> Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU No. 32 Tahun 2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten,

<sup>18</sup> Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten yang diserahkan kepada Desa. Dalam arti sesungguhnya UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan keterbukaan bagi Pemerintah untuk melimpahkan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah dengan menugaskan sampai kepada tingkat pemerintahan desa.<sup>19</sup>

Sesungguhnya dalam upaya pengaturan tentang desa dan pemerintahannya perlu dipertegas bahwa sesuai dengan perkembangan desa sejak Indonesia merdeka (19 Agustus 1945) maka desa tidak semuanya harus diatur dalam asas rekognisi. Semestinya harus diberikan pembatasan dan pemetaan tentang bentuk dan fungsi desa serta cara pembentukannya sejak Indonesia merdeka. Sehingga dari pemetaan itu ditemukan kesimpulan bahwa suatu desa akan diterapkan padanya azas rekognisi atau juga azas desentralisasi yang didasarkan pada prinsip penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Maka azas rekognisi merupakan pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (otonomi komunitas).

Pengaturan desa yang sangat heterogen itu sendiri harus menghasilkan juga pola pengaturan yang sesuai dengan kebutuhan, dan tidak semua desa merupakan desa adat dan juga membutuhkan otonomi asli, namun desa yang sejatinya merupakan desa adat justru pemerintah harus menetapkan padanya azas rekognisi sebagai pengakuan pada fungsi sosial, adat yang telah hidup sejauh dahulu. Sejatinya pemerintah memiliki kewajiban menghidupkan kembali kesatuan masyarakat hukum dan memberikan kewenangan pengaturan *self-regulation government* kepada para pemangku adat setempat. Dengan juga menerapkan kembali kelembagaan adat sebagaimana adat istiadat setempat telah menetapkannya.

Secara budaya, jelas pada desa kita melihat, mengamati, dan mengkonstruksi artefak kebudayaan kita sebagai bangsa. Kerinduan atau kesadaran primordial kita sebagai bangsa Indonesia yang beradab sering ditumpukan pada nilai-nilai yang secara eksorik kita lekatkan kepada mereka (warga desa). Sehingga pemahaman kita tentang desa dibangun melalui suatu cara

---

<sup>19</sup> Pasal 10 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pandang konservatif yang sarat dengan penglihatan dikotomis dan eksotis. Semua premis yang dibangun tentang desa selalu mengarahkan mereka merupakan kesatuan masyarakat yang unik, sekaligus agung. Pandangan seperti ini jelas semakin mengkristalkan apa yang saat ini disebut sebagai keterbelakangan struktural karena selain dikonstruksi oleh cara pandang yang jelas salah, namun juga didesain sedemikian rupa oleh pandangan para ahli. Hal ini secara indah disebut sebagai "*delusion of grandeur*". "*Delusion of grandeur*" atau khayalan kemegahan telah menjauhkan kita dari upaya menyelesaikan kita dari upaya menyelesaikan kemiskinan secara kongkret.<sup>20</sup>

Dari berbagai uraian dalam latar belakang ini merupakan hal yang perlu dipertegas bagaimana bentuk atau pola pemerintahan pada desa adat mengatur desa sebagai bagian dari harmoni. Bahwa pada sisi lain selain desa adat juga ada desa administrasi dan desa otonom sebagai perwujudan semua segmentasi dalam pemerintahan daerah. Dengan berupaya menggali kembali aspek dalam pola kelembagaan pemerintahan desa adat maka akan dapat diproyeksikan rumusan kebijakan yang mampu untuk meningkatkan dan memberdayakan desa menjadi lumbung kesejahteraan dan demokrasi nasional. Dengan mengedepankan kepentingan pelestarian budaya dan kearifan lokal.

## 1.2 Pokok Permasalahan

Telah dijabarkan beberapa hal terkait pelaksanaan dan peraturan tentang pemerintahan desa, dengan segala kekurangan dan kelebihanannya. Oleh karena itu dalam penelitian hukum ini ada beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan, yaitu:

1. Bagaimanakah bentuk kebijakan pemerintahan desa dan desa adat di Indonesia?
2. Apakah pengaruh kebijakan nasional dibidang pemerintahan desa berpengaruh pada keberadaan/ eksistensi dan bentuk tata pemerintahan desa adat?

---

<sup>20</sup> Tantan Hermansah, *Ilusi Negara Rakyat: Desa Vs Negara Sebuah Pandangan Tentang Kebijakan Agraria di Indonesia*, (Makalah dipresentasikan dalam Forum Interseksi, Bandung: 7-9 Juli 2007).

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian hukum ini berusaha untuk menggali hal-hal yang memang sudah pernah berlaku pada masyarakat desa adat dan pemerintahan desa adat yakni dalam hal menelaah sistem tata lembaga, fungsi, pengaturan, pengelolaan, kedudukan, dan wewenang tersebut secara umum, bagaimana bentuk dan pola sistem itu, kemudian keberlakuannya dimasyarakat sampai dengan pada saat sekarang sistem desa banyak berubah, dan arah konsep pemerintahan desa pada masa yang akan datang. Selanjutnya dengan melihat pola dan keberlakuan sistem pemerintahan desa yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut pada saat ini maka dapat mengambil perbaikan terhadap upaya pembuatan peraturan perundang-undangan yang lebih baik pada saat yang akan datang. Sehingga keberagaman sistem pemerintahan desa adat dapat menjadi rekomendasi bagi pengambil kebijakan untuk menetapkan sistem pemerintahan desa yang lebih akomodatif bagi kearifan lokal dan keragaman masyarakat hukum adat sebagai bentuk kemajemukan sistem hukum adat dan pemerintahan desa di Indonesia. Adapun tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk:

1. Mengetahui secara yuridis, politis, dan historis, terkait pola dan sistem pemerintahan desa adat di Indonesia. Seperti apakah pemerintahan desa adat dapat berlangsung pada masanya baik karena diatur oleh perundang-undangan yang berlaku atau sesuai dengan kebiasaan pemerintahan desa adat, bagaimana para kepala desa memerintah dengan otonominya, dan apakah kewenangan dan tugas yang dimiliki oleh pemerintahan desa adat.
2. Merangkum berbagai pola tentang desa adat sehingga kedepan akankah pola tersebut dapat dijadikan proyeksi dan acuan untuk pengaturan tentang desa secara keseluruhan dengan memperhatikan corak keragamannya atau tidak.

### 1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi para pengambil kebijakan untuk menentukan *policy*, yang bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, akan upaya aktualisasi diri dan partisipasi dalam pembangunan. Serta penelitian ini mampu memberikan sumbangsih pemikiran bagi siapapun.

Dalam bidang akademis penelitian ini dapat menjadi sarana evaluasi, acuan, dan masukan bagi para akademisi. Juga merupakan penambah khasanah kelimuan hukum khususnya disiplin Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara, pemerintahan daerah, dan hukum adat yang selama ini dirasa sangat minim literatur yang membahas tentang disiplin ini secara bersama-sama.

Dari segi masyarakat desa sendiri, penelitian ini, oleh penulis berharap dapat menjadi upaya dalam melestarikan budaya dan adat masing-masing desa karena karakteristik yang khas pada tiap-tiap desa, yang pada saat ini dirasa sangat kurang sekali upaya untuk melestarikannya dari segi yuridis. Oleh karenanya semoga penelitian ini dapat menjadi acuan menambah khasanah pengetahuan tentang pemerintahan desa itu sendiri agar keanekaragaman di Indonesia lestari dan dapat merupakan rujukan bagi pengembangan sistem hukum nasional.

Bahwa penelitian hukum tentang bentuk pemerintahan desa adat di Indonesia masih sangat minim literaturinya, sehingga penulis memandang patut untuk melihat secara objektif dan mendalam terkait bentuk kelembagaan desa adat. Penelitian hukum ini diharapkan menjadi acuan baru dan spesifik bagi upaya penyediaan kebijakan baru tentang pemerintahan desa khususnya bentuk dan kelembagaan pemerintahan desa.

## **1.5 Kerangka Teori**

### **1.5.1 Hukum Adat**

'Hukum Adat' adalah suatu konsep yang sebenarnya baru dikonstruksi pada awal abad 20, bersamaan waktu dengan diambilnya arah kebijakan etis dalam tata pemerintahan Hindia Belanda. Istilah dan konsep hukum adat ini konon dicipta oleh Snouck-Hurgronje, untuk kemudian dipopulerkan oleh van Vollenhoven dan diimplementasi secara efektif oleh ter Haar pada tahun 1930an. Sebelum masa berpengaruhnya kaum etisi (yang mulai mencoba memahami dan memberikan apresiasi kepada prestasi kultural bangsa-bangsa pribumi di Nusantara) itu, tidaklah istilah dan konsep hukum adat itu dikenal dan diangkat dalam berbagai wacana. Sepanjang belahan akhir abad 19, yang diawali oleh kebijakan kolonial untuk mengembangkan tata hukum di negeri koloni ini secara disadari, istilah yang dipakai adalah '*de gebruiken, gewoonten and godsdienstige*



*instellingen der inlanders'* (kelaziman, kebiasaan dan lembaga-lembaga keagamaan orang-orang pribumi).<sup>21</sup>

Adalah kebijakan kolonial yang paling awal untuk mengingkari eksistensi '*de gebruiken, gewoonten en godsdienstige instellingen der inlanders'* itu sebagai hukum yang bisa difungsikan untuk mengintegrasikan organisasi kehidupan yang berskala atau berformat antar-lokal. Pengingkaran seperti itu lebih nyata lagi manakala pada waktu itu para pengambil kebijakan dan pemegang tampuk pemerintahan mengkonsepkan hukum sebagai *lege* alias hukum perundang-undangan yang mempunyai bentuk yang positif tertulis. Mengidentifikasi 'hukum' sebagai 'hukum perundang-undangan', para pejabat pemerintahan telah tergerak untuk memberlakukan hukum tertulis (yang sebenarnya diperuntukkan golongan penduduk Eropa) juga untuk golongan penduduk lainnya, juga untuk yang pribumi.<sup>22</sup>

Kebijakan unifikasi hukum – yang pada waktu itu disebut kebijakan *eenheidsbeginsel* – ditinggalkan setelah terjadinya perdebatan yang berlangsung lebih dari satu dasawarsa lamanya. Akan tetapi, ditinggalkannya kebijakan seperti itu bukanlah karena alasan-alasan yang prinsipil, melainkan karena tiadanya kecukupan dana untuk membangun sistem hukum kolonial yang berlaku untuk semua golongan penduduk itu. Kebijakan unifikasi atas dasar kebijakan 'hukum Eropa untuk semua golongan penduduk' dihidupkan kembali pada awal abad 20, sejalan dengan upaya penguasa kolonial untuk membangun sistem bisnis (agribisnis di Jawa, pertambangan di luar Jawa, dan transportasi darat dan laut di seluruh negeri). Pada saat itu pulalah, bersamaan waktu pula dengan mulai maraknya perhatian dan respek kaum orientalis kepada kultur pribumi, bangkit perlawanan terhadap upaya menghidupkan kembali kebijakan *eenheidsbeginsel*.<sup>23</sup>

Van Vollenhoven percaya bahwa hukum perundang-undangan itu akan lebih fungsional untuk menata kehidupan suatu negeri yang akan dikelola berdasarkan prinsip-prinsip negara modern. Menjelang terealisasinya kebijakan

<sup>21</sup> Soetandyo Wignjosebroto, *Eksistensi Hukum Adat: Konseptualisasi, Politik Hukum Dan Pengembangan Pemikiran Hukum Sebagai Upaya Perlindungan Hak-Hak Rakyat Yang Asasi*, hlm. 1.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 1.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

desentralisasi yang secara bertahap hendak menjadikan Tanah Hindia suatu negeri dengan badan pemerintahan yang berkewenangan mengurus kepentingan dan anggaran belanjanya sendiri (*een zelfbestuur*), modernisasi sistem hukum menurut model Eropa memang diperlukan. Walaupun demikian, sesungguhnya yang ditentang oleh van Vollenhoven bukanlah niat untuk memodernisasi dan memformalisasi tatanan hukum di Tanah Hindia ini itu sendiri. Yang ditentang olehnya adalah niat pemerintah kolonial untuk menjadikan substansi hukum Barat sebagai materi hukum perundang-undangan yang akan diberlakukan di dan untuk suatu negeri yang mayoritas penduduknya telah mempunyai hukumnya sendiri.<sup>24</sup>

Istilah “Hukum Adat” dikemukakan pertama kalinya oleh Prof. Dr. Cristian Snouck Hurgronje dalam bukunya yang berjudul “De Acheers” (orang-orang Aceh), yang kemudian diikuti oleh Prof. Mr. Cornelis van Vollen Hoven dalam bukunya yang berjudul “Het Adat Recht van Nederland Indie”. Dengan adanya istilah ini, maka Pemerintah Kolonial Belanda pada akhir tahun 1929 mulai menggunakan secara resmi dalam peraturan perundang-undangan Belanda. Istilah hukum adat sebenarnya tidak dikenal di dalam masyarakat, dan masyarakat hanya mengenal kata “adat” atau kebiasaan. Adat Recht yang diterjemahkan menjadi Hukum Adat dapatkah dialihkan menjadi Hukum Kebiasaan.<sup>25</sup>

Van Dijk tidak menyetujui istilah hukum kebiasaan sebagai terjemahan dari adat recht untuk menggantikan hukum adata dengan alasan: “Tidaklah tepat menerjemahkan adat recht menjadi hukum kebiasaan untuk menggantikan hukum adat, karena yang dimaksud dengan hukum kebiasaan adalah kompleks peraturan hukum yang timbul karena kebiasaan, artinya karena telah demikian lamanya orang biasa bertingkah laku menurut suatu cara tertentu sehingga timbulah suatu peraturan kelakuan yang diterima dan juga diinginkan oleh masyarakat, sedangkan apabila orang mencari sumber yang nyata dari mana peraturan itu berasal, maka hampir senantiasa akan dikemukakan suatu alat perlengkapan masyarakat tertentu dalam lingkungan besar atau kecil sebagai pangkalnya. Hukum adat pada dasarnya merupakan sebagian dari adat istiadat masyarakat.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 1-2.

<sup>25</sup> Bewa Ragawino, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat Indonesia*, (FISIP: Univesitas Padjajaran), hlm. 2-3.

Adat-istiadat mencakup konsep yang luas. Sehubungan dengan itu dalam penelaahan hukum adat harus dibedakan antara adat-istiadat (non-hukum) dengan hukum adat, walaupun keduanya sulit sekali untuk dibedakan karena keduanya erat sekali kaitannya.<sup>26</sup>

Oleh karena itu, beberapa orang sarjana, memberikan pendapatnya terkait definisi hukum adat, yakni:<sup>27</sup>

1. Prof. Mr. B. Terhaar Bzn. Hukum adat adalah keseluruhan peraturan yang menjelma dalam keputusan-keputusan dari kepala-kepala adat dan berlaku secara spontan dalam masyarakat. Terhaar terkenal dengan teori "Keputusan" artinya bahwa untuk melihat apakah sesuatu adat-istiadat itu sudah merupakan hukum adat, maka perlu melihat dari sikap penguasa masyarakat hukum terhadap sipelanggar peraturan adat-istiadat. Apabila penguasa menjatuhkan putusan hukuman terhadap sipelanggar maka adat-istiadat itu sudah merupakan hukum adat.
2. Prof. Mr. Cornelis van Vollen Hoven Hukum adat adalah keseluruhan aturan tingkah laku masyarakat yang berlaku dan mempunyai sanksi dan belum dikodifikasikan.
3. Dr. Sukanto, S.H., Hukum adat adalah kompleks adat-adat yang pada umumnya tidak dikitabkan, tidak dikodifikasikan dan bersifat paksaan, mempunyai sanksi jadi mempunyai akibat hukum.
4. Prof. Dr. Soepomo, S.H., Hukum adat adalah hukum tidak tertulis didalam peraturan tidak tertulis, meliputi peraturan-peraturan hidup yang meskipun tidak ditetapkan oleh yang berwajib tetapi ditaati dan didukung oleh rakyat berdasarkan atas keyakinan bahwasanya peraturan-peraturan tersebut mempunyai kekuatan hukum.

Dari berbagai acuan dapat diambil kesimpulan bahwa hukum adat merupakan hukum yang hidup dan berkembang ditengah masyarakat, dan ditaati oleh tiap anggota masyarakatnya itu sendiri, namun sebagaimana hukum adat lebih menekankan hukum yang tidak terkodifikasi, dan lebih mengandalkan ungkapan dalam lisan para penegak hukum adat. Hal ini terjadi karena sifat hukum

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 4-5.



adat yang lebih ditekankan pada musyawarah dan mufakat antara pemangku adat di masing-masing masyarakat hukum adat. Sehingga apabila dilihat terkait kepastian hukum, maka secara positifistik, hukum adat tidak terkodifikasi.

Selanjutnya, Tata Negara Adat dapat disimpulkan sementara sebagai aturan dalam pemerintahan pada wilayah masyarakat hukum adat tertentu, yang mengatur tentang pola dan bagaimana jalannya pemerintahan masyarakat hukum adat. Pola dan bentuk kelembagaan desa adat menjadi menarik karena beragamnya bentuk dan peristilahan yang meliputinya serta kebudayaan yang melatarbelakanginya. Sehingga perlu dilihat dengan seksama bentuk pemerintahan adat yang dapat disesuaikan dengan kepentingan nasional.

### **1.5.2 Pemerintahan Desa**

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari system penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Negara bangsa ini terbentuk. Struktur social sejenis desa, masyarakat adat, dan lain sebagainya telah menjadi institusi social yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkret.<sup>28</sup>

## **1.6 Metodologi Penelitian**

### **1.6.1 Tipe Penelitian**

Sebagaimana telah disampaikan pada bagian latar belakang bahwa obyek penelitian ini ialah hukum pemerintahan desa. Sedangkan ruang lingkup

---

<sup>28</sup> HAW. Widjaja, *Op. Cit.*, hlm. 3-4.

pembahasan penelitian ini dibatasi dan difokuskan pada bentuk kelembagaan pemerintahan desa adat dan dalam prespektif desa adat untuk terwujud suatu kebijakan nasional dalam pengelolaan dan penentuan model kelembagaan desa digali dari pemerintahan desa adat yang pernah ada atau yang masih hidup. Serta melihat polarisasi model desa adat sehingga dapat dijadikan acuan untuk regulasi tentang desa. Oleh karena itu, penelitian hukum ini berupa penelitian yuridis normatif. Adapun pertimbangannya bahwa penelitian ini menitikberatkan terhadap analisis sistem hukum, sejarah hukum, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang objek penelitian. Yang mana hukum dimaksud adalah hukum bentuk kelembagaan pemerintahan desa adat.

### 1.6.2 Data

Dalam penelitian hukum ini akan menggunakan data sekunder untuk melakukan analisis terhadap berbagai permasalahan yang timbul. Terhadap data sekunder tersebut diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan (*library research*) baik di perpustakaan atau pada media on-line seperti internet. Studi kepustakaan bertujuan untuk mengumpulkan berbagai macam bahan hukum, untuk melakukan analisis terhadap permasalahan. Dalam penelitian ini akan menggunakan bahan hukum yang berupa:

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari UUD NRI 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, selanjutnya berupa bahan hukum yang tidak dikodivikasikan (hukum adat);
- b. Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian, buku, jurnal, makalah pendapat para sarjana; dan
- c. Bahan hukum tersier, yang terdiri dari kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

### 1.6.3 Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat Deskriptif Analitis dengan cara pendekatan kualitatif,<sup>29</sup> yaitu menggambarkan peraturan

---

<sup>29</sup> Pendekatan kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Dengan demikian, maka dengan mempergunakan metode kualitatif, seorang peneliti terutama bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang ditelitinya. Sedangkan pendekatan kuantitatif pada dasarnya berarti, penyorotan terhadap masalah serta usaha pemecahannya, yang dilakukan dengan upaya-upaya yang banyak didasarkan pada pengukuran

perundang-undangan yang berlaku kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diangkat. Dengan spesifikasi ini berarti peneliti berusaha memberikan data yang lengkap tentang suatu keadaan.

Deskriptif yaitu menggambarkan mengenai sesuatu yang berhubungan dengan obyek penelitian berdasarkan kenyataan yang ada, dilaksanakan secara sistematis, kronologis, dan berdasarkan kaidah ilmiah. Sedangkan analisis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan dan memberi masukan dengan mengaitkan obyek yang diteliti. Dengan menggunakan sifat-sifat dan hukum yang berkembang dalam masyarakat sehingga sebab permasalahan dapat ditemukan.

#### 1.6.4 Sistematika Penelitian

Pembahasan penelitian hukum ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**Bab I**, merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang penelitian yang merupakan alasan dilakukannya penelitian hukum ini. Permasalahan akan dianalisis berdasarkan kerangka teoritis. Kerangka ini penting karena adanya hubungan antara konsep dalam berbagai data sekunder dan hubungannya dalam masyarakat. Untuk melakukan penelitian diperlukan suatu metodologi yang merupakan cara yang ditempuh dalam penelitian sesuai dengan tujuan penelitian.

**Bab II**, pada bab ini akan membahas tentang berbagai teori tentang budaya, hukum adat, desa adat, dan pemerintahan desa baik kelembagaan dan sifat kepemimpinannya. Sehingga memebrikan gambaran yang utuh tentang esensi pemerintahan desa yang asli sebagaimana telah telah pernah berlaku di Indonesia.

**Bab III**, pada bab ini akan dibahas tentang tinjauan umum terhadap aspek hukum pemerintahan desa, kelembagaan desa, dan bagaimana negara mengatur tentang tentang keberadaan hukum pemerintahan desa adat tersebut. Dalam bab ini juga akan membahas tentang sejarah perkembangan bentuk dan kelembagaan

---

yang memecahkan obyek penelitian ke dalam unsur-unsur tertentu, untuk kemudian ditarik suatu generalisasi yang seluas mungkin ruang lingkupnya. Lihat, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 32.

desa adat sebelum Indonesia merdeka, masa kerajaan-kerajaan nusantara sampai penjajahan Belanda, sampai dengan era lahirnya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Serta konseptualisasi bentuk-bentuk pemerintahan desa adat yang berlaku, dan yang diakui oleh negara. Serta diakhiri dengan melakukan perbandingan terhadap berbagai kebijakan tentang pemerintahan desa.

**Bab IV**, membahas pengaruh dari konsep, pola, dan sistem tata pemerintahan desa dan peraturan tentang desa disesuaikan dengan kondisi actual dan pada masa yang akan datang. Dalam bab ini akan dirumuskan bagaimana sekarang, konsep dan pola kelembagaan desa adat diuraikan untuk dianalisis kesesuaiannya dengan kebutuhan masyarakat, dan aturan hukum pemerintahan daerah untuk menjalankan pola pemerintahan desa adat. Akankah terdapat kemungkinan akan terwujudnya kembali pola-pola kelembagaan desa adat tersebut dimasa sekarang dengan dasar kebijakan dari pemerintah atau pemerintah daerah. Segala yang berkaitan dengan pemerintahan desa adat dan otonomi desa akan diuraikan dalam bab ini, dan akan dijadikan sebagai komparasi dan penyesuaian terhadap kaidah-kaidah yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya.

**Bab V**, merupakan bab penutup, terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan hal-hal yang ditemukan dari hasil penelitian setelah dianalisis dengan kerangka teoritis yang dipergunakan. Sedangkan saran merupakan pemikiran yang diajukan sebagai pemecahan yang ada.

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Hukum Adat Sebagai Produk Kebudayaan

##### 2.1.1 Aspek-Aspek Kebudayaan

Sebagai sebuah awalan dalam penelitian hukum ini perlu disampaikan satu hal terkait pandangan Soerjono Soekanto, seorang sarjana hukum bidang sosiologi hukum. Dalam buku *Hukum Adat Indonesia* bersama Soleman B. Taneko menyampaikan bahwa: Apabila hendak dibicarakan gejala hukum dengan segala aspeknya, maka mau tidak mau harus juga disinggung perihal masyarakat yang menjadi wadah dari hukum tersebut. Hukum adalah masyarakat juga, yang ditelaah dari suatu sudut tertentu, sebagaimana juga halnya dengan politik, ekonomi, dan lain sebagainya. Apabila hendak mengkaji hukum secara menyeluruh maka peranan dan masyarakat menjadi penting. Sehingga dapat dikatakan bahwa pendekatan dalam kajian hukum akan lebih banyak diterapkan yakni dengan pendekatan interdisipliner. Yakni masalah-masalah hukum tidak dipecahkan hanya dengan ilmu hukum semata namun ditelaah dengan melibatkan dari berbagai sudut ilmu-ilmu sosial lainnya.<sup>1</sup>

Oleh karena hukum merupakan masyarakat itu pula maka perlu untuk ditelaah apakah yang dimaksud dengan masyarakat. Dalam memberikan gambaran tentang masyarakat tersebut maka adalah beberapa pandangan ahli.

1. *A society is a people leading an integrated life by means of the culture.*<sup>2</sup>
2. *A society is a large, continuing, organized group of people; it is the fundamental large-scale human group.*<sup>3</sup>
3. *A society is the type of social system which contains within itself all the essential prerequisites for its maintenance as a self subsistent system.*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat pada Suryono Sukanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 1-2.

<sup>2</sup> E. Hiller dalam *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>3</sup> R. Thomlinson dalam *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>4</sup> T. Parson dan E. Shils dalam *Ibid.*, hlm. 2.



4. Masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama, yang menghasilkan kebudayaan.<sup>5</sup>

Dari beberapa definisi diatas dapat ditarik garis utama bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adalah orang per orang yang hidup dalam suatu perkumpulan yang terintegrasi dan terorganisasi dengan baik dalam skala besar atau kecil yang mana mereka hidup dengan tatanan kebudayaannya masing-masing.

Selanjutnya untuk memudahkan mengidentifikasi masyarakat perlu ditetapkan seperti apakah unsur-unsur dari masyarakat tersebut. Ini penting agar memiliki kesamaan dalam memandang masyarakat tersebut. Adapun beberapa unsur dari masyarakat yakni:<sup>6</sup>

1. Manusia yang hidup bersama.
2. Bercampur untuk waktu yang cukup lama.
3. Mereka sadar bahwa mereka merupakan satu kesatuan.
4. Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama.

Dalam berbagai literatur ilmu sosial manusia yang hidup bersama tidak memiliki patokan jumlah atau kuantitasnya. Namun secara teoritis jumlah yang dapat dikatakan manusia yang hidup bersama adalah minimal dua orang sampai dengan jumlah yang sebanyak-banyaknya. Selanjutnya manusia yang hidup bersama tersebut bercampur dalam waktu yang relatif lama. Dalam waktu yang relatif lama mereka saling bergaul, sebagai akibatnya maka timbullah sistem komunikasi atau cara-cara berkomunikasi yang disepakati secara bersama. Selain komunikasi tersebut juga menimbulkan penciptaan aturan-aturan disekitar mereka dengan tujuan mengatur dan menata tata kehidupan anggota masyarakat itu atau kelompok mereka secara keseluruhan. Dengan adanya aturan dalam kehidupan bersama dalam masyarakat tersebut selanjutnya menghasilkan kesadaran dalam tiap-tiap anggota masyarakat bahwa mereka merupakan satu kesatuan dan wajib menaati segala aturan yang diciptakan untuk kebaikan bersama. Aturan yang ditaati oleh kelompok masyarakat tersebut menandakan adanya sistem kehidupan

---

<sup>5</sup> Selo Soemardjan dalam Suryono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 24.

<sup>6</sup> Suryono Soekanto dalam *Ibid.*, hlm. 24-25.

diantara mereka sehingga bagi masyarakat tersebut telah menghasilkan kebudayaan. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa kebudayaan bersumber dari sistem sosial atau kebudayaan lahir dari adanya sistem sosial yang dilaksanakan oleh masyarakat.

Pengertian kebudayaan sesungguhnya sangat luas cakupannya. Kata kebudayaan berasal dari bahasa Sanskerta yakni *buddayah* yang merupakan bentuk jamak dari kata *buddhi* yang artinya budi atau akal. Dengan pengertian itu maka kebudayaan dari dasar katanya berarti “hal-hal yang bersangkutan dengan budi atau akal”.<sup>7</sup> Mengenai kebudayaan seorang antropolog menerjemahkan definisi tentang kebudayaan yang disampaikan oleh E. B. Tylor yakni:<sup>8</sup>

*Kebudayaan adalah kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat dan lain kemampuan-kemampuan serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan oleh manusia sebagai anggota masyarakat.*

Oleh sarjana Indonesia juga mencoba memberikan rumusan tentang kebudayaan, Selo Soemardjand dan Soelaeman Somardi<sup>9</sup> menyebutkan:

*Kebudayaan sebagai semua hasil karya, rasa, dan cipta masyarakat. Karya masyarakat menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan atau kebudayaan jasmaniah (material culture) yang diperlukan oleh manusia untuk menguasai alam sekitarnya, agar kekuatan serta hasilnya dapat diabdikan untuk keperluan manusia.*

Kebudayaan dan masyarakat merupakan dua entitas yang saling bertautan dan tidak dapat dipisahkan. Merupakan bagian dari yang satu dan satu lagi tidak dapat dipisahkan dengan lainnya. Masyarakat tanpa budaya merupakan masyarakat tanpa tata kelola kehidupan sedangkan budaya tanpa masyarakat dapat dikatakan hanya sebagai ide tanpa implementasi sehingga sebagai ide hanya menjadi ungkapan tanpa makna. Masyarakat merupakan orang atau sekumpulan orang yang hidup bersama (komunal) dan bergerak menghasilkan budaya.

<sup>7</sup> Koentjaraningrat, dalam *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>9</sup> Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, dalam *Ibid.*, hlm. 173.

Masyarakat dan kebudayaan itu merupakan suatu proses dari suatu sistem sosial. Sistem sosial tersebut digambarkan oleh Hugo of Reading<sup>10</sup> yakni: sistem sosial sebagai *a set of integrated elements*; dan *a set of independent variables*. Dengan kata lain sistem sosial merupakan suatu tatanan komponen atau elemen yang terintegrasi dan sebagai suatu tatanan yang variabelnya independen atau tidak dipengaruhi oleh kekuatan lain yang berasal dari luar kelompoknya.

Sistem sosial dapat digambarkan sebagai:<sup>11</sup>

1. *A system of social elements*; dan
2. *The totality of the relationships of the involved individuals and groups*.

Sistem sosial tersebut merupakan suatu sistem yang terdapat dalam elemen-elemen sosial atau kemasyarakatan dan secara totalitas merupakan suatu cara pertautan antara individu dan kelompoknya. Proses pertautan atau pertemuan atau interaksi yang dilakukan antara dua individu atau lebih lambat laun menghasilkan berbagai kesepakatan untuk melakukan sesuatu sehingga dari kesepakatan tersebut muncul sistem sosial dalam upaya mewujudkan kesepakatan itu. Bentuk yang umum dari sistem dan proses sosial adalah interaksi sosial, dan ini merupakan prasyarat utama dalam aktivitas sosial. Interaksi sosial merupakan hubungan-hubungan sosial yang dinamis yang menyangkut hubungan antara orang-orang perorangan, antara kelompok manusia, maupun antara orang perorangan dengan kelompok manusia.<sup>12</sup>

Interaksi sosial yang dilakukan secara berulang-ulang menurut pola yang sama, dan bertahan selama jangka waktu yang relatif lama, maka terjadilah hubungan sosial (*social relations*). Selanjutnya hubungan-hubungan sosial tersebut dilakukan secara sistematis dan menurut kaidah-kaidah tertentu, maka terjadilah apa yang disebut dengan sistem sosial. Maka dari itu sistem sosial menunjuk pada suatu kesempurnaan rangkaian yang menyangkut hubungan antar manusia dan kelompok yang tercakup dalam interaksi sosial yang mana setiap manusia memiliki apa-apa yang disebut dengan perilaku atau kebiasaan (*behavior*).

<sup>10</sup> Hugo of Reading dalam Suryono Sukanto dan Soleman B. Taneko, *Op cit.*, hlm. 3.

<sup>11</sup> Lihat dalam *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>12</sup> lihat dalam Suryono Soekanto, *Ibid.*, hlm. 61.



*Behavior* adalah suatu totalitas dari gerak motoris, persepsi, dan fungsi kognitif dari manusia dengan salah satu unsur dari perilaku adalah gerak sosial (*social action/ social mobility*) yakni gerak yang terikat oleh empat syarat:<sup>13</sup>

1. diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu;
2. terjadi pada situasi tertentu;
3. diatur oleh kaidah tertentu; dan
4. terdorong oleh motivasi-motivasi tertentu.

Keempat syarat dalam gerak sosial diatas apabila hendak diuraikan akan merujuk pada dua unsur yakni adanya gerakan itu sendiri dan selanjutnya adanya pola gerak yang diatur oleh kelompok sosial yang melakukan gerak sosial. Unsur ini tetap merujuk pada pola sifat-sifat hubungan antara individu dalam kelompok dan hubungan antara individu dengan kelompok-kelompoknya. Setiap gerak sosial merupakan suatu sistem yang mencakup subsistem-subsistem tertentu yakni:<sup>14</sup>

- a. sub-sistem budaya;
- b. sub-sistem sosial;
- c. sub-sistem kepribadian; dan
- d. sub-sistem organisme perilaku.

Sub sistem budaya merupakan susunan unsur yang berisikan dasar-dasar hakiki dari masyarakat yakni nilai-nilai. Selanjutnya sub sistem sosial merupakan pedoman-pedoman, bagaimana manusia sepantasnya berperilaku atas dasar nilai-nilai. Begitu juga dengan sub sistem kepribadian berisikan sikap atau kecendrungan-kecendrungan untuk bertingkah laku atas dasar nilai-nilai. Pada akhirnya sub sistem organisme perilaku merupakan perilaku nyata dari manusia. Dengan berbagai sub sistem-sub sistem yang ada pada hakikatnya merupakan tindakan atau gerak manusia atau gerak sosial yang menjadi suatu hirarki pengaturan atau *cybernetic order*, yang artinya setiap sub sistem yang berada diatas merupakan pengawas atau pengarah bagi sub sistem dibawahnya. Sehingga keempat sub sistem diatas dapat dikatakan bahwa terdapat hirarkis yang

<sup>13</sup> Lihat Suryono Sukanto dan Soleman B. Taneko, *Op. Cit*, hlm. 6.

