

BAB III

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999

Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diatur dalam Pasal 67 ayat (1), yaitu:

Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:

- a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
- b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
- c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Penguatan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Selanjutnya dalam memori Pasal 67 Undang-Undang Kehutanan tersebut dikemukakan tentang syarat-syarat diakuinya masyarakat hukum adat.

Penjelasan Pasal 67 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- a. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);

- b. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
- c. Ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati;
- e. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk kebutuhan hidup sehari-hari.

Sedangkan penjelasan Pasal 67 ayat (2) menyatakan bahwa :

“Peraturan daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait”.

Karena itu, tidak dapat dibenarkan apabila hak ulayat suatu masyarakat hukum adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum pemerintah, misalnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran untuk proyek-proyek besar, atau untuk kepentingan transmigrasi dan lain sebagainya (penjelasan umum II Angka 3 UUPA). Demikian pula tidak dapat dibenarkan apabila hak ulayat dipakai sebagai dalih bagi masyarakat hukum adat setempat untuk membuka hutan secara sewenang-wenang. Sebab hal ini apabila dibiarkan akan ada Negara dalam Negara (Penjelasan Umum II angka 3 UUPA).

Dengan demikian, apa yang dipaparkan dalam Undang-Undang Kehutanan mengenai hak ulayat dan hak-hak perorangan sama dan sesuai

dengan apa yang terdapat di dalam UUPA yang pada dasarnya memberikan pengakuan Hak Ulayat dan sarat kebenaran (eksistensi) hak ulayat tersebut memang menurut kenyataannya masih ada. Dalam hal ini, pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Penjelasan Umum II angka 3 UUPA).

B. Sejarah Pemerintahan Desa

1. Peraturan desa dimasa pemerintahan kolonial Belanda

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tata cara pemerintahan desa telah mengalami beberapa kali perubahan sejak zaman pemerintahan Belanda hingga sekarang. Peraturan tentang pemerintahan desa yang resmi berlaku di Indonesia ialah sejak terbitnya *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO) tahun 1906, yaitu peraturan dasar menyangkut pemerintahan desa.

Menurut Saparin (1986:31) bahwa :

“Sebagai peraturan desa (pranata) tentang pemerintahan desa IGO/s 83 Tahun 1906 yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan IGOB/s 490 Tahun 1938 untuk daerah di luar Jawa dan Madura merupakan landasan pokok bagi ketentuan-ketentuan tentang susunan organisasi, rumah tangga dan tugas kewajiban, kekuasaan dan wewenang pemerintah desa, kepala desa, dan anggota pamong desa”.

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa terdapat 2 ketentuan dasar yang menyangkut pemerintahan desa IGO untuk Jawa dan Madura dan IGOB untuk di luar Jawa dan Madura.

Pasal 1 *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO) 1906 Staatblad Nomor 83 menyatakan : “Penguasaan Desa dijalankan oleh Kepala Desa dibantu beberapa orang yang ditunjuk olehnya, mereka bersama-sama menjadi Pemerintah Desa”.

Ketentuan di atas adalah yang pertama berlaku di Negara kita yang waktu itu dibawah kekuasaan Pemerintahan Kolonial Belanda menyangkut Kelembagaan Pemerintahan Desa, Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakat yang pelaksanaannya diatur dengan ketentuan Bupati.

Selanjutny IGO menetapkan bahwa Kepala Desa dibantu oleh beberapa orang yang “ditunjuk olehnya”. Pengertian ditunjuk olehnya dijelaskan pada Pasal 2 ayat 2 IGO STBL No. 83 yang berbunyi : “Tentang mengangkat atau melepas anggota-anggota Pemerintahan Desa, kecuali Kepala Desa, diserahkan pada adat kebiasaan pada tempat itu”.

