



**KEBERADAAN DESA ADAT PAKRAMAN DI BALI MENURUT
UNDANG UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

*THE EXISTENCE INDIGENOUS VILLAGE IN BALI PAKRAMAN
ACCORDING To LAW NUMBER 6 YEAR OF 2014
CONCERNING THE VILLAGE*

FIFTIYA APRIALIN
NIM : 100710101072

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

SKRIPSI

**KEBERADAAN DESA ADAT PAKRAMAN DI BALI MENURUT
UNDANG UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

*THE EXISTENCE INDIGENOUS VILLAGE IN BALI PAKRAMAN
ACCORDING To LAW NUMBER 6 YEAR OF 2014
CONCERNING THE VILLAGE*

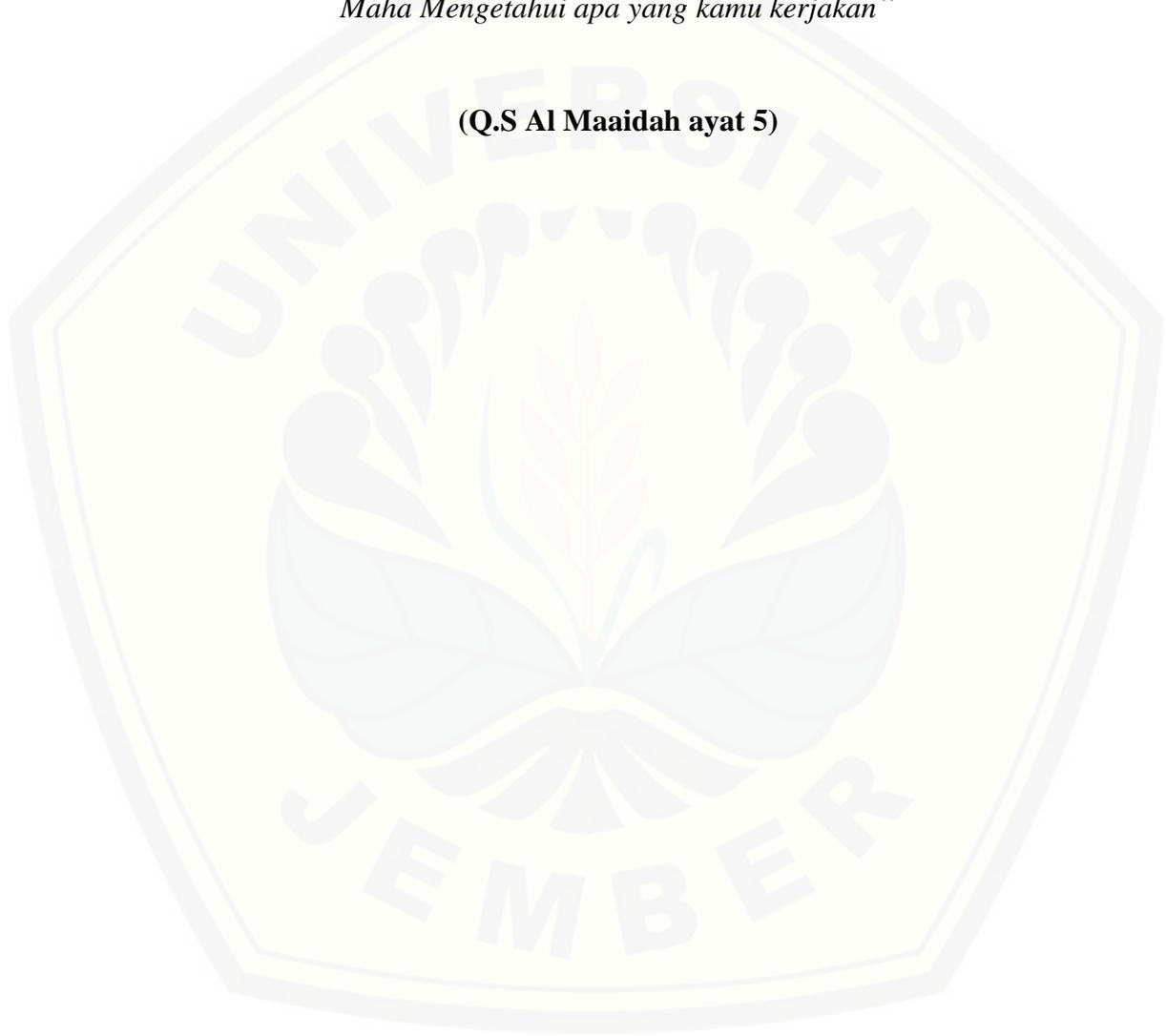
FIFTIYA APRIALIN
NIM : 100710101072

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

MOTTO

“Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”

(Q.S Al Maaidah ayat 5)



Dikutip dari : Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, Jakarta, Intermasa, 1993

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orang tuaku, atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.



