

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertindak “*overacting*” berhadapan dengan Kepala Daerah terutama menyangkut Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan Kepala Daerah.
5. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 ini, Pemerintah Desa adalah terdiri atas Kepala Desa dan perangkat desa. Perangkat desa itu sendiri terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris Desa sebagaimana dimaksud diatas ditempati dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mencakup :

1. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
2. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
3. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah Provinsi, dan/ atau pemerintah Kabupaten/Kota; dan
4. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

4.3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Sebagaimana diutarakan pada bagian sejarah pemerintahan desa menurut konsep UU No 5 Tahun 1979, bahwa sebagai akibat kecacauan paradigmatik antara konsep otonomi desa sebagai sesuatu yang bersifat asli, yang berbeda dengan konsep otonomi daerah pada tingkat Kabupaten/Kota, sehingga pasca berlakunya UU No 32 Tahun 2004, pengaturan tentang desa yang sebelumnya merupakan bagian terintegrasi dengan UU tentang Pemerintahan Daerah, baik dimasa UU No 22 Tahun 1999 maupun UU No 32 Tahun 2004, akhirnya *legal*

police negara memisahkan antara normativitas UU tentang Pemerintahan Daerah dengan UU tentang Desa.

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat.

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, di masa depan Desa dan Desa Adat dapat melakukan perubahan wajah Desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.

B. Pemerintahan Desa Adat dalam Sistem Pemerintahan Desa

Apabila berbicara tentang desa, maka mau tidak mau terlebih dahulu kita harus meletakkannya dalam kerangka sistem pemerintahan

daerah. Karena desa merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah. Apabila kita mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), maka tidak satupun ketentuan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang menyatakan secara eksplisit tentang desa. Pertanyaan yang muncul darimana sebetulnya asal usul pengaturan desa di dalam UUD 1945?

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas apabila kita berbicara tentang desa, maka harus diletakkan dalam konteks pemerintahan daerah. Oleh karena itu untuk melihat tentang asal usul pengaturan desa di dalam UUD 1945, mestilah mengacu pada ketentuan Bab VI Pasal 18 UUD 1945 yang diamandemen menjadi ketentuan Pasal 18, 18A, dan 18B. Berdasarkan ketiga pasal ini, maka pemerintah daerah di Indonesia terdiri atas tiga bentuk:

1. Pemerintahan Daerah biasa (Pasal 18);
2. Pemerintah Daerah Khusus atau Istimewa (Pasal 18B ayat 1);
3. Kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18B ayat 2).

Pemerintahan daerah biasa, dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan biasanya menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Adapun pemerintah daerah khusus atau istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat menggunakan penghormatan dan pengakuan, rekognisi (Pasal 18B ayat 1 dan ayat 2). Bahasa yang digunakan dalam ketentuan Pasal 18 B ayat 2 adalah “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat mengandung makna beserta hak-hak tradisionalnya”. Pengaturan ini mengandung makna bahwa negara harus melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang didalamnya mencakup desa, nagari, mukim, huta, sosor, kampung, marga, nagari, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya.

Sebagaimana telah disinggung di atas, keberadaan Pemerintahan Desa Adat terkait dengan pengakuan konstitusional masyarakat hukum adat dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai

salah satu landasan konstitusional masyarakat adat menyatakan pengakuan secara deklaratif bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Pasal ini berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Masyarakat hukum adat disebut juga dengan istilah “masyarakat tradisional” atau *the indigenous people*, dalam kehidupan sehari-hari lebih sering dan populer disebut dengan istilah “masyarakat adat”.⁴ Masyarakat hukum adat adalah komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam hubungannya satu sama lain baik berupa keseluruhan dari kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, jika dilanggar pelakunya mendapat sanksi dari penguasa adat. Pengertian masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar diantara para anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaannya hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya.⁵

