

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Pemerintahan Desa

1. Desa dan Desa Adat

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 local, pengelolaan sumber daya local, dan kehidupan social 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 social 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 ditengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar territorial 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, territorial, dan/atau gabungan genealogis dan territorial. Yang diatur dalam Undang-Undang No 06 Tahun 2014 tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan

territorial. 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 itu 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.

UU No 23 Tahun 2014 pada BAB I pasal 1 ayat (43) menyebutkan 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". Selanjutnya juga dirumuskan dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam BAB I pasal 1 ayat (1) yang berbunyi "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". Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimal Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik

Indonesia Nomor 83 tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 tahun 2004 tentang Pemilihan Kepala Desa memuat rumusan yang sama tentang desa yaitu “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 di hormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Desa dimakani sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintah desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang nomor 23 tahun 2014, mengakui otonomi yang dimiliki oleh pemerintah desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Desa juga merupakan satuan pemerintahan terendah dalam status pemerintahan negara yang diberi hak otonomi adat dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat dalam penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan asal usulnya.

Data terakhir jumlah desa di Indonesia sebanyak 65.189 desa (*Ditjen Administrasi Kependudukan Depdagri, 2007*) berdasarkan data tersebut maka kedudukan desa sangat penting dan strategis sebagai alat untuk tujuan pembangunan nasional atau sebagai lembaga yang memperkuat struktur pemerintahan Indonesia. Desa disebut sebagai alat tujuan pembangunan nasional karena desa merupakan agen pemerintah terdepan yang dapat menjangkau kelompok sasaran riil yang hendak disejahterakan, sedangkan sebagai lembaga pemerintahan, desa sebagai lembaga yang memperkuat lembaga pemerintahan nasional karena desa merupakan kesatuan masyarakat hukum adat desa dan telah terbukti memiliki daya tahan yang luar biasa sepanjang keberadaannya. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat desa telah memiliki struktur kelembagaan yang mapan yang di hormati dan dilestarikan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.

Dalam UU nomor 6 tahun 2014 pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat. Ayat (2) menyebutkan penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. Desa adat yaitu suatu desa yang memiliki perbedaan status, kedudukan dan fungsi dengan desa dinas (desa administratif pemerintahan). Baik yang ditinjau dari segi pemerintahan maupun dari sudut pandangan

masyarakat. Desa adat ialah desa dari fungsinya dibidang adat (desa yang hidup secara tradisional sebagai perwujudan dari lembaga adat)". Sedang "Desa dinas" dilihat dari fungsinya di bidang pemerintahan merupakan lembaga pemerintah yang paling terbawah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Ciri desa adat sebagai berikut :¹

1. Mempunyai batas - batas tertentu yang jelas. Umumnya berupa batas alam seperti sungai, hutan, jurang, bukit atau pantai.
2. Mempunyai anggota (krama yang jelas), dengan persyaratan tertentu
3. Mempunyai kahyangan tiga atau kahyangan desa, atau pura lain yang mempunyai fungsi dan peranan sama dengan kahyangan tiga.
4. Mempunyai otonomi, baik ke luar maupun ke dalam.
5. Mempunyai suatu pemerintahan adat, dengan kepengurusan (prajuru adat) sendiri.

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. Penetapan Desa Adat tidak serta merta bisa dilakukan dengan begitu saja. Penetapan Desa Adat ini harus dilakukan dengan selektif. Artinya harus ada suatu syarat-syarat tertentu yang harus dicapai untuk menetapkan suatu desa adat. Dari rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, kita dapat mengetahui bahwa syarat dan prosedur pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu harus diatur dengan undang-undang ataupun dalam pelbagai undang-undang lain yang

¹Pitana (1994), halaman 145.

terkait. Wilayah hukum adat ini tentu saja tidak sama dengan wilayah hukum pemerintah desa atau apalagi dengan pemerintah kelurahan yang terdapat di kota-kota. Wilayah hukum masyarakat hukum adat itu terdapat di daerah kota ataupun di perdesaan, sehingga wilayah keduanya tidak dapat diidentikkan secara nasional, meskipun boleh jadi ada juga desa yang sekaligus merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat di beberapa daerah di Indonesia. Desa adat mempunyai unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakan dengan kelompok sosial lain. Namun ini sangat disayangkan dalam RUU Desa versi Pemerintah tidak mengatur mengenai penetapan desa adat. Karena berbahaya sekali ketentuan tentang penetapan desa adat tidak mengatur syarat prasyaratnya, maka ini akan menimbulkan potensi banyaknya desa adat baru yang akan bermunculan. Tapi hal ini bisa diatasi dengan adanya pembahasan RUU Desa di DPR RI yang memasukan beberapa pasal untuk mengatur mengenai penataan desa adat ini. Dalam perkembangan desa dalam hubungannya dengan desa adat ini, seperti diuraikan dalam Penjelasan Umum UU Desa, dapat dikemukakan adanya beberapa variasi. Ada desa adat yang berubah menjadi lebih dari 1 (satu) desa adat. Ada 1 (satu) desa adat yang berubah menjadi desa. Ada pula lebih dari 1 (satu) desa adat menjadi 1 desa; atau 1 (satu) desa adat yang sekaligus juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/Kelurahan. Oleh karena itu, UU Desa memungkinkan terjadinya perubahan status dari desa atau kelurahan menjadi desa adat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, serta atas prakarsa masyarakat sendiri. Demikian pula, status desa adat dapat berubah menjadi desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.