PERSYARATAN GELAR

**KEBERADAAN DESA ADAT PAKRAMAN DI BALI MENURUT
UNDANG UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

*THE EXISTENCE INDIGENOUS VILLAGE IN BALI PAKRAMAN
ACCORDING To LAW NUMBER 6 YEAR OF 2014
CONCERNING THE VILLAGE*

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

FIFTIYA APRIALIN
NIM : 100710101072

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

PERSETUJUAN

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 29 NOPEMBER 2017**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.
NIP : 196011221989021001

Dosen Pembantu Anggota,

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

PENGESAHAN

**KEBERADAAN DESA ADAT PAKRAMAN DI BALI MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

Oleh :

FIFTIYA APRIALIN
NIM : 100710101072

Dosen Pembimbing Utama,

Pembantu Pembimbing Anggota,

IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.
NIP : 196011221989021001

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

Mengesahkan,
Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Rabu
Tanggal : 29
Bulan : Nopember
Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

NURUL LAILI FADHILAH, S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.** : (.....)
NIP : 196011221989021001

2. **ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.** : (.....)
NIP : 197805312005012001

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Fiftiya Aprialin

NIM : 100710101072

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Keberadaan Desa Adat Pakraman di Bali Menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 29 Nopember 2017



FIFTIYA APRIALIN
NIM : 100710101072

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala hormat puji dan syukur penulis ucapkan Kehadirat Allah Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **Keberadaan Desa Adat Pakraman di Bali Menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M., sebagai Dosen Pembimbing Utama skripsi sekaligus selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini ;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H., sebagai Dosen Pembimbing Anggota skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Bapak Iwan Rachmad, S.H., M.H., selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan, Ibu Dr. Dyah Ochtorina S.H. M.Hum., Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., dan Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Orang tuaku, saudara-saudaraku, suamiku dan anak-anakku, keluarga dan kerabat atas do'a, serta dukungan yang telah diberikan ;
8. Teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum angkatan tahun 2010, yang tak bisa aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;

9. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 29 Nopember 2017

FIFTIYA APRIALIN
NIM : 100710101072

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	i
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
Halaman Daftar Lampiran	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	5
1.5 Metode Penelitian	5
1.5.1 Tipe Penelitian	6
1.5.2 Pendekatan Masalah	6
1.5.3 Bahan Hukum	7
1.5.4 Analisis Bahan Hukum	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Desa dan Pemerintahan Desa	9
2.1.1 Pengertian Desa	9
2.1.2 Pengertian Pemerintahan Desa	12
2.1.3 Otonomi Desa.....	14
2.2 Kepala Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa	19

2.2.1	Pengertian Kepala Desa	19
2.2.2	Tugas dan Kewenangan Kepala Desa	23
2.3	Desa Adat	26
2.3.1	Pengertian dan Dasar Hukum Desa Adat	26
2.3.2	Kewenangan Desa Adat	28
BAB III	PEMBAHASAN	31
3.1	Kedudukan Desa Adat Pakraman di Bali Menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	31
3.2	Pengelolaan Anggaran Yang Diperuntukkan Desa Adat Pakraman Di Bali	53
BAB IV	PENUTUP	69
4.1	Kesimpulan	69
4.2	Saran-saran	70
DAFTAR BACAAN		
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara Indonesia dibagi dalam beberapa daerah Otonom ataupun daerah yang bersifat administratif. Dalam pasal ini mengandung cita-cita desentralisasi dan cita-cita dekonsentrasi yang mana penyelenggaraan pemerintah daerah dalam asas dekonsentrasi dianggap sebagai pelengkap saja dalam asas desentralisasi. Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan sebagaimana yang dimaksudkan dalam artian *Welfare State*, yang tercantum dalam alinea ke-empat pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana berdasarkan ketentuan tersebut maka negara bertugas untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mensejahterakan warganya.

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. Berdasarkan pengertian tersebut, maka akan memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur diri sendiri. Dengan pemahaman desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya setempat, maka posisi desa memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi, desa yang sangat kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk, struktur sosial sejenis desa masyarakat adat dan lain 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 membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret.¹⁾

Desa merupakan sebuah institusi legal formal dalam pemerintahan nasional. Hal itu tergambar dengan adanya kewenangan penuh bagi Desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi desa). Kewenangan tersebut telah diatur oleh negara dalam beberapa runtutan konstitusi secara hukum. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, 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. Salah satu bahasan penting keberadaan desa di Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah adanya desa adat.

Harapan baru muncul di tahun 2014 dengan lahirnya Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebab hanya di dalam ketentuan tersebut hak bawaan atau hak asal usul diakui secara utuh, yang terkenal dengan asas rekognisinya, di samping hak lokal berskala desa. Pengakuan atas hak asal usul yang diringi dengan pemberian stimulan dana desa nya telah memberikan banyak harapan baru untuk bangkit. Dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa desa dan desa adat benar benar dikembalikan kepada keanekaragaman bentuk desa, nama susunan pemerintah, struktur kemasyarakatnya. Khusus Desa Adat, keberadaannya jelas sudah diakui eksistensinya, hanya saja persoalan kekinian sebetulnya pada proses *recovery* keberadaan desa adat tersebut, sebab selama berpuluh puluh tahun desa adat sudah diseragamkan oleh kebijakan Pemerintah Pusat melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979, dalam kurun waktu itu sudah mulai tidak mengakui keberadaan desa adat dan masyarakat hukum adat.