Demikianlah secara institusional atau kelembagaan Pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa dan beberapa orang yang ditunjuk oleh adat kebiasaan. Menurut Bayu Suryaningrat (1976:69) Meskipun pasal 1 kelihatannya kabur mengenai siapa yang menjadi Pemerintah Desa, namun dapat ditarik kesimpulan bahwa Pemerintah Desa bersifat satu orang.

Disamping itu pengaturan tentang Pemerintah Desa kemudian oleh Pemerintah Belanda diterbitkan *Inlandse Gemeente Ordonantie Buiten Gewesten* (IGOB) tahun 1938 yang berlaku di luar Jawa dan Madura.

1. Peraturan desa dimasa Pendudukan Militer Jepang

Sejak pendudukan Militer Jepang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Indonesia sedikit mengalami perubahan. Bayu (1976:60) mengutip Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 Pasal 2 berbunyi : “Pembesar Balatentara Dai Nipon memegang kekuatan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal”. Pasal 3 : “Semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan Undang-Undang dari pemerintah yang dahulu, tetap diakui sah untuk sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer”.

Dengan demikian, ternyata pendudukan militer Jepang tidak mengubah secara mendalam ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintahan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan militernya.

2. Peraturan desa dimasa masa kemerdekaan Indonesia hingga kini

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Desa pada esensinya tidak banyak mengalami perubahan sejak pemerintahan kolonial Belanda, pendudukan militer Jepang dan masa Indonesia sebelum tahun 1979. Pandangan ini didasarkan atas fakta-fakta sejarah sebagai berikut :

- a. IGO dan IGOB berlaku efektif 1906-1942;
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 dan Osamu Seirei (1942-1945), secara substantive tetap memberlakukan IGO atau IGOB;
- c. 1945 – Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Dalam kurun waktu yang relatif panjang, IGO maupun IGOB secara tidak resmi tetap di pakai sebagai rujukan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, melihat kenyataan itu terkesan bahwa Pemerintah Republik Indonesia seperti tidak mampu membuat peraturan Pemerintahan Desa sendiri.

Kemudian dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan berkat tersendiri bagi masyarakat bangsa yang sudah merdeka lebih dari 33 tahun. Harapan untuk menciptakan kepastian hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta upaya efisiensi dan efektivitas tata laksana Pemerintahan Desa terjawab dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tersebut.

Waktu dan zaman tetap bergulir, harapan dan aspirasi terus berubah agar dapat menjadi lebih baik. Era reformasi melahirkan ketentuan baru dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sekaligus mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hingga pada akhirnya pada tanggal 15 Oktober 2004 diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang juga sekaligus mengatur Pemerintahan Desa. Dan kemudian dilakukan perubahan di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batasbatas 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.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Kewenangan desa adalah:

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
2. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat;
3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
4. Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat harus memenuhi syarat :

1. Jumlah penduduk;
2. Luas wilayah;
3. Bagian wilayah kerja;
4. Perangkat; dan
5. Sarana dan prasarana pemerintahan

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. Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan desa. Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Dalam wilayah desa dapat dibentuk Dusun atau sebutan lain yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

a. Kepala Desa

Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Syarat-syarat menjadi calon Kepala Desa sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 sebagai berikut:

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta Pemerintah;
3. Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat;
4. Berusia paling rendah 25 tahun;
5. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
6. Penduduk desa setempat;
7. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun;
8. Tidak dicabut hak pilihnya;
9. Belum pernah menjabat Kepala Desa paling lama 10 tahun atau 2 kali masa jabatan;

10. Memenuhi syarat lain yang diatur Perda Kabupaten/Kota.

b. Perangkat Desa

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa Lainnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. perangkat desa juga mempunyai tugas untuk mengayomi kepentingan masyarakatnya.

c. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa Sumber pendapatan desa terdiri atas:

- ✓ Pendapatan Asli Desa, antara lain terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong;
- ✓ Bagi hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota;
- ✓ bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
- ✓ bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- ✓ hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat;
- ✓ Pinjaman desa.

APB Desa terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja Desa dan Pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.