

KEBIJAKAN SINOPTIK PENERAPAN HUKUM ADAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

Sutrisno Purwohadi Mulyono
Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang
E-mail: sutrisnophm@yahoo.com

Abstract

Article 18B (2) of the Constitution 1945 normatively recognizes and respects the unities of society with customary law with its traditional rights. However, in the context of emerging empirical question which is based on a number of issues regarding the presence or absence of the role of customary law in the administration of the village administration. This article aims to identify and analyze the existence of the application of customary law through synoptic policy in the administration of the village administration as an effort to strengthen participatory democracy. Approach selected was socio-legal research with qualitative data analysis (qualitative research) that is descriptive. Techniques in collecting the data are interview, documentation and observation. The study concludes that the involvement of customary law, citizens feel partially responsible for the implementation of village governance system. But along with the development policy of national law customary law sometimes neglected. Recommendations of this study can be used as a basis for developing policies synoptic application of customary law in the administration of the village administration.

Keywords: Synoptic Policy, Village Government.

Abstrak

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 secara normatif mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Namun dalam konteks empiris muncul sejumlah pertanyaan yang bersumber pada permasalahan perihal ada tidaknya peran hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut. Artikel ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis eksistensi penerapan hukum adat melalui kebijakan sinoptik dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai upaya memperkuat demokrasi partisipatoris. Pendekatan socio-legal research dipilih dalam penelitian kebijakan hukum ini menggunakan analisis data kualitatif (qualitative research) yang bersifat deskriptif. Teknik pengumpulan data dengan metode wawancara, dokumentasi dan observasi. Hasil penelitian menyimpulkan, dengan berperannya hukum adat, warga masyarakat merasa ikut bertanggungjawab terhadap terselenggaranya sistem pemerintahan Desa. Namun seiring dengan kebijakan pembangunan hukum nasional terkadang hukum adat terabaikan. Rekomendasi penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar membangun kebijakan sinoptik penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kata Kunci : Kebijakan Sinoptik, Pemerintahan Desa.

A. Pendahuluan

Perhatian hukum Indonesia terhadap eksistensi hukum adat, terlihat dari kaidah-kaidah yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai hukum dasar UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) dengan tegas mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa serta mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus, negara juga mengakui dan menghormati hukum adat yang berlaku dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Walaupun pengakuan tersebut haruslah sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat merupakan gabungan

antara genealogis dan territorial. *Gemeinschaft* bersifat *community* (paguyuban) dengan ciri terikat secara emosional, memiliki tradisi, luas, ada sebelum negara serta bersifat *bottom up*. Hal ini berbeda dengan bentuk *Gessellschaft* yang bersifat *society* (patembayan) dengan ciri terikat secara rasional, otonomi berian, terbatas, ada setelah negara, serta bersifat *top down*. Oleh karena desa dalam kasus Indonesia bersifat *community*, maka idealnya pendekatannya pun bersifat *self governing community*, bukan didominasi oleh negara maupun daerah sebagaimana pendekatan *local state government* dan *local self government*. Dalam UU No. 6/2014 Tentang Desa tampak pengaturannya dilakukan secara terintegrasi, sekalipun *self governing community* menjadi pijakan utama. Namun dalam konteks empiris, muncul sejumlah pertanyaan yang bersumber pada permasalahan perihal ada tidaknya peran hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut, antara lain berkenaan dengan bagaimana kebijakan pemerintah desa terhadap penerapan hukum adat. Tentunya, peran hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa berkaitan erat dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Solichin Abdul Wahab (2004: 23) menjelaskan, ada tiga kelemahan berkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa kita, yaitu: *elitisme*, distorsi implementasi, serta keseluruhan prosesnya cenderung bersifat instan. Sehingga dikesankan oleh masyarakat terhadap seringnya perubahan kebijakan itu sebagai proses yang involutif semata. Salah satu penyebab terhadap hal tersebut adalah adanya kerapuhan dalam dasar-dasar ideologisnya. Bahkan landasan ideologis yang dipakai cenderung berganti-ganti dan tidak jelas. Akibatnya kebijakan yang diambil menjadi kehilangan 'daya greget' dan konsistensinya. Pilihan ideologi menuju kebijakan yang mendorong tumbuhnya sikap kritis-partisipatoris menjadi sangat penting.