¹⁾ <http://tikakumala7.blogspot.com/2014/01/model-pertanggungjawaban-kepala-desa.html>, diakses tanggal 6 Desember 2016

Desa adat sebagai upaya pemenuhan amanat konstitusi Pasal 18B ayat (2) dan penyelesaian krisis perdesaan (agraria, ekologis, dan sosial) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 mempunyai 3 (tiga) elemen yaitu ; hak asal usul atau hak bawaan, bukan pemberian, yakni tatanan sosial budaya, tatanan sosial politik dan hukum, dan tatanan sosio ekonomi dan ulayat. Dari 3 (tiga) elemen yang ada maka implikasi dari pengakuan atas kesatuan masyarakat hukum adat adalah :²⁾

- a) Pengakuan terhadap eksistensi organisasi dari ‘susunan asli’ ;
- b) Pengakuan atas sistem nilai dan aturan-aturan yang mengatur kehidupan bersama dalam ‘susunan asli’, termasuk aturan-aturan yang mengatur ‘sumber-sumber kehidupan’nya;
- c) Pengakuan terhadap ‘hak penguasaan’ atau ‘hak pertuanan’ atas apa yang disebut sebagai ulayat (baca : wilayah kehidupan) susuna asli yang bersangkutan. → Pengakuan atas ulayat mensyaratkan perubahan pada berbagai Undang Undang Sektoral yang selama ini tdk mengakui hak-hak masyarakat adat, sebagaimana yang telah diamanatkan oleh TAP MPR Nomor IX Tahun 2001)
- d) Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 dan 18A, maka desa atau disebut dengan nama lain juga diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan nasional.

Untuk membangun Desa Adat dan Masyarakat Hukum Adat, sesuai dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa apabila memenuhi dua dari 5 unsur seperti tertuang dalam Pasal 97 ayat (2) : Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya :

- a) Masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
- b) Pranata pemerintahan adat;
- c) Harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
- d) Perangkat norma hukum adat ;

²⁾ <http://pendampingdesa.or.id/rekognisi-bangkitkan-desa-adat/> diakses pada tanggal 9 Januari 2017

- e) Pemberlakuan pemenuhan syarat sesuai Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa 6 ini secara fakultatif.

Hal ini berbeda sekali dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 yaitu : Menetapkan Masyarakat Hukum Adat, tapi tidak ada rumusan tujuan dengan mencermati : (a) sejarah; (b) wilayah adat; (c) hukum adat; (d) harta/benda adat; dan (e) kelembagaan/sistem pemerintahan adat. Ditetapkan dalam keputusan bupati/walikota atau keputusan bersama kepala daerah, tanpa penjelasan tentang ukuran untuk verifikasi. Pemberlakuan pemenuhan syarat secara akumulatif.

Pengakuan negara atas hak hak masyarakat hukum adat telah memberikan angin segar dan ruang lebar bagi tumbuh kembangnya desa adat dan masyarakat hukum adat. Dari aspek turunan regulasi atas Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa khususnya terkait dengan Desa Adat sampai saat ini masih semu, kalau toh ada inisiasi dari Kabupaten tentang Pembentukan Desa Adat, seperti yang terjadi di Papua dengan penetapan 36 Desa Adat, namun Perda Provinsi juga belum tersedia, demikian yang terjadi di Bali, di Sumatera Barat dan Riau, ada inisiatif dari kabupaten, namun belum ada regulasi ditingkat provinsi.

Bentuk-bentuk pengaturan desa/komunitas, karena perkembangan dan perubahan sosial dan budaya, memang sudah beragam. Pilihan tunggal akan menimbulkan ketidakadilan yang baru. Oleh sebab itu pilihan mana yang akan didaftarkan sebagai 'desa' akan sangat tergantung konteks keberadaan desa dan desa adat itu sendiri, yang situasinya memang beragam. Atas pilihan-pilihan itu, yang terpenting adalah jangan mengkhianati spirit desa adat, syarat-syarat sosial, budaya dan spiritual keberadaan suatu desa adat tetap harus dipenuhi. Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan menuangkan masalah desa adat menurut ketentuan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa secara spesifik dalam hal ini desa adat di Bali yang dikenal dengan desa Pakraman dalam bentuk penulisan karya ilmiah skripsi dengan judul : ***Keberadaan Desa Adat Pakraman di Bali Menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.***

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan desa adat Pakraman di Bali menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?
2. Bagaimanakah pengelolaan anggaran yang diperuntukkan desa adat Pakraman di Bali ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Memahami dan mengetahui kedudukan desa adat Pakraman di Bali menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Memahami dan mengetahui pengelolaan anggaran yang diperuntukkan desa adat Pakraman di Bali.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik di masyarakat terkait kedudukan desa adat Pakraman di Bali menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
3. Menambah wawasan, pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian.

Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit, sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.³⁾

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual sebagaimana diuraikan berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi⁴⁾

³⁾ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm.194

⁴⁾ Ibid, hlm.93

2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

(*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁵⁾

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;
3. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ; dan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
5. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan

⁵⁾ Ibid, hlm.138

hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁶⁾ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁷⁾

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan

⁶⁾ Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.165

⁷⁾ Opcit, Peter Mahmud Marzuki, hlm. 164

- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁸⁾

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis.

⁸⁾ Op.Cit, Peter Mahmud Marzuki, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Desa dan Pemerintahan Desa

2.1.1 Pengertian Desa

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas Dekonsentrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil dan daerah-daerah lain yang bersifat otonom (*streek en locaterechtlemeenschaap*).⁹⁾ Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh sebab itu di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas pemusyawaratan.