2. Sejarah Pemerintahan Desa

Menilik praktek demokrasi sebagai suatu implementasi dalam sistem pemerintahan Desa tidak dapat terlepas dari aturan yang menyokong terselenggaranya pemerintahan Desa. Peraturan perundang-undangan yang berlaku di setiap zamannya memberikan gambaran praktek pemerintahan desa dari masa ke masa. Dari peraturan perundang-undangan yang berlaku inilah dapat dilihat awal mula dan bagaimana pemerintahan desa terbentuk. Sejarah pengaturan desa dimulai pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan "*Regeeringsreglement*" yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan Desa. Dalam pasal 71 (pasal 128.I.S.) menegaskan tentang kedudukan Desa, yakni: *Pertama*, bahwa Desa yang dalam peraturan itu disebut "*inlandsche gemeenten*" atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri. *Kedua*, bahwa kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.

Subtansi dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau Pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa

Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa (Suhartono, 2001: 46-47).

Berdasarkan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirilah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 N0. 83, diubah dengan *Staasblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama "*Islandsche Gemeente-Ordonnantie*". Dalam penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah Desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata. Pemberlakuan undang-undang yang berbeda pada desa-desa diluar Jawa dan Madura mengakomodir keragaman yang telah berlangsung sebelumnya termasuk juga dengan tetap mempertahankan penyebutan kebiasaan yang sudah berlangsung sebelumnya. Di Jawa dan Madura diberlakukan *inlandsche Gemeente Ordonnantie Java end Madoera*. Dari pemberlakuan undang-undang yang berbeda tersebut, kondisi obyektif desa benar-benar difasilitasi pengaturannya oleh perundang-undangan yang sesuai. Artinya karena kekhususannya desa dengan kondisi obyektif yang berbeda berhak untuk mendapatkan perlakuan atau pengaturan yang berbeda.²

² Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pemerintahan & Peradilan Di Indonesia (Asal Usul dan Perkembangannya)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994; Angger Jati Wijaya dkk (Ed.) Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

Walaupun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan Desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi Desa sekedar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum Desa sebagai pemilik harta benda (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Ketika masa pemerintahan Kolonial atau biasa disebut dengan Pemerintahan Hindia Belanda, Desa atau Pemerintahan Desa diatur dalam Pasal 118 Jo Pasal 121 I.S Undang-Undang Dasar Hindia Belanda. Dalam Pasal ini dijelaskan bahwa penduduk negeri/asli dibiarkan dibawah langsung dari kepala-kepalanya sendiri (pimpinan).

Pada masa pemerintahan kolonial ini, asal usul desa diperhatikan dan diakui sedemikian rupa sehingga tidak mengenal adanya penyeragaman istilah beserta komponen-komponen yang meliputinya. Desa/Negeri ini berasal dari serifikat dusun baik atas dasar susunan masyarakat geologis maupun territorial. Desa/Negeri adalah masyarakat hukum adat yang berfungsi sebagai kesatuan wilayah Pemerintah terdepan dalam rangka Pemerintahan Hindia Belanda dan merupakan Badan Hukum Indonesia.³

Awal kemerdekaan Negara Indonesia Pemerintahan Desa, diatur dalam UUD 1945, Pasal 18 penjelasan II yang berbunyi sebagai berikut: *“Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “Zelfbesturendelandschappen” dan “volksgemeenschappen” seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau,*

³ Sirajuddin dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sentra Press, Malang, 2016

dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa . Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak –hak asal usul daerah tersebut”

Selanjutnya aturan tentang Desa dituang dalam UU NO.19/1965 istilah yang digunakan adalah dengan menggunakan nama Desapraja, UU No.19 /1965 memberikan istilah baru dengan satu nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, padahal kesatuan masyarakat hukum di berbagai wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang beragam. UU No.19/1965 juga memberikan dasar dan isi Desapraja secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya dan berhak mengurus rumahtangganya sendiri, memilih penguasanya, dan memiliki harta benda sendiri.Undang-undang ini tidak sesuai dengan isi dan jiwa dari Pasal 18 penjelasan II dalam UUD 1945, karena dalam UU No.19/1965 ini muncul keinginan untuk menyeragamkan istilah Desa. Dalam perkembangan selanjutnya UU ini tidak dapat di laksanakan karena suatu alasan pada waktu itu.