Masyarakat hukum adat juga merupakan suatu kesatuan manusia yang saling berhubungan dengan pola berulang tetap, yaitu suatu masyarakat dengan pola- pola perilaku yang sama, dimana perilaku tersebut tumbuh dan diwujudkan oleh masyarakat, dari pola tersebut diwujudkan aturan-aturan untuk mengatur pergaulan hidup itu. Suatu pergaulan hidup dengan pola pergaulan yang sama, hanya akan terjadi apabila adanya suatu komunitas hubungan dengan pola berulang tetap. Selain itu, masyarakat hukum adat merupakan komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia

⁴ Djamanat Samosir, *Hukum Adat Indonesia*, CV. Nuansa Aulia, Medan, 2013, hlm.69

⁵ *Ibid.*, hlm. 72.

dalam hubungannya satu sama lain baik berupa keseluruhan dari kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, jika dilanggar pelakunya mendapatkan sanksi dari para penguasa adat.

Di Negara Republik Indonesia, masyarakat hukum adat dapat dibagi menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

1. Masyarakat adat yang susunan kekerabatannya kebapakan (Patrilineal), yaitu masyarakat yang kekerabatannya mengutamakan keturunan garis laki-laki.
2. Masyarakat adat yang susunan kekerabatannya keibuan (Matrilineal), yaitu masyarakat yang kekerabatannya mengutamakan keturunan menurut garis wanita.
3. Masyarakat adat yang bersendi keibu-bapakan (Parental), yaitu masyarakat yang kekerabatannya tidak mengutamakan keturunan laki-laki ataupun wanita.
4. Masyarakat adat yang bersendi kebapakan beralih (Alternatif) maksudnya yaitu kekerabatan yang mengutamakan garis keturunan laki-laki namun adakalanya mengikuti garis keturunan wanita karena adanya faktor pengaruh lingkungan waktu dan tempat.

Ditinjau dari segi dasar susunannya, masyarakat hukum adat dapat dibagi atas dua golongan, yaitu yang berdasarkan pertalian suatu keturunan (genealogi) dan berdasar lingkungan daerah (teritorial).⁶ Masyarakat hukum atau persekutuan hukum yang teritorial adalah masyarakat yang tetap dan teratur, yang anggota-anggota masyarakatnya terikat pada suatu daerah kediaman tertentu, baik dalam kaitan duniawi sebagai tempat kehidupan maupun dalam kaitan rohani sebagai tempat pemujaan terhadap roh-roh leluhur. Masyarakat atau persekutuan hukum yang bersifat genealogis adalah suatu kesatuan masyarakat teratur, dimana para anggotanya terikat pada suatu keturunan yang sama dan leluhur, baik secara langsung karena

⁶ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 95.

hubungan darah (keturunan) atau secara tidak langsung karena pertalian keturunan atau pertalian adat. Adapun melalui sudut bentuknya, maka masyarakat hukum adat tersebut ada yang berdiri sendiri, menjadi bagian dari masyarakat hukum adat yang lebih tinggi atau mencakup beberapa masyarakat hukum adat yang lebih rendah, serta merupakan perserikatan dari beberapa masyarakat hukum adat yang sederajat.⁷

Salah satu hal yang penting dalam masyarakat hukum adat terkait erat dengan intitusional kelembagaan masyarakat hukum adat yang selama ini diakui dengan Desa berikut sistem pemerintahannya. Mengacu pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengertian Desa desa adat atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kontruksi pasal diatas berimplikasi pada sistem pemerintahan Desa Adat adalah bagian dari sistem Pemerintah Desa. Hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan: “Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat”. Pemerintahan Desa Adat dimaksud adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat adat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintah Desa Adat adalah Kepala Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa Adat sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa Adat.

Meskipun demikian, Pemerintahan Desa Adat memiliki kekhasannya tersendiri dibandingkan sistem Pemerintahan Desa pada umumnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 107 sampai dengan Pasal 109 dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

⁷ *Ibid.*

1. Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat.
3. Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.