Dalam ketentuan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang Undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan ketentuan Undang Undang. Suatu desa merupakan persekutuan teritorial serta dalam kenyataannya merupakan suatu tempat tinggal (*woonkom*) dengan pedukuhan-pedukuhan (kelompok dari beberapa rumah yang berdiri sendiri). Desa pada jaman kerajaan mendapatkan tugas-tugas khusus yaitu perdikan, pekuncen, mijen atau pesantren. Suatu desa dibentuk atas adanya prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan persyaratan yang sesuai dengan kondisi budaya masyarakat setempat. Pengertian desa atau yang disebut dengan nama lain menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, adalah :

⁹⁾ Soerojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*, Bandung, Alumni, 1979, hlm.109

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, 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.¹⁰⁾

Berdasarkan pengertian desa dalam ketentuan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tersebut, dapat dijabarkan beberapa unsur dari desa :

1. Kesatuan Masyarakat Hukum

Berdasarkan pengertian desa tersebut bahwa sebuah desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut disebut dengan otonomi desa. Dalam pembentukan desa yang sesuai dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku, maka juga perlu berpedoman pada tata desa yang memungkinkan kelancaran perkembangan desa yang selaras, serasi dan terpadu sesuai dengan tata pemerintahan desa, tata masyarakat dan tata ruang fisik desa guna mempertahankan keseimbangan lingkungan yang lestari dan asri. Masyarakat sebagai bentuk pergaulan hidup bermacam-macam ragamnya, menurut C.S.T Kansil dapat meliputi :¹¹⁾

- 1) Berdasarkan hubungan yang diciptakan oleh para anggotanya :
 - a) Masyarakat *paguyuban (geimen chaft)*, jika hubungan tersebut bersifat kepribadian dan menimbulkan ikatan bathin, misalnya rumah tangga
 - b) Masyarakat *patembayan(gesslchaft)*, jika hubungan tersebut bersifat tidak kepribadian dan bertujuan untuk mencapai keuntungan kebendaan, misalnya firma, persekutuan Komanditer, Perseroan Terbatas, dan sebagainya.
- 2) Berdasarkan sifat pembentukannya :
 - a) Masyarakat yang teratur oleh karena sengaja diatur untuk tujuan tertentu, misalnya perkumpulan olah raga
 - b) Masyarakat yang teratur tetapi terjadi dengan sendirinya oleh karena orang-orang yang bersangkutan mempunyai kepentingan bersama, misalnya penonton pertandingan bola

¹⁰⁾ Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

¹¹⁾ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Balai Pustaka, 1992, hal.5-6

- c) Masyarakat yang tidak teratur, misalnya para pembaca suatu surat kabar
- 3) Berdasarkan hubungan kekeluargaan, rumah tangga, sanak saudara, suku, bangsa dan lain-lain
- 4) Berdasarkan perikehidupan atau kebudayaan
 - a) Masyarakat primitif dan modern
 - b) Masyarakat desa dan mesyarakat kota
 - c) Masyarakat teritorial, yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah
 - d) Masyarakat genealogis yang anggota-anggotanya mempunyai pertalian darah (seketurunan)
 - e) Masyarakat *Territorial-Genealogis* yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah dan mereka adalah seketurunan.⁷⁾

2.3.2 Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa merupakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan atau kelurahan. Berdasarkan uraian tersebut di atas, tentang penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan desa, mempunyai makna bahwa : Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.¹²⁾ Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah berupa keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.

Terkait dengan hal tersebut di atas, menurut pendapat H.A.W Widjaja Tugas Pemerintah Desa adalah :

Menyelenggarakan rumah tangga sendiri, disamping itu ia dapat juga dibebani tugas-tugas pembantuan yang diberikan oleh instansi vertikal (garis menegak) atau daerah otonom atasan. Desa adalah daerah otonom asli berdasarkan hukum adat berkembang dari rakyat

¹²⁾ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta, 2003, hlm.81

sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasan dengan tugas-tugas pembantuan.¹³⁾

Pemerintahan desa dalam melaksanakan tugasnya bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat desa sedangkan BPD terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang terpilih, pemerintah desa juga merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Sedangkan dari segi pengembangan peran serta masyarakat maka pemerintah desa selaku pembina, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat sangat berperan dalam menunjang mudahnya masyarakat digerakkan untuk berpartisipasi.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, setiap desa diberikan wewenang sebagai berikut :

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul desa
- b) Kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat
- c) Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten.¹⁵⁾

Kewenangan suatu desa yang sudah ada berdasarkan asal usul desa merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu desa berdasarkan atas adat istiadat yang berlaku di desa tersebut. Misalnya di beberapa daerah di Indonesia, selain Kepala Desa pendapat sesepuh desa dan alim ulama perlu diperhatikan oleh warga desa tersebut. Kewenangan suatu desa berdasarkan asal usul desa yang satu berbeda dengan desa yang lainnya dan mempunyai ciri khas sesuai dengan adat istiadat desa tersebut.

Selanjutnya mengenai kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat, menjadi salah satu kewenangan dari pemerintah desa dalam rangka usaha menyukseskan program-program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Daerah atau pusat. Pada dasarnya tugas-tugas pemerintah daerah atau pusat dapat terealisasi dengan baik jika didukung oleh pemerintahan di bawahnya dalam hal ini oleh pemerintah desa.

¹³⁾ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.72

Mengenai tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten, pada prinsipnya hampir sama dengan pernyataan ke dua, namun dalam hal ini lebih dipertegas dan diperinci lagi keberadaannya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam rangka ikut menyukseskan program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Pusat. Sehubungan dengan adanya pelaksanaan kewenangan tersebut, kedudukan dan peranan perangkat pemerintah desa menjadi penentu di dalam keberhasilan melakukan program pembangunan yang telah dicanangkan, maka dalam rangka usaha menciptakan pemerintah desa sebagai pengatur tertib pemerintahan dan pembangunan di desa, oleh karenanya perlu kiranya diciptakan perangkat pemerintah desa yang berkemampuan cukup, berwibawa, dan dinamis disertai dengan suatu tata administrasi yang sempurna dan memenuhi tuntutan dan perkembangan jaman.