<sup>14</sup> A.M.M. Hoogvelt, dalam *Ibid.*, hlm. 6.

menunjukkan bahwa sub sistem budaya merupakan sub sistem dengan posisi yang paling tinggi dan berfungsi sebagai pengawas terhadap tiga sub sistem yang lain.

Oleh karena sub sistem budaya dari pengertian diatas merupakan sub sistem dengan posisi yang paling atas, maka bersama ini akan dijabarkan beberapa hal tentang sub sistem budaya yang merupakan susunan unsur yang berisikan dasar-dasar hakiki dari masyarakat yakni nilai-nilai. Oleh Melville J. Herskovits merumuskan bahwa unsur pokok kebudayaan terdiri dari: alat-alat teknologi; sistem ekonomi; keluarga; dan kekuasaan politik. Senada dengan pendapat Melville J. Herskovits, oleh Bronislaw Malinowski menyebutkan unsur-unsur pokok kebudayaan sebagai berikut:

1. sistem norma yang memungkinkan kerja sama antara para anggota masyarakat di dalam upaya menguasai alam sekitar;
2. organisasi ekonomi;
3. alat-alat dan lembaga atau petugas pendidikan (termasuk keluarga); dan
4. organisasi kekuatan.

Oleh karena itu sub sistem budaya yang bersumber dari nilai-nilai itu akan selalu mewujudkan nilai-nilai yang dimaksudkan oleh masyarakat penganutnya kedalam unsur-unsur pokok kebudayaan. Sehingga semua nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat akan terpancar pada unsur pokok kebudayaan yang mereka ciptakan. Dan sub sistem budaya memainkan peranan sebagai pengawas nilai-nilai kemasyarakatan.

### **2.1.2 Keterkaitan Antara Kebudayaan dan Hukum Adat**

Peranan pengawasan terhadap nilai-nilai masyarakat sesungguhnya dilakukan melalui mekanisme hukum. Dalam konteks ini adalah hukum adat sebagai hukum yang tumbuh dan berkembang ditengah masyarakat. Selanjutnya hukum adat ini melakukan peranannya sebagai penata dalam tingkah polah anggotanya dalam bermasyarakat.

Suatu masyarakat yang membutuhkan ketertiban dalam kelompoknya maka disana hukum adat tumbuh, dianut dan dipertahankan sebagai peraturan penjaga tata tertib dan norma yang telah disepakati bersama agar keharmonisan dalam kehidupan keseharian kelompok masyarakat tersebut tercipta dan

menjauhkan mereka dari bencana yang mengancam. Sebagaimana ketertiban tersebut dipertahankan dan dilindungi dengan hukum adat karena bersifat batiniah maupun jasmaniah. Dengan itu hukum adat senantiasa tumbuh dari suatu kebutuhan hidup yang keseluruhannya merupakan kebudayaan masyarakat hukum adat itu berlaku.

Menurut Koentjaraningrat, kebudayaan itu memiliki paling sedikit tiga wujud, yaitu:<sup>15</sup>

1. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan-peraturan, dan sebagainya (wujud ideal).
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat (wujud sistem sosial).
3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya (wujud fisik).

Hukum Adat termasuk bagian wujud ideal dari kebudayaan, menurut hasil penelitian van Vollenhoven. Cicero (106-43 SM) menyatakan "ubi societas, ibi ius" yang berarti dimana ada masyarakat di sana ada hukum (adat). Ini merupakan kenyataan umum. Hukum yang berlaku dalam masyarakat mencerminkan cara berpikir masyarakat tersebut. Tiap masyarakat mempunyai kebudayaan sendiri dengan corak dan sifat sendiri, hukum dari masing-masing masyarakat mempunyai corak dan sifat yang berlainan mengikuti jiwa/ semangat rakyat (*volksgeist*). Menurut Von Savigny hukum mengikuti *volksgeist* dari masyarakat tempat hukum (adat) itu berlaku.<sup>16</sup>

Hukum Adat itu senantiasa tumbuh dari suatu kebutuhan hidup yang nyata, cara hidup dan pandangan hidup yang keseluruhannya merupakan kebudayaan masyarakat tempat hukum adat itu berlaku. Suatu hal yang total, manakala suatu hukum dipaksakan berlaku pada suatu masyarakat yang tidak sesuai dengan rasa keadilan dan bertentangan dengan kemauan orang terbanyak masyarakat yang bersangkutan, singkatnya bertentangan dengan kebudayaan masyarakat yang bersangkutan, maka hukum itu akan mendapat tantangan dari masyarakat itu, atau tidak diikuti oleh mereka.

<sup>15</sup>Melani Rahayuningsih, *Hukum Adat*, <http://melanirahayuningsih.wordpress.com/2011/04/17/hukum-adat/>, diakses pada tanggal 14 Nov 2011.

<sup>16</sup> Lihat Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat*, (Jakarta: Pradya Paramita, 1991), hlm. 48.

Oleh sebab itu, dalam meninjau Hukum Adat Indonesia tidak bisa lepas dari *volksgeist* masyarakat, dari suatu cara berfikir yang khas orang Indonesia yang terjelma dalam hukum adat. Singkatnya, untuk mengerti benar-benar hukum adat itu sebagai penjelmaan kepribadian Indonesia, maka perlu diketahui struktur berpikir, corak dan sifat masyarakat Indonesia khususnya yang berhubungan dengan bidang hukum.

Bushar Muhammad menyebutkan bahwa “hukum adat merupakan suatu segi kebudayaan Indonesia sehingga merupakan pancaran dari jiwa dan struktur masyarakat Indonesia”.<sup>17</sup> Dilain pihak untuk membuktikan bahwa hukum adat merupakan produk kebudayaan F. D Holleman, guru besar hukum adat di Leiden, menyimpulkan bahwa terdapat 4 sifat hukum adat Indonesia sebagai hasil dari kebudayaan, yakni: *pertama*, sifat religio magis, *kedua*, sifat komunal, *ketiga*, sifat kontan, dan *keempat*, sifat kongkrit.<sup>18</sup>

*Religio magis* merupakan perpaduan beberapa unsur dan sifat seperti prelogis, animisme, pantangan, ilmu gaib, dll. Pikiran religio magis memiliki unsur seperti:<sup>19</sup> Kepercayaan kepada mahluk halus, roh yang menempati seluruh alam semesta serta gejala alam; Kepercayaan kepada kekuatan sakti yang meliputi seluruh alam; Adanya anggapan bahwa kekuatan sakti yang pasif dapat dipergunakan sebagai kekuatan gaib dalam berbagai perbuatan-perbuatan ilmu gaib; dan Anggapan bahwa kelebihan kekuatan sakti dalam alam menyebabkan keadaan krisis, menyebabkan timbulnya berbagai bahaya gaib yang hanya dapat dihindari dengan berbagai macam pantangan dan sesajian.

Dengan konsep *religio magis* tersebut sesungguhnya dasar berpikir masyarakat Indonesia adalah segala tindakan selalu didorong oleh adanya kepercayaan pada hal-hal yang bersifat magis yang menghuni atau menguasai seluruh alam. Sehingga tujuan adanya kepercayaan magis itu adalah untuk menjaga keseimbangan. Apabila terdapat pelanggaran terhadap keseimbangan tersebut maka tindakan magis pulalah yang digunakan untuk mengembalikan keseimbangan tersebut.

<sup>17</sup> Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat*, (Jakarta: Pradya Paramita, 1991), hlm. 51-52.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

<sup>19</sup> Koentjaraningrat, dalam *Ibid.*, hlm. 52-53.

Cara berfikir religio magis ini dalam hukum adat dan kebudayaan merupakan suatu corak khas dari masyarakat yang masih hidup sangat terpencil atau hidup sehari-harinya sangat tergantung pada tanah atau alam. Akhirnya corak ini lebih mementingkan keseluruhan, kebersamaan, atau komunal dan lebih mengutamakan kepentingan bersama daripada kepentingan perseorangan. Dalam hal pengambilan keputusan dan tekanan dalam hukum adat terletak dalam tangan komunal seperti desa dan masyarakat adat. Maka titik kekuatan dalam menentukan segala kebijakan diserahkan pada keputusan komunal, yang berarti kepentingan individu dalam hukum adat selalu diimbangi oleh kepentingan umum, sehingga hak individu diimbangi juga dengan hak umum.<sup>20</sup>

Selanjutnya sifat kontan yang berarti "tunai" mengandung pengertian bahwa dengan suatu perbuatan nyata, suatu perbuatan simbolis atau pengucapan, tindakan hukum yang dimaksudkan telah selesai seketika itu juga, dengan serentak bersamaan waktunya tatkala berbuat atau mengucapkan yang diharuskan oleh adat. Perbuatan hukum yang dimaksud yang telah selesai seketika adalah suatu perbuatan hukum yang berdiri sendiri. Contohnya adalah jual lepas, perkawinan jujur, melepaskan hak atas tanah, dll.

Sifat hukum selanjutnya adalah konkrit yang berarti bahwa dalam berpikir selalu diusahakan dalam transformasi kebentuk materil (berbentuk kebendaan) dan diberi tanda baik berupa langsung maupun tidak langsung menyerupai objek yang dikehendaki (simbol, benda magis, dll). Salah satu contoh adalah balas dendam terhadap seseorang dengan menggunakan patung, boneka atau benda lalu benda tersebut dibakar, dipancung yang dimaksudkan bahwa perbuatan secara visual terhadap seseorang dengan menyerupai objek yang dikehendaki.<sup>21</sup>

Oleh karena masyarakat Indonesia masih memiliki 4 sifat kebudayaan sebagaimana disebutkan, maka tidak jauh berbeda bahwa hukum adat Indonesia memiliki bentuk yang sama dengan 4 sifat tadi, yang pada akhirnya bertujuan untuk menciptakan keseimbangan tadi. Disinilah letak keterkaitan antara hukum adat dan kebudayaan, yang mana hukum adat tersebut merupakan salah satu hasil dari proses kebudayaan yang dijadikan oleh masyarakat penganutnya sebagai

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 55.



acuan dalam bertingkah laku sehari-hari dan menjadi nilai yang tertanam selanjutnya pada keturunan masyarakat tersebut.

Keterkaitan antara kebudayaan, adat, dan masyarakat yang mengatur kehidupannya dengan hukum-hukum kebiasaan kelompoknya. Dilihat dari perkembangan kehidupan kemasyarakatan yang bersumber dari perilaku yang ajeg dan dilakukan oleh orang-perorang lantas menjadi perilaku pribadi. Lantas perilaku pribadi ditiru atau diadopsi oleh sekelompok masyarakat dan dijadikan kaidah dalam pelaksanaan kehidupan mereka maka secara sederhana dapat dikatakan hal tersebut merupakan adat sekelompok masyarakat.

## 2.2 Hukum Adat dan Desa Adat

### 2.2.1 Pengertian Hukum Adat

Istilah “hukum adat” adalah terjemahan dari istilah dalam bahasa Belanda “adatrecht”. Snouck Hurgronje adalah orang yang pertama yang memakai istilah “adatrecht”<sup>22</sup>. Istilah “adatrecht” kemudian dikutip dan dipakai (dipopulerkan) oleh Cornelis van Vollenhoven sebagai istilah teknis-yuridis dan sebagai ilmu pengetahuan.<sup>23</sup> Sebelum hukum adat menggunakan istilah “adatrecht” hal ini dinyatakan dengan memakai berbagai istilah seperti tercantum dalam beberapa perundang-undangan, seperti: “godsdientige wetten, volkinstellingen en gerbuiken” (dalam Pasal 11 AB)<sup>24</sup>, “godsdienstige wetten, instellingen en gerbuiken” (Pasal 75 ayat 3 redaksi lama RR 1854)<sup>25</sup>, “instellingen des volks” (Pasal 128 ayat 4 IS)<sup>26</sup>, kemudian kata “godsdienstige wetten en oude

<sup>22</sup> Istilah adatrecht pertama muncul dalam buku C. Snouck Hurgronje berjudul *De Atjehers* (1893-1894). Snouck Hurgronje dikenal sebagai salah seorang dari “Trio penemu Hukum Adat yang terkemuka” di samping George Alexander Wilken (1847-1891) dan Frederik Albert Lefrinck (1853-1927). Sedangkan para perintisnya adalah Sir Thomas Stamford Raffles (1718-1816), William Marsden (1754-1837), dan Crawford (1783-1869).

<sup>23</sup> Van Vollenhoven pada tanggal 3 Oktober 1901 menyampaikan kuliah inaugerasinya di Universitas Leiden sebagai Profesor tentang Hukum Konstitusi dan Administrasi di tanah Seberang dan Hukum Adat di Hindia Timur, serta di dalam buku karangannya yang berjudul: *Het Adatrecht van Nederland Indie* (Jilid I sampai Jilid III-1901-1933); *Een Adatwetboekje voor heel Indie* (1910); dan *De Ontdekking van het Adatrecht* (1928).

<sup>24</sup> Singkatan dari *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, *Indisch Staatblad* (Ind. Stbl) 1847.

<sup>25</sup> Singkatan *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlands Indie*, Ind. Stbl. 1855.

<sup>26</sup> Singkatan dari *Indische Staatregeling*, Ind. Stbl. 1925.

herkomsten” oleh Ind. Stbl. 1929 nr 221 jo nr 487 diganti dengan istilah “undang-undang agama”, lembaga rakyat”, “kebiasaan”, “lembaga asli”, dan sebagainya. Dalam perundang-undangan istilah “adatrecht” baru muncul pada tahun 1920 yakni untuk pertama kali dipakai dalam undang-undang Belanda mengenai perguruan tinggi di negeri Belanda (Nederlands Staatblad 1920 nr 105).<sup>27</sup>

Sebenarnya istilah “hukum adat” pada awal abad XIX masih jarang diucapkan oleh banyak orang (pribumi) namun hal yang paling banyak diucapkan adalah kata “adat” itu sendiri. Kata adat sebenarnya berasal dari bahasa Arab yang berarti kebiasaan. Pada beberapa suku di Indonesia menggunakan istilah-istilah yang beragam misalkan: suku Gayo menyebut “odot”, di daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur disebut “adat atau ngadat”, pada suku Minangkabau disebutkan “Lembaga (lembago) atau adat lembaga” kadang-kadang mempertentangkan antara kata adat dengan kata lembaga yakni adat sebagai hal yang mengikat dan mempunyai akibat hukum sedangkan lembaga tidak mengikat dan tidak mempunyai akibat hukum.<sup>28</sup>

Adat yang berarti kebiasaan yaitu perilaku masyarakat yang selalu dan senantiasa terjadi didalam kehidupan masyarakat sehari-hari.<sup>29</sup> Sehingga kesimpulan awal dapat dikatakan bahwa hukum adat merupakan hukum kebiasaan. Pada beberapa daerah perlu untuk dipaparkan peristilahan tentang adat, seperti:<sup>30</sup>

1. Daerah Minangkabau:
  - a. Adat Yang Sebenarnya Adat, yang dimaksud di sini adalah “Adat yang tidak lekang di panas dan tidak lapuk di hujan, yaitu adat ciptaan Tuhan Maha Pencipta”.
  - b. Adat Istiadat, yang dimaksud adalah “Adat sebagai aturan (kaidah) yang ditentukan oleh Nenek Moyang (leluhur)” yang di Minangkabau dikatakan berasal dari *Ninik katamanggungan* dan *Ninik parpatih nan*

<sup>27</sup> Bushar Muhammad, *Asas-asas Hukum Adat*, (Jakarta: Pradya Paramita, 1991), hlm. 9-10.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11.

<sup>29</sup> Lihat Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam Kajian Kepustakaan*, (Bandung: Alfabeta, 2008), hlm. 5.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 6-8.

*sabatang di balai balairung periangnan Padangpanjang*. Dalam hal ini adat mengandung arti sebagai kaidah-kaidah (aturan-aturan) kebiasaan yang berlaku tradisional sejak zaman moyang asal sampai ke anak cucu di masa sekarang. Aturan kebiasaan ini pada umumnya tidak mudah berubah.

- c. Adat Nan Diadatkan, yang dimaksud adalah “sebagai aturan (kaidah) yang ditetapkan atas dasar bulat mufakat para penghulu, Tua-tua Adat, Cerdik pandai dalam Majelis Kerapatan Adat atas dasar halur dan patut. Ketentuan ini dapat berubah menurut keadaan, tempat dan waktu oleh karena lain Nagari, lain pula pendapatnya tentang halur dan patut. Maka oleh karenanya sifat adat nan diadatkan itu adalah “Lain padang lain belalang, lain lubuk lain ikannya”.
  - d. Adat Nan Teradat, yang dimaksud adalah "kebiasaan bertingkah laku yang dipakai karena hasil tiru meniru di antara anggota masyarakat". Namun karena kebiasaan perilaku itu sudah terbiasa dipakai maka dirasakan tidak baik untuk ditinggalkan. Misalnya di kalangan Orang Minangkabau sudah teradat (merupakan kebiasaan) apabila ada kaum kerabat yang meninggal dunia atau untuk menyambut tamu agung yang datang mereka sengaja berdatangan dengan memakai pakaian berwarna hitam.
2. Daerah Bugis:
- Di Tanah Bugis, adat termasuk juga hukum adat disebut dengan istilah Ade atau ada. Antara lain misalnya sebagaimana diuraikan dalam Lontara Suku Na Wajo, sebagai berikut:
- a. Ade' Pura Ouro, yang dimaksud adalah “Adat yang sudah tetap dan tidak boleh diubah karena sudah disepakati bersama oleh Raja dan Rakyat untuk dilaksanakan dan ditaati yang telah dipersaksikan ke hadapan Dewata Yang Esa”. Apabila ketentuan tersebut diubah atau dibatalkan maka akibatnya negeri akan rusak karena menyalahi sesuatu yang sudah betul dan menyingkirkan kejujuran.
  - b. Ade' Assitruseng, yang dimaksud adalah “Adat yang ditetapkan atas persetujuan antara Raja dan Rakyat yang dapat berubah apabila



pelaksanaannya masih tercatat atau karena tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat". Perubahannya dapat dilakukan dengan cara mengadakan musyawarah dan mufakat di antara Rakyat dengan Raja yang bersangkutan".

- c. Ade' Maraja Ri Arunggo, yang dimaksud adalah "Adat yang berlaku bagi Raja dan para Bangsawan yang berasal dari Ade' Assituruseng karena dianggap tidak ada lagi cacatnya, maka harus dilaksanakan Raja dan Bangsawan". Misalnya, kalau Raja akan mengadakan perhelatan atau upacara atau akan membangun rumah, maka Raja harus memotong beberapa ekor kerbau dan mengumpulkan seluruh rakyat untuk membantunya dan menyediakan makan minum bagi rakyat yang membantu dan berkumpul dimaksud.
- d. Ade' Abiasang Ri Wanue, yang dimaksud adalah "Adat yang berlaku bagi seluruh rakyat atas persetujuan bersama yang tidak bercatat lagi dan harus dilaksanakan seterusnya oleh rakyat".
- e. Ade' Taro Anang, yang dimaksud adalah "Adat yang lahir dari Tua-tua Desa yang intinya dikatakan *"lukka taro datu telluka taro ade' lluka taro ade' telluka taro anang. Lluka taro anang telluka tama ega* (Batal ketetapan Raja tidak batal ketetapan Dewan Pemangku Adat, batal ketetapan pemangku adat tidak batal ketentuan Tua-tua Adat, batal ketentuan Tua-tua Adat tidak batal ketetapan orang banyak)". Jadi, Keputusan Rakyat berarti keputusan yang kedudukannya di atas keputusan yang lain.

Pada prinsipnya peristilahan tentang adat di kedua daerah yakni Minangkabau dan Bugis memiliki kesamaan yang prinsipil, namun perbedaan utama tampak pada lembaga pemutus hukum adat tersebut. Masyarakat Minangkabau meletakkan lembaga permusyawaratan menjadi penentu kebijakan namun pada masyarakat Bugis meletakkan raja sebagai pengambil kebijakan dengan beberapa catatan dalam pengambilan kebijakan. Kedua perbedaan tersebut muncul karena perbedaan sistem dan tatanan masyarakat dan kelebagaannya.

Terhadap berbagai peristilahan dalam ranah adat pada masyarakat Indonesia yang beragam memunculkan kekeliruan terhadap peristilahan hukum

adat (*adatrecht*) yang semula “*godiestige wetten*” pada abad XIX yang berarti hukum adat itu dipandang sebagai agama atau undang-undang agama oleh beberapa sarjana barat. MR. Van den Berg dan MR. Salomon Keyzer<sup>31</sup> sebagai orang yang awalnya mengemukakan suatu teori sehingga berakibat adanya kekeliruan dalam peristilahan hukum adat. Van den Berg dengan teorinya *receptio in complexu* menyatakan bahwa adat istiadat dan hukum sesuatu golongan (hukum) masyarakat adalah resepsi<sup>32</sup> seluruhnya dari agama yang dianut oleh golongan masyarakat itu. Lebih jelasnya hukum adat suatu golongan masyarakat adalah hasil penerimaan bulat-bulat dari hukum agama yang dianut oleh masyarakat itu. Sehingga hukum dari agama Islam berlaku bagi masyarakat beragama Islam dalam kesehariannya atau dalam hukum adatnya sebaliknya juga dengan agama lainnya.<sup>33</sup>

Oleh Snouck Hurgronje dan van Vollenhoven menentang pendapat dari Van den Berg tersebut. Menurut Snouck Hurgronje tidak semua bagian hukum agama diterima, diresepsi kedalam hukum adat. Hanya beberapa bagian saja dari hukum adat yang dipengaruhi oleh hukum agama (salah satunya hukum Islam) yaitu terutama pada bagian dari hidup manusia yang sifatnya mesra, yang hubungannya erat dengan dengan kepercayaan, dan hidup batin. Bagian-bagian itu adalah hukum keluarga, hukum perkawinan dan hukum waris. Hal ini didasarkan atas anggapan: karena agama adalah suatu “*innerlijke belevis*” yaitu suatu kepercayaan dan kehidupan batiniah, jadi suatu ketentuan yang sifatnya mutlak percaya atau tidak percaya maka selayaknya tiga segi hukum adat tadi dengan mudah sekali dapat dipengaruhi dan dimasuki oleh faham-faham yang ada dalam hukum agama.<sup>34</sup> Oleh Ter Haar membantah sebagian dari pendapat Snouck Hurgronje itu yakni pada bagian hukum waris tidak dipengaruhi oleh hukum Islam melainkan tetap asli bersumber dari hukum adat. Contohnya di

<sup>31</sup> Guru Besar pada Koninklijke Academic di Delft pada tahun 1850-1868, yang belum atau tidak menemukan Hukum Adat sepenuhnya.

<sup>32</sup> Yang dimaksud dengan resepsi hukum asing adalah proses penerimaan (penyerapan) hukum asing itu sebagai anasir asli dalam hukum asli. Hukum asing yang diresepsi itu diincorporasi kedalam hukum asli. Hukum asing yang diresepsi tidak lagi dirasa sebagai hukum asing.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 11-12.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 12-13.

Minangkabau hukum warisnya tetap asli yaitu suatu himpunan norma-norma yang cocok dengan susunan dan struktur masyarakat dan alam Minangkabau. Adat Minangkabau tumbuh dan menjadi sempurna sendiri sebagai satu sistem keseluruhan yang bulat ditanah Minangkabau sendiri.

Hukum keluarga, hukum perkawinan, hukum waris, dan hukum wakaf dipengaruhi oleh hukum Islam. Dengan kata lain, hukum adat itu mempunyai unsur-unsur asli maupun unsur keagamaan, walaupun pengaruh agama tidak begitu besar dan hanya di beberapa daerah saja.<sup>35</sup> Disisi lain dalam arti sempit dan dalam keseharian maka yang dimaksud dengan hukum adat adalah hukum asli yang tidak tertulis, yang berdasarkan kebudayaan dan pandangan hidup bangsa Indonesia, yang memberi pedoman kepada sebagian besar orang-orang Indonesia dalam kehidupan sehari-hari dalam hubungan antara satu dengan yang lainnya baik di kota maupun dan lebih-lebih di desa.<sup>36</sup>

Adat adalah kebiasaan masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat lambat laun menjadikan adat sebagai adat yang seharusnya berlaku bagi semua anggota masyarakat. Dari pengertian itu hukum adat adalah adat yang diterima dan harus dilaksanakan dalam masyarakat yang bersangkutan. Untuk mempertahankan pelaksanaan hukum adat itu agar tidak terjadi penyimpangan atau pelanggaran maka antara anggota masyarakat ada yang diserahi tugas mengawasinya. Lambat laun tugas pengawasan ini membutuhkan petugas-petugas pengawas adat dan membentuk kelembagaan adat.

Barend Ter Haar<sup>37</sup> memberikan pandangannya tentang hukum adat dalam beberapa pendapat seperti: Pertama, "*Hukum Adat lahir dan dipelihara oleh keputusan-keputusan; keputusan para warga masyarakat hukum terutama keputusan berwibawa dari Kepala-kepala Rakyat yang membantu pelaksanaan perbuatan-perbuatan hukum atau dalam hal pertentangan kepentingan-Keputusan para Hakim yang bertugas mengadili sengketa sepanjang keputusan-keputusan itu - karena kesewenangannya atau kurang pengertian - tidak*

<sup>35</sup> Djodiguno, dalam *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm.15.

<sup>37</sup> Beliau menjadi, Guru Besar pada Sekolah Tinggi Hukum (Rechts Hoge School/ RHS) yang berdiri pada tahun 1924 di Batavia (Jakarta) melanjutkan usaha Cornelis Van Vollenhoven di dalam membina Hukum Adat.

*bertentangan dengan keyakinan hukum rakyat-melainkan senafas-seirama dengan kesadaran tersebut, diterima/diakui atau setidaknya ditoleransikan olehnya*".<sup>38</sup>

Kedua, Ter Haar mengatakan sebagai berikut *"Terlepas dari bagian hukum adat yang tidak penting, yang terdiri dari peraturan desa dan surat perintah raja, maka hukum adat itu adalah seluruh peraturan, yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan yang penuh wibawa dan yang dalam pelaksanaannya diterapkan "begitu saja", artinya tanpa adanya keseluruhan peraturan yang dalam kelahirannya dinyatakan mengikat sama sekali. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa hukum adat yang berlaku itu hanyalah diketahui dan dikenal dari keputusan-keputusan para fungsionaris hukum dalam masyarakat itu, kepala-kepala, hakim-hakim, rapat-rapat desa, sebagaimana hal itu diputuskan di dalam dan di luar sengketa resmi, putusan-putusan mana langsung tergantung dari pada ikatan-ikatan struktural dan nilai-nilai dalam masyarakat, dalam hubungan satu sama lain dan ketentuan timbal balik"*.<sup>39</sup>

Dari pendapat Ter Haar tersebut beberapa hal dapat dilihat bahwa:

1. Hukum adat itu terdiri dari peraturan desa dan perintah raja;
2. Hukum adat bersumber dari para fungsionaris hukum dalam masyarakat, seperti: kepala-kepala, hakim, rapat desa;
3. Hukum adat tersebut diputuskan dalam konteks adanya ikatan pada struktural dan nilai dalam masyarakat dalam hubungan yang timbal balik.

Dalam kalimat Ter Haar tersebut terdapat ajarannya yang terkenal yakni *"beslissingenleer"*. Menurut ajaran ini maka hukum adat itu, dengan mengabaikan bagian-bagiannya yang tertulis yang terdiri dari peraturan-peraturan desa, surat-surat perintah raja, adalah keseluruhan peraturan-peraturan yang menjelma dalam keputusan-keputusan para fungsionaris hukum (dalam arti yang luas) yang mempunyai wibawa (*macht*) serta pengaruh (*invoed*) dan yang dalam

<sup>38</sup> Disampaikan dalam pidato Dies RHS 1930 dengan judul "Peradilan Landraad berdasarkan hukum tak tertulis".

<sup>39</sup> Kutipan Pidato Ter Haar dalam Dies Natalis-Rechtshogeschool, Batavia, tahun 1937, dalam judul "Het Adatrecht van Nederlandsch Indie in Wetenschap, Practijk en Onderwijs" (Hukum Adat Hindia Belanda didalam Ilmu, Praktik dan Pengajaran), Lihat dalam Bushar Muhammad, Asas-asas Hukum Adat (Suatu Pengantar), (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm. 16-17.

pelaksanaannya berlaku dengan serta merta (spontaan) dan dipatuhi dengan sepenuh hati. Dengan demikian hukum adat yang berlaku itu hanya dapat diketahui dan dilihat dalam bentuk keputusan-keputusan adat, rapat desa, wali tanah, petugas-petugas di lapangan agama, petugas-petugas desa lainnya. Keputusan itu bukan saja keputusan mengenai sengketa resmi, tetapi juga diluar itu berdasarkan nilai-nilai yang hidup sesuai dengan alam rohani dan hidup kemasyarakatan anggota-anggota persekutuan itu.<sup>40</sup>

Istilah Hukum Adat merupakan penerjemahan dari Bahasa Belanda "Adat Recht" yang pertama kali dicetuskan oleh Christian Snouck Hurgronje dalam buku yang berjudul "De Atjehers" pada tahun 1893-1894.

Menurut Snouck Hurgronje "*Hukum Adat adalah adat yang mempunyai sanksi (reaksi), sedangkan adat yang tidak mempunyai sanksi (reaksi) adalah merupakan kebiasaan normatif, yaitu kebiasaan yang berujud sebagai tingkah laku yang berlaku didalam masyarakat. Pada kenyataannya antara Hukum Adat dengan Adat Kebiasaan itu batasnya tidak jelas*".<sup>41</sup>

Cornellis Van Vollenhoven<sup>42</sup> Sebagai seorang yang pertama-tama menjadikan Hukum Adat sebagai Ilmu Pengetahuan, sehingga Hukum Adat menjadi, sejajar kedudukannya dengan hukum lain didalam Ilmu hukum menyatakan sebagai berikut: "*Hukum Adat adalah aturan-aturan perilaku yang berlaku bagi orang pribumi dan orang-orang Timur Asing yang di satu pihak mempunyai sanksi (maka dikatakan sebagai hukum) dan di lain pihak tidak dikodifikasikan (maka dikatakan Adat)*". Untuk mengerti Hukum Adat, orang seharusnya tidak menggunakan teori akan tetapi harus dilihat dari kenyataannya. Jika Hakim menemukan aturan-aturan adat perilaku atau perbuatan yang oleh masyarakat dianggap patut dan mengikat para penduduk serta ada persamaan umum yang mengatakan bahwa aturan-aturan itu harus dipertahankan oleh para kepala adat dan para petugas hukum yang lainnya, maka aturan-aturan adat itu bersifat hukum.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>41</sup> Tolib Setiady, *Op. Cit.*, hlm. 8.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 9.



Roelof Van Dijk<sup>43</sup> dalam bukunya “Pengantar Hukum Adat Indonesia”, menyatakan bahwa: “Hukum Adat itu adalah istilah untuk menunjukkan hukum yang tidak dikodifikasikan di kalangan Orang Indonesia Asli dan kalangan Orang Timur Asing (Cina, Arab, Pakistan, Jepang, India, dan sebagainya)”. Permulaannya istilah tersebut berarti “Kebiasaan”. Dengan istilah tersebut sekarang yang dimaksud dengan semua manifestasi kesusilaan di semua lapangan hidup yakni semua peraturan tingkah laku macam apapun yang biasanya dijalankan orang Indonesia termasuk pula peraturan-peraturan hukum yang mengatur hidup bersama orang Indonesia.

Untuk membedakan peraturan-peraturan hukum dari peraturan adat lainnya maka dimuka kata Adat ditambahkan kata Hukum dan dalam kata Hukum Adat kita mempunyai istilah yang tepat untuk menyatakannya “sebagai Hukum Rakyat Indonesia”. Kedua jenis itu adat dan hukum adat bergandengan tangan (seiring) dan tidak dapat dipisahkan. Hanya mungkin dapat dibedakan sebagai “Adat yang mempunyai akibat hukum dan adat yang tidak mempunyai akibat hukum”. Hukum dalam pengertian masyarakat Indonesia lebih luas dari pada pengertian hukum dalam istilah eropa. Dari uraian Van Dijk tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>44</sup>

1. Segala bentuk kesusilaan dan kebiasaan orang Indonesia yang merupakan tingkah laku sehari-hari disebut dengan adat;
2. Adat itu terdiri dari 2 bagian yakni adat dengan akibat hukum dan yang tidak memiliki akibat hukum dan yang memiliki akibat hukum tersebut adalah hukum adat; dan
3. Antara dua bagian tersebut tidak ada pemisahan yang tegas dan jelas.

Soepomo dalam tulisannya menulis antara lain “Dalam tata hukum baru Indonesia baik kiranya guna menghindarkan kebingungan pengertian istilah “hukum adat” ini dipakai sebagai sinonim dari “hukum yang tidak tertulis” di dalam peraturan legislative, hukum yang hidup sebagai konvensi di badan-badan negara (Parlemen, Dewan Propinsi, dst.), hukum yang timbul karena putusan-putusan hakim, hukum yang hidup sebagai peraturan kebiasaan yang

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>44</sup> Bushar Muhammad, *Op. Cit.*, hlm. 21-22.



dipertahankan di dalam pergaulan hidup baik di kota-kota maupun di desa-desa (customary law).<sup>45</sup>

Dalam pendapat Soepomo yang menarik adalah bahwa Soepomo melepaskan perhatian terhadap hal-hal atau bagian-bagian yang tertulis (*geschreven bestanddelen*) dan memahami hukum adat itu sebagai hukum yang tidak tertulis dalam arti yang luas, sebagaimana pada bagian lain ia menyebutkan hukum adat dalam arti hukum kebiasaan yang tidak tertulis. Apabila sesungguhnya kita menilik pada hukum adat sesungguhnya ada juga yang merupakan bagian dari hukum adat itu merupakan hukum-hukum yang tertulis seperti perintah-perintah atau surat-surat raja dan peraturan-peraturan desa. Namun dalam jalan pikiran Soepomo menyebutkan bahwa ia mengesampingkan atau mengabaikan bagian-bagian yang tertulis dari hukum adat tersebut karena memang bagian tersebut sangat sedikit sekali sehingga dianggap dapat diabaikan.