Memasuki masa Orde Baru, pemerintahan Orde Baru mengatur Pemerintahan Desa melalui UU No 5/1979 tentang Pemerintahan Desa.Undang-undangini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa. Undang-undang ini mengatur desa dengan pemerintahannya yang berbeda denganpemerintahan Desa pada masa kolonial yang mengatur pemerintahan serta

adat-istiadat⁴. Struktur Pemerintahan Desa berdasarkan UU No. 5/1979 sebenarnya juga mengenal pembagian kekuasaan di Desa, yakni ada Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 3 menegaskan, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Meski ada pembagian kekuasaan, tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena check and balances terhadap kepala Desa. Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala Desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2). Hal ini termuat dalam tiga karakter khusus dari aturan hukum (UU No.5/1979) yang diperkenalkan oleh Orde Baru, yakni *pertama*, karakter sentralistik. Karakter ini diwujudkan dalam rumusan jabatan kepala desa, sebagai “penguasa tunggal”. Pengendalian desa dengan corak sentralistik berlanjut dengan ditetapkannya kepala desa secara *ex officio* oleh ketua umum Lembaga Ketahanan Masyarakat Des (LKMD). *Kedua*, karakter ketergantungan. Sebuah karakter yang tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat akar rumput untuk mengaktualisasikan atau mengemukakan segi-segi yang dianggap penting. Sementara pusat kekuasaan akan menempatkan segi-segi yang dianggap penting. Sementara pusat kekuasaan akan menempatkan diri bukan saja sebagai pusat dari gagasan-gagasan, aspirasi, bahkan nilai-nilai. Karakter *ketiga* adalah karakter antipartisipasi, partisipasi yang dikembangkan tidak lebih dari suatu upaya memobilisasi rakyat

⁴*Ibid*

bukan sebagai sarana untuk memberikan ruang bagi masyarakat dalam memajukan aspirasinya dan memperjuangkan kepentingan. Partisipasi yang ada adalah partisipasi semu.⁵

Selanjutnya UU No. 22/1999 mendefinisikan Desa sebagai berikut: “*Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten*”. UU No. 22/1999 adalah pelebagaan demokrasi Desa dengan lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 94 UU No. 22/1999 menegaskan: “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”. Sedangkan Pasal 104 menegaskan: Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Namun dengan berbagai alasan yang mendasar terhadap kekurangan dan segala kemungkinan yang terjadi dengan memberlakukan UU ini maka UU ini tidak dapat lagi diberlakukan dan diganti.

Selanjutnya pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-

⁵ Pratikno, “*Tragedi Politik Desa 1998-1999 Kelangkaan Kelembagaan Lokal dalam Manajemen Krisis*”, dalam Angger Jati Wijaya dkk (Ed.) Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai Desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200 – Pasal 216. Sedangkan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan di atas adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005.

Kemudian pada tahun 2014 di sahkanlah UU No. 06 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur Desa dan Desa adat terlepas dari UU Pemerintahan Daerah.

3. Pemerintah Desa

Berdasarkan rumusan UU No 06 Tahun 2014 tentang Desa Bab I pasal 1 ayat (3) maka Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Pemerintah desa adalah kepala desa beserta perangkat desa dan anggota BPD. Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau walikota melalui camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud. Dan sesuai dengan Peraturan Pemerintahan Nomor

72 Tahun 2005 Bab IV pasal 11 pemerintah desa terdiri dari Pemerintah Desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa).

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang definisi Desa yaitu 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. Pemerintahan Desa adalah penyelenggara 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. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Badan Permusyawaratan Desa adalah penyelenggara Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Sebagai perwujudan demokrasi sesuai dalam ketentuan UU No. 06 Tahun 2014 maka pemerintahan dalam tatanan pemerintah desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (pasal 1 ayat [4]) yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Rumusan yang sama juga pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan

Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa maka Badan Permusyawaratan Desa berfungsi sebagai lembaga pengatur dan pengontrol dalam penyelenggaraan pemerintah desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Dalam Pasal 2 UU No 06 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

4. Kewenangan Desa

Desa yang memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilindungi dan diberdayakan untuk menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kukuh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Dengan menetapkan pengaturan desa sebagai penjabaran dari Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tujuannya yaitu:

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Melestarikan dan memajukan adat , tradisi dan budaya masyarakat Desa;
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan asset Desa;
5. Membentuk pemerintahan Desa yang professional , sefisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. Meningkatkan pelayanan public bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Tujuan pengaturan desa ini kemudian didukung oleh asas pengaturan Desa yang dua asasnya yaitu rekognisi dan subsidiaritas menjadi dasar penetapan

kewenangan desa yang sebelumnya ditetapkan berdasarkan asas desentralisasi yaitu otonomi daerah. Asas pengaturan Desa yaitu :⁶

1. Rekognisi , yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
2. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
3. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku didalam masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
4. Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan ditingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
5. Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong menolong untuk membangun Desa;
6. Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
7. Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
8. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijami;

⁶ Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hal.213

9. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
10. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
11. Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
12. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
13. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

Berdasarkan tujuan dan asas pengaturan desa tersebut maka dalam UU No 06 Tahun 2014 tentang Desa Bab IV Pasal 18 Desa diberikan Kewenangan meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Pasal 19 menerangkan kewenangan desa meliputi : a.) Kewenangan berdasarkan hak asal usul; b.) kewenangan local berskala desa; c.) kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah Daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan d.) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan local berskala desa sebagaimana diatur dalam pasal 19 huruf a dan b

diatur dan diurus oleh desa (Pasal 20). Pelaksanaan 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 (pasal 21). Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan Masyarakat Desa (Pasal 22 ayat (1)). Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya (ayat (2)).