2.3.3 Otonomi Desa

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam salah satu isi penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 itu dikatakan bahwa : “Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locate rechtsgemeenschappen*) atau daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.”

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 angka 7 bahwa Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah

kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Sedangkan prinsip Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dalam penjelasan umumnya adalah : Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan yang ditetapkan dalam undang-undang.¹⁴⁾

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :

Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.¹⁵⁾

Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi

¹⁴⁾ Ali Fariad, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2015, hlm.27

¹⁵⁾ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 9

kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan Langkah akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis.

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk memajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam memajemen daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis.

Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “Negara dan Bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.¹⁶⁾ Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan keluasaan dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat desa dan desa. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri (otonomi desa) sebagai otonomi asli. Undang Undang tersebut menunjuk 3 (tiga) pola otonomi, yaitu Otonomi Propinsi sebagai otonomi terbatas, Otonomi Kabupaten atau Kota sebagai otonomi luas dan desa sebagai otonomi asli. Desa yang otonom akan memberikan ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah. Keberadaan desa merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁶⁾ Ibid, hlm.165

Untuk memperkuat pelaksanaan otonomi desa diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten agar secara intensif dan terpadu mengupayakan beberapa kebijaksanaan sebagai berikut : ¹⁷⁾

- a) Memberikan akses dan kesempatan kepada desa untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa tanpa mengabaikan fungsi kelestarian, konservasi, dan pembangunan yang berkelanjutan.
- b) Memprogramkan pemberian bantuan kepada desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan serta komponen-komponen masyarakat lainnya di desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Dengan adanya otonomi daerah memberikan suatu harapan bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi dan transparansi kehidupan di sektor publik. Hal tersebut merupakan suatu lompatan jauh bagi tertatanya masyarakat sipil yang dicita-citakan. Kebijaksanaan Otonomi Daerah melalui Undang Undang tentang pemerintahan daerah telah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah. Hal tersebut ditempuh dalam rangka mengembalikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula menciptakan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi Daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan

¹⁷⁾ <http://eprints.uny.ac.id/8543/3/BAB%20%20-%20008401241005.pdf>, diakses pada tanggal 9 Januari 2017, Pukul 09.00 WIB

yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “Negara dan Bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di Pengadilan. Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian untuk kepentingan desa. Pemerintahan Desa merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa (Pemerintahan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan) merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai wujud dan tujuan pelaksanaan otonomi daerah.

2.2 Kepala Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa

2.2.1 Pengertian Kepala Desa

Tugas seorang Kepala Desa sangatlah luas dan konkret. Beliau benar-benar diibaratkan sebagai seorang “presiden desa” dimana ia langsung melayani kebutuhan masyarakat desanya dan membantu terselenggaranya tugas pemerintahan negara di desanya.¹⁸⁾ Kepala Desa dalam suatu pemerintahan desa kedudukannya adalah sebagai pucuk pimpinan dalam hal menyelenggarakan urusan pemerintahan di seluruh wilayah desa tersebut dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan desa. Oleh karena itu pemerintah desa tersebut merupakan suatu organisasi, maka sudah barang tentu organisasi tersebut mempunyai seorang ketua atau pimpinan, yang mana dalam hal ini disebut dengan Kepala Desa.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepala desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan

¹⁸⁾ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta, 2003, hal.45

urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan untuk desa di luar genealogis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau transmigrasi atau karena alasan lain seperti warganya yang pluralistik, majemuk atau heterogen, maka otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

Pasal 206 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup

- a) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa ;
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa ;
- c) Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa

Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya selalu bermusyawarah dengan teman-temannya yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa dimana pembentukannya memerlukan adanya musyawarah antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa.

Hukum substantif atau hukum materiil berisikan hubungan antara subjek hukum, hak, dan kewajibannya serta peristiwa hukum. Hukum tertulis terutama mencakup peraturan perundang-undangan. Bagi desa, semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional juga berlaku secara yuridis formal di wilayah pedesaan, artinya landasan berlakunya bersifat yuridis formal. Secara tradisional, seorang Kepala Desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala Rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya.

Seorang Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya selalu bermusyawarah dengan perangkat desa yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam

banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa dimana pembentukannya memerlukan adanya musyawarah antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa. Secara tradisional, seorang Kepala Desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala Rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya.

Seorang Kepala Desa merupakan penyelenggara urusan rumah tangga dan penyelenggara pemerintahan desa dimana ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Ia mempunyai kedudukan sebagai wakil desa sebagai badan hukum, tetapi dalam melaksanakan tugasnya terutama dalam urusan yang penting ia sedapat mungkin meminta pertimbangan dari anggota pamong desa yang lainnya. Dalam mengambil keputusan yang bertalian dengan hajat hidup penduduk desa, Kepala Desa meminta pendapat dan mengadakan musyawarah dengan penduduk desa.

Sifat Kepemimpinan merupakan serangkaian ciri atau perangai tertentu yang menjamin keberhasilan pada setiap situasi yang dihadapi seseorang sebagai pemimpin. Seorang pemimpin akan berhasil apabila ia mempunyai sifat-sifat, ciri-ciri atau perangai tersebut dimana dapat dijadikan pedoman untuk mengembangkan kepemimpinan. Dalam membicarakan masalah kepemimpinan sebenarnya tidak lepas dari membicarakan masyarakat itu sendiri. Maksudnya adalah bahwa kepemimpinan merupakan hal yang sudah terdapat di dalam masyarakat itu sejak terbentuk untuk pertama kali. Oleh karena itu, kita tidak dapat memahami soal kepemimpinan itu tanpa memahaminya sebagai gejala yang hidup dalam masyarakat itu sendiri.