Soekanto<sup>46</sup> mengemukakan bahwa “kompleks adat-adat inilah yang kebanyakan tidak dikitabkan, tidak dikodifisir (*ongecodificeerd*) dan bersifat paksaan (*dwang*), mempunyai sanksi (dari hukum itu) jadi mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolg*), kompleks ini disebut hukum adat. Disini kita harus memperingatkan bahwa meskipun teoritis dapat memberikan batas antara hukum adat dan kebiasaan (*gewoonte*) dalam praktiknya kebanyakan tidak mudah bahkan kadang-kadang sangat sulit mengenalnya, apakah suatu norma masuk dalam hukum adat atautkah kebiasaan. Jadi dalam pandangan Soekanto hukum adat ialah keseluruhan adat (yang tidak tertulis) dan hidup dalam masyarakat berupa kesusilaan, kebiasaan dan kelaziman yang mempunyai akibat hukum.

Hazairin<sup>47</sup> berpendapat bahwa nyatalah kiranya bahwa seluruh lapangan hukum mempunyai hubungan dengan kesusilaan, langsung ataupun tidak langsung. Dengan demikian maka sistem hukum yang sempurna tiadalah ada tempatnya bagi sesuatu yang tidak selaras atau yang bertentangan dengan kesusilaan. Demikian juga dengan hukum adat, teristimewa disini dijumpai perhubungan dan persesuaian yang langsung antara hukum dan kesusilaan yang

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 19-21.

pada akhirnya antara hukum dan adat yang sedemikian langsungnya sehingga istilah “hukum adat” dalam tataran masyarakat biasa disebut dengan “adat” saja, baik dalam artian adat sebagai sopan santun ataupun adat dalam artian hukum itu sendiri. Selanjutnya Hazairin menegaskan bahwa adat itu adalah renapan (endapan) kesusilaan dalam masyarakat yaitu bahwa kaidah-kaidah adat itu berupa kaidah-kaidah kesusilaan yang kebenarannya telah mendapat pengakuan umum dalam masyarakat. Meskipun ada perbedaan sifat atau perbedaan corak antara kaidah kesusilaan dan kaidah hukum akan tetapi bentuk-bentuk perkuatan yang menurut hukum dilarang atau disuruh adalah menurut kesusilaan bentuk-bentuk yang dicela atau dianjurkan juga sehingga pada hakikinya dalam patokan lapangan itu juga hukum berurat pada kesusilaan. Sehingga apa-apa yang tidak dapat dipelihara oleh kaidah kesusilaan akhirnya berlanjut akan diikhtiarkan pemelihatannya dengan kaidah hukum.

Kaidah hukum dalam pandangan Hazairin adalah kaidah yang tidak hanya didasarkan pada kebiasaan/ kebebasan pribadi tetapi serentak mengekang pula kebebasan itu dengan sesuatu gertakan, sesuatu ancaman paksaan yang dapat dinamakan ancaman hukum atau penguatan hukum. Uraian Hazairin ini memberikan pandangan bahwa Pertama, Hazairin menghilangkan suatu garis atau batas yang tegas antara hukum dipihak yang satu dengan kesusilaan di lain pihak (kebiasaan, kelaziman, dsb.). Hazairin melihat antara hukum dan kesusilaan tidak adanya suatu perbedaan hakiki dapat dikatakan bahwa segala macam hukum yang ada yaitu segala macam peraturan dalam hidup kemasyarakatan yang mendapat pengakuan umum dalam masyarakat bersumber dari kesusilaan. Kedua, kaidah kesusilaan termasuk kaidah adat, dibiarkan pemelihatannya kepada kebebasan pribadi yang dibatasi dengan ancaman paksaan yaitu hukuman, penguatan hukum atau sanksi. Ketiga, kephahaman Hazairin tentang hukum adat disesuaikan dengan kephahaman rakyat.

Akhirnya perlu juga untuk dikemukakan pendapat Kusumadi Pudjosewojo. Dalam buku Pudjosewojo menjelaskan arti kata “adat” dan “hukum” sebagai berikut: adat adalah tingkah laku yang oleh dan dalam suatu masyarakat (sudah, sedang, akan) diadatkan. Adat tersebut ada yang tebal dan tipis dan senantiasa menebal dan menipis. Aturan-aturan tingkah laku manusia

dalam masyarakat merupakan aturan adat, akan tetapi dari aturan tingkah laku itu ada pula aturan tingkah laku yang merupakan aturan hukum.

Dalam konteks pendapat diatas yang perlu untuk diperhatikan pertamanya adalah bahwa para warga masyarakat yang hidupnya bersama sehari-hari memang nyata-nyata melaksanakan aturan-aturan tingkah laku itu. Tetapi juga belum nampak mana yang adat mana yang hukum. Namun juga kelihatannya dalam masyarakat itu ada susunan badan-badan atau orang-orang tertentu yang justru mempunyai tugas untuk menentukan, melaksanakan, memperlakukan, mempertahankan aturan-aturan tingkah laku tertentu dengan cara tertentu pula, disertai dengan akibat tertentu. Lazimnya badan atau orang tertentu yang memiliki tugas demikian disebut dengan "yang berwajib" atau "penguasa". Para penguasa inilah yang menetapkan apa-apa yang disebut dengan "hukum" dalam batas kewenangan masing-masing dan lingkungannya. Penetapan yang dinyatakan oleh para petugas hukum atau penguasa dapat dijadikan sebagai tanda atau ciri untuk menunjukkan batas antara adat dan hukum. Kesimpulannya adalah hukum adat merupakan keseluruhan aturan tingkah laku yang "adat" sekaligus "hukum" juga. Dengan kata lain hukum adat ialah keseluruhan aturan hukum yang tidak tertulis.

Oleh karena itu sesuai dengan pendapat van Vollenhoven dalam buku *Adatrecht* yang menyebutkan bahwa *adatrecht* ialah keseluruhan aturan tingkah laku yang berlaku bagi bumi putera dan orang timur asing, yang mempunyai upaya pemaksa, lagi pula tidak dikodifikasikan. Dengan berbagai pendapat yang telah disampaikan sebelumnya maka sampailah pada kesimpulan bahwa hukum adat itu adalah terutama hukum yang mengatur tingkah laku manusia Indonesia dalam hubungan satu sama lain, baik yang merupakan keseluruhan kelaziman dan kebiasaan (kesusilaan) yang benar-benar hidup dimasyarakat adat karena dianut dan dipertahankan oleh anggota masyarakat itu, maupun yang merupakan keseluruhan peraturan yang mengenai sanksi atas pelanggaran dan yang menetapkan dalam keputusan-keputusan para penguasa adat yaitu mereka yang mempunyai kewibawaan dan berkuasa memberi keputusan dalam masyarakat adat, ialah yang terdiri dari lurah, penghulu agama, pembantu lurah, wali tanah,

kepala adat, hakim, dan lain sebagainya, yang sesuai dengan prinsip-prinsip kepemimpinan adat.<sup>48</sup>

### 2.2.2 Desa Adat dan Masyarakat Persekutuan Hukum Adat

Sebelum jauh membahas tentang desa adat ada perlunya menguraikan pendapat para ahli tentang masyarakat hukum adat. Hal yang pertama perlu diperhatikan adalah struktur masyarakat yang akan menentukan sistem (struktur) hukum yang berlaku di masyarakat itu. Soepomo menulis "*bahwa untuk mengetahui hukum, maka adalah terutama perlu diselidiki buat waktu apabilapun dan didaerah manapun juga, sifat dan susunan badan-badan persekutuan hukum, dimana orang-orang yang dikuasai oleh hukum itu hidup sehari-hari*".<sup>49</sup> Dalam upaya mempelajari masyarakat adat tersebut maka 3 bidang hukum yang menjadi pokok perhatian adalah hukum bidang perkawinan (menurut adat), bidang pertalian kekeluargaan (menurut adat), dan bidang waris (menurut adat).

Dari ketiga hal tersebut maka akan menunjukkan gambaran bahwa masyarakat yang memperkembangkan dan mempertahankan ciri-ciri khas hukum adat itu adalah masyarakat dalam persekutuan hukum adat (*adat rechtsgemeenschap*). Ter Haar menulis "*bahwa diseluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup luar, lahir, dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, dan orang-orang segolongan itu masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya dalam hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorangpun dari mereka yang mempunyai pikiran akan memungkinkan pembubaran golongan itu. Golongan manusia tersebut mempunyai pengurus sendiri dan mempunyai harta benda milik keduniaan dan milik gaib. Dolongan-golongan demikianlah yang bersifat persekutuan hukum*".<sup>50</sup>

Pendapat Ter Haar oleh Bushar Muhammad disimpulkan sebagai berikut: masyarakat hukum (persekutuan hukum) adalah 1) satu kesatuan manusia yang teratur, 2) kemudian mereka menetap pada suatu daerah tertentu, 3) selanjutnya

<sup>48</sup> Hazairin, *Ibid.*, hlm. 27.

<sup>49</sup> Soepomo, dalam *Ibid.*, hlm. 29.

<sup>50</sup> Ter Haar, dalam *Ibid.*, hlm. 30.

mempunyai penguasa-penguasa sebagai panutan dalam kehidupan sehari-hari, dan pada akhirnya 4) mereka memiliki dan mengolah kekayaannya yang berwujud maupun yang tidak berwujud. Akibat dari keempat hal tersebut adalah para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar sesuai dengan kodrat alam dan tidak memiliki kehendak atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan diantara mereka dan meninggalkan ikatan tersebut selama-lamanya.<sup>51</sup>

Sebagai contoh adalah keluarga di Minangkabau yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Seorang penghulu andiko menjadi kepala suatu keluarga, bagian dari keluarga itu masing-masing menempati satu rumah (jurai) dan secara bergilir dipimpin oleh beberapa nenek, tetapi kepala keluarga selalu seorang penghulu andiko yaitu seorang laki-laki;
2. Terhadap satu kesatuan yang lain atau keluarga lain, desa (nagari), orang asing dari luar, kesatuan atau pemerintah yang lebih atas, keluarga tersebut akan bertindak sebagai kesatuan yang bulat;
3. Tiap keluarga mempunyai kekayaan berwujud berupa harta pusaka, yaitu harta yang dimiliki karena diperoleh dan dipelihara secara turun-temurun yang berada dalam kekuasaan penghulu andiko, selain kekayaan berwujud ada juga kekayaan yang tidak berwujud yang berupa gelar-gelar adat, posisi dalam adat, dan kehormatan lainnya;
4. Tidak seorangpun dalam keluarga tersebut yang berkehendak untuk mengeluarkan dirinya dari kelompok tersebut. Keluarga merupakan suatu kesatuan yang organis dan tetap. Apabila memang ada yang mengeluarkan diri dari keluarga tersebut dilakukan hanya karena terpaksa dalam hal yang luar biasa (punah, buang sirih, atau gadang menyimpang);
5. Keluarga tersebut diikat pada peraturan tertentu yang merupakan satu sistem yang dipertahankan oleh kepala kelompok masing-masing dan dianut oleh anggota keluarga dengan sepenuh hati dan penuh keyakinan.

Berlainan dengan di Minangkabau, dimana keluarga merupakan persekutuan hukum yang terkecil, pada masyarakat Jawa, keluarga bukanlah

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 30.



kesatuan yang tetap. Keluarga akan bubar sesudah anak-anak mencapai usia dewasa dan meninggalkan keluarga untuk membentuk keluarga baru atau terjadi perceraian (mentas dan mencar). Pada desa-desa di Jawa memiliki syarat untuk disebut dalam perumusan sebagai kesatuan masyarakat hukum, karena desa di Jawa merupakan satuan masyarakat hukum. Namun perbedaannya adalah pada satuan terkecil seperti pada masyarakat Minangkabau menyebutkan bahwa keluarga merupakan persekutuan terkecil sedangkan pada masyarakat Jawa keluarga bukanlah persekutuan terkecil.

Masyarakat hukum adat sebagaimana telah dijabarkan ciri-cirinya dapat diidentifikasi kedalam beberapa kelompok yakni:

1. Berdasarkan unsur-unsur keturunan (genealogis);
2. Berdasarkan teritorial-genealogis dalam hal ini unsur teritorial lebih kuat dari pada unsur genealogis; dan
3. Berdasarkan unsur genealogis-teritorial, dalam hal ini unsur genealogis lebih kuat dari pada unsur teritorial.

Masyarakat hukum adat yang strukturnya bersifat genealogis (menurut azas pertalian darah) adalah masyarakat hukum adat yang anggota-anggotanya merasa terikat pada suatu ketertiban berdasarkan kepercayaan mereka bahwa mereka semua bersumber dari satu keturunan yang sama. Dengan ini maka seorang menjadi anggota masyarakat hukum adat karena menjadi atau merupakan keturunan dari seseorang nenek moyang yang tunggal baik melalui keturunan ayah (laki-laki) keatas atau dari ibu (perempuan) keatas. Maka demikian semua anggota masyarakat yang bersangkutan tunduk pada satu peraturan hukum adat yang sama.

Di lain pihak masyarakat hukum adat yang bersifat genealogis memiliki 3 jenis pertalian darah/ keturunan yakni:

1. Pertalian keturunan dari garis laki-laki (bapak/ patrilineal) tergambar pada masyarakat hukum adat Batak, Bali, Ambon, dll.;
2. Pertalian keturunan dari garis perempuan (ibu/ matrilineal) tergambar dari masyarakat hukum adat Minangkabau, Kerinci, Semendo; dan
3. Pertalian keturunan menurut garis dari ibu dan bapak (parental) hal ini tergambar pada masyarakat hukum adat Bugis, Dayak, Jawa, Sunda.



Untuk mempertahankan garis keturunan patrilineal tersebut maka masyarakat hukum adat yang menganut itu melakukan perkawinan dengan cara mengambil bakal isteri dari luar clannya<sup>52</sup> sendiri. Perkawinan yang demikian justru untuk mempertahankan clan mereka tersebut. Perkawinan yang seperti ini disebut dengan *exogami*. Salah satu bentuk perkawinan jujur adalah dikenal dengan nama “kawin jujur”. Kawin jujur ini merupakan salah satu lembaga hukum adat yang cocok untuk mencerminkan kejiwaan dan pandangan hidup relijius-magis masyarakat hukum adat patrilineal. Dari lembaga ini akhirnya melahirkan hukum adat yang lain dalam ranah hukum kekerabatan, hukum perkawinan, dan hukum waris.

Pada masyarakat dengan garis keturunan matrilineal yang terbagi dalam beberapa clan yang dipertahankan dengan melangsungkan perkawinan *exogami* namun perbedaannya adalah bahwa dalam masyarakat matrilineal pihak bakal isterilah (perempuan) yang menjemput pihak laki-laki (calon suami) untuk masuk atau pergi kedalam lingkungan clan dari istrinya. Hal ini disebut dengan perkawinan “semendo” atau “kawin menjemput”. Walaupun demikian suami dan isteri tetap tinggal dalam ikatan keluarganya masing-masing. Perkawinan semendo atau kawin menjemput merupakan system perkawinan yang mencerminkan kejiwaan dan pandangan hidup masyarakat matrilineal yang akhirnya mempengaruhi ranah hukum adat di bidang kewarisan, kekerabatan, perkawinan.

Dalam masyarakat yang menarik garis pertalian keluarga menurut garis ibu dan bapak (parental) merupakan sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang bersumber dari ibu dan bapaknya dengan ketentuan kedua garis keturunan itu dinilai dan diberi derajat yang sama. Berdasarkan hal tersebut maka masyarakat dalam garis pertalian keluarga parental dapat terbagi dalam 2 jenis yakni:

1. Masyarakat hukum adat parental yang dalam bahasa Belanda disebut *gezin* dalam arti kesatuan yang terdiri dari atas ayah dan ibu dan anak-anak yaitu kesatuan yang terkecil seperti pada masyarakat Jawa dan Madura.

---

<sup>52</sup> *Clan* diartikan sebagai kesatuan-kesatuan yang “kecil” atau “tidak terkecil”, karena kesatuan-kesatuan yang terkecil dalam bahasa Belanda disebut dengan “*gezin*”.

2. Masyarakat hukum adat parental yang dalam bahasa Indonesia disebut rumpun yang merupakan kesatuan yang menjadi gabungan dari sejumlah *gezin-gezin* seperti pada masyarakat Dayak – Kalimantan.

Perkawinan dilakukan dalam lingkungan rumpun, antara anggota satu (laki-laki) dengan anggota lainnya (perempuan) dan tidak dilakukan diluar rumpun. Dengan kata lain perkawinan ini disebut dengan perkawinan endogami. Perkawinan endogami ialah perkawinan dalam lingkungan sendiri merupakan suatu anjuran yang beralasan pada kepentingan persatuan dalam hubungan antara keluarga supaya dapat mempertahankan tanah tetap menjadi milik lingkungan dan kepentingan social yang lain.

Pada masyarakat Indonesia masih terdapat 2 lagi jenis landasan mempersatukan orang berdasarkan keturunan, yaitu garis keturunan dalam bahasa Belanda disebut *altenerend*, dan garis keturunan yang disebut dengan *dubbel-unilateraal*. Kedua garis keturunan ini merupakan bentuk istimewa dalam menarik garis keturunan yang berasal dari fase permulaan merupakan masyarakat hukum kebapaan (patrilineal).

Masyarakat hukum dalam garis *altenerend* merupakan masyarakat hukum adat yang para anggotanya menarik garis keturunan berganti-ganti secara bergiliran melalui garis ayah maupun dari garis ibu sesuai dengan bentuk perkawinan yang dialami oleh orang tua yaitu bergiliran kawin jujur, kawin samendo, maupun kawin samendo rajo-rajo (Rejang). Selanjutnya masyarakat hukum adat dengan garis *dubbel-unilateraal* adalah masyarakat hukum adat yang para anggotanya menarik garis keturunan melalui garis ayah dan ibu jalin menjalin, dalam hal ini sesuai dengan pandangan dari mereka yang bersangkutan dan tergantung pada hal-hal apakah ia laki-laki atau perempuan (Timor).

Selanjutnya masyarakat hukum adat yang bersifat tertitorial tersebut yakni masyarakat adat yang disusun berdasarkan lingkungan daerah. Maksudnya adalah masyarakat hukum adat yang para anggotanya merasa satu kesatuan dan oleh karenanya mereka merasa memiliki ikatan antara mereka masing-masing terhadap tanah atau wilayah tempat tinggalnya. Oleh karea itu landasan yang menjadi sifat territorial ini adalah adanya ikatan antar anggota masyarakat terhadap tanah yang telah didiami oleh orang tuanya dan nenek moyangnya secara turun temurun.

Adapun tiga jenis masyarakat hukum adat yang strukturnya bersifat teritorial:

- a. Masyarakat hukum desa;
- b. Masyarakat hukum wilayah (persekutuan desa);
- c. Masyarakat hukum serikat desa (perserikatan desa).

Masyarakat hukum desa adalah segolongan atau sekumpulan orang yang hidup bersama berdasarkan pandangan hidup, cara hidup, dan sistim kepercayaan yang sama dan menetap pada suatu tempat kediaman bersama yang oleh sebab itu merupakan satu kesatuan tata susunan yang tertentu, baik keluar maupun kedalam. Masyarakat hukum desa ini melingkupi pula kesatuan-kesatuan kecil yang terletak diluar wilayah desa yang sebenarnya dan lazim dikenal dengan teratak atau dukuh. Teratak atau dukuh ini juga tunduk pada pejabat kekuasaan desa dan oleh sebab itu baginya juga merupakan pusat kediaman. Contohnya adalah desa di Jawa dan Bali.

Masyarakat hukum wilayah adalah suatu kesatuan sosial yang territorial yang melingkupi beberapa masyarakat hukum desa yang masing-masing tetap merupakan kesatuan-kesatuan yang berdiri sendiri. Biarpun masing-masing masyarakat hukum desa yang tergabung dalam masyarakat hukum wilayah itu mempunyai tata susunan dan pengurus masing-masing. Selain itu masyarakat hukum desa masih merupakan bagian yang tidak terpisah dari masyarakat hukum wilayah sebagai kesatuan sosial territorial yang lebih tinggi. Dengan kata lain masyarakat hukum desa itu merupakan masyarakat hukum bawahan yang juga memiliki harta benda, tanah, menguasai hutan yang terletak diantara masing-masing kesatuan yang tergabung dalam wilayah hukum masyarakat adat, baik yang sudah digarap atau yang ditinggalkan. Contohnya adalah Kuria di daerah Angkola dan Mandailing yang mana Kuria sebagai masyarakat hukum wilayah dan Huta sebagai masyarakat hukum desa yang dilingkupi oleh Kuria tersebut. Contoh lain adalah Marga di Sumatera Selatan, yang mana Marga sebagai masyarakat hukum wilayah dan melingkupi Dusun.

Masyarakat hukum serikat desa adalah suatu kesatuan sosial yang territorial yang melulu dibentuk atas dasar kerjasama diberbagai lapangan demi kepentingan bersama masyarakat hukum serikat desa. Kerjasama itu

dimungkinkan karena kebetulan berdekatan letaknya dengan masyarakat hukum desa yang bersama-sama membentuk masyarakat hukum serikat desa. Walaupun berdekatan letak masyarakat hukum desa tersebut yang tergabung dalam masyarakat hukum serikat desa dengan kerjasamanya maka kerjasama tersebut masih bersifat teradisional. Untuk dapat menjalankan kerjasama tersebut mereka memiliki pengurus bersama yang terdiri dari: 1) mengurus perairan, 2) menyelesaikan perkara delik adat, 3) mengurus hal-hal yang bersangkutan-paut dengan keamanan bersama, 4) kadang juga karena adanya keturunan bersama. Contohnya adalah Portahian (perserikatan huta-huta) di daerah Tapanuli (Batak Utara).

Segala aktivitas masyarakat hukum desa dipusatkan dalam tangan Kepala Desa (atau sesuai dengan nama lainnya dalam masing-masing masyarakat hukum desa). Kepala desa dianggap menjadi pemimpin yang mengetahui segala peraturan adat dan hukum adat masyarakat hukum adat yang dipimpinnya. Oleh sebab itu kepala desa juga sebagai Kepala Adat. Selanjutnya aktivitas kepala adat umumnya dibagai dalam beberapa hal seperti:

1. Urusan tanah;
2. Penyelenggaraan tata tertib sosial dan tertib hukum menuju kehidupan masyarakat hukum desa sebagai mestinya dan melakukan pencegahan terhadap pelanggaran hukum; dan
3. Usaha yang tergolong dalam penyelenggaraan hukum untuk mengembalikan tata tertib sosial dan hukum serta keseimbangan (*evenwicht*) menurut ukuran yang bersumber pada pandangan religio magis.

Tiap keputusan (ketetapan) yang diambil oleh masyarakat hukum desa menjadi patokan nyata tentang perilaku anggota masyarakat. Segala keputusan itu memuat yang memuat norma-norma hidup sebagai kesadaran hukum dan menjelmakan struktur rohani yang terdapat dalam lingkungan masyarakat hukum adat desa itu. Dalam hal ini perlu ditegaskan bahwa faktor territorial ikatan antara orang dengan tanah dan wilayah bukanlah satu-satunya penentu dalam masyarakat hukum adat desa. Namun genealogis juga mengambil peranan yang tidak kalah penting dan menentukan. Karena pada permulaan tiap kelompok orang dan

masyarakat yang selanjutnya membentuk desa merupakan kesatuan yang bersifat keturunan (genealogis).

Berbagai uraian tersebut telah mengindikasikan bahwa timbulnya desa adat (di seluruh wilayah Indonesia) sebelumnya didahului oleh adanya persekutuan hukum sesuai dengan kompleksitas masyarakat dan sifat kekeluarganya. Terbentuknya masyarakat desa, serikat desa, dan masyarakat hukum wilayah sejatinya untuk tetap memertahankan adat yang dimiliki oleh masyarakat pendukung kebudayaan tersebut. Hubungan kekeluargaan yang erat itulah kemudian menghasilkan sifat gotong royong dan secara bersama menentukan norma di wilayah masing-masing.

Oleh Henry Maine dalam buku "Ancient Law" memberikan pendapatnya bahwa suatu masyarakat kuno itu merasa bahwa mereka berasal dari satu keturunan atau dari satu nenek moyang. Dalam teori Hipotesa<sup>53</sup> atau teori yang didasarkan pada asumsi atau anggapan atas dasar suatu analisa teoritis dan khusus serta secara kronologi dari pada perkembangan suatu persekutuan hukum, maka Henry Maine telah memberikan penjelasan tentang proses timbulnya persekutuan hukum yang dibagi dalam beberapa tingkatan atau fase, yakni:<sup>54</sup>

Tingkatan Pertama:<sup>55</sup> adanya anggapan bahwa persekutuan hukum berasal dari suatu keturunan (teori *Tribal Constitution*), yaitu suatu teori yang berdasarkan pada asal muasal suatu suku, digambarkan seolah-olah masyarakat persekutuan hukum pada mulanya terdiri dari beberapa somah yang bersumber dari satu clan atau keturunan kehidupan mereka masih belum menetap (nomaden/sidenten) pada satu wilayah atau masih bersifat mengembara. Dalam tingkatan ini mereka belum mengenal wilayah sebagai faktor pemersatu. Namun mereka sudah memiliki pemersatu berdasarkan keturunan.

Tingkatan Kedua<sup>56</sup>: dalam tingkatan ini masyarakat yang berpindah-pindah telah menetap dalam satu wilayah. Namun dalam hal mencari bahan makanan masyarakat tersebut masih melakukan cocok tanam dengan sifat

<sup>53</sup> Teori ini di sampaikan oleh J. W. Van Royen.

<sup>54</sup> Henry Maine dalam, G. Kartasapoetra, *Desa dan Daerah Dengan Tata Pemerintahannya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 2.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm 3-4.



*ciltivation* atau bercocok tanam secara berpindah-pindah. Mereka menetap pada satu wilayah sembari menanti hasil dari bercocok tanam. Apabila dinilai hasil dari bercocok tanam dan berburu tersebut sudah menurun maka mereka pun akan berupaya pindah dan mencari tanah baru ke wilayah lain. Pada tingkatan ini unsur wilayah sudah menjadi faktor bagi berkumpulnya kelompok masyarakat tersebut walaupun sifatnya masih sementara dan belum yang utama sebagai pemersatu dan keterikatan pertalian darah masih merupakan faktor utama. *Tribal Constitution* masih menjadi landasan. Contoh, Suku anak Lakitan di Bengkulu<sup>57</sup>.

Tingkatan Ketiga<sup>58</sup>: pada tingkatan ini kelompok kecil sudah tidak berpindah-pindah lagi melainkan sudah menetap pada satu daerah dengan kehidupan sehari-hari adalah bercocok tanam dan berburu. Pada fase ini yang mendorong mereka hidup dan berkembang bukanlah karena wilayahnya melainkan tetap beranggapan bahwa mereka berasal dari satu keturunan namun masih *Tribal Constitution*. Contohnya adalah suku Petulai di daerah Rejang (Bengkulu) karena kehidupan kewilayahan mereka yang dibatasi oleh alam sehingga mereka menetap karena tidak dapat keluar dari daerah tersebut. Dalam lingkungan yang sedemikian itu mereka mengembangkan tata cara hidup, norma yang ditaati oleh para anggota kelompok.

Tingkatan Keempat<sup>59</sup>: selanjutnya suku bangsa yang telah menetap, pada tahapan ketiga, berkembang dan manakala perkembangan itu sudah mencapai sedemikian besarnya maka kelompok tersebut membagi kelompoknya menjadi kelompok-kelompok kecil dan mencari wilayah lain untuk membuka tempat tinggal baru. Tempat tinggal baru itu masih tetap berhubungan dan masih termasuk dalam lingkungan kelompok induk, sehingga norma yang berlaku masih merujuk pada norma yang berlaku di kelompok induk dan menyatu dengan kelompok tersebut. Pada tingkatan ini faktor kewilayahan sudah menjadi faktor yang lebih penting bagi kehidupan kelompok suku atau bangsa tersebut. Akan tetapi bersatunya mereka masih masih tetap dalam satu keturunan dan tetap menjunjung *Tribal Constitution*.

---

<sup>57</sup> Kemungkinan suku ini sudah musnah atau mungkin sudah berpindah sifatnya tidak lagi dalam tingkatan kedua. Karena contoh ini dikemukakan pada tahun 1855.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 5.



Tingkat Kelima<sup>60</sup>: pada tingkatan ini faktor teritorial atau kewilayahan sudah mulai menampakkan peranannya dalam pengelompokan kelompok-kelompok kecil serta dalam kelompok kecil tersebut mulai memperkecil dirinya. Selain kelompok kecil yang satu ada juga kelompok yang lain yang dapat berasal dari daerah lain. Faktor wilayah atau teritorial telah memegang peranan ini dengan bukti bahwa suku-suku lain yang memasuki wilayahnya harus tunduk pada norma yang berlaku dan masuknya suku-suku kedalam wilayah tadi sangat dibatasi. Faktor teritorial sudah menjadi pertimbangan penting. Perasaan saling memiliki dalam satu wilayah tertentu menyebabkan mereka merasa hidup dalam satu ikatan yang erat dalam sifatnya yang saling berdampingan. *Tribal Constitution* sudah digantikan oleh *Territorial Constitution*. Sebagai contoh adalah Nagari di Minangkabau yang dalam satu Nagari terdapat beberapa suku dan hidup berdampingan.

Tingkatan Keenam<sup>61</sup>: pada tingkatan ini *Territorial Constitution* merupakan faktor utama, namun terdapat perbedaan dengan tingkatan kelima tadi, yang mana pada tingkatan kelima hidup mereka bersifat berdampingan namun pada tingkatan keenam menjadi kehidupannya telah bercampur. Daerah yang mereka tempati telah ditinggali secara bersama dalam arti yang sesungguhnya. Walaupun masih tinggal dengan suku lainnya di wilayah suku tertentu namun salah satu suku akan tetap merasakan bahwa mereka tetap berasal dari suku aslinya dan terikat dengan daerah asalnya. Sebagai contoh adalah Kuria di Tapanuli, yang terdiri dari kelompok-kelompok dan masih beranggapan satu namun tetap memiliki ikatan dengan daerah aslinya.

Tingkatan Ketujuh<sup>62</sup>: pada tingkatan ini tidak ada lagi orang yang menonjolkan kesukuannya dan yang bersangkutan sudah melepaskan diri dari kelompok induknya. Sebagai contoh adalah Desa di Jawa dalam tingkatan ini faktor teritorial merupakan satu-satunya yang menyebabkan mereka bersatu.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 5-6.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

### 2.2.3 Keragaman Bentuk Desa Adat

Pada berbagai tingkatan perubahan masyarakat persekutuan hukum dari tingkatan pertama sampai dengan tingkatan ketujuh secara pembagian kewilayahan, genealogis – territorial – genealogis territorial, dapat diuraikan pembagiannya sebagai berikut:

- a. Tingkatan Pertama sampai dengan Tingkatan Keempat merupakan persekutuan hukum yang bersifat genealogis;
- b. Tingkatan Keenam dan Tingkatan Ketujuh merupakan persekutuan hukum territorial; dan
- c. Tingkatan Kelima merupakan persekutuan hukum genealogis-teritorial.

Skema dasar dan bentuk suatu masyarakat hukum adat terdapat kombinasi seperti: Masyarakat hukum adat Genealogis yang bersifat a) tunggal; b) bertingkat dan; c) berangkai. Begitu juga dengan masyarakat hukum adat Territorial yang bersifat a) tunggal; b) bertingkat dan; c) berangkai. Selanjutnya masyarakat hukum adat Genealogis-Territorial juga memiliki hal yang sama seperti a) tunggal; b) bertingkat dan; c) berangkai.