Kewenangan Desa adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 huruf a UU Desa meliputi: a.) pengaturan dan pelaksanaan 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 ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan g.) pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi social 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 UU Desa 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 UU Desa diurus oleh Desa Adat. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa Adat meliputi penyelenggaraan pemerintahan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, Pelaksanaan pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat. Penugasan sebagaimana dimaksud disertai dengan biaya.

Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh APB Desa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh APB Desa, Juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/ kota. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah didanai oleh APBD.

B. Demokrasi

1. Sejarah Demokrasi

Demokrasi secara bahasa dipisahkan menjadi dua kata yaitu demos yang artinya rakyat dan kratos yang artinya kekuasaan/pemerintah dari satuan kata demokratia. Kata ini diambil dari bahasa Yunani merujuk pada sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke 5 dan ke 4 Sebelum Masehi di kota Yunani kuno. Pengertian demokrasi dalam tinjauan bahasa (*etimology*) baik asal kata maupun

asal bahasanya adalah gabungan dari dua kata dalam bahasa Yunani , yaitu “*Demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu wilayah, dan “*Cratein*” atau “*Cratos*” yang berarti pemerintah atau pemerintahan/otoriter, sehingga demokrasi sederhananya mengandung arti pemerintah rakyat atau ledaulatan/otoritas rakyat.⁷ Dari arti kata secara bahasa ini dapat disimpulkan bahwa dalam suatu sistem kenegaraan ataupun kelompok setiap keputusan yang diambil akan dikembalikan kepada rakyat atau dengan kata lain rakyat memiliki pengaruh yang paling kuat dalam suatu pemerintahan maupun institusi bersistem demokrasi.

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di Negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak u/ membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan.⁸ Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400).

⁷ Ruslan Abdulgani, loc.cit.

⁸ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, halaman 260-261

Dilihat dari sudut perkembangannya demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu magna Charta Piagam Besar 1215.⁹

Saat ini praktek kehidupan demokratis telah banyak terjadi dinegara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia. Telah menjadi suatu kenyataan, ketika elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk Negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia.¹⁰

Sesungguhnya demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan Negara, tetapi dalam kurun waktu enam puluh tahun bangsa Indonesia merdeka, praktek kehidupan demokrasi masih menjadi pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan format sistem politik ideal yang sesuai dengan demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.¹¹

2. Prinsip Demokrasi

Prinsip-prinsip demokrasi yang berlaku universal (menyeluruh) yaitu: a). Keterlibatan warga Negara dalam pembuatan keputusan politik (keterlibatan warga Negara dalam pemerintahan, terutama ditujukan kepada para pemimpin politik. Serta menyampaikan kritik, usul atau memperjuangkan kepentingan melalui saluran-

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, Jakarta, 1991, halaman 54.

¹⁰ Maswadi Rauf, "*Musyawaharah Untuk Mufakat; Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik Dalam Pembangunan Politik Indonesia*", Makalah AIPI, Bandung, 18-19 Oktober 1990, halaman I

¹¹ Ni'Matul Huda, op.cit, halaman .270

saluran lain yang demokratis sesuai dengan undang-undang); b).Tingkat persamaan (kesetaraan) tertentu diantara warga Negara (persamaan politik, hukum, kesempatan, ekonomi, social dan hak) c); Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh para warga Negara (memperjuangkan kepentingan dan kehendak serta melakukan kontrol terhadap penyelenggara Negara); d).Penghormatan terhadap supermasi hukum. (penghormatan hukum baik oleh pihak penguasa maupun rakyat sehingga tercapainya hukum yang adil); e). Dalam islam, pijakan tentang prinsip utama demokrasi adalah musyawarah untuk mufakat dalam menyelesaikan semua persoalan kemasyarakatan.

3. Ciri-Ciri Demokrasi

Henry .B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi defenisi demokrasi sebagai sitem politik sebagai berikut.

” Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic alections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).¹²

¹² Hendry.B,Mayo, *An Introducion to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960, Hlm 70

Selanjutnya **Henry .B. Mayo** mencatat setidaknya ada delapan ciri utama yang harus diperhatikan untuk menilai apakah suatu masyarakat bersifat demokratis atau tidak, yaitu; (1) adanya penyelesaian perselisihan dengan damai dan sukarela; (2) adanya jaminan bagi terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; (3) adanya pergantian penguasa yang berlangsung secara teratur; (4) adanya pembatasan atas pemakaian kekerasan (paksaan) cara minimum; (5) adanya pengakuan dan penghormatan atas keanekaragaman; (6) adanya jaminan penegakan keadilan; (7) adanya upaya memajukan ilmu pengetahuan; (8) adanya pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.¹³

Lebih lanjut dalam memahami ciri-ciri demokrasi, **Henry .B. Mayo** menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:¹⁴

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku;

¹³ Nadrilun, *Mengenal Lebih Dekat Demokrasi di Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta Timur, 2012, Hlm 67

¹⁴ Hendry.B.Mayo, *An Introduction*”, op.cit, halaman. 218-243

6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:¹⁵

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;'
4. Pers dan media masa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Selanjutnya menurut **Henry .B. Mayo**ciri-ciri suatu demokrasi yang diberlakukan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Pemerintahan berdasarkan kehendak dan kepentingan rakyat banyak.
2. Ciri Konstitusional, yaitu hal yang berkaitan dengan kepentingan, kehendak, ataupun kekuasaan rakyat dituliskan dalam konstitusi dan undang-undang negara tersebut.
3. Ciri Perwakilan, yaitu dalam mengatur negaranya, kedaulatan rakyat diwakilkan oleh beberapa orang yang telah dipilih oleh rakyat itu sendiri.

¹⁵ Ni'Matul Huda,op.cit, halaman . 267

4. Ciri Pemilihan Umum, yaitu suatu kegiatan politik yang dilakukan untuk memilih pihak dalam pemerintahan.
5. Ciri Kepartaian, yaitu partai menjadi sarana/media untuk menjadi bagian dalam pelaksanaan sistem demokrasi.
6. Ciri Kekuasaan, adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan.
7. Ciri Tanggung Jawab, adanya tanggung jawab dari pihak yang telah terpilih untuk ikut dalam pelaksanaan suatu sistem demokrasi.¹⁶

4. Macam-macam Demokrasi

Menurut cara penyaluran kehendak rakyat ada dua macam demokrasi yaitu:

Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*) adalah demokrasi yang secara langsung melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan suatu negara. Pada demokrasi langsung, rakyat berpartisipasi dalam pemilihan umum dan menyampaikan kehendaknya secara langsung. **Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)** adalah demokrasi yang melibatkan seluruh rakyat dalam pengambilan suatu keputusan negara secara tidak langsung, artinya rakyat mengirimkan wakil yang telah dipercaya untuk menyampaikan kehendak mereka. Jadi disini wakil rakyat yang terlibat secara langsung menjadi perantara seluruh rakyat.¹⁷

Diantara sekian banyak aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi ada dua macam kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstutional dan satu

¹⁶Hendry.B.Mayo, loc.cit.

¹⁷Miriam Budiardjo, op.cit, Hlm 127

kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental diantara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya yaitu Negara hukum (*rechstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machstaat*) dan yang bersifat totaliter.¹⁸

Cirri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang, terhadap warga negaranya. Kekuasaan Negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintah dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.¹⁹

Ditilik berdasarkan perkembangan demokrasi di Indonesia, maka sejarah membagi demokrasi di Indonesia dalam empat masa yaitu:

- a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer.

¹⁸Ni' Matul Huda, op.cit. halaman 264-265

¹⁹ Miriam Budiardjo, op.cit, hlm.52

- b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
- c. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial. Landasan formal dari periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta ketetapan-ketetapan MPRS. Pada masa Republik Indonesia III atau zaman demokrasi pancasila ini (yang juga disebut sebagai Orde Baru yang menggantikan Orde Lama) menunjukkan peranan presiden yang semakin besar.²⁰

Pancasila Sebagai Ideologi negara adalah pedoman hidup dalam penyelenggaraan negara. Hakikat ideologi negara adalah : nilai – nilai dasar yang disepakati oleh mayoritas warga negara dan yang ingin diwujudkan dalam kehidupan bernegara.

Pancasila merupakan ideologi negara, karena di dalamnya terdapat nilai – nilai dasar yang disepakati oleh mayoritas warga negara Indonesia dan ingin diwujudkan dalam kehidupan bernegara. Kesepakatan itu terjadi pada masa awal berdirinya negara Indonesia, yaitu dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.

Makna Pancasila sebagai ideologi negara adalah Pancasila mampu memberikan arah, wawasan, asas dan pedoman dalam seluruh bidang kehidupan negara. Ada 4 fungsi Pancasila sebagai ideologi, yaitu :

²⁰ Miriam Budiardjo, op.cit, hlm.127

1. Mempersatukan bangsa, memelihara, dan mengukuhkan persatuan dan kesatuan
2. Membimbing dan mengarahkan bangsa menuju tujuannya
3. Memberikan tekad untuk memelihara dan mengembangkan identitas bangsa.
4. Menyoroti kenyataan yang ada dan kritis terhadap upaya perwujudan cita – cita yang terkandung dalam Pancasila.

Dengan kata lain, sebagai ideologi negara, Pancasila berfungsi sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia dalam menjaga keutuhan negara dan memperbaiki kehidupan bangsa Indonesia.

Demokrasi Pancasila yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan oleh filosofi bangsa ini yaitu Pancasila khususnya pada sila keempat yang berbunyi “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan rakyat Indonesia”. Sila keempat ini mengisyaratkan permusyawaratan/perwakilan bukan permusyawaratan/voting”, sila keempat mengisyaratkan “dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan” bukan dipimpin oleh “kekuatan dan pemaksaan suara terbanyak”.²¹

Nilai yang terkandung dalam sila keempat yang merupakan dasar dari Demokrasi Pancasila adalah sebagai berikut:

1. Nilai demokrasi Pancasila
2. Nilai kedaulatan rakyat

²¹ Suparman, *Pancasila*, Balai Pustaka, 2012, Jakarta, Hlm 71

3. Nilai kepribadian dan kebebasan yang bertanggung jawab
 4. Nilai kekeluargaan dalam kepribadian
 5. Nilai keserasian, keselarasan dan kesinambungan
 6. Nilai permusyawaratan dan pemufakatan
 7. Nilai Hikmah kebijaksanaan, kejujuran dan iktikad baik
 8. Nilai hak-hak asasi dan hak-hak demokrasi perorangan²²
- d. Masa Republik Indonesia IV (1998-Sekarang), yaitu masa reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koresi terhadap praktik-praktik polotik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

C. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

1. Sejarah

Kesatuan masyarakat hukum adat menurut UU No 32 Tahun 2007 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan hidup BAB I pasal 1 butir 31 adalah : “Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum”.

Ter Haar membuat pemahaman yang lebih mendalam tentang konsep masyarakat hukum adat dari gurunya Cornelius Van Vollenhoven yang telah pertama kali mengemukakan konsep masyarakat hukum adat. Dalam sejarah Indonesia bukti eksistensi hukum adat telah ada sejak lama dapat kita lihat dalam penemuan benda-

²²*Ibid*, Hlm 72

benda bersejarah seperti kitab-kitab yang mengatur tentang kehidupan masyarakat Indonesia yang masih dalam bentuk kerajaan-kerajaan antara lain Kitab Gajah Mada yang dibuat oleh Patih Majapahit, yakni Mahapatih Gajah Mada pada tahun 1331 sampai tahun 1364, bahkan jauh sebelum itu telah ada Kitab Civacasana yang telah ada sejak jaman Raja Dharmawangsa (Kerajaan Hindu) pada tahun 1000. Dalam sejarah hukum adat Kitab-kitab ini adalah kitab yang mengatur kehidupan dalam lingkungan istana. Hal ini menunjukkan bahwa hukum adat di Indonesia telah ada sejak lama.

Pada dasarnya masyarakat hukum adat lahir dari interaksi sosial antar pribadi-pribadi, kadang-kadang disebut juga sebagai hubungan interpersonal. Intinya adalah adanya hubungan antara manusia dengan manusia, yang didasarkan pada kebutuhan-kebutuhan tertentu. Kebutuhan interpersonal, yakni kebutuhan untuk mengadakan hubungan dengan orang lain, yang apabila tidak terlaksana akan menghasilkan gangguan atau keadaan yang tidak menyenangkan bagi pribadi yang bersangkutan.²³ Interaksi antar pribadi ini yang kemudian menghadirkan hak dan kewajiban yang sama dalam masyarakat dan melahirkan sistem nilai dan norma sebagai pengendali kehidupan sosial (hukum) dalam masyarakat yang tiap-tiap daerahnya berbeda sesuai dengan pranata sosial atau dalam hal ini adat istiadatnya.

Menurut Soepomo setiap masyarakat hukum adat tersebut jika ditelaah maka masing-masing mempunyai dasar dan bentuknya. Masyarakat di Indonesia dapat dibagi atas dua golongan menurut dasar susunannya, yaitu berdasarkan pertalian suatu

²³ Soerjono Soekanto, op.cit. Hlm. 63

keturunan atau hubungan darah (genealogis) dan yang berdasar lingkungan daerah atau kawasan tempat tinggal yang sama (territorial). Kemudian ditambah lagi dengan susunan yang didasarkan pada kedua dasar tersebut yaitu berdasarkan pertalian suatu keturunan atau hubungan darah yang mendiami suatu daerah atau kawasan tempat tinggal yang sama (genealogi-territorial).²⁴

Sejarah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Maluku terbagi dalam beberapa zaman yang masing-masing zamannya mengisahkan tentang perkembangan masyarakat hukum adat di Maluku dari yang paling sederhana sampai masyarakat yang berkembang dalam hukum dan kebudayaannya. Kesatuan masyarakat hukum adat di Maluku sejarahnya dimulai sejak zaman kuno berkisar antara tahun 1-1500 Masehi. Penduduk Maluku ketika itu masih berdiam di daerah pedalaman dan di gunung-gunung. Mereka memilih tempat-tempat kediaman tersebut dikarenakan sering terjadi perang antar suku. Penduduk hidup berkelompok membentuk masyarakat hukum yang susunannya menurut garis turunan ayah. Kemudian kelompok social itu makin maju. Mereka membentuk *negeri* atau kampung.

Di Maluku Utara sebelum terbentuk kerajaan-kerajaan pada abad ke-15, masyarakat sudah mengenal dan membentuk kelompok-kelompok sosial. Di pulau Tidore kesatuan masyarakat terkecil disebut *soa*. Mereka mendiami satu wilayah yang dinamakan *dukuh*. Pemimpin *soa* dipanggil *fomanyira*, yang artinya orang tertua. Beberapa *soa* membentuk persekutuan yang lebih besar lagi yang disebut *boldan*. Boldan dikepalai oleh *kolano*. Keadaan yang sama juga terjadi di Ternate dan

²⁴*Ibid.*.Hlm. 95

Bacan. Di Bacan kolano disebut *jou*. Jadi, boldan bentuk awal dari bentuk politik yang nantinya berkembang menjadi kerajaan-kerajaan kecil di Maluku Utara. Sebagian dari boldan juga nantinya diganti dengan *sultan*. Di Maluku Tengah terdapat *republik-republik desa*. Mula-mula terjadinya republic desa ini berasal dari kehidupan gua yang rakyatnya ketika itu hidup di pedalaman dan di tempat-tempat yang tinggi, di bukit dan pegunungan. Lama-lama penduduk makin bertambah dan terbentuklah perkampungan yang terdiri dari *mata rumah* yang dalam istilah daerah dinamakan *rumahtau* atau *lumatau*.

Di Maluku Tenggara pada mulanya terdapat persekutuan masyarakat yang sama. Mereka memberlakukan *hukum bapak* karena setiap orang merasa berasal dari satu clan. Penduduk pulau ini sebagian merupakan penduduk asli sebagiannya lagi adalah pendatang.

Di Kepulauan Seram, Ambon, dan Lease, rumahtau merupakan susunan masyarakat adat. Setiap rumahtau dikepalai seorang *orang tua*. Beberapa rumahtau bergabung membentuk *soa* atau kampung kecil. Beberapa *soa* yang berdekatan membentuk sebuah *hena* atau *aman*, yang kemudian dikenal dengan *negeri lama*. Hena atau aman berkembang membentuk lagi perserikatan yang lebih besar yang dinamakan *uli*. Sejak dulu terkenal dua uli yaitu *uli siwa* dan *uli lima*. Uli lima artinya persekutuan lima negeri, sedangkan *uli siwa* artinya persekutuan Sembilan negeri. Dalam bentuk pemerintahan yang ada kekuasaan tertinggi ada di tangan raja. Memasuki zaman baru kerajaan-kerajaan yang ada di daerah Maluku, Maluku Utara, Maluku Tengah dan Maluku tenggara memasuki masa mempertahankan eksistensi

dan membuat pembuktian akan kekuatan dan kebesaran masing-masing kerajaan sehingga terjadilah peperangan antar kerajaan yang membuat masyarakat dalam kerajaan semakin maju kebudayaannya dalam hal perdagangan dan pelayaran. Aliran-aliran kepercayaan mendapat tantangan dari mulai masuknya ajaran-ajaran Agama antara lain Islam dan Kristen. Memasuki zaman penjajahan masyarakat yang kuat akan tatanan adatnya dan pemimpin-pemimpin yang mengepalai daerah berdasarkan tingkatannya mulai berstatus dalam taktik perang secara tradisional yang mereka kenal dengan tetap mempertahankan tatanan tugas tiap-tiap mata rumah semuanya untuk mengusir penjajah dari negeri adat mereka²⁵. Tatanan adat yang khas ini tetap menjadi kebanggaan yang dipertahankan keasliannya sampai saat ini.

Pemerintah Hindia Belanda yang berkuasa di Indonesia pada masa lampau juga telah membuat peraturan dengan tujuan membiarkan tatanan masyarakat hukum adat di Indonesia tetap sebagaimana adanya tanpa merubah sistem pemerintahan maupun strukturnya maupun isi dari hukum yang mengatur pranata kehidupan masyarakat hukum adat saat itu. Terdapat dua undang-undang yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda pada saat itu untuk mengatur masyarakat hukum adat di Indonesia, yaitu :*Inlands Gemente Ordonantie* (IGO) Stb.1938 Nomor 681, yaitu mengatur mengenai desa untuk Jawa dan Madura; dan *Inlands Gemente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) Stb.1938 Nomor 490 jo. Stb.1938 Nomor 681, tentang pemerintahan desa untuk luar Jawa dan Madura.²⁶

²⁵ Tim Bakti Guru, op.cit, Hlm.4-54

²⁶ Hendra Nurtjahjo, *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat*, Salemba Humanika, Jakarta, Halaman 105

2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Ambon

Manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat hidup tanpa bantuan orang lain. Manusia memerlukan orang lain untuk melangsungkan hidupnya. Karena sifat saling membutuhkan inilah manusia kemudian hidup berkelompok dan membuat suatu persekutuan. Manusia membentuk kelompok-kelompok atau klan-klan yang mereka dasarkan kepada kepercayaan bahwa mereka berasal dari satu garis keturunan darah yang sama atau genealogis dan adapula yang berdasarkan bahwa mereka hidup dalam satu kawasan atau daerah yang sama atau territorial. Yang paling mendasar pada umumnya adalah masyarakat di Maluku percaya bahwa mereka pada awalnya hidup berkelompok karena percaya bahwa mereka berasal dari satu garis keturunan sedarah yang tinggal dan menetap pada satu wilayah atau daerah yang sama (genealogis-territorial).