Sifat kepemimpinan Kepala Desa adalah sangat erat hubungannya dengan sifat, corak, serta suasana masyarakat dalam badan-badan persekutuan hukum tersebut. Persekutuan hidup tidak bersifat badan kekuasaan, seperti halnya kotapraja. Persekutuan hukum bukan merupakan persekutuan kekuasaan. Kehidupan dan penghidupan masyarakat dalam persekutuan hukum tersebut bersifat kekeluargaan ; Badan Persekutuan Hukum tersebut merupakan kesatuan

hidup bersama dari segolongan manusia yang satu sama lain saling mengenal sejak waktu kanak-kanak hingga menjadi dewasa dan tua.

Alam aliran pemikiran tradisional Indonesia, persekutuan hukum tersebut adalah Kepala Rakyat atau kepala Desa dan bapak masyarakat. Ia mengetahui persekutuan sebagai ketua suatu keluarga yang besar. Kepala Desa bertugas memelihara kehidupan hukum di dalam persekutuan, menjaga agar supaya hukum tersebut dapat berjalan dengan selayaknya. Secara tradisional, kedudukan dan peranan Kepala masyarakat hukum adat adalah sama dengan kepala adat, oleh karena kepala adat adalah kepala masyarakat hukum adat.

Kewajiban Kepala Desa dalam menyelenggarakan hukum adat tersebut adalah sepenuhnya memperhatikan adanya perubahan-perubahan, pertumbuhan-pertumbuhan adat, memperhatikan lahirnya kebutuhan-kebutuhan baru, adanya perubahan-perubahan keadaan, timbulnya perasaan-perasaan hukum baru berhubungan dengan kebutuhan hukum baru tersebut. Jadi, di bawah pimpinan serta pengawasan kepala desa, hukum adat akan dapat tumbuh dan terus berkembang.

Di kalangan masyarakat Jawa, seorang Kepala Desa yang dianggap sebagai pemimpin dianggap adil apabila dia dapat menjaga harmonisasi dan pola interaksi sosial yang merupakan inti proses sosial. Masyarakat akan merasa puas, apabila terwujud bersatunya warga masyarakat dengan pemimpin (*manunggaling kawwulo lan gusti*), artinya pemimpin dapat menyerasikan diri dengan perkembangan masyarakat. Disamping itu, juga diharapkan seorang penguasa mempunyai keberanian, bijaksana, adil dan menjunjung kebenaran, berperasaan halus dan berperikemanusiaan. Dari seorang pemimpin juga diharapkan tidak menyimpang dari Keputusan yang pernah diberikannya (*Sabda pendita ratu*).

Mengingat tugas dan kewajiban Kepala Desa yang sangat berat, maka sangat diperlukan persyaratan tertentu untuk menjadi Kepala Desa, selain sebagaimana yang ditentukan dalam perundang-undangan. Persyaratan tersebut adalah adanya kemampuan dalam menjalankan kepemimpinan yang diembannya dan sebagai individu dia harus mempunyai banyak kelebihan.

Kepemimpinan Kepala Desa pada dasarnya berwujud bagaimana Kepala Desa dapat mengkoordinir seluruh kepentingan masyarakat desa dalam setiap

pengambilan keputusan. Kepala Desa menyadari bahwa pekerjaan tersebut bukanlah tanggung jawab Kepala Desa saja, sehingga melimpahkan kewenangannya kepada semua tingkat pimpinan sampai ke tingkat bawah sekalipun seperti kepala dusun dan lainnya. Kepala Desa akan berhasil apabila dalam kepemimpinannya memperhatikan suara masyarakat yang dipimpin secara demokratis yaitu mencerminkan prinsip keterbukaan, bertanggungjawab dalam mengambil keputusan didasarkan kepada hasil kesepakatan untuk kepentingan masyarakat desa yang dipimpinnya.

Sebagaimana falsafah yang disebutkan Ki Hadjar Dewantara : *Ing Ngarso Ing Tulodo, Ing Madya Mangun Karso, Tut Wuri Handayani*. *Ing Ngarso Ing Tulodo* dalam artian seorang pemimpin di muka harus memiliki idealisme yang kuat, serta dia harus mampu dan dapat menjelaskan cita-citanya tersebut kepada rakyatnya dengan jelas dan bertanggung jawab, oleh karena itu dia harus mampu untuk menentukan suatu tujuan bagi masyarakat yang dipimpinnya., *Ing Madya Mangun Karso* dalam artian seorang pemimpin di tengah-tengah harus mampu untuk mengikuti kehendak dari masyarakatnya serta selalu dapat mengamati jalannya masyarakat. *Tut Wuri Handayani* hendaknya seorang pemimpin yang baik dapat menjadi teladan atau panutan bagi masyarakatnya. Dengan demikian, diharapkan agar dapat dirumuskan perasaan-perasaan serta keinginan-keinginan masyarakat dan juga menimbulkan keinginan masyarakat untuk memperbaiki keadaan yang kurang menguntungkan

2.3.2 Tugas dan Kewenangan Kepala Desa

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Menurut penjelasan umum dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting

dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat. Mengingat kedudukan, kewenangan, dan Keuangan Desa yang semakin kuat, penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Desa dan lembaga Desa. Lembaga Desa, khususnya Badan Permusyawaratan Desa yang dalam kedudukannya mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan Pemerintahan Desa bersama Kepala Desa, harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan Kepala Desa.