Masyarakat hukum adat dengan bentuk tunggal adalah suatu masyarakat hukum adat yang di dalamnya terdapat masyarakat hukum adat atasandan tidak ada masyarakat hukum adat bawahan. Sengan demikian masyarakat ini merupakan kesatuan yang tunggal. Contohnya desa di Jawa Barat. Selanjutnya masyarakat hukum adat bertingkat adalah suatu masyarakat hukum adat di dalamnya terdapat suatu masyarakat hukum atasan dan beberapa masyarakat hukum bawahan yang tunduk pada hukum adat atasan tersebut. Hal seperti ini ditemukan di masyarakat pulau Sumatera, misalnya Lampung, Sumatera Selatan, Minangkabau, Tapanuli.<sup>63</sup>

Terkait dengan proses pembentukan masyarakat hukum yang menghasilkan berbagai tingkatan tersebut maka dapat dikatakan bahwa sesungguhnya pluralitas sangat banyak ditemukan di Indonesia. Perbedaan-perbedaan itu mengindikasikan tingginya kemajemukan masyarakat Indonesia. Oleh C. van Vollenhoven telah memberikan gambaran betapa majemuknya suku-

<sup>63</sup> Suryono Sukanto, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 141.

bangsa di Indonesia. Dasar analisisnya adalah adanya ciri-ciri khusus yang berlaku disetiap hukum adat, selanjutnya diuji terhadap system hukum adat yang terdapat dimasyarakat berbagai daerah yang semula diidentifikasi sebagai tempat yang secara hipotetis disebut dengan lingkungan hukum adat. Metode ini akhirnya menghasilkan 19 lingkungan hukum adat yang selanjutnya menghasilkan lingkungan-lingkungan hukum adat yang terdiri dari:<sup>64</sup>

1. Aceh (Aceh Besar, Pantai Barat Aceh, Singkel, Simeulue);
2. Tanah Gayo, Alas, dan Batak:
  - a. Tanah Gayo (Gayo Lueus);
  - b. Tanah Alas;
  - c. Tanah Batak (Tapanuli):
    1. Tapanuli Utara terdiri dari Pak-pak Batak (Barus), Karo-Batak, Simeulungun-Batak, Toba-Batak (Samosir, Balige, Laguboti, Sumban Julu);
    2. Tapanuli Selatan terdiri dari: Padang Lawas, Angkola, Mandailing.
- 2.a. Nias (Nias selatan);
3. Daerah Minangkabau (Padang, Agam, Tanah Datar, Limapuluh Kota, Daerah Kampar, Kerinci);
- 3.a. Mentawai (Orang Pagai);
4. Sumatera Selatan terdiri dari:
  - a. Bengkulu (Rejang);
  - b. Lampung (Abung, Peminggir, Pubian, Rebang, Gedongtataan, Tulangbawang);
  - c. Palembang (Anak Lakitan, Jelma Daya, Kubu, Pasemah, Samendo).
- 4.a. Enggano;
5. Daerah Melayu (Lingga Riau, Indragiri, Pantai Timur Sumatera, Orang-orang Banjar);
6. Bangka dan Belitung;
7. Kalimantan (Daya, Bagian Barat Kalimantan, Kapuas Hulu, Kalimantan Tenggara, Mahakam Hulu, Pasir, Daya Kenya, Daya Klematan, Daya

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm.19-20

- Landan dan Tayan, Daya Lawangan, Lepo Alim, Lepo Timei, Long Glatt, Daya Maanyan Patai, Daya Maanyan Siung, Daya Ngaju, Daya Ot Danum, Daya Penyabung Punan;
8. Minahasa (Manado);
  9. Gorontalo (Bolaang Mangondow, Boalemo);
  10. Daerah/ Tanah Toraja (Sulawesi bagian Tengah, Toraja, Orang Toraja berbahasa Barea, Toraja Barat, Sigi, Kaili, Tawaili, Toraja Sadan, To Mori, To Lainang, Kepulauan Banggai);
  11. Sulawesi Selatan (Orang Bugis, Bone, Goa, Laikang, Ponre, Mandar, Makasar, Selayar, Muna);
  12. Kepulauan Ternate (Ternate, Tidore, Halmahera, Tolebo, Pulaun Sula);
  13. Maluku-Ambon (Ambon, Banda, Orang Uliaser, Saparua, Buru, Seram, Kepulauan Kei, Kepulauan Aru, Kisar);
  14. Irian;
  15. Kepulauan Timor (Kelompok Timor, Timur, Bagian tengah Timor, Mollo, Sumba bagian Tengah Sumba, Sumba Timur, Kodi, Flores, Ngada, Roti, Savu Bima);
  16. Bali dan Lombok (Bali, Tanganan Pagringsingan, Kastala, Karangasem, Buleleng, Jembrana, Lombok, Sumbawa);
  17. Bagian Tengah Jawa dan Jawa Timur termasuk Madura (Jawa Bagian Tengah, Kedu, Purworejo, Tulungagung Jawa Timur, Surabaya, Madura);
  18. Daerah Kerajaan (Solo, Yogyakarta); dan
  19. Jawa Barat (Parahiangan, Tanah Sunda, Jakarta, Banten).

Terhadap kesembilan belas lingkungan hukum adat tersebut diperoleh oleh C. van Vollenhoven berdasarkan sistematika:<sup>65</sup>

1. Tempat menemukan hukum adat lingkungan hukum adat masing-masing;
2. Ruang lingkup lingkungan, hukum adat yang bersangkutan;
3. Bentuk-bentuk masyarakat hukum adat;
4. Tentang pribadi;
5. Pemerintahan, peradilan, dan pengeturan;

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

6. Hukum adat masyarakat seperti hukum kekeluargaan adat, perkawinan adat, waris adat, tanah adat, hutang piutang adat, delik adat, sistem sanksi, dan perkembangan hukum adat.

Dari berbagai dasar pertimbangan itu dapat dikatakan bahwa masyarakat Indonesia sangat majemuk dengan budaya yang berbeda. Budaya yang berbeda menghasilkan hukum adat yang berbeda sehingga mempengaruhi pada karakteristik territorial masyarakat adat yang terdiri dari genealogis, territorial, dan genealogis-territorial. Perbedaan karakteristik itu menghasilkan sistem pemerintahan desa yang berbeda pula.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa tata susunan persekutuan hukum yang bermacam ragam di Indonesia dapat diidentifikasi berdasarkan:<sup>66</sup>

1. Segala badan persekutuan hukum ini dipimpin oleh kepala-kepala rakyat;
2. Sifat dan susunan pimpinan erat hubungannya dengan sifat serta susunan tiap jenis badan persekutuan yang bersangkutan.

Adapun beberapa contoh keanekaragaman bentuk dan system persekutuan hukum adalah:

#### A. Di daerah Tapanuli

Persekutuan daerah disebut dengan Negeri, disebelah selatan disebut dengan Kuria sedangkan di Padanglawas disebut dengan Luhut. Di tiap-tiap persekutuan daerah tersebut terdapat persekutuan kampung yang disebut Huta. Yang menjadi kepala Negeri (Kuria, Luhut) dan kepala Huta adalah seseorang dari Marga Asal yaitu seseorang keturunan Pembuka Tanah dan Pembuka Huta di daerah tersebut. Kepala Kuria (Negeri, Luhas) disebut Raja Panusunan. Marga lain yang ikut bertempat tinggal di daerah itu (Huta) disebut dengan Marga Rakyat, dan di Tapanuli Bagian Selatan disebut dengan *Parripe* dan memiliki seorang wakil dalam pimpinan daerah dan pimpinan Huta yang diambil dari masing-masing marga rakyat. Selanjutnya wakil dari marga rakyat tertua menjadi pembantu pertama dari kepala daerah atau kepala huta serta disebut dengan Raja

<sup>66</sup> Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam Kajian Kepustakaan*, (Bandung: Alfabeta, 2008), hlm. 138.



Imboru (Tapanuli Tengah) dan Bayo-bayo Nagodang di Tapanuli bagian Selatan. Serta dalam satu Huta terdapat perwakilan rakyat dengan nama Natoras.<sup>67</sup>

Dalam konteks Kuria maka ini merupakan suatu persekutuan hukum territorial yang agak besar dan terdiri dari berbagai huta-huta dan tiap huta terdiri dari Pagaran-Pagaran. Dalam persekutuan hukum ini setiap anggotanya harus tunduk kepada segala kebijakan (policy) dari kepala marga (Raja), apabila terjadi pelanggaran atas norma yang telah berlangsung secara turun termurun, maka ketua marga yang akan menentukan sanksinya.<sup>68</sup>

#### B. Di daerah Minangkabau

Pada daerah ini telah tersusun secara organis suatu kepemimpinan daerah yang terdiri dari perwakilan fungsional, pemimpin yang bersifat representative. Persekutuan hukum disebut dengan Nagari. Suatu nagari terdiri dai keluarga-keluarga (clan-clan) yang masing-masing dikepalai oleh Penghulu Andiko, yaitu laki-laki tertua dari Jurai atau bagian keluarga yang tertua. Pada Jurai tersebut diketuai oleh orang tuanya sendiri yang bernama Mamak Kepala Waris atau Tunganai. Family dalam suatu Nagari masing-masing masuk dalam clan yang lebih besar disebut Suku. Setiap Suku memiliki nama sendiri-sendiri yang tersebar di seluruh wilayah Minangkabau.

Di Minangkabau ada dua jenis tata susunan Nagari dan diantaranya ada tata susunan yang merupakan campuran dari kedua jenis tata susunan Nagari tersebut, yakni:

- a. Di Tanah Agam, berlaku adat Bodi Caniago yang mana pimpinan Nagari terletak ditangan permufakatan para Penghulu Andiko yang sederajat kedudukannya. Kerapatan Nagari merupakan kekuasaan tertinggi.
- b. Di Daerah Koto Piliang (Tanah Datar dan Lima Puluh Kota), para keluarga yang tergabung dalam Kampung/ Kampuang bersatu dalam perikatan-perikatan yang disebut Suku. Tiap Suku dikepalai oleh Kepala Suku. Kepala Suku ini adalah Penghulu Andiko yang terpenting, yaitu kepala keluarga yang terkemuka dari kampung yang terkemuka pula. Kepala suku ini selalu

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm138-139.

<sup>68</sup> G. Kartasapoetra, dkk., *Desa dan Daerah Dengan Tata Pemerintahannya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 9.

bermusyawarah dengan para penghulu andiko dari duku sendiri. Ia dibantu oleh 3 orang yakni: 1) untuk urusan pamongpraja disebut Mantri; 2) untuk urusan polisi dan pertanahan disebut Dubalang; 3) untuk urusan agama disebut dengan Malim.

Tiap nagari terdiri dari 4 Suku dan pengurus Nagari terdiri dari Kepala Sulu tersebut dan para Penghulu Andiko di seluruh Nagari dibawah kepemimpinan seorang kepala yakni Pucuk Nagari.

#### C. Di pulau-pulau Ambon dan Uliasser

Para Keluarga di daerah ini disebut dengan Ruma atau Tau dipimpin oleh seorang Kepala Keluarga, terikat dalam satu Golongan Keluarga yang clan terbesar dikepalai oleh seorang Kepala Golongan Besar. Lima atau sembilan clan tersebut terikat dalam perikatan golongan yaitu Uli Lima atau Uli Siwa yang diurus oleh permufakatan dari segala Kepala Clan dibawah pimpinan Kepala Clan yang terkemuka bernama Aman Latu dan pimpinan Aman Latu bernama Latu.

#### D. Di Pulau Bali

Desa di Bali merupakan persekutuan territorial warga desa yang disebut Krama Desa, Kanoman. Sebutan-sebutan tersebut dapat berubah. Untuk warga desa yang tempat tinggalnya numpang pada seseorang warga lainnya disebut dengan Sampingan. Di dalam desa didapati berbagai perikatan yang masing-masing merupakan instansi bawahan desa, misalnya perikatan para penghuni suatu jalan yang disebut dengan Banjar. Banjar ditetapkan desa diluar wilayah Apanage (daerah kerajaan yang dikuasakan penggunaannya kepada pejabat kerajaan selama menjabat).

Di Bali terdapat apa yang disebut dengan Kikis, yang merupakan suatu daerah tempat tinggal penduduk, sedangkan diluar Kikis terdapat kelompok rumah penduduk lainnya yang lahir mungkin saja karena perkembangan penduduk dan kepadatan di wilayah Kikis, sehingga sebagian penduduk membentuk perumahan diluar Kikis yang disebut dengan Kubu. Pada perkembangannya Kubu dapat berubah menjadi Kikis/ desa yang tersendiri.

Kepala desa di Bali disebut dengan Klian. Klian lazim dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh beberapa pejabat desa. Seseorang yang diakui sebagai penduduk desa apabila sudah bertempat tinggal dalam desa dalam rentang waktu

satu tahun lamanya, memiliki rumah, serta pekarangan dan telah kawin. Di Bali dikenal pula persekutuan pengairan disebut dengan Subak. Anggota persekutuan Subak ialah mereka yang memiliki areal sawah. Subak selanjutnya dipimpin oleh seorang Klian atau pejabat desa yang khusus mengurus pengairan.

#### E. Di Aceh

Persekutuan hukum di wilayah ini merupakan persekutuan territorial. Di Aceh terdapat persekutuan daerah yang dikepalai oleh para Uleebalang atau Tjiq (Cik). Desa di Aceh dikenal dengan sebutan Gampong atau Meunasah, dan dikepalai oleh Kepala desa dengan sebutan Keutjiq atau Peutua. Kepala desa dahulu diangkat oleh Uleebalang (kepala persekutuan daerah), namun perkembangan berikutnya Uleebalang dan Kepala Desa berubah menjadi bersifat turun temurun. Kepala desa dalam kesehariannya dibantu oleh seorang Teungku atau Imeum (melakukan tugas keagamaan). Kepala desa dan Imeum bersama-sama menjadi anggota dalam satu dewan yang beranggotakan terdiri atas para orang-orang tua warga desa dan disebut sebagai Ureueng Tuha.

#### F. Di daerah Bolaang Mongodow

Desa di daerah ini merupakan persekutuan territorial serta dikepalai oleh kepala desa yang dikenal dengan nama Kimelaha dan dibantu oleh beberapa pembantu yang disebut Probis dan disokong oleh beberapa anggota keluarga yang merupakan sesepuh disebut dengan Guhangia.

#### G. Di Sumatera Selatan dan Lampung

Di daerah ini persekutuan daerah dengan sifat territorial disebut dengan Marga. Suatu Marga dikepalai oleh Kepala Marga dan dikenal dengan nama Pasirah dengan gelar Depati atau Pangeran. Dalam suatu Marga terdiri dari Dusun-dusun dan tiap dusun dikepalai oleh Kepala Dusun dengan nama Proatin/Prwatin, Kria, Mangku atau Pembarep dengan para pembantunya yang disebut dengan Penggawa.

Tidak jauh berbeda dengan daerah Sumatera Selatan, di Lampung sejenis Marga terdiri juga atas Tiyuh atau Dusun dan tiap-tiap Tiyuh atau Dusun terdiri dari Umbul atau Talang. Apabila suatu Marga terdiri dari Tiyuh maka dibawah Tiyuh akan terdiri dari Umbul. Namun sebaliknya apabila Marga itu terdiri dari Dusun maka Dusun tersebut akan terdiri dari Talang.

#### H. Di daerah Banten dan Jawa Barat

Desa di daerah banten merupakan eprsekutuan territorial serta terdiri atas beberapa Ampian atau Kampung. Ampian atau Kampung dikepalai oleh Kokolot atau Tua-tua. Kepala desa disebut dengan Jaro.

Sedangkan di Jawa Barat dalam suatu desa terdapat beberapa tempat yang berbeda. Desa di Jawa Barat memiliki daerah bernama Lembur yang merupakan tempat tinggal penduduk desa, terdapat jalan desa, masjid desa, balai desa dan perangkat lainnya. Sedangkan di luar Lembur terdapat beberapa perumahan penduduk yang terpencar dan ini dikenal dengan sebutan Babakan.

#### I. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur (Madura)

Desa merupakan perskutuan territorial serta dalam kenyataanya merupakan suatu dataran tempat tinggal (Woonkom) dengan Pedukuhan-pedukuhan (kelompok beberapa rumah yang berdiri sendiri). Kepala desa disebut dengan Lurah, Kuwu, Bekel, atau Petinggi yang dalam melakukan tugasnya sehari-hari didampingi oleh Perabot Desa. Diantara Perabot Desa tersebut adalah: Kamituo (Wakil Kepala); Carik (Panitera); Kebayan (Pesuruh); Modin, Lebe, Alim, Ketib (petugas dalam urusan keagamaan); dan Jogoboyo (petugas dalam kepolisian).

Di Balai Desa, Kepala Desa bermusyawarah dengan warga desa perihal keperluan masyarakat desa. Tentang hal-hal yang tidak memerlukan permufakatan rapat desa maka Kepala Desa membicarakannya dengan orang-orang tua dan orang terkemuka di dalam desa. Desa pada zaman kerajaan mendapat pembebasan tugas-tugas khusus atau kewajiban-kewajiban dari raja, serta memperoleh sebutan khusus dari raja seperti Perdikan, Pekuncen, Mijen, dan Pesantren.

Desa di Jawa Tengah dimaksudkan sebagai tempat tinggal penduduk, dengan demikian dalam desa ada balai desa, masjid desa, jalan desa dan lumbung desa. Diluar itu terdapat beberapa perumahan penduduk yang letaknya terpencar disebut Pedukuhan. Di Jawa Timur daerah Pedukuhan dikenal juga dengan nama Cantelan.

Berbeda dengan di Madura desa dikenal dengan nama Dhisa. Dalam Dhisa terdapat beberapa kelompok perumahan penduduk yang letaknya tersebar dalam satu kawasan Dhisa. Dan dalam Dhisa hanya terdapat 1 Langgar Dhisa.

#### J. Di daerah Minahasa

Di daerah Minahasa persekutuan territorial dikenal dengan sebutan Pakasan. Dalam Pakasan terdapat beberapa Wanua-wanua, sedangkan Wanua tersebut terdiri dari Matani-matani. Dari hal ini terlihat wilayah persekutuan hukum Minahasa memiliki 3 tingkatan.

Dari berbagai paparan diatas dapat diidentifikasi bahwa di Indonesia memiliki berbagai jenis dan bentuk tata pemerintahan desa. Yang mana kesemuanya masih merupakan perwujudan dari pemerintahan desa adat namun sebagai catatan bahwa konsep tersebut masih murni desa adat dan belum memperoleh pengaruh dari factor internal atau eksternal. Oleh karena itu pada bab selanjutnya akan dibahas lebih lanjut tentang kondisi actual dari bentuk-bentuk pemerintahan desa.

Berikut ini oleh B. Surianingrat telah menyusun suatu daftar nama-nama masyarakat hukum adat serta penguasanya sebagai berikut:<sup>69</sup>

Tabel 2.1

No	Daerah	Nama Kesatuan Masyarakat Hukum Hukum	Nama Jabatan Kepala Desa/ Kesatuan Hukum Adat
1	Aceh	Kampung, Mukim, Gampong, Jurang, Kute	Kepala Kampung, Kenuk Perjalu, Kepala Kuria
2	Sumatera Utara	Marga, Kuria, Kampung (Lorong/Wek), Huta, Negeri	Kenuk Perjalu, Kepala Kuria, Kepala Huta, Kepala Negeri
3	Sumatera Barat	Nagari	Wali Nagari
4	Riau	Kampung, Dusun	Kepala Kampung, Penghulu, Bau
5	Sumatera Selatan	Marga	Pasirah/ Kepala Marga/ Kerio
6	Jambi	Marga, Kemedapaan, Dusun	Kepala Marga, Pasirah/ Depatirio Lurah, Ngebi
7	DKI Jakarta	Kelurahan, Wijk	Kepala Kelurahan, Wijk Meester
8	Jawa Barat	Desa Kampung	Kepala Desa, Lurah, Tua Kampung
9	Jawa Tengah	Desa, Dukuh	Kepala Desa, Lurah
10	Yogyakarta	Desa	Kepala Desa
11	Jawa Timur	Desa, Kampung, Dukuh	Kepala Desa, Kamituwa
12	Kalimantan	Kampung	Kepala Kampung

<sup>69</sup> Suryono Sukanto, *Loc. Cit.*, hlm. 147-148.



	Barat		
13	Kalimantan Tengah	Kampung, Kademangan	Kepala Kampung, Pembabal, Pangrek
14	Kamimantan Selatan	Kampung, Kademangan	Kepala Kampung, Pembabal, Demang
15	Kalimantan Timur	Kampung	Kepala Kampung, Petinggi, Demang
16	Sulawesi Utara	Desa, Kampung	Kepala Desa, Hukum Tua, Malukan Kepala Jaga
17	Sulawesi Tengah	Kampung, Woma	Kepala Kampung, Bokee, Mokole
18	Sulawesi Tenggara	Desa	Kepala Desa
19	Sulawesi Selatan	Gabungan Kampung, Desa Gaya Baru, Bua	Kepala Desa Gaya Baru
20	Bali	Desa, Perbekel, Banjar	Kepala Desa, Perbekel, Bendesa/ Perbekel, Klian Banjar
21	NTB	Desa	Kepala Desa
22	NTT	Desa Gaya Baru	Kepala Desa Gaya Baru
23	Maluku	Gam, Negeri, Kampung	Kimata, Mahing, Raja Soa Pemerintah Negeri
24	Papua	Kampung, Karet	Kepala Kampung, Korano

### 2.3 Karakteristik Kepemimpinan Pada Desa Adat

Pada paparan terdahulu dapat dikatakan bahwa kehidupan dalam suatu desa atau persekutuan hukum itu tidak lepas dari kepemimpinan seorang kepala desa/ kepala adat/ kepala-kepala rakyat lainnya. Sifat pimpinan rakyat tersebut sangat erat dan berhubungan kuat dengan sifat, corak, bentuk, adat, kelembagaan dari suatu persekutuan hukum. Dalam cara pandang tradisional Indonesia persekutuan hukum adalah suatu kolektifitas dimana tiap penduduk merasakan adanya satu golongan dalam kelompok itu. Oleh karena itu posisi kepala persekutuan adalah kepala rakyat dan bapak masyarakat. Ia mengetuai persekutuan tersebut sebagai keluarga besar. Bertugas memelihara kerukunan dan keseimbangan dan berjalan selayaknya.

Seorang kepala desa atau kepala persekutuan hukum meliputi 3 hal yakni.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Tolib Setiady, *Loc. Cit.*, hlm. 142-143.

1. Tindakan mengenai urusan pertanahan berhubungan dengan pertalian darah yang erat antara tanah dan persekutuan yang menguasai tanah tersebut;
2. Penyelenggaraan hukum sebagai usaha untuk mencegah adanya pelanggaran hukum supaya hukum berjalan sesuai dengan ketentuan yang disepakati bersama (preventif);
3. Menyelenggarakan hukum sebagai pembetulan hukum setelah hukum dilanggar (pembinaan represif), mengembalikan sesuatu pada fungsinya setelah adanya ketidakharmonisan.

Tugas pemeliharaan dan penyelenggaraan hukum kepala adat meliputi seluruh lapangan hukum seperti:<sup>71</sup>

- a. Di Jawa dikenal adanya pembagian warga desa dalam golongan seperti: 1) Sikep, Gogol yaitu golongan yang berkewajiban penuh terhadap segala *gawe/ pekerjaan/ tugas* desa. 2) Kuli Gandok (Indung) yaitu seseorang yang hanya memikul separoh *gawe* desa. 3) Orang-orang Tua dan Anak-anak yaitu golongan yang bebas dari *gawe* desa. Penetapan ketiga golongan tersebut dilakukan oleh kepala desa dengan bermusyawarah dalam rapat desa serta selanjutnya memberi putusan sesuai dengan hukum adat setempat.
- b. Dalam urusan tanah bantuan kepala desa adalah mutlak. Misalnya dalam hal menjual lepas, menjual sande, atau menyewakan tanah. Bantuan dari kepala desa memberikan kekuatan bahwa perjanjian itu merupakan jaminan bahwa perikatan tersebut terang, dan tidak menentang hukum adat (tunai).
- c. Membagi harta waris juga atas sepegetahuan kepala desa atau perangkat yang diberi kewenangan tersebut.
- d. Kepala adat juga turut campur dalam perkawinan, dan mengambil jalan keluar pada tiap masalah dalam hukum adat perkawinan itu apabila ada pelanggaran. Seperti di Tapanuli dimana Raja Huta mengambil peranan sebagai penjaga adat agar tidak terjadi perkawinan yang melanggar norma.

Dengan berbagai tugas yang dimiliki oleh para kepala adat atau kepala desa maka sesungguhnya desa adat memiliki karaktersitik umum yang terdiri dari:<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 143.

1. Bahwa pemerintahan desa di dalam persekutuan hukum di Indonesia menurut hukum adat selalu berada di tangan seorang pemuka atau kepala desa, kepala nagari, dll.
2. Setiap tempat putusan, putusan yang penting mengenai kepentingan umum ditetapkan dengan suatu rapat oleh semua warga persekutuan atau perwakilannya.
3. Dalam hal-hal penting, kepala persekutuan termasuk dengan pembantu atau perangkat bermusyawarah dengan warga dan orang-orang berpengaruh untuk bertindak dan mengambil putusan sesuai dengan pendapat umum.
4. Dalam hal pengangkatan kepala adat dan pembantunya secara umum dilakukan dengan turun temurun sehingga sudah menjadi ciri khas.

Keempat hal itu selanjutnya memberikan penegasan bahwa di dalam desa adat sendiri suasana demokratis sangat terasa, selain itu partisipasi anggota kelompok juga mengemuka baik dalam kegiatan desa secara keseharian atau dalam hal pengambilan keputusan/ kebijakan.

Suasana demokratis merupakan khas masyarakat Indonesia sebab agak berlainan dengan suasana demokratis di negara barat. Demokrasi Indonesia merupakan pencerminan dari dua asas, sifat universal dari hukum adat yaitu: asas persetujuan sebagai kekuatan dan kekuasaan umum; dan asas perwakilan dan permusyawaratan dalam system pemerintahan.<sup>73</sup>

Selain demokrasi yang khas Indonesia sesungguhnya hal itu diperoleh dari sifat komunal yang ada dalam lingkungan hukum adat tersebut. Oleh Djodjodiguno<sup>74</sup> menyebutkan bahwa sifat komunal itu diperoleh dari hukum adat yang memandang masyarakat sebagai paguyuban yang menunjukkan telah adanya kehidupan bersama dan sesama manuai merupakan tujuan. Selanjutnya hubungan tersebut dilakukan dengan segala perasaan dan sentimennya. Dalam masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*) rasa persaudaraan, bantu membantu, gotong royong, masih kuat karena perasaan dan sentimennya positif.

---

<sup>72</sup> Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm. 88.

<sup>73</sup> G. Kartasapoetra, dkk., *Desa dan Daerah Dengan Tata Pemerintahannya*, (Jakarta: PT Bina Aksara, 1986), hlm. 29.

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm 18.

Oleh van Vollenhoven akhirnya membuktikan adanya sifat kepemimpinan yang komunal pada masyarakat adat khususnya di pulau Jawa. Contohnya: para pamong desa turut campur dalam transaksi tanah, ini sebagai bukti bahwa seseorang anggota masyarakat juga sebagai bagian dari masyarakat. Para pamong desa berwenang mengambil tanah untuk keperluan desa dalam waktu tertentu. Kemudian adanya kekuasaan para pamong desa untuk menunjuk siapa saja warga yang berhak menggarap sebidang tanah tertentu.<sup>75</sup>



---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 18-19.

## BAB 3

### KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA

#### 3.1 Kebijakan/ Politik Hukum Menghasilkan Produk Hukum

Istilah Politik hukum sejatinya memiliki dua arti, baik arti dari perspektif etimologis dan perspektif terminologis. Secara etimologis politik hukum merupakan terjemahan dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*.<sup>1</sup> *Recht* atau hukum berarti putusan (*judgement, verdict, decision*), ketentuan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*), hukuman (*sentence*) dan lain-lain.<sup>2</sup> Sri Soemantri memberikan definisi hukum yang berlaku luas, menurutnya hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat.<sup>3</sup> Kata *politiek*<sup>4</sup> dalam bahasa Belanda mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*).<sup>5</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, politik diartikan sebagai berikut: "Politik adalah ilmu pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (sistem pemerintahan, dasar-dasar pemerintahan); segala urusan dan tindakan (kebijaksanaan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan negara, kebijakan, cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah)."<sup>6</sup>

Kesimpulan sementara bahwa politik hukum adalah kebijakan hukum sebagai cara bertindak atau siasat dari pemerintah (negara) dalam bentuk hukum

---

<sup>1</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2004), hlm.19.

<sup>2</sup> Hans Wehr, dalam *Ibid.*, hlm. 19.

<sup>3</sup> Sri Soemantri, dalam *Ibid.*, hlm. 21.

<sup>4</sup> Istilah politik, *politiek* (bahasa Belanda) atau *politics* (bahasa Inggris), berasal dari bahasa Yunani (*polis*), yang berarti kota dan dibatasi pada kajian tentang negara. Dalam berbagai kepustakaan ada banyak macam definisi tentang politik. Pada umumnya politik diartikan sebagai bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.

<sup>5</sup> S. Wojowasito, dalam *Ibid.*, hlm.21.

<sup>6</sup> Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), hlm. 594.



nasional,<sup>7</sup> sebagai garis besar pedoman untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu dalam lingkungan dan wilayah suatu negara atau internasional. Dengan kata lain politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.<sup>8</sup> Menurut Moh. Mahfud MD, pengertian Politik Hukum secara sederhana adalah arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.<sup>9</sup>

Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah ada dan akan diadakan, politik hukum memberikan kekuasaan penuh pada pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang,<sup>10</sup> tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Kesemuanya itu dilakukan untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>11</sup> Dapat disebutkan bahwa hakekat hukum adalah pernyataan politik dari pemerintah, seperti UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, adalah pernyataan politik pemerintah di bidang pemerintahan desa dan segala aspek kelembagaan serta administrasinya. Kesimpulannya adalah hukum merupakan pernyataan politik pemerintah yang dinyatakan dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan tertulis yang dibuat pemerintah.<sup>12</sup>

Politik hukum memiliki dua tujuan yang saling berkaitan: (1) Sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; (2) Dengan

<sup>7</sup> Bentuk hukum nasional dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah. Ini sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004.

<sup>8</sup> *Loc. cit.*, hlm. 22.

<sup>9</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hal. 48.

<sup>10</sup> Dalam Amandemen UUD RI 1945 Pasal 20 Ayat (1) mengatakan bahwa "Pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang berada pada DPR". "Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama" (Ayat (2)). "Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama menjadi Undang-Undang" (Ayat (4)).

<sup>11</sup> Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, alinea IV menyebutkan tujuan negara yaitu: (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

<sup>12</sup> Bachsan Mustafa, *Loc. cit.*, hlm. 54.

sistem hukum nasional akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.<sup>13</sup>

Pembangunan hukum tidak lepas dari produk hukum yang diciptakan. Produk hukum yang merupakan pernyataan penguasa akan kebijakannya yang dituangkan dalam bentuk hukum tertulis, maka berbagai produk hukum yang dapat diketahui adalah dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada Pasal 7 telah menyebutkan secara tegas hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: I. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; II. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; III. Peraturan Pemerintah; IV. Peraturan Presiden; V. Peraturan Daerah. Pembentukan UU No. 10 Tahun 2004 sudah diperbaharui dengan di undangkannya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan tanggal 12 Agustus 2011 yang memaksukannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan daerah Propinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten /Kota.

Oleh karena itu berbicara tentang kebijakan dalam hal pemerintahan desa berarti sama juga dengan berbicara dan membahas tentang politik hukum sebagai arahan kebijakan pemerintah atau negara dalam hal ini adalah politik hukum pemerintahan desa. Sedangkan politik hukum pemerintahan desa yang dimaksud adalah arah kebijakan hukum tentang pemerintahan desa secara nasional yakni dalam garis-garis besar kebijakan yang tertuang dalam hukum positif dalam upaya mengelola dan mengurus urusan pemerintahan desa beserta masyarakat anggotanya. Sehingga produk hukum yang dimaksud adalah merupakan produk

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 59.

hukum tertulis (positif) yang berkaitan atau mengatur tentang pemerintahan desa. Sehingga kebijakan tentang pemerintahan desa merupakan pembahasan tentang aturan positif tentang tata pemerintahan desa.

### 3.2 Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa

Dalam pembahasan ini akan dipaparkan berbagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan desa. Sesuai dengan pridiisasi pemerintahan yang pernah ada di Indonesia.

#### 3.2.1 Periode Pada Zaman Kerajaan-kerajaan Nusantara dan Monopoli Perdagangan VOC

Keberadaan desa sudah ada sejak ratusan tahun bahkan ribuan tahun yang lalu, hal ini ditemukan dalam prasasti yang ditulis sekitar pertengahan abad ke 14 atau kurang lebih tahun 1350M. Informasi dalam prasasti tersebut adalah menyebutkan adanya desa. Adapun isi prasasti tersebut adalah adanya persengketaan antara dua desa yakni Desa Walandit dan Desa Himad. Kedua desa tersebut bersengketa soal status Desa Walandit yakni para pejabat Desa Walandit adalah desa swatantra, desa otonom, yang tidak tunduk kepada kekuasaan desa yang lebih atas. Sementara pihak Desa Himad menyebutkan bahwa Desa Walandit merupakan wilayah perdikan yang berada dibawahnya. Perselisihan itu lalu dibawa pada pengadilan kerajaan Jenggala, Kediri. Ini membuktikan bahwa sejak dahulu desa swatantra, desa otonom sudah ada sejak dahulu. Dan memang hidup dan berkembang sesuai dengan adat istiadat masing-masing.<sup>14</sup>

Masyarakat desa pada awal masa kerajaan-kerajaan di Nusantara hidup dan tumbuh dengan *egaliter* dibawah penguasa yang dituakan. Kepala desa kedudukannya setara dengan warga dengan hak dan kewajiban yang disepakati. Oleh karena itu semua keputusan harus dibicarakan bersama. Sistem sosial dan politik desa mulai dari zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara sampai dengan

<sup>14</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 39-40.

datangnya VOC<sup>15</sup> pada akhir abad ke 16 dilanjutkan dengan pemerintahan langsung oleh pemerintah Negeri Belanda sejak tahun 1800-an masih tetap asli.

Selama berkuasa VOC tidak melakukan perubahan atas struktur pemerintahan pribumi. Pemerintahan pribumi mulai dari kabupaten, kawedanan, dan desa tetap seperti semula baik mengenai struktur kelembagaan, manajemen internal dan pola kerja, struktur hirarki, dan system pengendalian maupun pertanggungjawabannya. Semuanya bersdasarkan adat istiadat turun temurun. Sehingga semua desa menjalankan aktifitas kesehariannya bersdasarkan adat istiadat yang berkembang sendiri.

Kehadiran VOC tidak mengubah struktur pemerintahan dan sosial desa, karena VOC tidak mengatur desa secara langsung, VOC hanya berhubungan dengan pemerintahan pribumi melalui para bupati pribumi dan diawasi oleh para residen atau orang yang diberi kepercayaan baik VOC atau pemerintah Belanda. Setelah VOC bangkrut pada abad ke 18 bekas daerah kekuasaannya diserahkan kepada pemerintah Belanda. Walaupun VOC telah bangkrut dan digantikan oleh pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berkedudukan di Nederland yang mengambil alih VOC tersebut tetap saja tidak mengubah arah prinsip pemerintahan Belanda dalam 3 hal yakni:<sup>16</sup>

- a. pemerintahan secara tidak langsung;
- b. mengandalikan penduduk melalui penindasan; dan
- c. hak kepemilikan tanah tetap di tangan pribumi.

<sup>15</sup> Vereenigde Oostindische Compagnie (Perserikatan Perusahaan Hindia Timur atau Perusahaan Hindia Timur Belanda) atau VOC yang didirikan pada tanggal 20 Maret 1602 adalah perusahaan Belanda yang memiliki monopoli untuk aktivitas perdagangan di Asia. Disebut Hindia Timur karena ada pula VWC yang merupakan perserikatan dagang Hindia Barat. Perusahaan ini dianggap sebagai perusahaan pertama yang mengeluarkan pembagian saham. Meskipun sebenarnya VOC merupakan sebuah badan dagang saja, tetapi badan dagang ini istimewa karena didukung oleh negara dan diberi fasilitas-fasilitas sendiri yang istimewa. Misalkan VOC boleh memiliki tentara dan boleh bernegosiasi dengan negara-negara lain. Bisa dikatakan VOC adalah negara dalam negara. VOC terdiri 6 Bagian (Kamers) di Amsterdam, Middelburg (untuk Zeeland), Enkhuizen, Delft, Hoorn dan Rotterdam. Delegasi dari ruang ini berkumpul sebagai Heeren XVII (XVII Tuan-Tuan). Kamers menyumbangkan delegasi ke dalam tujuh belas sesuai dengan proporsi modal yang mereka bayarkan; delegasi Amsterdam berjumlah delapan. Di Indonesia VOC memiliki sebutan populer Kompeni atau Kumpeni. Istilah ini diambil dari kata compagnie dalam nama lengkap perusahaan tersebut dalam bahasa Belanda. Tetapi rakyat Nusantara lebih mengenal Kompeni adalah tentara Belanda karena penindasannya dan pemerasan kepada rakyat Nusantara yang sama seperti tentara Belanda

<sup>16</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 24.

Namun selain 3 hal tersebut hubungan kekuasaan Hindia Belanda dengan berbagai kerajaan di Nusantara juga menganut prinsip *korte verklaring* yakni bahwa Raja dan Sultan juga akan taat kepada pemerintahan Hindia Belanda apabila kekuasaannya dihapus dan dimasukkan kedalam daerah Hindia Belanda. Dengan adanya prinsip keempat ini maka eksistensi *native state* tidak terjamin sepenuhnya. Dengan dijalankannya *gouvernements landschap* yakni suatu wilayah yang dimasukkan kedalam wilayah Hindia Belanda tetapi susunan pemerintahannya tetap seperti waktu *zelfbestuurende landschap* (pemerintahan berdasarkan hukum adat).<sup>17</sup>

### 3.2.2 Periode Sebelum dan Sesudah IGO/IGOB Kolonial Hindia Belanda

#### 3.2.2.1 Periode Pada Masa Pendudukan Pemerintahan Raffles (Inggris)

Pada periode ini tercatat beberapa peraturan pemerintah yang berkuasa yang bersinggungan langsung dengan desa. Pada mulanya tahun 1814, tepatnya tanggal 11 Februari 1814. Pemerintah Gubernur Jenderal Raffles sebagai wakil dari pemerintah Inggris yang berkedudukan di Singapura karena pada saat itu Hindia Belanda (Indonesia) dikuasai oleh pemerintahan Inggris, mengeluarkan kebijakan baru yang menerapkan sistem pajak per kepala atas penduduk dengan memperlakuk kepala desa sebagai agen. Sistem tersebut dikenal dengan *Revenue Instruction* 11 Februari 1814 yang menyebutkan bahwa Kepala Desa ditetapkan sebagai tengkulak (perantara) pemerintahan dalam hal pemungutan pajak tanah (Pasal 2e). Pada Pasal 14 juga disebutkan bahwa Kepala Desa diserahkan kewajiban mengurus hal-hal yang berkenaan dengan pendapatan (penerimaan) dalam desanya, dan kewajiban yang dapat ia kerjakan lebih baik dari siapapun juga, berhubung dengan pengaruh pribadinya dan pengertiannya tentang keadaan khusus dari penduduk desanya. Dan kepala desa ditaruh dibawah *districtshoofd/ demang/ wedono*.<sup>18</sup>

Raffles melarang bupati dan bawahannya memungut upeti kepada petani yang semula merupakan konsekuensi atas digarapnya tanah *lungguh* oleh petani.

<sup>17</sup> Momon Soetisna Sendjaja dan Sjachran Basah, Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa, (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hlm. 10.

<sup>18</sup> Hanif Nurcholis, Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 25.



Raffles lantas mengatur ulang sistem tanah *lungguh/ apanage* yang mana semua tanah tersebut diserahkan kepada kepala desa. Lantas kepala desa sebagai wakil pemerintah pusat menyewakan tanah *lungguh* kepada penduduk desa dan memungut sewa tersebut berupa uang yang langsung disetor kepada Inggris. Selain itu Raffles membagi Jawa menjadi 18 karesidenan dan dikepalai oleh Residen. Selanjutnya mengangkat bupati sebagai pegawai pemerintah dengan pemberian gaji. Hal ini merupakan bukti bahwa Inggris mengubah hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat, kabupaten, kawedanan dan desa, yang pada pemerintahan sebelumnya pemerintah pusat tidak memerintah langsung tapi menggunakan bupati dan wedana untuk mengontrol rakyat namun sebaliknya Inggris melakukan intervensi langsung ke desa melalui kepala desa.

Sistem tersebut bertujuan sebagai: pertama, rakyat akan diperkenalkan dengan sistem ekonomi uang sehingga kewajibannya terhadap penguasa tradisionalnya yang selama ini berupa upeti akan diganti dengan uang. Kedua, dengan dihapusnya sistem upeti, dominasi bupati atas penduduknya dapat dikurangi karena dengan sistem ini tentu akan membawa perubahan yang penting bagi tatanan sosial budaya masyarakat.<sup>19</sup>

Ketika Raffles meninggalkan Jawa pada 1816 Belanda kembali berkuasa di Hindia Belanda dan tetap meneruskan kebijakan bahwa desa dan adat istiadatnya tidak berubah. Otonomi desa masih seperti aslinya. Namun satu-satunya kebijakan Raffles yang diteruskan sampai sekarang adalah pengisian jabatan kepala desa dengan cara pemilihan langsung oleh penduduk desa yang semula hanya kepala keluarga yang mempunyai hak garap tanah. Pengisian kepala desa yang semula berfariasi diseragamkan dengan cara pemilihan langsung dipilih oleh kepala keluarga penggarap tanah yasan atau tanah komunal.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 25. *Revenue Instruction* 11 Februari 1814 tidak berlaku sempurna dilaksanakan oleh Inggris karena kekuasaan Hindia Belanda akhirnya kembali kepada Belanda akibat dari Perjanjian Belanda dan Inggris yakni: Kongres Wina Tahun 1814, *Convention Of London* Tahun 1814 (Konvensi London), *Convention Of Java* Tahun 1817 (Konvensi Jawa), dan *Treaty Of London* Tahun 1824 (Traktat London). Traktat London merupakan akhir dari pemerintahan Inggris di Hindia Belanda karena salah satu isi dari Traktat London adalah Inggris menyerahkan kekuasaannya di Sumatera (Bangkulu) kepada Belanda dan sebaliknya Inggris memperoleh kekuasaan Belanda di Malaka (semenanjung Malaysia).

### 3.2.2.2 Periode masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda

Jauh sebelum Belanda menjajah Indonesia, desa dan yang sejenis dengan itu telah ada mapan di Indonesia. Mekanisme penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan hukum adat (desa adat). Setelah pemerintah Belanda memasuki Indonesia dan membentuk undang-undang tentang pemerintahan di Hindia Belanda (*Regeling Reglemen*), desa diberi kedudukan hukum. Setelah Hindia Belanda diperintah oleh Belanda kembali yang semula dikuasai oleh pemerintahan Inggris, maka pada tahun 1854 pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *Regeerings Reglement* (RR) yang merupakan cikal bakal peraturan tentang daerah dan desa.<sup>20</sup>

Pembagian wilayah Hindia Belanda dengan dasar *Regeerings Reglement* 1854 terdiri dalam: *Gewesten*, *Afdeeling*, *Onder Afdeeling*, *District*, dan *Onder District*. Terhadap jabatan *Gewesten*, *Afdeeling*, dan *Onder Afdeeling* dipangku oleh pejabat bangsa Belanda. Sedangkan Bupati, Wedana, dan Camat diambil oleh Bumiputra. Selain fungsi pembagian administratif dalam pemerintahan penjajah Belanda juga menjalankan kebijakan dekonsentrasi yang sesuai dengan kebijakan kolonial Belanda. Caranya adalah memelihara bentuk-bentuk pemerintahan asli dalam wujud persekutuan hukum territorial dan persekutuan hukum non territorial berdasarkan hukum adat.<sup>21</sup> Berdasarkan *Indische Staatregeling*, pemerintah Belanda memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada kepala desa atau kesatuan masyarakat hukum pribumi dengan sebutan *Inlandshe Gemeente*. Definisi dari *Inlandsche Gemeente* adalah:<sup>22</sup>

*Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepala hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah kabupaten atau swapraja.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

<sup>21</sup> Momon Soetisna Sendjaja dan Sjachran Basah, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hlm. 13-14.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 46.

Dalam Pasal 71 dalam *Regeerings Reglement* atau dalam Pasal 128 dalam *Indische Staatregeling (IS)*<sup>23</sup> desa diatur sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Desa sebagai “inlandsche gemeenten” yang merupakan kesatuan masyarakat hukum pribumi disahkan oleh kepala daerah (residen) atau penguasa yang ditunjuk menurut ordonansi, berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri;
- b. Kepala desa diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen);
- c. Kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala desa bumiputera berwenang untuk memungut pajak dibawah pengawasan tertentu dan didalam batasan-batasan tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.
- d. Dalam atau dengan ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa.<sup>25</sup>
- e. Desa yang berada dalam wilayah suatu kota dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan tentang kekuasaan kepala desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya.

Menurut riwayat Pasal 71 *Regeringsreglement* 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan desa di Jawa dan Madura.<sup>26</sup> Berubahnya kebijakan kolonial Belanda menjadi politik etis atau politik balas budi, melahirkan suatu

<sup>23</sup> Baik RR dan IR adalah sama-sama merupakan bentuk konstitusi kerajaan Belanda di tanah jajahannya di Hindia Belanda.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 25-26.

<sup>25</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, (Jakarta: Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Departemen Dalam Negeri, 2007), hlm. 42.

<sup>26</sup> *Policy Paper*, Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, (Kerjasama: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID), 2007), hlm. 63.

ordonansi tentang desa yang dikenal dengan nama IGO 1906<sup>27</sup> (*Inlandsche Gemeente Ordonantie*) yang berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura dan dikecualikan untuk daerah swapraja Yogyakarta dan Surakarta karena pada daerah tersebut pada hakekatnya adalah daerah *Negorogung* dimana otonomi desa terjadi sebab adanya percampuran kekuasaan raja. Berdasarkan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staatsblad* 1906 No. 83, diubah dengan *Staatsblad* 1910 No. 591, *Staatsblad*. 1913 No. 235 dan *Staatsblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama "*Inlandsche Gemeente-Ordonnantie*". Dalam penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.<sup>28</sup>

Beberapa tahun kemudian pemerintah Hindia Belanda mengetahui bahwa di luar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti desa-desa di Jawa. Untuk daerah luar Jawa diatur dengan IGOB 1936<sup>29</sup> (*Inlandsche Gemeente Ordonnantie voor Buitengewesten*). Karena itu, pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku di Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk Karesidenan Amboina termuat dalam *Staatsblad* 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223. Peraturan itu namanya: "*Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*", diganti dengan peraturan yang memuat dalam *Stbl.* 1923 No. 471.

Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667; mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667 dan 774 dan dalam *Stbl.* 1921 No. 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam *Stbl.* 1919 No. 453. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam *Staatsblad* 1919 No. 814; untuk Lampung termuat dalam

<sup>27</sup> *Staatsblad* No. 83 Tahun 1906.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 42.

<sup>29</sup> *Staatsblad* No. 683 Tahun 1938.

Stbl. 1922 No. 564; untuk Tapanuli termuat dalam Stbl. 1923 No. 469; untuk daerah Bengkulu termuat dalam Stbl. 1923 No. 470; untuk daerah Belitung termuat dalam Stbl. 1924 No. 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam Stbl. 1924 No. 275; kemudian ditetapkan "*Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*" Stbl. 1938 No. 490 jo. Stbl. 1938 No. 681.<sup>30</sup>

Ketentuan baik IGO dan IGOB hanya mengatur mengenai organisasi desa, karena desa sebagai pemerintahan asli yang telah jauh ada sebelum ditetapkannya IGO dan IGOB, yang pada substansinya memberikan kesempatan pada penduduk negeri asli dibiarkan dibawah langsung dari pemimpin-pemimpin adat masing-masing.<sup>31</sup>

Pada Pasal 1 IGO menyebutkan bahwa pengurus desa dilakukan oleh kepala desa dan dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuknya. Kepala desa dan pembantunya disebut dengan pamong desa.<sup>32</sup> Dalam penjelasan, Bijblad 6567, dijelaskan bahwa ketetapan-ketetapan dalam Ordonansi secara konkret mengatur bentuk, kewajiban, dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata. Maka dengan Ordonansi tersebut kedudukan desa menjadi jelas yakni sebagai badan hukum, tidak hanya sebagai kesatuan komunal masyarakat. Peraturan tersebut juga telah berhasil mengembangkan kemajuan kedudukan hukum desa sebagai pemilik harta benda.<sup>33</sup>

Dalam ordonansi ini hak dan kewajiban kepala desa dijabarkan sebagai:<sup>34</sup>

- a. Mengurus rumah tangga desa;
- b. Setelah berunding dengan warga desa mengambil keputusan desa;
- c. Mengurus dan memelihara pekerjaan umum seperti jalan umum, jembatan dan bangunan fasilitas umum seperti lapangan, pasar, saluran irigasi.
- d. Mengurus dan memelihara segala harta benda milik desa seperti gedung, lumbung, balai, mesjid/ langgar, dan tanah desa.

<sup>30</sup> *Op. Cit.*, hlm. 63.

<sup>31</sup> Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa, (Bandung: PT Alumni Bandung, 2010), hlm. 29.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>33</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 26-27.



- e. Dalam menjalankan kewajibannya kepala desa berhak mengundang warga desa untuk menjalankan pekerjaan yang telah ditetapkan dalam peraturan desa.
- f. Mengurus dan memelihara yasan desa seperti pasar, pemandian, tambangan, dan sekolah desa.
- g. Melakukan pengawasan atas segala hal mengenai kepentingan desa.
- h. Bertanggungjawab atas kerugian yang diderita desa yang disebabkan oleh kesalahan kepala desa baik yang sengaja atau tidak disengaja.

Dalam IGO memberi rambu dalam menyelenggarakan rumah tangga desa yakni: pertama, agar kepala desa menjaga supaya memegang pembuktian, uang, dan hak milik kepunyaan desa lainnya dan dijalankan dengan sepatutnya menurut peraturan yang ditetapkan oleh kepala karesidenan dan dalam hal apapun juga kepala desa diwajibkan mengganti kerugian desa karena kejahatan dan kealpaannya (Pasal 5 IGO). Kedua, pemerintah desa menjaga baik-baik tentang pemakaian dan pemeliharaan pekerjaan desa menurut peraturan yang ditentukan untuk itu seperti jalan, jembatan, pasar, irigasi, dll (Pasal 7 IGO).

Contoh pemerintahan desa berdasarkan IGO adalah pemerintahan desa di Keraton Cirebon. Desa dipimpin oleh Kuwu. Selanjutnya dibantu oleh Ngabihi, Juru Tulis, Rakasabumi, Cap Gawe, Mayor, Juru Tala, Lebe, Polisi Desa (Pecalang), Raksa Bumi, Jaga Karsa, Cengkal (Panuju), dan Kepala Dusun. Seorang Kuwu dipilih secara demokratis, sedangkan jabatan dibawah Kuwu ditentukan oleh Kuwu yang terpilih. Disamping itu juga desa memiliki lembaga permusyawaratan masyarakat. Tugas dan fungsi masing-masing perangkat desa adalah:<sup>35</sup>

1. Kuwu berfungsi sebagai pemimpin masyarakat formal yang menjalankan pemerintahan desa;
2. Ngabihi adalah wakil Kuwu;
3. Juru Tulis atau Carik berfungsi sebagai sekretaris desa;
4. Raksabumi berfungsi sebagai pengurus perairan dan pemelihara selokan-selokan;

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

5. Mayor berfungsi sebagai wakil pengurus perairan yang langsung turun ke lapangan;
6. Juru Tala berfungsi pengurus lingkungan masyarakat;
7. Cap Gawe berfungsi sebagai pengurus jalan desa;
8. Pencialang atau Jaga Karsa berfungsi sebagai polisi desa yang menjaga keamanan dan ketentraman masyarakat;
9. Tukang Cengkal berfungsi sebagai pengurus pajak desa;
10. Lebe atau Amil berfungsi sebagai pengurus masalah agama Islam;
11. Kepala Dusun berfungsi sebagai wakil masyarakat dari sebuah dusun/dukuh, bagian dari desa; dan
12. Lembaga Sosial Desa berfungsi sebagai dewan penasihat.

Kesemua pejabat desa tersebut memperoleh tanah *Bengkok* sebagai penghargaan/ gaji karena menjabat sebagai pengurus desa. Tanah *bengkok* sendiri bersumber dari tanah komunal.

Untuk pemerintah desa berdasarkan IGOB seperti pemerintahan marga di Lampung. Pada tahun 1927 pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Marga Reglement Voorde Lampoengshe Districtien* yang diperkuat dengan IGOB. Berdasarkan ketentuan tersebut marga diakui sebagai bentuk pemerintahan terendah di Lampung. Marga dipimpin oleh Kepala Marga yang disebut Pesirah. Seorang Pesirah dibantu oleh Pembarap. Di bawah Kepala Marga terdapat Kepala Kampung. Di bawah Kepala Kampung terdapat Kepala Suku. Pesirah merupakan kepala pemerintahan desa sekaligus kepala adat. Jika pesirah berfungsi sebagai kepala adat maka ia dikenal dengan sebutan penyeimbang adat. Selain pejabat pemerintahan desa dalam marga juga terdapat Dewan Marga, yang terdiri dari wakil-wakil kampung. Susunan organisasi dan tata pemerintahan Marga adalah.<sup>36</sup>

1. Marga dikepalai oleh Pesirah, dibantu dengan Pembarap sebagai unsur staf;
2. Marga membawahi kampung-kampung. Kampung merupakan kesatuan masyarakat di bawah Marga. Dalam Kampung dikepalai oleh Kepala Kampung dengan sebutan "Kepala". Tiap kepala Kampung membawahi kepala suku. Selain kampung juga ada Umbulan yang merupakan kampung

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm 48.

kecil yang terdiri atas beberapa rumah yang mempunyai kesatuan genealogis.

3. Tugas dan fungsi masing-masing pejabat Marga adalah:
  - a. Pesirah bertugas sebagai kepala kampung; melaksanakan kekuasaan administrasi pemerintah Belanda; memimpin wilayah marga dengan otonomi secara terbatas yang diberikan oleh pemerintah Belanda; sebagai kepala adat atau penyeimbang adat; memimpin upacara adat; dan dengan bantuan Pembarap memungut iuran marga yang besarnya sesuai dengan keputusan dewan marga.
  - b. Kepala kampung memiliki tugas, fungsi, dan kedudukan adalah: membantu Pesirah dalam menjalankan pemerintahan desa pada tingkat kampung; mengepalai kepala suku di wilayah kampung; dan sebagai penyeimbang adat;
  - c. Pembarap memiliki tugas dan fungsi sebagai pembantu Pesirah dalam hal administrasi dan penghubung antara pesirah dan kepala kampung; dan
  - d. Dewan marga berkedudukan sebagai penasihat dan bukan lembaga legislasi.

Pada daerah desa di luar Jawa tidak memiliki tanah *Bengkok* sebagai tanah untuk gaji para pejabat desa, walaupun desa memiliki tanah ulayat namun tidak ada yang diperuntukkan sebagai tanah *bengkok*.

Beberapa perbedaan antara IGO dan IGOB adalah: Dalam IGO, Pertama, adanya ketentuan mengenai kewajiban pemerintah desa untuk setiap akhir triwulan membuat anggaran belanja bagi pemerintah desa. Walaupun dalam IGO tidak terdapat ketentuan mengenai hal itu namun ternyata desa-desa di Jawa telah melaksanakan pembuatan anggaran belanja tersebut dengan peraturan bupati. Kedua, ialah ketentuan mengenai kerja bakti bagi para warga desa untuk kepentingan umum yang menjadi tanggungjawab pemerintah desa, di dalam IGOB warga desa yang bersangkutan disarankan membayar ganti rugi misalnya dengan pembayaran uang yang disetor ke kas desa. Ketiga, mengenai masalah

tanah Bengkok<sup>37</sup> di desa-desa berdasarkan IGOB tidak menjadi masalah karena tidak ada institusi mengenai tanah Bengkok di daerah luar Jawa dan Madura, karena setiap orang yang mau berusaha tersedia cukup tanah yang masuk dalam kewenangan hak ulayat masyarakat desa.<sup>38</sup>

Dalam hak otonomi desa kedudukan desa itu sendiri menurut IGO sepanjang menyangkut urusan rumah tangga desa (otonomi) pelaksanaannya bersangkutan dengan Dewan Kabupaten (*Regentschapsraad*). Sedangkan yang berhubungan dengan urusan pemerintahan desa berada dibawah kecamatan.<sup>39</sup> Jadi dalam struktur pemerintahan desa berada di bawah kecamatan oleh karena itu dalam IGO desa bukanlah daerah yang otonom. Karena kecamatan adalah wilayah administrasi (*local state government*) maka baik di kecamatan maupun di desa tidak dibentuk dewan perwakilan (*raad*).

Oleh karena itu dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja serta pengangkatan pamong, desa tidak dapat membuat keputusan sendiri sebagaimana daerah otonomi melainkan harus mendapat persetujuan Dewan Kabupaten. Berdasarkan peraturan seperti itu desa lebih cenderung sebagai kesatuan administrasi pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi tetapi diberi hak otonomi, namun otonomi tersebut bukan merupakan otonomi seperti *staatsgemeente* dan *regency*. Otonominya adalah otonomi yang melekat sejak keberadaan desa itu sendiri.<sup>40</sup> Artinya otonomi dalam hal adat istiadat dan model pemerintahan desa saja.

Dalam IGO sendiri hak mengatur rumah tangga sendiri tidak menggunakan istilah otonomi desa melainkan *huishoudelijke belangen*

<sup>37</sup> Tanah Bengkok adalah tanah garapan kepala desa dan para perangkat desa sebagai bagian kompensasi bagi penghasilan yang diperoleh kepala desa. Sesuai dengan survey APDN Semarang Tahun 1970 berkisar antara 2 hektar dan maksimum 12 hektar. Merupakan kenyataan bahwa saat ini setiap terjadi pemilihan kepala desa terjadi perebutan untuk memperoleh kedudukan tersebut. Baik yang dilakukan secara perorangan atau kelompok sehingga banyak korban materiil yang dikeluarkan untuk menduduki jabatan tersebut. Oleh karena itu diperkirakan salah satu motivasi pemilihan kepala desa berlangsung seru karena adanya harapan memperoleh pengelolaan tanah bengkok. Tanah bengkok yang diperoleh oleh pamong desa berkisar 0,50 hektar hingga 4 hektar.

<sup>38</sup> Sumber Saporin, Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintah Desa, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977), hlm. 37-38.

<sup>39</sup> *Op. Cit.*, hlm. 27.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

(kepentingan rumah tangga) ini sesuai dengan *Regerings Reglement*<sup>41</sup> Pasal 71 atau *Indische Staatsregeling*,<sup>42</sup> Pasal 128 (3) yang menyebutkan: “Kepala desa diserahkan pengeturan dan pengurusan rumah tangga dengan memperhatikan *verordering* yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, oleh pemerintah wilayah atau pemerintah kesatuan hukum yang berdiri sendiri yang ditunjuk dengan *verordering*.”

Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 menyampaikan rancangan Rancangan Desa-ordonnantie baru kepada *Volksraad*. *Ordonnantie* itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (Stbl. 1941 no. 356). Pada tahun 1941 pemerintah Kolonial Belanda mempertinggi kedudukan status desa dengan mengeluarkan *Ordonantie* yang dikenal dengan Desa Ordonantie (Stb. 1941 No. 356). Substansi dari Desa *Ordonantie* berbeda dengan ordonansi

<sup>41</sup> *Regerings Reglement* (1855-1926). Pada tahun 1848 terjadi perubahan *Grond Wet* (UUD) di negeri Belanda. Perubahan UUD negeri Belanda ini mengakibatkan terjadinya pengurangan terhadap kekuasaan raja, karena *Staten Generaal* (Perlemen) campur tangan dalam pemerintahan dan perundang-undangan jajahan Belanda di Indonesia. Perubahan penting yang berkaitan dengan pemerintahan dan perundang-undangan, ialah dengan dicantumkannya Pasal 59 ayat I, II, dan IV *Grond Wet* yang isinya: Ayat I: Raja mempunyai kekuasaan tertinggi atas daerah jajahan dan harta kerajaan di bagian dari dunia. Ayat II dan IV: Aturan tentang kebijaksanaan pemerintah melalui undang-undang. Sistem keuangan ditetapkan melalui undang-undang. Hal-hal lain yang menyangkut mengenai daerah-daerah jajahan dan harta kalau diperlukan akan diatur dengan undang-undang. Peraturan-peraturan yang menata daerah jajahan tidak semata-mata ditetapkan oleh raja dengan *Koninklijk Besluit*-nya, tetapi peraturan itu ditetapkan bersama oleh raja dan perlemen. Dengan demikian, sistem pemerintahannya berubah dari monarki konstitusional menjadi monarki konstitusional parlementer. Peraturan tersebut adalah *Regerings Reglement* (RR). Golongan penduduk ada tiga golongan, yaitu golongan Eropa, Timur Asing, dan Indonesia (pribumi).

<sup>42</sup> *Indische Staatsregeling* (1926-1942). *Indische Staatsregeling* (IS) adalah RR yang sudah diperbaharui dan berlaku tanggal 1 Januari 1926 melalui S.1925:415. Pembaruan RR atau perubahan RR menjadi IS ini karena berubahnya pemerintahan Hindia Belanda yang berawal dari perubahan *Grond Wet* negeri Belanda pada 1922. Pada masa berlakunya IS ini bangsa Indonesia sudah turut membentuk undang-undang dan turut menentukan nasib bangsanya karena mereka turut dalam *Volksraad*. Pada Pasal 131 IS dapat diketahui bahwa pemerintah Hindia Belanda membuka kemungkinan adanya usaha untuk unifikasi hukum bagi ketiga golongan penduduk Hindia Belanda pada waktu itu yang ditetapkan dalam Pasal 163 IS. Tujuan pembagian golongan penduduk sebenarnya untuk menentukan sistem-sistem hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan. Sistem hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan adalah sebagai berikut: 1. Hukum yang berlaku bagi golongan Eropa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 131 IS adalah hukum perdata, hukum pidana material, dan hukum acara. Hukum perdata yang berlaku bagi golongan Eropa adalah *Burgerlijk Wetboek* dan *Wetboek van Koophandel* dengan asas konkordansi. Hukum pidana material yang berlaku bagi golongan Eropa ialah *Wetboek van Strafrecht*. Hukum acara yang digunakan ialah *Reglement op de Burgerlijk Rechtsvordering* dan *Reglement op de Strafvordering*. 2. Hukum yang berlaku bagi golongan pribumi adalah hukum adat dalam bentuk tidak tertulis. Namun jika pemerintah Hindia Belanda menghendaki lain, hukum dapat diganti dengan ordonansi yang dikeluarkan olehnya. Dengan demikian berlakunya hukum adat tidak mutlak. Keadaan demikian telah dibuktikan dengan dikeluarkannya berbagai ordonansi yang diberlakukan bagi semua golongan.



sebelumnya. Pada prinsipnya desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Untuk mewujudkannya desa diberi keleluasaan untuk tidak dikekang dengan berbagai peraturan/ regulasi yang mengikat dan instruktif.

Desa ordonansi membedakan antara desa yang sudah maju dan desa yang belum maju. Untuk desa maju pemerintah kolonial menetapkan bahwa pemerintahan desa dilakukan oleh Dewan Desa (desaraad), sedangkan desa yang belum maju pemerintahan disusun sediakala yaitu melalui rapat desa yang dipimpin oleh para kepala desa atau kepala adat dan dibantu oleh pamong/perintah desa. Dalam menjalankan pemerintahan desa ordonansi pemerintah kolonial jangan terlalu banyak mencampuri rumah tangga desa dengan peraturan yang mengikat. Bahkan disarankan agar penyelenggaraan desa lebih menggunakan hukum adat. Berdasarkan ordonansi ini desa diperkuat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang lebih otonom. Desa bukan lagi sebagai subordinat dari kekuasaan di atasnya namun diakui sebagai lembaga otonom pribumi yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.<sup>43</sup>

Pengaturan dalam desa ordonansi bukan untuk transformasi demokrasi dalam pemerintahan desa dan masyarakat desa namun dalam rangka mempertahankan *status quo* pemerintahan kolonial di Hindia Belanda.<sup>44</sup> Sejak lahirnya “otonomi baru” bagi Desa yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente-Ordonnantie* tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang “kas Desa”, tentang “lumbung Desa”, “bank Desa”, “sekolah Desa”, “pamecahan Desa”, “bengkok guru Desa”, “bale Desa”, “tebasan pancen dan pajak bumi”, “seribu satu aturan berkenaan dengan (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat Desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat Desa, malah

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan Desa dan melanggar hak-hak asasi.<sup>45</sup>

Desa *ordonantie* 1941 tidak terlaksana karena Hindia Belanda dikalahkan oleh Jepang dalam perang dunia Kedua atau perang Asia Timur Raya. Sehingga kekuasaan di wilayah Indonesia beralih kepada tentara pendudukan Jepang. Sedangkan pemerintahan desa tetap berada dibawah peraturan dalam ordonansi IGO dan IGOB. Pada masa sampai dengan akhir tahun 1942 otonomi desa relatif diselenggarakan oleh kesatuan masyarakat hukum berkembang sesuai dengan dinamika internal. Hanya saja kegiatan ekonomi dan perilaku politik kepala desa tetap dikendalikan oleh pemerintah pusat Hindia Belanda.<sup>46</sup>

### 3.2.3 Periode Masa Pendudukan Jepang

Sampai dengan menyerahnya pemerintahan Hindia Belanda kepada Jepang tahun 1942, tidak ada peraturan tentang desa yang baru baik diadakan oleh pemerintah Hindia Belanda atau Jepang. Peraturan peninggalan Hindia Belanda tentang desa baik IGO dan IGOB masih tetap berlaku dan diberlakukan oleh pemerintah pendudukan Jepang. Namun perubahan yang dilakukan oleh pemerintah pendudukan Jepang hanya pada beberapa aspek seperti merubah sebutan nama Desa menjadi *Ku*, Kepala Desa menjadi *Kuchoo* dengan masa jabatan dari tidak terbatas menjadi hanya 4 tahun, selanjutnya cara pemilihan dan pemberhentian *Kuchoo* diatur lebih lanjut dalam *Osamu Seirei* No. 7 tahun 2604 (1944) yang ditetapkan pada tanggal 1 Maret tahun *Syoowa* 19 (2604 atau 1944). Dari ketentuan dalam *Osamu Seirei* ditetapkan bahwa *Kuchoo* diangkat dengan jalan pemilihan. Sedangkan dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan, syarat-syarat pemilihan *Kuchoo* adalah *Guncoo*. Selanjutnya *Kuchoo* dapat diberhentikan oleh *Syuucookan*.<sup>47</sup>

Pada masa ini desa (*Ku*) ditempatkan diatas *aza* (kampung, dusun) sehingga desa menjadi institusi atasan dari *aza*. Dalam masa pendudukan Jepang

<sup>45</sup> *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, (Jakarta: Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Departemen Dalam Negeri, 2007), hlm. 45.

<sup>46</sup> *Op. Cit.*, hlm. 28.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

otonomi desa dibatasi dengan pengendalian yang ketat. Rakyat desa dimobilisasi untuk keperluan perang, dalam milisi-milisi seperti Heiho, Kaibodan, Seinendan, dan lain-lain. Kepala desa difungsikan sebagai pengawas rakyat untuk menanam tanaman yang dikehendaki oleh Jepang dalam perang Asia Timur Raya (Perang Dunia II). Pemerintahan desa pada masa pendudukan Jepang terdiri dari 9 (sembilan) pejabat atau pamong desa yakni: Lurah, Carik, 5 (lima) orang Mandor, Polisi Desa, dan Amir (untuk urusan agama).<sup>48</sup>

Semasa pendudukan Jepang secara teoritis bentuk pemerintahan desa dibiarkan sebagaimana adanya. Namun sesuai dengan sifat fasisme kekuasaan Jepang, desa tidak dipandang sebagai lembaga milik pribumi (kesatuan hukum adat) yang bersifat otonom sehingga dibebaskan dari kekuasaan di atasnya (pemerintahan pusat dan daerah) seperti pemerintah Hindia Belanda memberlakukannya. Desa dibagi atas beberapa kampung yang terdiri dari beberapa rumah tangga. Kampung tersebut diorganisir dalam RK (Rukun Kampung) dan kelompok rumah tangga diorganisir dalam RT (Rukun Tetangga).

Saat itulah di Indonesia mengenal RK dan RT yang sekarang bertransformasi menjadi RW (Rukun Warga) dan RT (Rukun Tetangga). Melalui RK dan RT pemerintah pendudukan Jepang memobilisasi penduduk dalam perang melawan sekutu. Jepang menjadikan Kelapa Desa, ketua RK, dan Ketua RT sebagai pengawas rakyat. Dengan demikian pemerintahan Jepang lebih menekankan fungsi pengawasan, pengendalian, dan pengerahan desa dan penduduk desa, sehingga pemerintahan desa sama sekali tidak menjalankan fungsi pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Ada hal yang berubah dari kebijakan pemerintahan Hindia Belanda dengan pemerintahan pendudukan Jepang dalam hal pemerintahan desa dari model otonomi desa dengan sistem liberal mengarah pada model pengendalian desa dengan system fasisme. Sehingga desa hanya sebatas objek suksesor bagi kepentingan agenda perang Jepang. Dalam 3,5 tahun masa pendudukan Jepang konsep otonomi desa model Hindia Belanda hilang dan akibatnya demokratisasi desa yang telah dibangun juga hilang.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

### 3.2.4 Periode Masa Awal Kemerdekaan dan Pemerintahan Orde Lama (1945-1965)

Pada masa awal kemerdekaan, para perintis kemerdekaan telah memperhatikan kondisi faktual desa. Kemiskinan, keterbelakangan, kebodohan menjadi perhatian dari tokoh seperti HOS Cokroaminoto, Semaun, KH Agus Salim, M. Hatta, Soetardjo, M. Yamin, dll. Mereka pun telah memberikan pemikirannya untuk membangun desa. Dari berbagai konsep yang disampaikan sesungguhnya pada pendiri bangsa sepakat bersama bahwa diakuinya desa sebagai badan hukum publik dan bukan hanya sebagai sosiologis kultural. Hal ini diilhami oleh upaya pemerintah Hindia Belanda untuk mengakui adanya *adatgemeenschap* (masyarakat adat) namun lebih lanjut menetapkan adanya *adatrechtgemeenschap* (masyarakat hukum adat) sehingga desa diakui sebagai badan hukum publik dengan segala hak dan kewajibannya. Sedangkan sebelumnya pada IGO desa bukan badan hukum namun hanya kesatuan masyarakat yang melaksanakan urusannya sendiri (*self governing community*). Sedangkan pada zaman kerajaan di Nusantara desa merupakan kesatuan masyarakat yang ditaklukkan dan tunduk pada kekuasaan raja. Sedangkan masa VOC desa tidak diakui dan dibiarkan saja sehingga kabupatenlah yang menjadi badan hukum.