Pengelompokan menurut dasar keturunan sedarah terbagi lagi menjadi dua yaitu menurut garis keturunan matrilineal yaitu menurut garis keturunan ibu dan patrilineal yaitu menurut garis keturunan bapak. Susunan masyarakat dimulai dari yang paling kecil terdiri dari paling sedikitnya dua orang yaitu keluarga. Kemudian berkembang menjadi rumahtau. Setiap rumahtau dikepalai oleh seorang *orang tua*. Kemudian beberapa rumahtau bergabung membentuk *soa* atau *uku* atau kampung kecil. Beberapa *soa* yang berdekatan yang berdekatan membentuk sebuah *hena* atau *aman* atau *negeri* yang kemudian dikenal dengan *negeri lama*. Hena atau aman atau

negeri berkembang lagi membentuk sebuah perserikatan yang lebih besar yang disebut *uli*.²⁷

Kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai bentuk pemerintahan yang terstruktur juga mempunyai sistem pemerintahan. Dalam bentuk pemerintahan yang ada sekarang ini ternyata kekuasaan tertinggi ada ditangan raja. Raja dibantu oleh *raja patih*, kemudian *orang kaya*, sesudah itu *kepala soa*, dan *saniri*. Mula-mula setiap rumahtau mengurus hidupnya sendiri-sendiri. Lama kelamaan terasa keperluan seorang pemimpin untuk mengatasi berbagai gangguan keamanan. Pemimpin itu disebut *kapitan* dan wakilnya disebut *malessy*. Selain dari pemimpin mereka membutuhkan pendeta adat yang dinamakan *mauweng* dan pembantu mauweng disebut *maatoke*. Mereka ini pekerjaannya memimpin urusan dengan upacara adat. *Tuan tanah* adalah sebutan bagi orang pertama yang datang membangun desa. Tuan tanah atau juga disebut *tuan negeri/tuan adat*, dianggap sebagai pemilik tanah dan kampungnya. Biasanya tokoh ini sekaligus diangkat sebagai *latu kewano* atau *kepala kewang*. Kewang adalah jabatan yang dalam pengaturan ekonomi desa seperti menentukan batas tanah, mengawasi hasil hutan dan laut atau berbagai gangguan dari orang asing.²⁸

Kepala rumahtau yang kemudian menjadi kapitan disebut *tamaela umi haha*, yang artinya pemimpin yang utama. Masih ada tiga badan yang bekerja membantu raja, yaitu :*Badan Saniri Raja-Patti*, badan ini tugasnya melaksanakan tugas sehari-

²⁷ Tim Bakti Guru, op.cit., Hlm. 6

²⁸ *Ibid.*, Hlm. 8

hari. Keanggotaannya terdiri dari raja, kepala soa, kepala kewang, dan marinyo; *Badan Saniri Lengkap*, badan ini membantu dan mempelajari jalannya roda pemerintahan dan mengontrolnya. Badan ini beranggotakan semua anggota Badan saniri Raja-Patti, kapitan, mauweng, dan tuang tanah; *Badan Saniri Besar*, badan ini bersidang setahun sekali. Tugasnya hampir mirip dengan tugas MPR. Dalam keadaan darurat badan ini dapat saja bersidang. Misalnya ada sengketa tanah atau ada hal-hal lainnya yang mengancam negeri. Badan ini beranggotakan Badan Saniri Raja-patti, Badan Saniri Lengkap, Kepala Keluarga, dan semua laki-laki yang sudah dewasa.²⁹

Mata pencaharian masyarakat pada saat itu masih banyak bergantung pada pemberian alam sebagai anugerah Tuhan. Mereka memenuhi kebutuhan hidupnya dengan berburu, melaut dan mengolah hasil hutan. Itulah sebabnya masyarakat pada saat itu telah mengenal tata tertib perekonomian. Adanya lembaga kewano yang mengatur berbagai aturan tentang pencurian hasil hutan, dan perikanan, serta batas-batas hutan yang menjadi miliknya, menjadi bukti dari adanya tata tertib bermasyarakat. Lembaga ini diketuai oleh *latu kewang* yang mengatur para pengawas yang disebut *kewang*. Mengambil hasil hutan dan laut tidak boleh semena-mena. Semua ada waktunya, semua ada aturan atau larangan yang disebut *sasi*. Setia pelanggaran akan mendapat hukuman yang amat erat yaitu hukuman adat.³⁰

Hubungan antar satu dengan yang lain sudah diatur dalam adat. Pada umumnya yang menjadi dasar adalah *rumah tau* atau *soa* untuk mengatur ketertiban

²⁹*Ibid.*. Hlm. 10

³⁰*Ibid.*. Hlm 10-11

dan kesejahteraan masyarakat memilih pemimpin. Pemimpin itu kemudian dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh beberapa orang menurut ketentuan adat dan lembaga saat itu. Didalam masyarakat tidak dikenal milik perseorangan. Mereka mengutamakan kepentingan keluarga, adat sangat dihormati untuk kepentingan bersama. Dewan adat yang melakukan pengawasan disebut *saniri negeri*. Kepemimpinan dalam adat dilakukan secara turun temurun. Hal ini untuk menghormati hak ketuanya yang telah ditentukan oleh datuk-datuk. Pelanggaran terhadap keputusan adat akan mendapat hukuman dari datuk-datuk mereka.³¹

³¹*Ibid.*. Hlm. 12