Dalam ketentuan Pasal 26 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Kepala Desa berwenang :

- a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b) Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c) Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d) Menetapkan Peraturan Desa;
- e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f) Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- h) Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- i) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- j) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- k) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- l) Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- m) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan; dan

- n) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Kepala Desa berhak :

- a) Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b) Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
- c) Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d) Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e) Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Kepala Desa berkewajiban :

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d) Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f) Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g) Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h) Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i) Mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j) Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k) Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l) Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n) Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;

- o) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p) Memberikan informasi kepada masyarakat Desa

2.3 Desa Adat

2.3.1 Pengertian dan Dasar Hukum Desa Adat

Sebagaimana telah disebutkan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal.

Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul. Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis dengan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti *huta/nagori* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera

bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku. Di dalam perkembangannya, Desa Adat telah berubah menjadi lebih dari 1 (satu) Desa Adat; 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; lebih dari 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; atau 1 (satu) Desa Adat yang juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/kelurahan. Oleh karena itu, Undang-Undang ini memungkinkan perubahan status dari Desa atau kelurahan menjadi Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia atas prakarsa masyarakat. Demikian pula, status Desa Adat dapat berubah menjadi Desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.

Penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya berpedoman pada ketentuan khusus sebagaimana diatur dalam Bab XIII Undang-Undang ini. Pembentukan Desa Adat yang baru berpedoman pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab III Undang-Undang ini. Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu :

1. Putusan Nomor 010/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;
2. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;
3. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan
4. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan (*local self*

government) maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat.

Dalam ketentuan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengaturan mengenai Desa Adat terdapat di Bab XIII, yang terentang dari Pasal 96 hingga Pasal 111. Secara keseluruhan, Bab Desa Adat ini memiliki 16 pasal dan 26 ayat, yang dibagi ke dalam empat topik. Keempat topik tersebut adalah :

1. Bagian Kesatu : Penataan Desa Adat.
2. Bagian Kedua : Kewenangan Desa Adat.
3. Bagian Ketiga : Pemerintahan Desa Adat.
4. Bagian Keempat : Peraturan Desa Adat.

Untuk memudahkan dalam pemeriksaan dan penelaahan, struktur anotasi atas Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengikuti pembagian pengaturan dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tersebut, dengan sedikit penyesuaian, dengan maksud agar klasifikasi pembahasan lebih mudah dipahami pembaca. Struktur anotasi yang dimaksud dalam ketentuan tersebut, adalah : (1) Penataan Desa Adat; (2) Kewenangan Desa Adat; (3) Pemerintahan Desa Adat ; dan (4) Peraturan Desa Adat.

2.4.2 Kewenangan Desa Adat

Kewenangan desa adat ini diberikan dalam rangka menunjang kemandirian desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kewenangan desa adat dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten. Karena kebutuhan yang terus berkembang di dalam masyarakat adat, maka diberikanlah kewenangan desa adat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga desa adatnya dan masyarakatnya. Dalam ketentuan Pasal 103 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa, Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi :

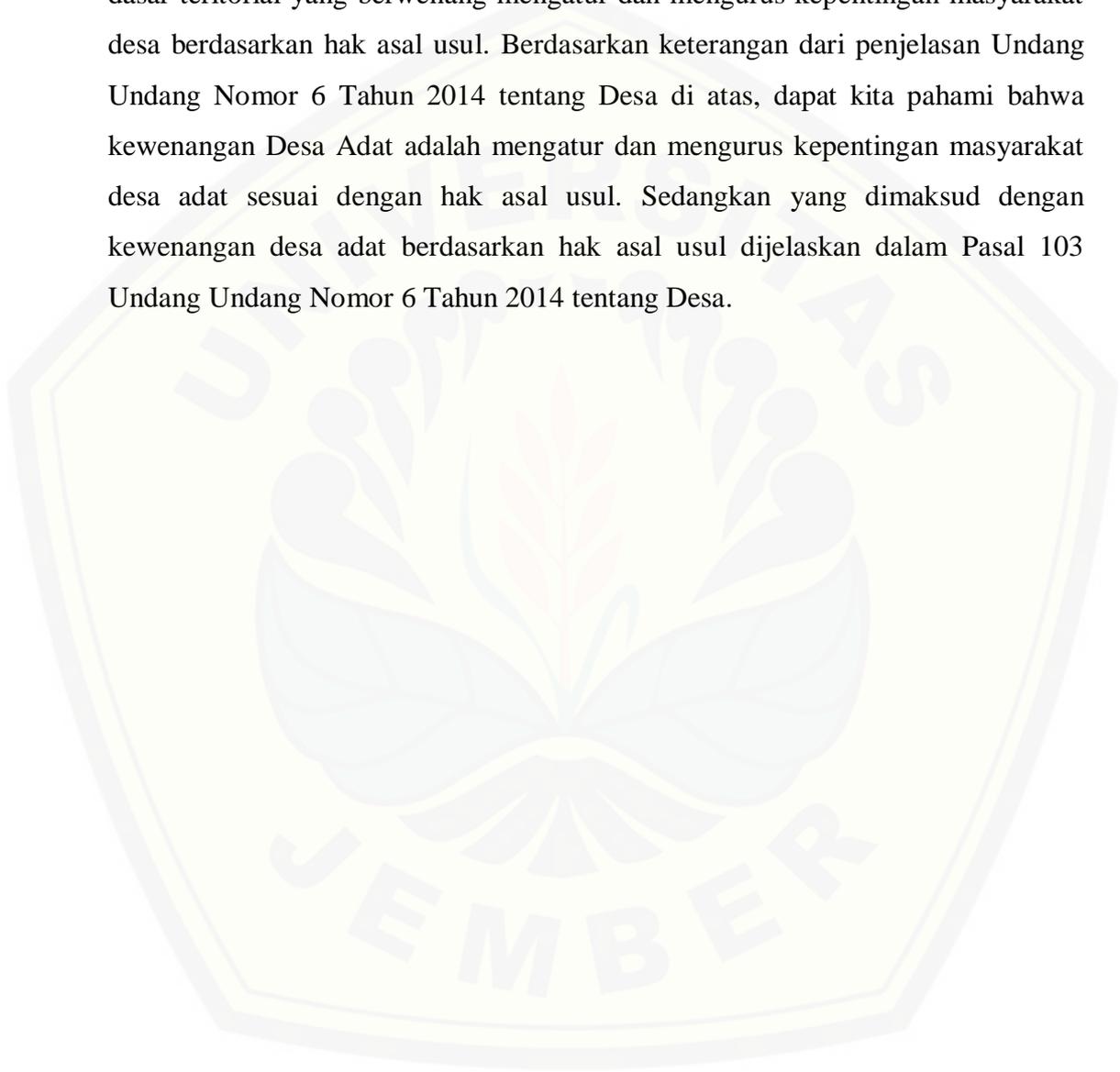
- a) Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli ;
- b) Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c) Pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d) Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e) Penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g) Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa Adat. Lebih lanjut disebutkan dalam ketentuan Pasal 106 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa :

- 1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa Adat meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat.
- 2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan biaya.

Desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun menurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat

desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan dari pada hak asal usul desa, karena desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul. Berdasarkan keterangan dari penjelasan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di atas, dapat kita pahami bahwa kewenangan Desa Adat adalah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa adat sesuai dengan hak asal usul. Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul dijelaskan dalam Pasal 103 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.



BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Desa adat yang kemudian disesuaikan menjadi desa pakraman merupakan suatu kesatuan masyarakat sosial religius yang bersifat otonom, berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Hak ini selanjutnya disebut sebagai hak tradisional masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati negara seperti diatur dalam Pasal 18B ayat 2 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian halnya dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga memuat tentang desa adat. Pasal 96 menyatakan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan dapat ditetapkan menjadi desa adat. Asas desa pakraman adalah kebudayaan Bali yang mengandung karakteristik etis hukumiah yang menjadi dasar sumber material aturan yang ditetapkan. Landasan desa pakraman adalah Tri Hita Karana yang mengandung karakteristik konstitutif yang menjadi tolok ukur spiritual etis bagi keseluruhan dasar-dasar yang disucikan dalam perikehidupan desa pakraman.
2. Pemerintah Provinsi Bali mengalokasikan anggaran untuk Desa Pakraman (Desa Adat) dan Subak sebesar Rp.405,15 miliar. Setiap Desa Pakraman akan mendapat Rp.200.000.000,- (Dua Ratus Juta Rupiah) dan Subak Rp.50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah). Jumlah itu meningkat dari tahun-tahun sebelumnya. Bantuan itu disalurkan melalui Bantuan Keuangan Khusus (BKK) kepada Desa (Desa Dinas) untuk Desa Pakraman dan Subak. Dana itu masuk ke rekening desa dinas sebagai penerimaan desa dalam APB Desa, dan disalurkan untuk membiayai kegiatan Desa Pakraman dan Subak. BKK kepada Desa Pakraman dan Subak sebelum 2016 dilaksanakan berdasarkan Permendagri Nomor 37 Tahun 2007. Dengan Permendagri tersebut, BKK

kepada Desa Pakraman dan Subak ditangani oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. Dana yang masuk ke desa langsung disalurkan. Namun, setelah berlakunya Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta turunannya, BKK kepada Desa Pakraman dan Subak dikelola dengan berpedoman pada Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. BKK kepada Desa Pakraman dan Subak masuk ke rekening Desa sebagai penerimaan Desa dalam APB Desa. Dari rekening desa, dana itu dicairkan untuk membiayai kegiatan Desa Pakraman dan Subak, sebagaimana yang sudah dirancang dalam Rencana Anggaran Biaya (RAB).

4.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Bali mungkin salah satu daerah yang paling tersentuh oleh pasal-pasal yang ada dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Apalagi untuk pertama kalinya keberadaan Desa Adat diakui secara hukum setingkat undang-undang. Namun setelah dikaji dan dicermati, beberapa pasal dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini tidak sejalan dengan kondisi riil dan harapan masyarakat adat/pakraman di Bali sehingga penerapannya akan sulit. Seperti apa tertuang dalam bagian menimbang, terkesan hanya melihat dan merespon perubahan dan dinamika sosial secara materiil yang terjadi saat ini di Indonesia, juga soal manajemen pemerintahan di tingkat desa
2. Perlu dilakukan kajian lebih lanjut dan matang dalam merespon Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengingat warga desa adat/pakraman juga warga negara yang berada di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Penting untuk terus melakukan penguatan Desa Adat/Pakraman mengingat masih banyak hal yang harus dibenahi, termasuk soal kesejahteraan, pemahaman serta penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat.

DAFTAR BACAAN

Buku Bacaan :

Dadang Juliantara, 2003, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta

H.A.W Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Jimly Assiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta

-----, 2007, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Prayudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Sadu Wasistiono, 2002, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Fokus Media

Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press

Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika

Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Soerojo Wignjodipuro, 1979, *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*, Bandung, Alumni

Peraturan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ; dan

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana diubah menjadi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman