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945<sup>50</sup>. Pada Bab VI Pasal 18 Pemerintahan Daerah UUD 1945 (asli) yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

<sup>50</sup> Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 adalah badan yang menyusun rancangan UUD 1945. Pada masa sidang pertama yang berlangsung dari tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, Ir. Soekarno menyampaikan gagasan tentang "Dasar Negara" yang diberi nama Pancasila. Pada tanggal 22 Juni 1945, 38 anggota BPUPKI membentuk Panitia Sembilan yang terdiri dari 9 orang untuk merancang Piagam Jakarta yang akan menjadi naskah Pembukaan UUD 1945. Setelah dihilangkannya anak kalimat "dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya" maka naskah Piagam Jakarta menjadi naskah Pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pengesahan UUD 1945 dikukuhkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bersidang pada tanggal 29 Agustus 1945. Naskah rancangan UUD 1945 Indonesia disusun pada masa Sidang Kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI). Nama Badan ini tanpa kata "Indonesia" karena hanya diperuntukkan untuk tanah Jawa saja. Di Sumatera ada BPUPKI untuk Sumatera. Masa Sidang Kedua tanggal 10-17 Juli 1945. Tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*

Dalam bagian penjelasan Bab VI dinyatakan bahwa:

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) yang bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas dasar permusyawaratan.
- II. Dalam teritorir Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Untuk *Volksgemeenschappen* Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarkhis kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*. Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan



salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945, namun istilah “Desa” digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*.<sup>51</sup>

Untuk mengatur pemerintahan pasca 17 Agustus 1945, Badan pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan pengumuman No. 2, yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 1 tahun 1945. UU ini mengatur kedudukan Desa dan kekuasaan Komite Nasional Daerah, sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Menurut Koentjoro Perbopranoto, undang-undang ini dapat dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia. Di dalamnya terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan Desa, sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri. Desentralisasi itu hanya sempat dilakukan sampai pada daerah tingkat II.<sup>52</sup>

Karena isinya terlalu sederhana, Undang-undang No. 1 tahun 1945 ini dianggap kurang memuaskan. Maka dirasa perlu membuat undang-undang baru yang lebih sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945. Pada saat itu pemerintah menunjuk R.P. Suroso sebagai ketua panitia. Setelah melalui berbagai perundingan, RUU ini akhirnya disetujui Badan Pekerja (BP) KNIP, yang pada tanggal 10 Juli 1948 lahir UU No. 22 tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah. Bab 2 Pasal 3 angka 1 UU No. 22 tahun 1948 menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah ini dibagi atas tiga tingkatan, yaitu Propinsi Kabupaten/ kota besar, Desa/ kota kecil. Sebuah skema tentang pembagian daerah-daerah dalam 3 tingkatan itu menjadi lampiran undang-undang. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul yang di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. UU No. 22 tahun 1948 menegaskan pula bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas

---

<sup>51</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, (Jakarta: Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Departemen Dalam Negeri, 2007), hlm. 46-47.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm 47.

pemerintah Desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.<sup>53</sup>

Pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NIT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah-Daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU No. 44 tahun 1950. Mengenai tingkatan daerah otonom, menurut UU No.44 tahun 1950, tersusun atas dua atau tiga tingkatan. Masing-masing adalah (1) Daerah; (2) Daerah bahagian; dan (3) daerah anak bahagian.<sup>54</sup>

Pada bulan Juni 1956 sebuah RUU tentang pemerintahan daerah diajukan Menteri Dalam Negeri, Sunaryo, kepada DPR RI hasil Pemilu 1955. Setelah melalui perdebatan dan perundingan Pemerintah dan Fraksi-fraksi dalam DPR RI waktu itu, RUU tersebut diterima dan disetujui secara aklamasi. Pada tanggal 19 Januari 1957 RUU itu diundangkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU No. 1 tahun 1957 ini berisikan mengenai pengaturan tentang, antara lain, jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Mengenai pembentukan daerah Tingkat III, menurut UU No. 1 tahun 1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.<sup>55</sup>

Dalam rangka pembentukan daerah Tingkat III, disebutkan pula bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan-kesatuan masyarakat hukum secara bikin-bikinan tanpa berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum seperti Desa, Nagari, Kampung dan lain-lain. Karena itu Desapraja (sebagai daerah Tingkat III) dan sebagai daerah otonom terbawah hingga UU No. 1 tahun 1957 digantikan UU yang lain, belum dapat dilaksanakan. Pada tanggal 5 Juli 1959

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 47.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 47-48.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

keluarlah Dekrit Presiden, yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Atas dasar dekrit ini UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Dekrit Presiden ini mengantar Republik Indonesia ke alam demokrasi terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikannya dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotongroyongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Dari Pidato Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah ketika menjelaskan isi Penpres No. 6 tahun 1959, dapat ditarik kesimpulan pokok bahwa, dengan pemberlakuan Penpres No. 6 tahun 1959 terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis.<sup>56</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) juga terbentuk atas Penpres No. 12 tahun 1959, yang antara lain menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang dalam beberapa bagiannya memuat ketentuan-ketentuan tentang Pemerintah Daerah. Masing-masing adalah: (a) Paragraf 392 mengenai pembagian Daerah dan jumlah tingkatan; (b) Paragraf 393 mengenai desentralisasi; (c) Paragraf 395 mengenai pemerintahan daerah; (d) Paragraf 396 mengenai pemerintahan Desa.

Dalam setiap paragraf antara lain termuat amanat agar dilakukan pembentukan daerah Tingkat II sebagaimana dalam UU No. 1 tahun 1957; dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa, yang dinyatakan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan dari masa kolonial dan nasional yang dianggap belum sempurna, yang mengatur tentang kedudukan Desa dalam rangka ketatanegaraan: bentuk dan susunan pemerintahan Desa; tugas dan kewajiban, hak dan kewenangan pemerintah Desa; keuangan pemerintah Desa; serta kemungkinan-kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan Desa yang sekarang ini menjadi satu pemerintahan yang otonom. Karena tuntutan itu, pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

diketahui oleh R.P. Soeroso, atas dasar Keputusan Presiden No.514 tahun 1960. Tugas-tugas yang harus diselesaikan oleh panitia adalah:<sup>57</sup>

- A. Menyusun Rencana Undang-undang Organik tentang Pemerintahan Daerah Otonom sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) Progresif dari UU No. 22 tahun 1948, UU No. 1 tahun 1957, Perpres No. 6 tahun 1959 (disempurnakan), Perpres No. 5 tahun 1960 (disempurnakan), dan Perpres No. 2 tahun 1961.
- B. Menyusun Rencana Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan perundangan dari masa kolonial mengenai pemerintahan Desa sehingga dewasa ini masih berlaku; rencana akan mengatur hal-hal pokok tentang:
  1. Kedudukan Desa dalam rangka ketatanegaraan;
  2. Bentuk dan susunan pemerintahan Desa;
  3. Tugas kewajiban, hak dan kewenangan pemerintahan Desa;
  4. Keuangan pemerintahan Desa;
  5. Pengawasan pemerintahan Desa;
  6. Kemungkinan pembangunan badan-badan kesatuan pemerintah Desa yang ada sekarang ini menjadi satu pemerintahan Desa yang otonom, dan lain-lain.
- C. Mengajukan usul usul penjelasan mengenai:
  1. Penyerahan urusan-urusan pemerintahan pusat yang menurut sifatnya dan sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan daerah dapat diserahkan kepada daerah, yang dahulu menurut penjelasan UU No. 1 tahun 1957 diharapkan akan dijadikan tugas suatu Dewan Otonomi dan Desentralisasi.
  2. Tuntutan-tuntutan tentang pembagian daerah (pemecahan, pemisahan, penghapusan, dan pembentukan baru), perluasan batas-batas wilayah kotapraja, pemindahan ibu kota daerah.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 48-50.

3. Penertiban organisasi-organisasi masyarakat rukun kampung dan rukun tetangga.

Setelah bekerja selama dua tahun Panitia Suroso berhasil menyelesaikan 2 rancangan undang-undang: RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan Rancangan Undang-undang tentang Desa Praja. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah saat itu, Ipiq Gandamana, pada tahun 1963, menyampaikan kedua RUU itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR). Sebelumnya pada bulan Januari 1963 kedua rancangan itu dibuat dalam sebuah konferensi yang diikuti oleh seluruh gubernur.

Pada tanggal 1 September 1965, DPRGR menetapkannya sebagai undang-undang. Masing-masing menjadi UU No. 18 tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.<sup>58</sup>

Menurut Pasal 1 UU No. 19 tahun 1965<sup>59</sup>, yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa kesatuan-kesatuan yang tercakup dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 18, *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan marga di Palembang dan sebagainya, yang bukan bekas swapraja adalah Desapraja menurut undang-undang ini. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan masyarakat hukum yang berada dalam (bekas) daerah swapraja tidak berhak atas status sebagai Desapraja.

Dengan menggunakan nama Desapraja, UU No. 19 tahun 1965 memberikan istilah baru dengan satu nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan UUD 1945 Pasal 18, padahal kesatuan masyarakat hukum di berbagai wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang beragam. UU No. 19 tahun 1965 juga memberikan dasar dan isi Desapraja secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>59</sup> Disahkan di Jakarta, tanggal 1 September 1965, Lembaran Negara RI Tahun 1965 No. 84, dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 2779



yang tertentu batas-batas daerahnya dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan memiliki harta benda sendiri.<sup>60</sup>

Dalam penjelasan umum tentang Desapraja itu terdapat keterangan yang menyatakan bahwa UU No. 19 tahun 1965 tidak membentuk baru Desapraja, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan berbagai macam nama menjadi Desapraja. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lain yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi seperti yang terdapat di berbagai wilayah daerah administratif tidak dijadikan Desapraja, melainkan dapat langsung dijadikan sebagai unit administratif dari daerah tingkat III. Penjelasan juga menyatakan bahwa Desapraja bukan merupakan satu tujuan tersendiri, melainkan hanya sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III dalam rangka UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Suatu saat bila tiba waktunya semua Desapraja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa penggabungan lebih dahulu mengingat besar kecilnya Desapraja yang bersangkutan.<sup>61</sup>

Alat-alat perlengkapan Desapraja menurut UU No. 19 tahun 1965 adalah: (a) kepala Desa, (b) badan musyawarah Desa, (c) Pamong Desapraja, (d) Panitera Desapraja, (e) Petugas Desapraja, (f) badan pertimbangan Desapraja. Disebutkan pula bahwa kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk; kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat; kepala Desapraja mengambil tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan badan musyawarah Desapraja; kepala Desapraja tidak diberhentikan karena suatu keputusan musyawarah; dan kepala Desapraja menjadi ketua badan musyawarah Desapraja. Sedangkan anggota badan musyawarah Desapraja dipilih menurut peraturan yang ditetapkan oleh peraturan daerah tingkat I.<sup>62</sup>

Dengan keluarnya UU No. 19 tahun 1965 warisan kolonial yang sekian lama berlaku di negara RI, seperti IGO dan IGOB serta semua peraturan-peraturan

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

pelaksanaannya tidak berlaku lagi. Tetapi, UU No. 19 tahun 1965 tidak sempat pula dilaksanakan di banyak daerah. Pelaksanaannya ditunda, tepatnya dibekukan, atas dasar pemberlakuan UU No. 6 tahun 1969, yaitu Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 1965, meski dinyatakan juga bahwa pelaksanaannya efektif setelah adanya undang-undang baru yang menggantikannya. Namun, anehnya, UU No. 19 tahun 1965 sendiri sebenarnya sudah terlebih dahulu ditangguhkan melalui intruksi Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 1966. Karena itu, sejak UU No. 18 tahun 1965 dan UU No. 19 tahun 1965 berlaku, praktis apa yang dimaksudkan dengan daerah tingkat III dan Desapraja itu tidak terwujud. Secara informal pemerintahan desa kembali diatur berdasarkan IGO dan IGOB.<sup>63</sup>

### 3.2.5 Periode Masa Pemerintahan Orde Baru (1966-1998)

Pemerintah Orde Baru menempatkan isu desentralisasi pemerintahan daerah/ Desa setelah atau bahkan di bawah agenda konsolidasi politik dan pembangunan. Pada tahun 1969 pemerintah mengeluarkan UU No. 6 tahun 1969 yang dimaksudkan untuk membekukan UU sebelumnya. Lima tahun kemudian pemerintah mengeluarkan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang betul-betul merupakan versi Orde Baru, yakni UU itu merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi, dan pembangunan. UU itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*), melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekonsentrasi (desentralisasi administratif) ketimbang devolusi (desentralisasi politik) dalam UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Isu Desa sebagai daerah tingkat III yang pernah mengemuka pada tahun 1950-an tidak diakomodasi oleh Orde Baru. Pemerintah mengeluarkan UU No. 5

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa<sup>64</sup> yang betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam UU No. 5 tahun 1974, serta paralel dengan UU kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di Desa. UU No. 5 tahun 1979 membuat format pemerintahan Desa secara seragam di seluruh Indonesia. UU ini menegaskan: “Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri”.

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian Desa yang seragam itu, menilai bahwa UU No. 5 tahun 1979 merupakan menerapkan model Desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa. Dengan sendirinya UU ini tidak mengakui lagi keberadaan Nagari, Huta, Sosor, Marga, Negeri, Binua, Lembang, Parangiu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa. Pengaturan dalam UU No. 5 tahun 1979 memaksa Desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial Desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan Desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya *regrouping* Desa, sehingga tidak dapat disebut Desa lagi.<sup>65</sup>

Bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura implementasi UU No. 5 tahun 1979 tersebut menimbulkan dampak negatif. Pemerintah daerah di Luar Jawa dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata Desa seperti Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Kuria, Huta, Sosor dan Lumban di Mandailing, Kuta di Karo, Binua di Kalimantan Barat, Negeri di Sulawesi Utara dan Maluku, Kampung di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, Yo di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain. Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan Desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban Desa serta penyelenggaraan

<sup>64</sup> Diundangkan di Jakarta pada tanggal 1 Desember 1979, Lembaran Negara RI Tahun 1979 Nomor 56, dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3152.

<sup>65</sup> Policy Paper Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, (Kerjasama: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID)), hlm. 71.

pemerintahan Desa, seperti ditetapkan dalam UU No. 5 tahun 1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi Desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No. 5 tahun 1979.

Dengan pergantian dari nagari, dusun, marga, gampong, huta, sosor, lumban, binua, lembang, kampung, paraingu, temukung dan yo menjadi Desa berdasarkan UU No. 5 tahun 1979 maka Desa-Desa hanya berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dan tidak dinyatakan dapat “mengurus dan mengatur rumahtangganya sendiri”. Dengan kata lain, Desa tidak lagi otonom. Karena ia tidak lagi otonom, secara substantif UU No. 5 tahun 1979 menempatkan Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supra Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah Desa. UU No. 5 tahun 1979 menegaskan bahwa kepala Desa dipilih oleh rakyat melalui demokrasi langsung. Ketentuan pemilihan kepala Desa secara langsung itu merupakan sebuah sisi demokrasi (elektoral) di aras Desa. Tetapi secara empirik praktik pemilihan kepala desa tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat. Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) selalu sarat dengan rekayasa dan kontrol pemerintah supra desa<sup>66</sup> melalui persyaratan yang dirumuskan secara politis dan administratif.<sup>67</sup>

UU No. 5 tahun 1979 sebenarnya juga mengenal pembagian kekuasaan di Desa, yakni ada Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 3 menegaskan, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Meski ada pembagian kekuasaan, tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena *check and balances* terhadap kepala Desa.

---

<sup>66</sup> Pemerintah Supra Desa adalah pemerintah atasan secara hierarkis administratif dari suatu desa seperti kecamatan, kabupaten atau pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 72.

Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala Desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2).

Menurut UU No. 5 tahun 1979 Kepala Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/ Walikota/Walikota Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (Pasal 6 dan Pasal 9), untuk masa jabatan selama 8 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan berikutnya (Pasal 7). Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintah Desa, Kepala Desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Melalui UU ini pemerintah era Orde Baru menerapkan sistem sentralisasi pada pemerintahan desa sampai dengan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/ kota. Tujuannya adalah agar terwujudnya efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat. Oleh karena itu titik tekannya ada pada penguatan wilayah administrasi (*local state government*) dan bukan daerah otonomi (*local self government*). Dalam UU No. 5 tahun 1979, menempatkan Desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No. 5 tahun 1979 bermaksud untuk menundukkan Desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.

### 3.2.6 Periode Pasca Reformasi/ Era Reformasi

Dalam Bab VI Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945 hasil amandemen maka pemerintah daerah di Indonesia terdiri dari 3 bentuk:

- a. Pemerintahan daerah biasa (Pasal 18);



- b. Pemerintahan daerah khusus atau istimewa (Pasal 18B ayat (1)); dan
- c. Kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18B ayat (2)).

Adapun pemerintah daerah khusus atau istimewa dan kesatuan hukum adat menggunakan penghormatan dan pengakuan, rekognisi (Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2)), “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia,...” pengeturan ini mengandung makna bahwa negara melakukan rekognisi terhadap satuan masyarakat hukum adat, yang tercakup didalamnya adalah masyarakat desa adat dengan segala nama lainnya. Oleh karena itu dalam masa era Reformasi dikeluarkanlah berbagai kebijakan tentang desa diantaranya adalah:

### 3.2.6.1 Pengaturan Desa Dalam UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah<sup>68</sup>

UU No. 22 tahun 1999 memang tidak mengenal desentralisasi Desa, namun semangat dasar UU No. 22 tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945. Dengan berpijak pada semangat pengakuan itu, UU No. 22 tahun 1999 mendefinisikan Desa sebagai berikut:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.

UU No. 22 tahun 1999 menempatkan Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Implikasinya adalah, Desa berhak membuat

<sup>68</sup> Diundangkan di Jakarta pada tanggal 7 Mei 1999, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3839.

regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten. Dalam Pasal 105, misalnya, ditegaskan: “Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa”. Ini artinya, bahwa Desa mempunyai kewenangan membuat peraturan desa sekaligus mempunyai kekuasaan legislatif untuk membuat peraturan desa itu. Bahkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (2) huruf c. diakui adanya peraturan desa tersebut sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang artinya peraturan desa bukan saja bersifat adat sebagaimana dikonsepsikan dalam hukum adat namun juga peraturan desa menjadi bersegi positif.

Kelahiran UU No. 22 tahun 1999 salah satunya menyebabkan Sumatera Barat telah kembali Nagari sejak sekitar tahun 2000 atau 2001<sup>69</sup>, Kabupaten Tana Toraja telah mengukuhkan kembali ke Lembang, dan di beberapa kabupaten di Kalimantan Barat tengah berjuang untuk kembali ke pemerintahan Binua. Kembalinya ke pemerintahan asal-usul diyakini sebagai upaya menemukan identitas lokal yang telah lama hilang, sekaligus sebagai bentuk kemenangan atas penyeragaman di masa lampau.

Sampai 2002 pembentukan kembali (*recreating*) nagari di wilayah kabupaten telah usai dilakukan. Prinsipnya adalah membentuk “nagari baru” yang menggabungkan antara *self-governing community* (otonomi asli yang berbasis adat) dan *local-self government* (desentralisasi dari pemerintah). Pola penggabungan ini adalah format baru nagari yang memungkinkan terjadinya “rekonsiliasi” antara “Desa adat” dengan “Desa dinas/ desa administratif”. Di

<sup>69</sup> Banyak pihak tampaknya sangat khawatir bahwa kembalinya ke pemerintahan asli merupakan kebangkitan feodalisme yang berpusat pada tokoh-tokoh adat. Pengalaman di Sumatera Barat dan Kalimantan Barat memang menunjukkan bahwa para tokoh adat sangat dominan “memaksakan” pemulihan model lama untuk diterapkan masa sekarang. Di Sumbar misalnya, euforia kembali ke nagari memang diwarnai oleh jebakan romantisme, formalisme dan konservatisme. Tetapi aspirasi di nagari sekarang tidaklah tunggal. Suara-suara kritis generasi muda yang kosmopolit terus-menerus menyerukan tentang demokrasi, partisipasi, transparansi dan lain-lain. Bahkan suara mereka berbeda jauh dengan aspirasi “kembali ke surau” yang diserukan oleh golongan tua. Dengan demikian, aspirasi feodalisme golongan tua mau tidak mau harus mengakomodasi suara demokrasi dari kalangan muda. Pengalaman “kembali ke nagari” di Sumatera Barat (Sumbar) merupakan eksperimentasi lokal membangun otonomi Desa. Sumbar adalah “pelari terdepan” bila dibanding dengan daerah-daerah lain, termasuk Jawa, meski kapasitas Desa di Jawa mungkin lebih baik ketimbang nagari di Sumbar. Sumatera Barat merupakan daerah yang sangat unik dan eksotik dalam hal desentralisasi dan demokrasi lokal karena mereka mempunyai sejarah “otonomi asli” yang berbasis pada nagari.

Sumatera Barat, misalnya, terjadi penambahan jumlah Desa dari 500-an menjadi 5000-an pada tahun 1980-an karena dimaksudkan sebagai siasat lokal untuk memperbanyak perolehan Bantuan Desa. Tetapi yang menarik, setelah kembali ke Nagari, Sumatera Barat melakukan penggabungan Desa kembali sesuai dengan satuan teritorial semula, yakni dari 5000-an menjadi sekitar 600-an Nagari.<sup>70</sup>

Di luar skema otonomi Desa, lompatan lain yang tampak dalam UU No. 22 tahun 1999 adalah pelembagaan demokrasi Desa dengan lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 94 UU No. 22 tahun 1999 menegaskan: "Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa". Sedangkan Pasal 104 menegaskan: Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Tabel 3.1  
Tiga wadah demokrasi Desa<sup>71</sup>

No	Item	Rembug Desa	LMD	BPD
1.	Penentuan pemimpin dan anggota.	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades	Pemilihan yang melibatkan masyarakat
2.	Pembuatan keputusan	Partisipatif musyawarah.	Musyawarah oleh "wali" masyarakat	Perwakilan.
3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi, membuat keputusan yang mengikat rakyat	Subordinat kades Sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kades.	Otonom dari kades. Legislasi dan kontrol terhadap kades.
4.	Kedudukan Kades	Sebagai ketua rembug Desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD.
5.	Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat, kecuali anak-anak dan perempuan.	Masyarakat tidak terlibat. Hanya elite Desa yang terlibat.	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam pembuatan keputusan.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan	Perwalian yang tidak sempurna.	Perwakilan
----	----------------	-----------------	--------------------------------	------------

Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik dari pada LMD. Berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh kepala desa, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Kepala desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala desa.

Paling tidak ada tiga domain kekuasaan kepala desa yang telah dibagi ke BPD: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara kepala desa dan BPD; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDES) dan pelelangan tanah kas Desa; (3) rekrutmen perangkat Desa yang dulu dikendalikan oleh kepala desa dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala Desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.

UU No. 22 tahun 1999 tetap memiliki sejumlah keterbatasan, terutama kalau dilihat dari sisi desain desentralisasi. UU ini menyerahkan sepenuhnya persoalan Desa kepada kabupaten/ kota. UU No. 22 tahun 1999 hanya memberikan *diktum* yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada Desa. Di satu sisi ini adalah yang baik, tetapi pemerintah tampaknya tidak mempunyai konsepsi desain desentralisasi dan otonomi desa. Sebagaimana ditunjukkan oleh Selo Sumardjan,<sup>72</sup> pemerintah sebenarnya mengalami kesulitan dalam mengatur otonomi desa, sejak awal kemerdekaan, khususnya sejak 1965. Jika dilihat dari sisi hukum ketetangaraan, yang melakukan desentralisasi adalah negara, bukan kabupaten/ kota.

UU No. 22 tahun 1999 mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan Desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan romantisme, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22 tahun 1999 dijalankan, tidak serta-merta diikuti dengan

<sup>72</sup> Heri Kusmanto, dkk., *Desa Tertekan Kekuasaan*, (Medan: BITRA Indonesia, 2007), hlm. 13.



pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat.

### 3.2.6.2 Pengaturan Desa Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah<sup>73</sup>

Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai Desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200 – Pasal 216. Sedangkan penjabaran lebih lanjut adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005<sup>74</sup> tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005. Keluarnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 tahun 2005 tentang desa.

#### a. Kedudukan, Format Dan Kewenangan Desa

Sesuai dengan konstitusi, UU No. 32 tahun 2004 melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/ kota. Pasal 2 UU No. 32 tahun 2004 menegaskan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Desa, karena itu, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. UU No. 32 tahun 2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah.

Pasal 200 ayat (1), menyatakan "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/ kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa" Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini Desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/ kota. Ini berbeda dengan istilah yang

<sup>73</sup> Diundangkan di Jakarta pada tanggal 15 Oktober 2004, Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 125.

<sup>74</sup> Diundangkan di Jakarta pada tanggal 30 Desember 2005, Lembaran Negara RI Tahun 2005 No. 158, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4587.



digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota...". Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkis dan vertikal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/ kota dengan Desa berdasar UU No. 32 tahun 2004.

Pengakuan NKRI pada keberadaan Desa dituangkan dalam bentuk pengertian Desa: "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Klausul ini berupaya melokalisir Desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah namun hanya sebatas mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang mana hal tersebut sudah lama dilakukan oleh desa. Klausul itu juga menegaskan bahwa negara hanya "mengakui" keberadaan Desa, tetapi tidak "membagi" kekuasaan pemerintahan kepada Desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.

UU No. 32 tahun 2004 memberikan definisi secara standar mengenai wewenang untuk mengelola "urusan" pemerintahan Desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Menurut Pasal 206 ada empat urusan pemerintahan Desa: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa.

Kewenangan asal-usul memang sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap Desa, tetapi hal ini hanya berhenti di atas kertas. Kewenangan asal-usul

tidak dijabarkan dan tidak dilembagakan. Meski UU No. 32 tahun 2004 mengandung keragaman sebagai sebuah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan Desa, tetapi kita tidak menemukan makna dan disain kelembagaan keragaman. Ini hanya terlihat dari sisi nomenklatur, misalnya Desa atau nama lain, kepala Desa dengan nama lain atau BPD dengan nama lain. Secara substantif UU 32 menganut pendekatan Desa baku (*default village*) yang diterapkan secara nasional ke seluruh Indonesia. Karena itu UU ini tidak mengenal konsep *optional village* untuk mengakomodasi dan melembagakan keragaman desa, misalnya opsi tentang Desa adat yang ada di banyak daerah.

Ada beberapa catatan dalam hal ini yakni: *pertama* adalah urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa. Ini artinya UU memberi amanat kepada kabupaten untuk melakukan desentralisasi kewenangan kepada Desa. Menurut teori desentralisasi dan hukum tatanegara, skema ini sama sekali tidak dibenarkan, karena menimbulkan kekacauan logika dan hukum. Oleh karena itu azas apa yang digunakan pemerintah untuk merumuskan klausul urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa. Dari klausul ini pun kita sudah bisa mengatakan bahwa posisi Desa tidak jelas.

*Kedua* adalah dalam UU No. 32 tahun 2004 juga menegaskan “tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/ kota” sebagai salah satu bentuk kewenangan Desa. Teori apa yang digunakan untuk mengatakan bahwa tugas pembantuan sebagai salah satu kewenangan/ urusan Desa?<sup>75</sup> Kewenangan, secara teoretis, adalah hak yang melekat dan diserahkan sepenuhnya kepada Desa, dan pengambilan keputusan serta akuntabilitas terletak pada Desa. Sementara tugas pembantuan adalah bentuk delegasi dari pemerintah kepada Desa (*medebewind*). Keputusan dan akuntabilitas tugas pembantuan berada pada yang memberi pembantuan, bukan pada yang menerimanya. Sebenarnya tugas pembantuan bukan kewenangan Desa untuk “mengatur” melainkan beban untuk mengurus, dan lebih celaka lagi kalau tugas pembantuan itu tidak disertai dengan finansial dan sumber daya. Bahkan jika tugas pembantuan terlalu banyak masuk desa sama saja dengan menjadikan desa

<sup>75</sup> Pertanyaan yang disampaikan oleh Benjamin Hossein, dalam *Ibid.*, hlm. 84.

sebagai pesuruh atau obyek bagi pemerintah. Secara teoretis, *medebewind* (tugas pembantuan)<sup>76</sup> bukanlah sebuah kewenangan melainkan sebuah asas dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan otonomi Desa.

*Ketiga* adalah “urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa” dalam Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 ternyata tidak menjabarkan lebih lanjut klausul kewenangan keempat ini, dan tampaknya kewenangan butir 2 dan butir 4 ini dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 30 tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/ Kota kepada Desa. Permendagri ini menyajikan 31 bidang/ sektor urusan yang dibagi lagi secara detail menjadi *long list* urusan yang dapat diserahkan oleh pemerintah kabupaten/ kota kepada Desa.

Konsepsi dasar yang dianut adalah urusan, maka daftar panjang itu lebih mengandung tugas pembantuan (*medebewind*) urusan, bukan desentralisasi kewenangan. Jika semua *long list* itu benar-benar diserahkan kabupaten kepada Desa, maka akan semakin banyak beban-tugas yang harus diurus oleh Desa. Desa akan semakin banyak mengurus, tetapi tidak berwenang mengatur. Contoh yang cukup banyak adalah rekomendasi izin dan juga pembinaan. Desa tentu hanya mengurus dalam bentuk mengeluarkan rekomendasi izin, tetapi keputusan strategisnya bukan terletak pada Desa, melainkan pada level pemerintah yang lebih tinggi/ supra desa. Desa juga memperoleh beban baru yang lebih banyak, yakni melakukan pembinaan, mulai dari pembinaan perkumpulan petani pemakai air hingga pembinaan pemancar radio desa.

#### b. Demokrasi Dan Tata Pemerintahan Desa

UU No. 32 tahun 2004 mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permasyarakatan Desa (disingkat Bamusdes/ BPD). Pasal 210 menegaskan: “Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat”. Yang

<sup>76</sup> Asas dalam *medebewind* adalah: a) pembentukan kebijakan makro berlangsung di puncak hierarki organisasi pemerintahan negara, dan dilaksanakan oleh daerah otonomi pada jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan. b) implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aparat pemerintah daerah otonom pada jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan. Safri Nugraha, dkk., Hukum Administrasi Negara, (Depok, CLGS-FH UI, 2007), hlm. 227.

dimaksud dengan wakil dalam ketentuan ini adalah penduduk desa yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya. Keduanya menegaskan bahwa Bamusdes mewadahi para pemuka masyarakat desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan, seperti keberadaan LMD yang lalu.

Fungsi hanya menetapkan perdes bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol tidak ada, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan Desa. Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala Desa. Pertanggungjawaban kepala Desa ditemukan di dalam penjelasan umum: "Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya. Klausul itu menegaskan bahwa akuntabilitas kepala Desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah dalam level subordinasi atasan. Pemandangan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas mungkin dapat mereduksi prinsip *subsidiarity* dan proses demokrasi lokal.<sup>77</sup>

Di sisi lain lembaga-lembaga kemasyarakatan juga menjadi bagian penting dari demokrasi Desa. Di atas kertas, UU dan PP memberikan kekuasaan yang besar terhadap apa yang disebut sebagai lembaga kemasyarakatan, dan ini sepertinya akan memberikan ruang bagi masyarakat sipil di Desa untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. UU dan PP dengan baik menegaskan bahwa lembaga kemasyarakatan menjalankan agenda pemberdayaan masyarakat. Hendaknya PP menegaskan secara spesifik tentang pengertian pemberdayaan masyarakat. Hal ini karena selama ini pengertian

---

<sup>77</sup> *Subsidiarity* mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di level lokal. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, bukan ditarik ke atas.



pemberdayaan masyarakat telah diartikan secara sempit sebagai pemberian bantuan dan pembinaan kepada masyarakat oleh pemerintah.<sup>78</sup>

#### c. Perangkat Desa

Perangkat Desa yang diatur berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 sangat berbeda dengan pengaturan dalam UU No. 22 tahun 1999. Perangkat Desa berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 terdiri dari sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. UU No. 32 tahun 2004 mengamanatkan Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan: "Sekretaris Desa (Sekdes) yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan". Dengan demikian, ada dua kemungkinan: mengangkat Sekdes dari unsur PNS atau mereka yang berstatus PNS. Atau, mengangkat semua para Sekdes menjadi berstatus PNS?

Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan pelayanan di kantor Desa lebih terjamin. Namun sesuai dengan konteks lokal, sekdes beserta perangkatnya adalah Pamong Desa, yang tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi administratif secara ketat, tetapi juga menjalankan fungsi sosial. Selama ini sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggungjawab secara tunggal kepada kepala Desa. Kalau Sekdes PNS, maka dia mempunyai tanggungjawab dan loyalitas ganda, yakni kepada kepala Desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas Desa.

Di sisi lain, sebagai konsekuensi dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari Kepala Desa beserta perangkatnya mendapatkan penghasilan sebagai penghargaan (renumerasi). Hal tersebut diatur dalam Pasal 27 dari PP 72 Tahun 2005, yang berbunyi: (1) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa; (2) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan

---

<sup>78</sup> Sebaiknya Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan sebagai proses pembelajaran oleh dan untuk masyarakat dalam upaya mewujudkan kemandirian dalam mengelola urusan di ranah masyarakat desa baik urusan ekonomi, sosial, adat, pertanian, pendidikan, seni, kepercayaan, perikanan, perairan, dan budaya.



setiap tahun dalam APBDesa: (3) Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Pasal 27 dari PP 72 Tahun 2005 ini memberikan peluang pada masing-masing Desa untuk memberikan penghargaan dalam bentuk penghasilan sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan Desa. Namun yang akan menjadi kendala dalam implementasinya adalah pada ayat (3). Kendala ini akan muncul bagi desa-desa yang memiliki APBDesa yang minim. Mungkinkah mereka akan dapat memberikan penghasilan kepada kepala desa beserta perangkatnya senilai penghasilan upah minimum regional kalau untuk membiayai pembangunan dan kemasyarakatannya saja masih kurang.

#### d. Perencanaan dan Keuangan Desa

Menurut UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 72 tahun 2005, Desa tidak mempunyai "kewenangan" menyusun perencanaan pembangunan, melainkan diberikan "tugas" (tanggungjawab) menyusun perencanaan. Persoalan antara kewenangan dan tugas ini jelas betul, mengingat Pasal 63 ayat (1) menegaskan: "Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa disusun perencanaan pembangunan Desa sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/ Kota". Klausul ini menegaskan bahwa posisi desa berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/ kota, bukan berdiri sendiri sebagai subsistem yang otonom dan menjadi bagian dari NKRI. Karena posisi itu juga, sesungguhnya desa tidak diberikan otoritas untuk menyusun perencanaan sendiri (*village self planning*) atau *decentralized planning* sesuai dengan batas-batas kewenangan Desa.

Desa tidak berdaya dan tidak mempunyai otoritas yang memadai dalam sistem perencanaan. Desa hanya mengusulkan, kabupaten yang menentukan. Partisipasi hanya menjadi prosedur. *Output* perencanaan daerah sebenarnya bias sektoral, yang dikuasai oleh dinas-dinas teknis kabupaten, tetapi proses perencanaannya ditempuh melalui pendekatan spasial dari desa. Masyarakat desa tentu tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk menjangkau masalah dan data tentang isu-isu sektoral yang lebih besar di luar jangkauan kewenangan desa. Akar masalah dari semua ini adalah ketidakjelasan pembagian kewenangan

kabupaten dan Desa, sekaligus Desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunan.

PP No. 72 tahun 2005 tampak sekali belum menyentuh aspek-aspek desentralisasi perencanaan, melainkan hanya menegaskan aspek partisipasi masyarakat dalam perencanaan yang bersifat lokalistik di aras Desa. "Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara partisipatif oleh pemerintahan desa sesuai dengan kewenangannya". Dalam menyusun perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan Desa". Kemudian jenis perencanaan Desa meliputi: (a) Rencana pembangunan jangka menengah Desa yang selanjutnya disebut RPJMD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun; (b) Rencana kerja pembangunan Desa, selanjutnya disebut RKP-Desa, merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Kedua jenis perencanaan itu diserahkan kepada desa dengan aturan yang ketat dalam PP yakni dalam Pasal 64 ayat (1) didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Ini artinya desa dipaksa harus berbenah diri dalam hal pendataan dan administrasi desa.

Pasal-pasal dalam PP tidak menegaskan keharusan pemerintah desa melibatkan BPD dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan desa. Akibatnya PP itu memperkuat kontrol kepala desa dalam mengatur tentang desa. Idealnya BPD diberi hak inisiatif untuk mengajukan RPJMD, sehingga RPJMD lebih menyuarakan kepentingan masyarakat. Selain itu dipertegas bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan Desa melibatkan tiga kelompok yaitu pemerintah desa yang sekaligus sebagai fasilitator kegiatan penyusunan, BPD dan warga.

PP telah mengamanatkan tentang keharusan pemerintah Desa mengindahkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan RPJMDesa dan RKP Desa. Akan tetapi, PP ini tidak menegaskan tentang pengertian partisipasi.<sup>79</sup> Kelompok masyarakat yang dilibatkan dalam proses penyusunan rencana pembangunan itu adalah lembaga kemasyarakatan desa. Pengertian lembaga

<sup>79</sup> Idealnya partisipasi diartikan sebagai proses pengambilan keputusan yang melibatkan partisipasi aktif warga secara langsung atau melalui perwakilan tetapi juga mempertimbangkan dan menjadikan partisipasi tersebut sebagai bagian dari suatu keputusan.

kemasyarakat hendaknya memperhatikan aspek informalitas dan keragaman dari kelompok-kelompok masyarakat.

Setelah perencanaan maka diikuti dengan keuangan. Sumber keuangan Desa selama ini berasal dari dalam yang disebut dengan Pendapatan Asli Desa (PADes) dan sumber dari pemerintah. UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 72 tahun 2005 memperkenalkan Alokasi Dana Desa (ADD), yang prinsip dasarnya Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi keuangan negara. Kebijakan mengenai Alokasi Dana Desa (ADD) sebenarnya telah diterapkan pada UU No. 22 tahun 1999 khususnya Pasal 107 ayat (1) b. Akan tetapi pada pasal ini, penekanan pelaksanaan ADD masih bersifat "himbauan" karena disebutkan sebagai bantuan dari pemerintah kabupaten. Pada UU No. 32 tahun 2004 dan ditindak-lanjuti dalam PP No.72 tahun 2005, tekanan pelaksanaan kebijakan mengenai ADD mendapatkan perhatian lebih serius. Kata "bantuan" yang tertulis di dalam pasal 107 UU No. 22 tahun 1999 dihapus. Artinya, Desa mempunyai sumber pendapatan yang berasal (antara lain) dari bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah daerah, dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah.

Kebijakan ADD yang tertuang di dalam PP No. 72 tahun 2005 pada dasarnya mengadopsi kebijakan Kemendagri sebagaimana tertuang dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri (SE Mendagri) No. 140/640/SJ tanggal 22 Maret 2005. SE Mendagri ini lahir karena pada beberapa kabupaten, kebijakan mengenai ADD telah diterapkan dan mampu memberikan manfaat yang baik bagi perkembangan perekonomian dan pembangunan masyarakat Desa.

Oleh karena itu, pada Penjelasan Umum atas PP No. 72 tahun 2005 lebih tegas dinyatakan bahwa "...Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, Desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada Desa paling sedikit 10%

(sepuluh per seratus) diluar upah pungut, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota diberikan kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), sedangkan bantuan Pemerintah Provinsi kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan provinsi bersangkutan...". Lebih jauh mengenai Alokasi Dana Desa (ADD), Pasal 68 ayat (1) huruf b. berikut Penjelasannya menyatakan bahwa "bagi hasil pajak daerah Kabupaten/ Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk Desa dan dari retribusi Kabupaten/ Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dijelaskan bahwa dari bagi hasil pajak daerah Kabupaten/ Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diberikan langsung kepada Desa. Sedangkan dari retribusi Kabupaten/ Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dialokasikan secara proporsional.

Sedangkan Pasal 68 ayat (1) huruf c. berikut penjelasannya menyatakan "bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/ Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana Desa. Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana alokasi umum setelah dikurang belanja pegawai. Dana dari kabupaten/ kota diberikan langsung kepada desa untuk dikelola oleh pemerintah desa, dengan ketentuan 30% (tiga puluh per seratus) digunakan untuk biaya operasional pemerintah desa dan BPD dan 70% (tujuh puluh per seratus) digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat".

Pasal 70 ayat (3) PP No. 72 tahun 2005 mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk menyusun peraturan daerah mengenai bagian desa dari perolehan pajak dan retribusi daerah. Tetapi mengenai penerimaan keuangan desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima pemerintah daerah tidak diamanatkan untuk ditindak-lanjuti dengan peraturan daerah, melainkan disatukan dengan peraturan daerah mengenai Sumber-sumber Pendapatan Desa (Pasal 72 ayat (1)).

Pada dasarnya, ADD hanyalah salah satu sumber pendapatan desa. Sumber-sumber pendapatan desa yang lain adalah pendapatan asli desa seperti hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, dsb, juga



bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta dari hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat (Pasal 68). ADD menjadi penting sebagai sumber pendapatan desa karena selama ini sumber-sumber pendapatan desa lain praktis tidak dapat diandalkan.

e. Ekonomi dan Pembangunan Desa

UU dan PP tidak mengamanatkan sedikitpun tentang pengelolaan sumber daya alam desa. PP lebih banyak mengatur kekuasaan dari pada fungsi pemerintah Desa dalam menjamin kesejahteraan masyarakatnya melalui pengaturan sumber daya alam yang menjadi hajat hidup bagi penduduk pedesaan pada umumnya. PP No. 72 tahun 2005 Pasal 78 mengatakan bahwa desa dapat mendirikan badan usaha. Kata dapat artinya bukan suatu keharusan. Idealnya keberadaan badan usaha desa menjadi salah satu fungsi pemerintahan yaitu mengelola ekonomi untuk kemakmuran masyarakatnya. UU 32 tahun 2004 tidak secara tegas mengamanatkan adanya keharusan desa mengembangkan badan usaha.

f. Kerja Sama Antar Desa dan Relasi Desa-Kecamatan

Undang-undang No. 32 tahun 2004 maupun Pasal 82 sampai dengan Pasal 87 PP No. 72 Tahun 2005 menyebutkan bahwa Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan Desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/ Walikota melalui Camat. Selanjutnya, dalam pasal 214 ayat (4) UU No. 32 tahun 2004, pelaksanaan kerja sama antar Desa ataupun Desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan dengan membentuk badan kerja sama.

Dalam desain kedua regulasi nasional itu, Desa juga dimungkinkan melakukan kerja sama desa dengan pihak ketiga. Ruang kerja sama antara desa dengan pihak ketiga itu dapat meliputi bidang: peningkatan perekonomian masyarakat desa; peningkatan pelayanan pendidikan; kesehatan; sosial budaya; ketentraman dan ketertiban; dan/atau pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Dalam PP No. 72 tahun 2005 juga mengatur soal penyelesaian perselisihan antar Desa. Dalam PP No. 72 tahun 2005 disebutkan siapa yang seharusnya mengambil peran dalam proses penyelesaian konflik antar desa. Misalnya, perselisihan kerja sama antar desa dalam satu kecamatan, difasilitasi dan diselesaikan oleh camat. Perselisihan kerja sama antar desa pada kecamatan yang



berbeda dalam satu kabupaten/ kota difasilitasi dan diselesaikan oleh bupati/ walikota secara arbitase. Penyelesaian perselisihan sebagaimana dilakukan secara adil dan tidak memihak. Penyelesaian perselisihan bersifat final. Perselisihan kerja sama desa dengan pihak ketiga dalam satu kecamatan, difasilitasi dan diselesaikan oleh camat sedangkan perselisihan kerja sama desa dengan pihak ketiga pada kecamatan yang berbeda dalam satu kabupaten/ kota difasilitasi dan diselesaikan oleh bupati/ walikota. Apabila pihak ketiga tidak menerima penyelesaian perselisihan dapat mengajukan penyelesaian ke pengadilan.

Pemerintah kecamatan mengalami perubahan status, dari perangkat wilayah dalam asas dekonsentrasi menjadi perangkat daerah dalam asas desentralisasi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 120 UU No. 32 tahun 2004, perangkat daerah kabupaten/ kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 1 PP No. 72 tahun 2005 bahwa kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Sebagai konsekuensi dari perubahan status tersebut adalah camat bukan lagi sebagai kepala wilayah. Camat bukan lagi menjadi kepala wilayah yang memiliki kekuasaan terhadap wilayah administrasi pemerintahan yang dipimpinnya. Di wilayah kecamatan, camat hanyalah sebagai perangkat daerah yang memiliki kedudukan yang sama dengan perangkat daerah lainnya yang ada di kecamatan seperti kepala dinas, kepala Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD), dan sebagainya.

Status wilayah kecamatan pun berubah dari wilayah administrasi menjadi wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/ kota. Kini wilayah kecamatan hanya menjadi wilayah kerja dari kantor kecamatan yang merupakan salah satu perangkat daerah unsur lini. Daerah kecamatan bukan lagi menjadi wilayah kekuasaan camat sebagai kepala atau penguasa wilayah. Daerah kecamatan hanyalah batas spasial bagi operasionalisasi camat sebagai perangkat daerah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004, kewenangan yang dimiliki oleh kecamatan merupakan hasil pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi

daerah. Selain itu, sebagaimana diatur dalam dalam ayat (3), kecamatan juga bertugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi 7 tugas.

Posisi Camat dalam relasi dengan Desa ditekankan pada dua: pertama, *intermediary agency* (lembaga penghubung atau penengah). Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 15 ayat (3), PP No. 72 tahun 2005 disebutkan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa disampaikan kepada Bupati/ Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun dan Laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/ Walikota melalui Camat dan kepada BPD. Posisi kedua adalah posisi fasilitator. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 98 ayat (2) PP No. 72 tahun 2005 yang menyebutkan Pemerintah Kabupaten/ Kota dan Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan. Pembinaan dan pengawasan Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, yang meliputi 14 tugas sebafei fasilitator.

### 3.3 Perbandingan Terhadap Berbagai Kebijakan Tentang Desa

Berbagai kebijakan terkait pemerintahan desa sehingga perlu untuk dilakukan upaya perbandingan untuk memahami sejauhmana perubahan kebijakan tersebut dan akhirnya menciptakan pola dan arah pemerintahan desa dimasa depan. Dari hal itu akan menjadi acuan bagi upaya melihat sejauhmana perubahan akan kebijakan tentang pemerintahan desa berpengaruh dan merubah terhadap pemerintahan desa adat di Indonesia.

1. Perbandingan kebijakan tentang pemerintahan desa sebelum Indonesia merdeka yakni:

Tabel 3.2<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Dirangkum dari berbagai sumber.

No	Masa Kerajaan di Nusantara	Masa VOC	Masa Pemerintahan Inggris	Masa Pemerintahan Hindia Belanda	Masa Pendudukan Jepang	
1	Nama Kebijakan Yang Berlaku	Tidak ada	Tidak ada	Pasal 2e <i>Revenue Instruction</i> 11-2-1814 (hanya menyinggung sedikit tentang kepala desa sebagai pemungut pajak)	1. <i>Regeerings Reglement</i> 1854 2. IGO 1906 3. IGOB 1936	<i>Osamu Seirei</i> No. 7 tahun 2604 (1944) (hanya menyinggung tentang suksesi kepala desa)
2	Nama Desa/ Nomenklatur	Sesuai dengan penyebutan oleh masyarakat hukum adat	Sesuai dengan penyebutan oleh masyarakat hukum adat	Sesuai dengan penyebutan oleh masyarakat hukum adat	Sesuai dengan penyebutan oleh masyarakat hukum adat	Desa menjadi <i>Ku</i>
3	Nama jabatan Kepala Desa, Proses Seleksi, dan Organisasi Pemerintahan Desa	Sesuai dengan masyarakat hukum adat setempat	Sesuai dengan masyarakat hukum adat setempat	Sesuai dengan masyarakat hukum adat setempat, dengan perubahan penting adalah Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat	Nama kepala desa tetap sesuai dengan hukum adat setempat sehingga kepala desa sama dengan kepala adat, proses seleksi adalah pemilihan langsung, organisasi desa ditata melalui IGO dan IGOB namun tetap dengan bentuk dan tatanan adat yang asli.	Kepala Desa menjadi <i>Kuchoo</i> , melalui pemilihan desa, desa ( <i>Ku</i> ) ditempatkan di atas <i>azza</i> (kampung, dusun) sehingga desa menjadi institusi atasan dari <i>azza</i> , organisasi desa sama dengan dalam IGO dan IGOB, hanya nama yang berubah dengan 9 pamong desa: Lurah, Carik, 5 orang

						Mandor, Polisi Desa, dan Amir.
4	<b>Kewenangan Desa dalam Mengurus Urusannya/ Otonomi</b>	Otonomi Asli oleh Kerajaan	Otonomi Asli	Otonomi Asli dengan kewenangan memungut pajak (dekonsentrasi)	Kongkrit telah diatur bentuk, kewajiban, dan hak kekuasaan pemerintah desa dengan otonomi asli dengan berhubungan langsung kepada Dewan Kabupaten. Desa ditetapkan sebagai kesatuan masyarakat hukum dan berbentuk badan hukum. Otonomi asli hanya sebatas kelembagaan desa sedangkan kewenangan menganut asas sentralisasi, dan dekonsentrasi.	Otonomi Asli dengan kewenangan mengatur dibawah kontrol Jepang
5	<b>Pendapatan, Anggaran dan Keuangan Pemerintahan Desa</b>	Masyarakat membayar berupa upeti, kerja wajib (rodj) kepada kepala desa	Berlaku upeti kepada para Bupati	Pembayaran pajak dan penghapusan upeti	Melalui pemungutan iuran warga	Melalui pemungutan iuran warga dan natura.
6	<b>Badan Perwakilan Desa</b>	Sesuai dengan hukum adat dan masyarakat adat	Sesuai dengan hukum adat dan masyarakat adat	Sesuai dengan hukum adat dan masyarakat adat	Berbentuk dewan warga yang berfungsi sebagai penasehat kepala desa dan bukan berfungsi legislasi	Tidak diketahui atau tetap berjalan sesuai dengan hukum adat

7	<b>Peraturan Desa</b>	Tidak tertulis dan peraturan, yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan yang penuh wibawa dan yang dalam pelaksanaannya diterapkan "begitu saja"	Tidak tertulis dan peraturan, yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan yang penuh wibawa dan yang dalam pelaksanaannya diterapkan "begitu saja"	Tidak tertulis dan peraturan, yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan yang penuh wibawa dan yang dalam pelaksanaannya diterapkan "begitu saja"	Dibentuk oleh kepala desa dengan musyawarah warga desa, dan ditetapkan oleh Kepala Karesidenan	Tidak diketahui atau tetap berjalan sesuai dengan hukum adat
8	<b>Partisipasi Masyarakat</b>	Musyawarah dan gotong royong menjadi penentu dalam setiap pengambilan kebijakan desa	Musyawarah dan gotong royong menjadi penentu dalam setiap pengambilan kebijakan desa	Musyawarah dan gotong royong menjadi penentu dalam setiap pengambilan kebijakan desa	Partisipasi masyarakat dituntut dengan berbagai kelengkapan di tingkatan desa dan musyawarah desa.	Partisipasi untuk menyelesaikan Perang Asia Pasifik.
9	<b>Pertanggungjawaban Pemerintahan Desa</b>	Tidak ada pertanggungjawaban karena semua hal diputuskan dalam konteks adanya ikatan pada struktural dan nilai dalam masyarakat dalam hubungan yang timbal balik	Tidak ada pertanggungjawaban namun berbagai kewajiban dibebankan oleh Bupati	Tidak ada pertanggungjawaban namun dalam hal pajak kepala desa berlaku sebagai <i>demang/ wedono/ districtschoofd</i>	Kepala desa bertanggungjawab terhadap pemerintahan desa, asset, dan keuangan	Tidak diketahui atau tetap berjalan sesuai dengan hukum adat
10	<b>Kerja sama antara desa dan relasi dengan kecamatan</b>	kerjasama demi kepentingan bersama yang bersifat teradisional	kerjasama demi kepentingan bersama yang bersifat teradisional	kerjasama demi kepentingan bersama yang bersifat teradisional	kerjasama demi kepentingan bersama yang bersifat teradisional dan ditetapkan oleh Kepala Karesidenan.	Tidak diketahui atau tetap berjalan sesuai dengan hukum adat



## 2. Perbandingan kebijakan tentang pemerintahan desa setelah Indonesia merdeka yakni:

Tabel 3.3<sup>81</sup>

No	Masa Awal Kemerdekaan & Pemerintahan Orde Lama	Masa Pemerintahan Orde Baru	Periode Pasca Reformasi/ Era Reformasi
1	<p><b>Nama Kebijakan Yang Berlaku</b></p> <p>1. UUD 1945 2. UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. 3. UU No. 19 tahun 1965 tentang Desa Praja</p>	<p>UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah</p>	<p>1. Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945; 2. UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; 3. PP No. 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengeturan Mengenai Desa.</p>
2	<p><b>Nama Desa/ Nomenklatur</b></p> <p>Sesuai dengan penyebutan oleh masyarakat hukum adat, namun nama desa dipakai sebagai upaya dalam bidang pemerintahan dan akademik. Peubahan Desapraja (UU No. 19 tahun 1965)</p>	<p>Nama seragam pada seluruh wilayah Indonesia yakni Desa.</p>	<p>Desa atau yang disebut dengan nama lain, dan sudah diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.</p>
3	<p><b>Nama jabatan</b></p> <p>Jabatan kepala desa sesuai</p>	<p>Kepala Desa dan tidak</p>	<p>Perubahan penting</p>

<sup>81</sup> Dirangkum dari berbagai sumber.

<p><b>Kepala Desa, Proses Seleksi, dan Organisasi Pemerintahan Desa</b></p>	<p>dengan penyebutan oleh masyarakat hukum adat, proses seleksi masih sama dengan aturan IGO, IGOB, dan adat setempat.</p>	<p>memiliki hubungan dengan kepala adat sehingga kepala desa merupakan kepala administrasi saja dan bukan melingkupi adat juga. Masa jabatan adalah 16 tahun (masa jabatan asli 8 tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan). Melalui pemilihan langsung. Organisasi desa terdiri dari kepala desa, perangkat desa dan LMD.</p>	<p>yakni desa dipimpin oleh pemerintah desa (kepala desa dan perangkatnya) dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Kepala desa atau sesuai dengan nama dalam sistem adat masing-masing dipilih dengan pemilihan langsung. Masa jabatan maksimal 10 tahun atau 2 kali masa jabatan (hal ini untuk memberikan kesempatan dalam hukum adat setempat untuk menetapkan masa jabatan kepala desa agar sesuai dengan adat dan tidak melebihi masa jabatan 10 tahun.</p>	<p>pemerintah desa (kepala desa dan perangkatnya) dan badan permusyawaratan desa, pemilihan kepala desa dipilih langsung oleh masyarakat dengan suara terbanyak. Hal yang menarik untuk kesatuan masyarakat hukum adat diberi keleluasaan untuk memilih kepala desa berdasarkan adat istiadatnya berpedoman pada PP. Perangkat desa (sekretaris desa) harus berstatus PNS. Masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 priode lagi.</p>
<p><b>4 Kewenangan Desa dalam Mengurus Urusannya/ Otonomi</b></p>	<p>Desa adat ditetapkan menjadi daerah tingkat III, dengan kewajiban melakukan tugas pembantuan dari pemerintah di atasnya.</p>	<p>Organisasi dibawah camat dengan pertanggungjawaban kepada pemerintahan atasnya, dengan asas sentralisasi. Desa ditarik menjadi wilayah dari kecamatan dan bersifat subordinasi dengan</p>	<p>Ada 3 asas yang dipergunakan yakni 1. Otonomi asli (kewenangan dalam hak asal usul desa); 2. Dekonsentrasi (kewenangan yang diperoleh dari UU dan dilaksanakan oleh</p>	<p>1. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa (otonomi asli); 2. Urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa (desentralisasi); 3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah</p>

			kecamatan. Tugas pembantuan tidak pernah ditegaskan harus bersama dengan pembiayaan.	pemerintah daerah dari pemerintah pusat); dan 3. Tugas pembantuan dari pusat. Desa berhak menolak menebwind yang diberikan tanpa disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, dan SDM.	provinsi, dan/ atau pemerintah kabupaten/ kota; 4. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa ( <i>ultra vires doctrine</i> ).
<b>5</b>	<b>Pendapatan, Anggaran dan Keuangan Pemerintahan Desa</b>	Disesuaikan dengan UU No. 19 tahun 1965 bahwa: 1) desapraja dapat mengelola sumberdaya sendiri, 2) pemerintah mengakui segala aset desa adat yang telah ada berada dalam kewenangan pengelolaan desapraja. 3) memungut pajak dan retribusi, 4) memperoleh pinjaman, 5) pengelolaan keuangan diatur oleh Desapraja melalui pedoman kepala daerah Tk. I.	Keuangan desa bersumber dari PAD, bersumber dari pemberian pemerintah dan pemerintah daerah. Pada masa ini muncul istilah Bandes yang merupakan primadona bagi desa dalam menjalankan roda pemerintahannya.	Pendapatan desa bersumber dari PAD, bantuan dari pemerintah kabupaten yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah. Desa dapat membentuk badan usaha desa.	Terhadap Anggaran Belanda dan Pendapatan Desa (ABPD) terdiri dari: Pendapatan desa (PAD, bagi hasil pajak, retribusi, Alokasi Dana Desa, dll), Belanja desa (pemberdayaan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan), ditetapkan dalam peraturan desa
<b>6</b>	<b>Badan Perwakilan Desa</b>	Terdiri dari perwakilan warga dengan kewenangan sebagai penasehat kepala desa dan tidak berfungsi legislasi.	Tidak ada lembaga perwakilan namun hanya kelengkapan untuk unsur musyawarah di desa berupa Lembaga	Dibentuk BPD (Badan Perwakilan Desa) yang beranggotakan masyarakat yang dipilih melalui pemilihan dan	Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi

			Masyarakat Desa yang terdiri dari unsure perwakilan desa terdiri dari kepala dusun, pimpinan kelompok masyarakat dan pemuka masyarakat. LMD tidak memiliki fungsi legislasi dan kontrol.	ketuanya dipilih oleh anggota BPD.	masyarakat. Dipilih melalui musyawarah mufakat penduduk desa.
7	<b>Peraturan Desa</b>	Dibuat oleh kepala desa dan badan musyawarah desa.	Keputusan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah bermusyawarah dengan LMD (kontradiksi karena LMD hanya sebagai perkumpulan dari unsur masyarakat di desa dan kelapa desa serta perangkatnya).	Pemerintah desa menetapkan peraturan desa (Kepala desa dan BPD) dengan pelaksanaan peraturan desa melalui surat keputusan kepala desa.	Ditetapkan oleh BPD dan Kepala Desa.
8	<b>Partisipasi Masyarakat</b>	Masyarakat dituntut aktif dengan segala kewenangan yang dimiliki oleh desa.	Partisipasi masyarakat dilembagakan dalam LMD.	Partisipasi masyarakat melalui BPD dan desa dapat membentuk lembaga lain sesuai dengan kebutuhan desa.	Partisipasi masyarakat melalui BPD yang merupakan wakil dari penduduk desa melalui musyawarah mufakat. Dan dapat membentuk lembaga kemasyarakatan bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.
9	<b>Pertanggungjaja</b>	Kepala desa	Penanggungjawab desa	Kepala desa	Pertanggungjawaban kepala

<p><b>waban Pemerintahan Desa</b></p>	<p>bertanggungjawab terhadap semua pelaksanaan pemerintahan desa.</p>	<p>adalah kepala desa kepada camat dan bukan kepada masyarakat. LMD hanya memperoleh keterangan dari kepala desa saja.</p>	<p>bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD. Lantas kepala desa melaporkan kinerjanya kepada bupati dengan tembusan kepada camat.</p>	<p>desa disampaikan dihadapan musyawarah BPD 1 kali dalam 1 tahun dan laporan pertanggungjawaban itu juga disampaikan kepada bupati melalui camat.</p>
<p><b>10 Kerja sama antara desa dan relasi dengan kecamatan</b></p>	<p>Desapraja dapat melakukan kerjasama baik dengan sesama desapraja dalam satu daerah Tk. II atau dengan desapraja pada daerah Tk. II lainnya.</p>	<p>Desa dapat bekerjasama dengan desa lain, diatur oleh pejabat di atas desa dan perselisihan yang timbul dapat dimediasi oleh kecamatan. Camat sebagai atasan kepala desa.</p>	<p>Beberapa desa dapat melakukan kerjasama untuk kepentingan desa. Desa bukan bawahan camat, dan camat hanya sebatas administratif saja.</p>	<p>Kerjasama antar desa dan pihak ketiga bisa dilakukan dengan persetujuan BPD, dengan penyelesaian sengketa secara mediasi oleh camat dalam desa 1 kecamatan dan bupati apabila berlainan kecamatan. Dan desa bukan bawahan camat melainkan sebagai mediator dengan kabupaten dan fasilitator dalam kesuksesan pemerintahan desa.</p>



## BAB 4

### PENGARUH KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA TERHADAP DESA ADAT

#### 4.1 Revolusi Desa Adat

Berbagai bentuk kebijakan negara terhadap pemerintahan desa telah diungkapkan pada pembahasan yang lalu. Daerah-daerah di Indonesia memang mempunyai keragaman yang luar biasa baik dilihat dari sisi kultur maupun kondisi geografis dan basis ekonominya. Akan tetapi keragaman itu tidak terlalu mempersulit penentuan posisi dan bentuk daerah, sebab daerah secara keseluruhan sudah ditetapkan sebagai daerah otonom (*local self government*) secara baku. Perbedaan antar daerah cukup dijawab dengan teori desentralisasi. Jika di masa Orde Baru pemerintah hanya mengenal desentralisasi yang simetris (seragam), maka di masa reformasi pemerintah menerapkan kebijakan desentralisasi asimetris untuk menjawab keragaman.

Sementara desa-desa di Indonesia sangat beragam antara lain karena pengaruh sejarah pemerintahan adat dan pengaruh modernisasi birokrasi. Sesuai dengan proses panjang berbagai kebijakan seputar pemerintahan desa di Indonesia dan konteks empirik yang berkembang di Indonesia, setidaknya ada empat tipe bentuk Desa:<sup>1</sup>

1. Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep: "otonomi asli" merujuk pada pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Saat ini contoh desa adat adalah desa Pakraman di Bali. Desa adat inilah yang kemudian diakui keberadaannya dalam ordonansi pemerintah kolonial Belanda dalam IGO, IGOB, dan desa Ordonantie.
2. Desa administratif (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk

---

<sup>1</sup> Hanif Nurchalis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 65-66.

memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara. Desa administrasi secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Desa ini di bawah UU No. 5 tahun 1979 adalah lebih merupakan desa administrasi semacam ini meskipun diberi hak otonomi. Desa yang benar-benar sebagai administrasi adalah semua desa yang berubah menjadi kelurahan.

3. Desa otonomi sebagai *local self-government*. Desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya. Oleh karena itu, desa otonom mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurus urusan rumah rumah tangganya sendiri. Desa otonom mendapat transfer kewenangan yang jelas dari pemerintah pusat, berhak membentuk lembaga pemerintahan sendiri, mempunyai badan pembuat kebijakan desa, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan negara. Desapraja di bawah UU No. 19 tahun 1965 adalah desa otonom ini.
4. Desa campuran (adat dan semiotonom), yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/ kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Menurut teori desentralisasi atau otonomi daerah penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat. Desa di bawah UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 adalah tipe desa campuran.

Keempat tipe desa yang telah ada terjadi karena berbagai kebijakan tentang pemerintahan desa. Oleh karenanya perlu dipaparkan hal-hal yang menyebabkan adanya revolusi desa kaitannya dengan keberadaan desa adat.

#### 4.1.1 Desa Adat Asli Sebagai Pola Awal/ Cikal Bakal Pemerintahan Desa

Berkaitan dengan cikal bakal pemerintahan desa maka desa adat sangat memainkan peran yang sentral. Hal ini dimulai jauh sebelum penjelajah eropa mengunjungi Nusantara. Sebagaimana yang diutarakan oleh Cornelis van Vollenhoven bahwa di Nusantara telah terdapat system ketatanegaraan dalam bentuk kesatuan perkampungan.<sup>2</sup> Desa di Indonesia telah ada sejak beratus-ratus tahun yang lampau. Dari zaman kezaman, desa, nagari, marga, huta, dan lain-lain telah ada dan tetap ada sampai saat ini dengan berbagai akomodasi yang dilakukannya.

Bayu Surianingrat<sup>3</sup> memebrikan beberapa kesimpulan yakni:

1. Desa adat sebagai lembaga pemerintahan terendah telah ada sejak dahulu kala dan bukanlah hasil impor dari luar Indonesia, sehingga murni bersifat keindonesiaan (asli);
2. Tampaknya desa adalah tingkatan yang langsung dibawah kuasa kerajaan, sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan di kerajaan atau daerah itu hanya ada 2 tingkatan saja;
3. Masyarakat Indonesia sejak dahulu kala telah mengenal sistem pemerintahan di daerah, dan yang sekarang menjadi hakikat dari asas penyelenggaraan pemerintahan seperti swatantra<sup>4</sup>;
4. Terdapat berbagai jenis desa.

Eksistensi desa adat pada masa dahulu sudah tidak perlu dipertanyakan karena ujung tombok pemerintahan di desa adalah kepala-kepala adat/ pemangku adat. Terkait tentang keberagaman jenis-jenis desa adat sesungguhnya hal itu terjadi karena adanya perbedaan hukum adat pada masing-masing wilayah/ daerah berlakunya hukum adat.

Eksistensi desa adat ada karena didalamnya terdapat beberapa unsur yakni: adanya unsur adat istiadat, territorial, kepala adat (pemangku), masyarakat adat dan unsur pendukung yang mempertahankan adat tersebut. Oleh karena eksistensi

---

<sup>2</sup> Ateng Syafrudin, Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa, (Bandung: PT Alumni, 2010), hlm. 26-27.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 27-28.

<sup>4</sup> Swatantra adalah otonomi atau hak untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga sendiri.

desa adat yang telah ada sejak zaman dahulu, maka pemerintah penjajah Indonesia tidak begitu signifikan dalam mengatur desa atau pemerintahan desa. Penjajah Indonesia, sejak VOC, Pemerintahan Inggris, Pemerintahan Hindia Belanda, dan Bala Tentara Pendudukan Jepang, lebih-lebih hanya mengatur desa kedalam format yang lebih positif. Dengan diadakannya berbagai aturan tentang pemerintahan desa. Baik *Revenue Instruction* 11 Februari 1814, IGO dan IGOB, *Osamu Seirei* No. 7 tahun 2604 (1944) lebih pada mengatur kelembagaan desa dengan hukum positif. Dengan sedikit melakukan beberapa perubahan ke arah modernisasi pemerintahan dalam unsur administrasi desa.

Berbagai aturan dalam masa penjajahan tersebut lebih menekankan pada aspek menjadikan desa adat yang telah ada menjadi desa yang diakui secara yuridis formil dalam hukum positif. Sedangkan dilain pihak desa adat (*self governing community*) dalam asas pemerintahan pada masa penjajahan sesungguhnya diletakkan dalam asas sentralistik dan desentralisasi pada fungsi pengaturan pelimpahan kewenangan tentang pemerintahan desa sedangkan pada porsi peletakan dan penghargaan kesatuan masyarakat hukum adat pemerintah Hindia Belanda meletakkan dalam aras otonomi asli, dan diberi keleluasaan dalam melembagakan pemerintahan desa masing-masing.

Artinya sejak masa pemerintahan Hindia Belanda pengakuan dan penghargaan (rekognisi) masyarakat hukum adat dalam suatu desa adat telah diakui menjadi suatu bentuk badan hukum sendiri yakni masyarakat hukum adat, dengan kewajiban dan hak yang sama bagi mereka seperti subjek hukum lainnya. Oleh karena itu masyarakat hukum adat berhak mengelola dan mengatur, menjalankan dan mengembangkan urusan mereka (rumah tangga). Selain menjalankan urusan rumah tangga juga memiliki kekayaan baik materil dan immaterial seperti tanah ulayat, bengkok, kas desa, pusaka, tempat keramat, dan lain-lain.

#### **4.1.2 Pemerintahan Desa VS Masyarakat Hukum Adat**

Pasca kemerdekaan Republik Indonesia para pendiri bangsa telah mulai memikirkan konsep yang sesuai untuk menegakkan pemerintahan desa. Pemikiran tersebut berubah seiring pergantian kepemimpinan nasional dan perubahan arah

politik nasional. Sehingga mempengaruhi berbagai kebijakan tentang desa. Kebijakan-kebijakan tentang desa itu erat kaitannya dan pengaruhnya terhadap revolusi pemerintahan desa. Sejak menyandang desa adat selanjutnya berevolusi menjadi desa administrasi dan lain sebagainya. Untuk pertama akan ditemukan betapa pemikiran para *founding fathers* yang termuat dalam konstitusi secara jelas mengikuti model desa adat, yakni mengakui (rekognisi) keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang jumlahnya sangat banyak dan beragam di Indonesia.

Kedua, pemikiran tentang desa otonom atau desapraja atau daerah otonom tingkat III. Ketiga, ide dan pengaturan Desa administratif (kelurahan) yang diterapkan pada masa Orde Baru. Di masa rezim ini, bentuk Desa adat dihilangkan dan ide Desa sebagai daerah otonom tingkat III (Desapraja) juga dihilangkan, meski UU No. 5 tahun 1974 mengenal provinsi daerah tingkat I dan kabupaten/ kotamadya daerah tingkat II. UU No. 5 tahun 1979 memberi kesempatan perubahan status dari Desa-desa yang sudah *urbanized* di perkotaan menjadi kelurahan, yang membuat roh desa adat menjadi hilang.

Lantas dalam UU No. 22 tahun 1999 perubahan akan desa memperoleh sedikit pencerahan. Dimana desa telah diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum. Dalam rumusnya adalah berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat. Kalimat ini berarti desa memiliki otonomi berdasarkan asal usulnya dan adat istiadat sepanjang masih hidup dan diakui. Namun sesungguhnya hal ini tidak lantas memberikan angin segar bagi desa adat yang pada UU No. 5 tahun 1979 telah hilang. Karena konsep dalam UU No. 22 tahun 1999 ini masing-masing sangat mengambang terhadap upaya penerapan desa adat. Mungkin pengembalian nomenklatur desa adat masing-masing daerah dapat menjadi suatu romantisme namun secara nasional rekognisi yang diakui oleh negara terhadap masyarakat hukum adat belum terwujud dalam bentuk implementasi yang nyata. Adapun status desa yang dimaksud adalah:

1. Desa adat ada sepanjang desa itu masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum adat maka pemerintah mengakuinya;
2. Pengakuan pemerintah adalah pengakuan terhadap hak asal usul dan adat istiadat desa yang bersangkutan yang mencakup lembaga asli;



3. Pengakuan pemerintah terhadap lembaga asli tidak sebagai desa adatnya semata namun lebih disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan nasional.

Dari 3 hal itu sesungguhnya nyata dapat dilihat bahwa desa adat itu walaupun dihidupkan kembali oleh masyarakat hukum adat pendukungnya pengakuan pemerintah yang dimaksudkan hanya bersifat lokalitas saja. Secara nasional masyarakat hukum adat belum diakui hak-haknya contohnya adalah belum adanya upaya pemerintah untuk melakukan pendataan tanah ulayat masyarakat adat sehingga menjadi barometer terhadap konflik agrarian antara negara dengan masyarakat hukum adat yang saling mengklaim tanah ulayat.

Terkait dengan asal usul desa bisa dipahami dengan 4 kategori yakni:<sup>5</sup>

1. Desa yang lahir, tumbuh, dan berkembang berdasarkan hubungan kekerabatan sehingga membentuk persekutuan hukum genealogis atau persekutuan hukum yang ditarik dari garis keturunan.
2. Desa yang muncul karena adanya hubungan tinggal dekat (dalam satu wilayah) sehingga membentuk persekutuan hukum territorial.
3. Desa yang muncul karena adanya tujuan khusus seperti kebutuhan ekologis.
4. Desa yang muncul karena adanya kebijakan dari atas seperti perintah raja, ordonansi pemerintah jajahan atau kebijakan pemerintah (perundang-undangan).

Terhadap UU No. 32 tahun 2004 juga tidak memberikan signifikansi bagi pengembalian desa adat menjadi suatu pola dalam pemerintahan desa. Sesungguhnya ada tiga hal yang menjadi jawaban bagi penetapan kewenangan berdasarkan hak asal usul sebagai bagian dari desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Yakni:<sup>6</sup>

1. Melihat lembaga-lembaga apa saja yang fungsional dalam mengatur perikehidupan masyarakat desa;
2. Menginventarisir harta benda yang dimiliki masyarakat hukum adat;
3. Menghubungkan antara lembaga yang dikembangkan masyarakat desa dengan tata cara pengeturan dan pengurusan harta benda yang dimiliki.

<sup>5</sup> Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 5-6

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 70.

Kepemimpinan desa adat yang tidak dipimpin oleh ketua adat yang dianggap sebagai magis dalam kepercayaan masyarakat adat. Karena kepemimpinan desa diangkat dan dipilih dari orang-orang yang bukan tetua adat. Oleh karena itu sesungguhnya fungsi adat dan administrasi pemerintahan perlu dipisahkan.

Oleh karena itu sesungguhnya terdapat dilema untuk menetapkan posisi desa di Indonesia adanya beragam jenis desa sesungguhnya membutuhkan regulasi yang beragam pula. Polarisasi desa dalam satu bentuk juga akan mengakibatkan konflik adat dan hukum positif tidak sejalan. Sehingga terhadap pemerintahan desa dan masyarakat hukum adat harusnya dapat diatur dalam beberapa bentuk, seperti:

1. Bentuk kepemimpinan dan lembaga yang otonom;
2. Kewenangan desa yang seragam;
3. Inventarisasi dan pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat;
4. Menjadikan masyarakat hukum adat sebagai entitas hukum agar mereka dapat berperkara terhadap hak-haknya di pengadilan.

#### 4.2 Tipe-Tipe Desa

Dari tipe desa sesuai dengan kebijakan pemerintah, sebenarnya pemerintahan desa adat berkembang menjadi desa desa dengan sifat tertentu yang merupakan hasil dari perjalanan pola dan kebijakan pemerintah dibidang pemerintahan desa selama ini, yakni:

Tabel 4.1<sup>7</sup>

Sifat atau Karakteristik Bentuk Keragaman Desa Adat

No.	Sifat Desa Adat	Deskripsi	Daerah
1	Ada adat, tetapi tidak ada Desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
2	Tidak ada adat, tetapi ada Desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat. Disebabkan adanya proses pembentukan,	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian

<sup>7</sup> *Policy Paper, Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, (Kerjasama: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID), 2007), hlm. 115. Terkait dengan poin 1, 2, 3, 5, dan 6 merupakan kutipan sedangkan poin 4 merupakan pendapat Penulis.

		penggabungan dan pembubaran desa merujuk pada UU No. 5 tahun 1979.	Sumatera
3	Integrasi antara Desa dan adat	Adat dan Desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya. (UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004).	Sumatera Barat
4	Ada Adat dan ada desa yang saling berjalan sendiri-sendiri tanpa konflik	Adat dan desa sama-sama kuat dan desa sedang menuju desa modern karena desa mengesampingkan adat dan lebih merujuk pada peraturan dari pemerintah, sedangkan adat juga hidup dan kuat ditengah masyarakat namun lambat laun berubah karena modernisasi.	Sumatera Utara (pemerintahan desa dan kerajaan Huta)
5	Dualisme/ Konflik antara adat dengan Desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang Desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan Desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
6	Tidak ada Desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif ( <i>local state government</i> ). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

Oleh karena itu pemerintahan desa adat sesungguhnya masih timbul tenggelam karena fungsi adat yang telah banyak direduksi oleh berbagai kebijakan tentang pemerintahan desa yang dikeluarkan. Namun bagaimanapun seperti sifat adat istiadat Indonesia yang bersifat akomodatif pada perubahan sesungguhnya dapat mengikuti perkembangan. Modernisasi desa dan pemerintahannya merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintah dengan berupaya mengakomodasi segala hal, karena keberagaman corak budaya, identitas lokal dapat menjadi kekuatan dan model yang ideal bagi perwujudan pemerintahan yang sesuai dengan cita-cita bangsa.

Dalam mengelola dan menata desa adat sebenarnya pemerintah sedang berusaha mencari format yang utuh, pada satu sisi hendak menghidupkan hukum adat setempat namun disisi lain hendak menerapkan birokratisasi dan administrasi yang efektif di tingkatan desa. Terhadap UU No. 32 tahun 2004 sebagai UU terakhir yang mengatur tentang desa maka ada beberapa hal yang menjadi catatan

dalam kaitannya terhadap kewenangan desa dan hubungannya dengan eksistensi desa adat yakni menurut Pasal 7 huruf a., kewenangan Desa mencakup: urusan pemerintahan yang sudah adat berdasarkan asal usul desa. Terhadap ketentuan pada kewenangan desa pada angka huruf a. menunjukkan bahwa Desa memiliki kewenangan asli yang tidak boleh diintervensi oleh pemerintah supra Desa. Namun hal ini dalam kenyataannya tidak jelas kewenangan yang dimaksud, sehingga Desa tetap saja tidak mempunyai kewenangan yang benar-benar berarti (signifikan) yang dapat dilaksanakan secara mandiri (otonom). Kewenangan yang selama ini benar-benar dapat dilaksanakan di Desa hanyalah kewenangan yang tidak mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat Desa itu sendiri.

Kewenangan asli tersebut sebenarnya yang menjadi pertanda bagi Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau desa sebagai subyek hukum yang otonom. Kewenangan generik bukan hanya susah untuk diingat kembali, tetapi sebagian besar sudah hancur. Komunitas adat (Desa adat) yang paling menderita atas kehancuran kewenangan generik. Adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property right*. Banyak tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara.

Ketika Desa dan adat diintegrasikan ke dalam negara, maka negara membuat hukum positif yang berlaku secara nasional, sekaligus meniadakan hukum adat lokal yang dulunya digunakan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sengketa hukum dan agraria antara negara dengan adat pun pecah dimana-mana yang sampai sekarang sulit diselesaikan secara pasti karena posisi (kedudukan) desa adat yang belum diakui sebagai subyek hukum yang otonom. Di tingkat lokal juga sering terjadi dualisme antara kepala desa dengan penghulu adat atau sering terjadi benturan antara “desa negara/ desa dinas” dengan “Desa adat” yang menggelar sengketa dalam hal pemerintahan, kepemimpinan, aturan dan batas-batas wilayah.

Titik krusial lain adalah perubahan dari kewenangan mengatur dan mengurus “rumah tangga sendiri” menjadi kewenangan mengatur dan mengurus “kepentingan masyarakat setempat” sebagaimana terumuskan dalam UU No. 32 tahun 2004. Kalau hanya sekadar kewenangan mengelola “kepentingan

masyarakat setempat”, kenapa harus diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari mereka secara mandiri. Tanpa pemerintah dan UU sekalipun masyarakat akan mengelola kepentingan mereka sendiri. Dimata para kepala Desa, mengurus dan melayani kepentingan masyarakat setempat sudah merupakan kewajiban dan tanggungjawab mereka sehari-hari.

Oleh karena itu terdapat beberapa hal yang perlu diperjelas dalam UU No. 32 tahun 2004 terkait dengan keberadaan dan eksistensi desa adat yakni:

1. UU No. 32 tahun 2004 jelas tidak dapat dikatakan sebagai UU yang dengan jelas mengatur dan mengelola eksistensi desa adat dan masyarakat hukum adat. UU ini hanya mengatur aspek otonom saja dari sebagai konsep yang asli milik suatu desa adat.
2. Eksistensi desa adat juga tidak bisa dipertahankan dengan adanya UU No. 32 tahun 2004 karena sebagai mana disampaikan oleh Ter Haar, para pakar hukum adat, bahwa desa-desa adat pada prinsipnya terdiri dari 3 faktor yakni:
  - a. Faktor territorial yang memiliki 3 bentuk seperti: masyarakat desa/dusun (*de Dorpgemeenschap*); masyarakat wilayah (*de Streekgemeenschap*); dan masyarakat federasi (gabungan desa/dusun).
  - b. Faktor genealogis (keturunan); dan
  - c. Faktor campuran.

Lantas dari ketiga faktor diatas pada bagian manakan yang diatur dalam UU ini sebahagiankah atau keseluruhannya. Karena apabila urusan pemerintahan diserahkan kepada masyarakat hukum adat maka dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak menunjukkan format yang sesuai dengan hukum adat masing-masing tempat. Sesungguhnya UU ini hanya mengatur tentang pemberian kewenangan mengurus dan mengatur dalam tataran administrasi. Sedangkan kewenangan untuk menghidupkan kembali dengan hukum adat dan menjalankan pemerintahan adat tidak menjadi domain masyarakat hukum adat.



3. Hukum adat seperti apa yang hendak dibangun? Apabila hukum adat dan desa adat dibangun maka penyerahannya harus berada dalam lembaga adat masing-masing (masyarakat hukum adat sendiri), sehingga masyarakat diserahkan kuasa untuk mengatur adat masing-masing. Konsep pemerintah yang mengatur tentang desa misalkan jabatan kepala desa memang bagus sebagai sebuah artian administrasi namun dalam konteks adat seorang kepala desa itu diletakkan dalam aras yang mulia, dia dipandang sebagai kepala masyarakat yang menetapkan hukum dan sangat menguasai segala seluk beluk kehidupan, sehingga dalam hukum adat kepala desa juga disebut tetua (orang yang dituakan) atau raja, lantas pembatasan masa jabatan kepala desa yang seperti itu juga tidak bisa disebutkan sebagai penyerahan kewenangan untuk mengurus berdasarkan hak asal usul. Sehingga dari berbagai teori hukum adat tidaklah dapat disebutkan hal itu merupakan hukum adat melainkan intervensi administrasi pemerintahan terhadap desa adat.
4. Suatu desa adat memiliki tatanan yang tetap dan dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak menunjukkan arah pengelolaan desa adat masih merujuk pada tatanan desa adat, malah desa adat harus diberikan aturan bahwa ada penambahan jabatan pada desa adat seperti sekretaris desa.
5. Memiliki harta benda dalam hal materil dan immaterial. Suatu desa adat memang memiliki benda yang manjadi wilayah propertinya seperti tanah ulayat, hutan desa, irigasi bersama (materil) dan immaterial adalah seeptri pusaka, makam keramat, dll. Oleh kerena itu sesungguhnya UU ini sangat jauh mencerabut akar desa adat karena hal-hal itu tidak diatur secara pasti. Lebih lanjut lagi hak ulayat desa belum dapat ditetapkan oleh pemerintah sebagai bentuk kepemilikan tanah secara komunal, karena kepemilikan tanah di Indonesia hanya mengenal stelsel tanah seperti hak milik orang perorang, badan hukum. Sedangkan hak milik komunal tidak dikenal dan memang negara melakukan rekognisi kepada masyarakat hukum adat namun terkait dengan property masyarakat hukum adat belum ada ketetapan sebagaimana suatu badan hukum ditetapkan melalui proses pada

Kementerian Hukum dan HAM, namun desa adat sebagai komunitas yang lebih dahulu ada masih jauh dari pengakuan pemerintah.

6. Memiliki wilayah atau territorial, bagaimana hendak diakui oleh negara karena desa telah dimasukkan dalam wilayah administratif suatu kecamatan. Sedangkan dalam hukum adat masyarakat hukum adat dengan factor kewilayahan/ territorial memiliki kekuasaan atasan dan bawahan. Lantas apakah hal ini telah diakomodasi dalam UU No. 32 tahun 2004?

Oleh karena itu desa adat sebagaimana diatur dalam UU tentang pemerintahan desa bukanlah merupakan perwujudan penghidupan kembali desa adat yang sesungguhnya. Namun lebih pada penciptaan norma baru tentang pemerintahan desa agar sesuai dengan kebutuhan aktual dan modernisasi serta pelayanan publik yang baik. Oleh karena itu apabila hendak dikatakan bahwa kemajuan pembentukan desa adat seperti di Bali dan Nagari di Sumatera Barat merupakan suatu kebangkitan hukum adat bukanlah sepenuhnya benar. Karena apabila rujukannya masing menggunakan UU No. 32 tahun 2004 hal itu hanya sebagai percampuran sebahagian kecil konsep desa adat dan pengelolaan administrasi desa modern. Karena kompleksitas pembuatan kebijakan tentang desa adat maka perlu *political view* dari pemerintah hendak kemana arah pembentukan kebijakan tentang desa. Apakah murni mengambil konsep tentang desa adat asli seperti dalam IGO dan IGOB, atau seperti dalam konsepsi UU No. 32 tahun 2004. Segala pilihan kebijakan itu pastinya memiliki konsekuensi, sehingga pemilihan kebijakan adalah pemerintah harus berani mengambil keputusan untuk memotong segala budaya dan hukum adat yang sudah tidak dapat dipergunakan. Pengelolaan desa kedepan harapannya adalah desa dengan konsep lokalitas yang guyub, karena merupakan komunitas yang tidak tercerabut dari akarnya, dengan pengelolaan administrasi yang asas *good governance* dilandasi adat istiadat yang mendukung dan menghapuskan budaya (adat) yang tidak sesuai dengan demokrasi seperti feodalisme, dan sikap rendah diri.

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 Kesimpulan

Terhadap pembahasan dalam penulisan hukum ini maka terdapat beberapa kesimpulan, yakni:

##### 5.1.1 Bentuk Kebijakan Pemerintahan Desa Di Indonesia

Terkait dengan desa-desa tersebut untuk mengatur dan menata tentang desa dan pemerintahannya pemerintah telah banyak mengeluarkan berbagai kebijakan walaupun dalam keadaan tidak adanya satupun kebijakan yang spesifik mengatur tentang desa adat namun semua kebijakan tentang desa akan selalu mengatur tentang desa adat juga, diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pada Pasal 18;
2. Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang No. 18 tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja;
5. Undang-Undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
6. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesudah Perubahan) pada Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B;
7. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan
9. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

##### 5.1.2 Pengaruh Kebijakan Nasional Dibidang Pemerintahan Desa Berpengaruh Pada Keberadaan/ Eksistensi Dan Bentuk Tata Pemerintahan Desa Adat

Terhadap berbagai kebijakan dalam ranah pemerintahan desa menyebabkan adanya beberapa hal penting yang berubah dalam desa-desa adat, yakni:

1. Desa yang pada mulanya merupakan desa adat semakin terdesak karena masyarakat desa adat dan pemerintahannya dituntut untuk menerima modernisasi *ala* birokratisasi terhadap desa-desa adat, sehingga sifat adat dan hukum adat yang supel mengalami transformasi.
2. Terjadi perubahan terhadap desa adat yang pada mulanya merupakan desa adat berubah menjadi beberapa tipe desa, seperti:
  - a. Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep: "otonomi asli" merujuk pada pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Saat ini contoh desa adat adalah desa Pakraman di Bali. Desa adat inilah yang kemudian diakui keberadaannya dalam ordonansi pemerintah kolonial Belanda dalam IGO, IGOB, dan desa Ordonantie.
  - b. Desa administratif (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara. Desa administrasi secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Desa ini di bawah UU No. 5 tahun 1979 adalah lebih merupakan desa administrasi semacam ini meskipun diberi hak otonomi. Desa yang benar-benar sebagai administrasi adalah semua desa yang berubah menjadi kelurahan.
  - c. Desa otonomi sebagai *local self-government*. Desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya. Oleh karena itu, desa otonom mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurus urusan rumah rumah tangganya sendiri. Desa otonom mendapat transfer kewenangan yang jelas dari pemerintah pusat, berhak

membentuk lembaga pemerintahan sendiri, mempunyai badan pembuat kebijakan desa, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan negara. Desapraja di bawah UU No. 19 tahun 1965 adalah desa otonom ini.

- d. Desa campuran (adat dan semiotonom), yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/ kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Menurut teori desentralisasi atau otonomi daerah penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat. Desa di bawah UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 adalah tipe desa campuran.

3. Dari tipe desa yang telah berubah menunjukkan bahwa desa adat telah berubah dengan sifat sebagai berikut:

No.	Sifat Desa Adat	Deskripsi	Daerah
1	Ada adat, tetapi tidak ada Desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
2	Tidak ada adat, tetapi ada Desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat. Disebabkan adanya proses pembentukan, penggabungan dan pembubaran desa merujuk pada UU No. 5 tahun 1979.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
3	Integrasi antara Desa dan adat	Adat dan Desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya. (UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004).	Sumatera Barat
4	Ada Adat dan ada desa yang saling berjalan sendiri-sendiri tanpa konflik	Adat dan desa sama-sama kuat dan desa sedang menuju desa modern karena desa mengesampingkan adat dan lebih merujuk pada peraturan dari pemerintah, sedangkan adat juga hidup dan kuat ditengah masyarakat namun lambat laun berubah karena	Sumatera Utara (pemerintahan desa dan kerajaan Huta)



		modernisasi.	
5	Dualisme/ Konflik antara adat dengan Desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang Desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan Desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
6	Tidak ada Desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif (local state government). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

### 3.2 Saran

Dalam penulisan ini ada beberapa hal yang perlu untuk dijadikan saran untuk memperbaiki hal-hal yang dianggap sebagai ancaman terhadap eksistensi pemerintahan desa adat. Pertama, adalah integrasi fungsi pemerintahan Desa ke dalam pemerintahan adat sebagaimana terjadi di Sumatera Barat. Sehingga mengarah pada bentuk Desa yang terintegrasi antara adat dan administrasi. Adapun disain kelembagaannya adalah sebagai berikut:

1. Secara prinsipil integrasi Desa dan adat (*integrated village*) adalah bentuk Desa otonom (*local self government*), dengan tetap mengakomodasi spirit dan pola *self governing community*.
2. Dalam *integrated village*, terjadi peleburan antara Desa adat dan Desa dinas menjadi sebuah institusi yang batas-batas wilayah yang jelas.
3. Nomenklatur Desa disesuaikan dengan nomenklatur lokal, seperti nagari, pakraman, lembang, negeri dan lain-lain.
4. Struktur pemerintahan *integrated village* mengakomodasi struktur adat yang ada. Struktur ini bukan dalam posisi dan pengertian sebagai lembaga kemasyarakatan, tetapi sebagai struktur resmi pemerintahan Desa. Sebagai contoh di nagari Sumatera Barat terdapat wali nagari sebagai kepala eksekutif, Badan Perwakilan Nagari sebagai lembaga legislatif seperti Badan Perwakilan Desa, Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai institusi asli yang menjalankan fungsi peradilan adat dan wadah permusyawaratan besar para penghulu adat, serta Majelis Adat, Syarak dan Ulama sebagai lembaga pertimbangan bagi lembaga lain yang terkait dengan adat dan agama. Dengan pembekalan managing goverment dari pemerintah agar

terdapat standar minimum pelayanan publik desa dan standar minimum kebijakan desa.

5. *Integrated village* tidak mengenal dualisme kepemimpinan, melainkan dipimpin oleh seorang pimpinan eksekutif seperti kepala Desa.

Pilihan yang kedua adalah integrasi masyarakat adat dalam Desa. Dalam model ini, nilai, istitusi, dan mekanisme yang dikenal dalam masyarakat adat diakomodasi dalam pemerintahan Desa. Pilihan yang ketiga adalah koeksistensi antara masyarakat adat dengan Desa, dimana masing-masing saling berhubungan dan saling memperkuat. Dalam model ini, Desa administratif menjalankan kewenangannya tanpa harus menidakan masyarakat adat.

Terhadap ketiga ide tersebut ada hal-hal yang sesungguhnya apapun pilihan keputusannya sebaiknya mengakomodasi bentuk pemerintahan desa dan masyarakat hukum adat yang diatur dalam beberapa bentuk, seperti:

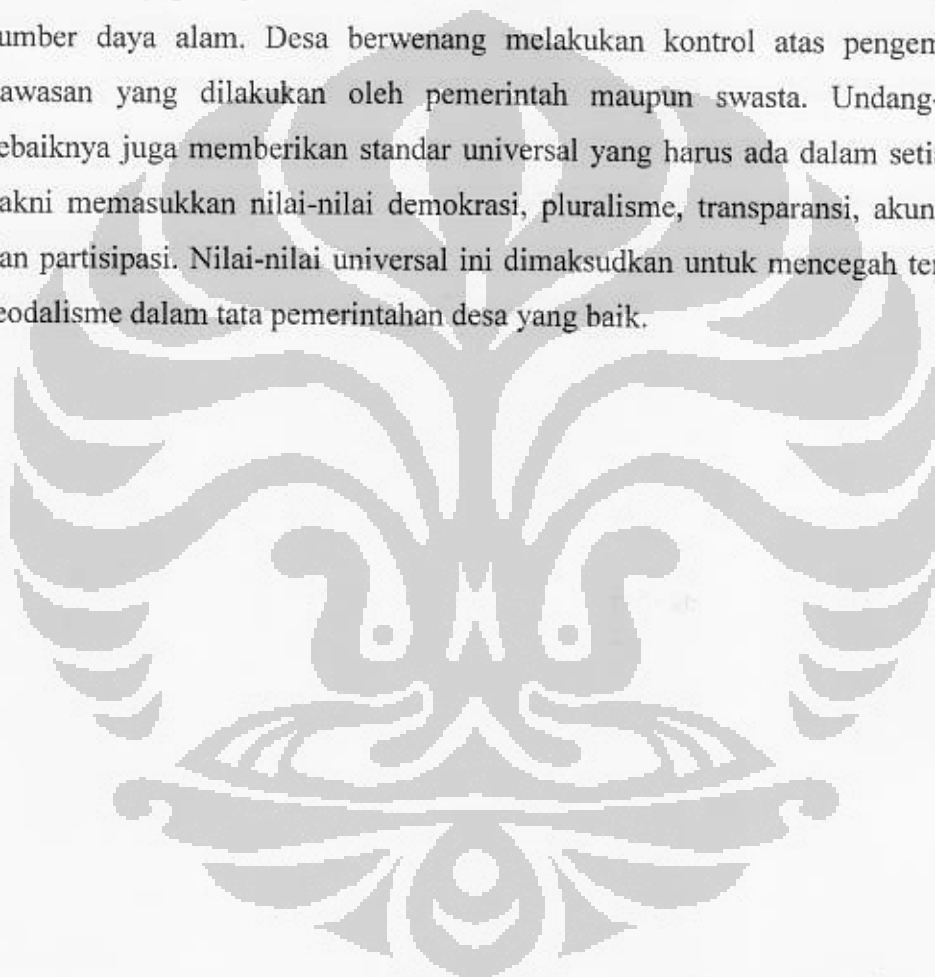
1. Bentuk kepemimpinan dan kelembagaan desa yang otonom (diserahkan kepada hukum adat);
2. Kewenangan desa yang diseragamkan pada aspek administratif;
3. Inventarisasi dan pengakuan hak-hak dan kewajiban-kewajiban masyarakat hukum adat;
4. Menjadikan masyarakat hukum adat sebagai badan hukum (subjek hukum) agar mereka dapat berperkara terhadap hak-haknya di pengadilan.

Keempat hal itu sesungguhnya dilakukan oleh perintah untuk membedakan antara desa adat dengan desa yang tidak memiliki masyarakat hukum adat, baik itu kelurahan diperkotaan atau desa yang dibentuk oleh karena transmigrasi atau pemisahan desa-desa. Karena tidak semua desa adalah desa adat dengan *self government community* didalamnya.

Keragaman Desa juga dipengaruhi oleh konteks geografis dan sosiologis. Ada Desa pedalaman, Desa agraris, Desa pegunungan, Desa pantai dan Desa pedalaman, yang masing-masing Desa itu mempunyai karakter sosiologis yang berbeda-beda. Keragaman Desa secara geografis juga berpengaruh terhadap beragamnya basis penghidupan, kapasitas lokal dan kemajuan dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan Desa. Tipologi yang beragam ini sebenarnya tidak berpengaruh secara signifikan terhadap model struktur pemerintahan Desa

sebagaimana pengaruh yang kuat dari keragaman adat. Pengaruhnya akan terletak pada efektivitas implementasi peraturan. Desa-Desa perkotaan yang terbuka akan lebih cepat tersosialisasi dan lebih efektif dalam menerapkan peraturan, sementara Desa-Desa pedalaman yang terpencil akan mengalami kesulitan untuk menjalankan peraturan, bahkan hampir tidak tersentuh negara.

Meskipun ada keragaman, tetapi yang paling dasar dan universal bagi seluruh Desa adalah pengakuan dan pelembagaan hak-hak Desa yang dulu mereka miliki. Yang paling dasar adalah hak Desa untuk memiliki dan mengontrol sumber daya alam. Desa berwenang melakukan kontrol atas pengembangan kawasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Undang-undang sebaiknya juga memberikan standar universal yang harus ada dalam setiap opsi, yakni memasukkan nilai-nilai demokrasi, pluralisme, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Nilai-nilai universal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya feodalisme dalam tata pemerintahan desa yang baik.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Kartasapoetra, G.; *Desa dan Daerah Dengan Tata Pemerintahannya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986).
- Kusmanto, Heri; dkk., *Desa Tertekan Kekuasaan*, (Medan: BITRA Indonesia, 2007).
- MD, Moh. Mahfud; *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007).
- Muhammad, Bushar; *Asas-Asas Hukum Adat*, (Jakarta: Pradya Paramita, 1991).
- Nugraha, Safri; dkk., *Hukum Administrasi Negara*, (Depok, CLGS-FH UI, 2007).
- Nurcholis, Hanif; *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011).
- Rato, Dominikus; *Pengantar Hukum Adat*, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2009).
- Saparin, Sumber; *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintah Desa*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977).
- Saragi, P. Tumpal; *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa Alternatif Pemberdayaan Desa*, (Yogyakarta: CV Cipruy, 2004).
- Sarundajang, S.H.; *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997).
- Sendjaja, Momon Soetisna; Basah, Sjachran; *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1983).
- Setiady, Tolib; *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam Kajian Kepustakaan*, (Bandung: Alfabet, 2008).
- Soekanto, Soerjono; *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986).
- Soekanto, Suryono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002).
- Soemadiningrat, R. Otje Salman; *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer: Telaah Kritis Terhadap Hukum Adat Sebagai Hukum Yang Hidup Dalam Masyarakat*, (Bandung: PT Alumni, 2002).

- Suhartono, dkk.; *Parlemen Desa Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK-Gotong Royong*, (Yogya: Laper Pustaka Utama, 2000).
- Sukanto, Suryono; Taneko, Soleman B.; *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007).
- Sunarno, Siswanto; *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).
- Syafrudin, Ateng; Na'a, Suprin; *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, (Bandung: PT Alumni Bandung, 2010).
- Syarifin, Pipin; Jubaedah, Dedah; *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005).
- Syaukani, Imam; Thohari, A. Ahsin; *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2004).
- Widjaja, HAW.; *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008).

#### B. MAKALAH DAN ARTIKEL

- Asshiddiqie, Jimly; *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat*, (Makalah pada Seminar Nasional tentang Konstitusi Kesultanan-Kesultanan Islam di Jawa Barat dan Banten. UIN Gunung Djati, Bandung, 5 April 2008).
- Hermansah, Tantan; *Ilusi Negara Rakyat: Desa Vs Negara Sebuah Pandangan Tentang Kebijakan Agraria di Indonesia*, (Makalah dipresentasikan dalam Forum Interseksi, Bandung: 7-9 Juli 2007).
- Ragawino, Bewa; *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat Indonesia*, (FISIP: Universitas Padjajaran).
- Wignjosoebroto, Soetandyo; *Eksistensi Hukum Adat: Konseptualisasi, Politik Hukum Dan Pengembangan Pemikiran Hukum Sebagai Upaya Perlindungan Hak-Hak Rakyat Yang Asasi*.

#### C. BAHAN KULIAH DAN HASIL PENELITIAN

- Bahan Bacaan Program Magister. *Filsafat Hukum*. Dalam Jufrina Rizal dan Agus Brotosusilo. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas



Indonesia, 2006.

#### D. ARTIKEL DI INTERNET

Rahayuningsih, Melani; *Hukum Adat*, <http://melanirahayuningsih.wordpress.com/2011/04/17/hukum-adat/>, diakses pada tanggal 14 Nov 2011.

#### E. KAMUS

\_\_\_\_\_, Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999).

#### F. PERATURAN

Repubik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sebelum Perubahan).

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesudah Perubahan).

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 18 tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Lembaran Negara RI Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3153.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

**G. NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

*Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri, (Jakarta: 2007).

*Policy Paper*, Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, (Kerjasama: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID), 2007).