Penjelasan Solichin Abdul Wahab tersebut, mengisyaratkan bahwa antara kebijakan dengan demokrasi partisipatoris berhubungan sangat erat. Salah satu teori kebijakan yang dapat membangun demokrasi partisipatoris adalah teori kebijakan sinoptik (*The Synoptic Policy-phases Theory*), suatu teori yang mengharuskan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan. Artinya, suatu kebijakan harus dibentuk oleh lembaga yang akuntabel, dan diharapkan melalui proses yang terbuka dan bertanggungjawab agar tercapai ketepatan (*enforceability*), keseimbangan (*adequacy*), dan keterlaksanaan (*implementability*)

dari suatu aturan (Yuliandri, 2007: 187). Adapun yang dimaksud dengan kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku konsisten dan berulang, baik oleh pembuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya. (Charles O Jones, 1970: 7).

Teori kebijakan sinoptik (*The Synoptic Policy-phases Theory*) memberi arahan bahwa dalam penyusunan kebijakan harus mengimplementasikan metode berfikir sistemik. Di mana, aspek-aspek yang bisa ditangani dan diselesaikan oleh lembaga lokal hendaknya diserahkan kepada kreatifitas lokal, sedangkan hal-hal yang mestinya ditangani pemerintah pusat supaya diupayakan pusat. Terhadap keseluruhan upaya tersebut dilakukan dalam kerangka sistem. (William F. O'Neil, 2001: 24). Aspek-aspek lokal yang dapat ditangani oleh lembaga lokal tersebut berkaitan juga dengan masalah-masalah hukum adat yang hidup dan berlaku dalam lingkup desa.

Hukum adat merupakan bagian dari materi kelembagaan (*institution*), karena itu untuk meneliti lebih jauh perihal eksistensi hukum adat dalam sistem pemerintahan desa perlu dipahami terlebih dahulu perihal kelembagaannya (Wijaya, HAW, 2005: 31). Adapun Scezepanski Kallie (2002: 114) menyatakan, kelembagaan adalah regulasi atas tingkah laku manusia yang disepakati oleh semua anggota masyarakat dan merupakan peñata interaksi dalam situasi yang berulang. Berdasarkan bentuknya, Nuring (2013: 56) menyebutkan bahwa kelembagaan dibagi menjadi dua, yaitu kelembagaan informal dan kelembagaan formal.

Dorongan utama peneliti untuk mengetahui dan memahami eksistensi hukum adat dalam pemerintahan Desa timbul sebagai wujud adanya keinginan untuk menempatkan tatanan hukum adat dalam perkembangan hukum modern. Pemikiran tersebut sejalan dengan paradigma *civil society* yang dalam hal hukum dan pemerintahan mengutamakan asas demokrasi, hak asasi manusia, dan tidak adanya diskriminasi, serta memperhatikan kearifan lokal (*local genius*).

Dalam konteks implementatif data awal menunjukkan, bahwa di daerah-daerah ada hubungan yang khas antara penerapan hukum adat dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan adanya berbagai variasi penerapan hukum adat dalam sistem pemerintahan, muncul dualisme kepemimpinan lokal yang pada gilirannya dapat berakibat tidak efektifnya pemerintahan desa, tentu hal ini menjadi bahan pemikiran untuk sistem pemerintahan desa ke depan (Ari Dwipayana, 2007: 3).

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimanakah kebijakan sinoptik penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa?; dan (2) Apa sajakah dampak dan hambatan kebijakan sinoptik penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa? Adapun tujuan penelitian ini adalah: (1) Untuk mengetahui kebijakan sinoptik penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; dan (2) Untuk menemukan dampak dan hambatan kebijakan sinoptik penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Hasil penelitian diharapkan berguna untuk menyusun disain regulasi dan draft kebijakan sinoptik.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian kebijakan (*policy research*) ini menggunakan pendekatan *socio-legal research* dengan metode deskriptif kualitatif. Tipe penelitian yuridis-empiris diperlukan karena objek utamanya adalah norma atau kaidah, tapi juga meneliti aspek empiriknya. Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, yaitu untuk menjelaskan seoptimal mungkin perihal eksistensi hukum adat dalam sistem pemerintahan desa. (Lexy J. Moleong, 2006: 17).

Lokasi penelitian adalah desa-desa di provinsi Jawa Tengah. Objek penelitian ditentukan berdasarkan metode *purposive sampling* dan *stratified sampling* dengan mendasarkan pada klasifikasi desa, yaitu desa swasembada (Desa Bergaskidul Kecamatan Bergas Kabupaten Semarang), desa swakarya (Desa Sumber Kecamatan Dukun Kabupaten Magelang) dan desa swadaya (Desa Sumber Kecamatan Kradenan Kabupaten Blora).

Jenis data meliputi data primer dan data sekunder. Penelitian segi normatif menggunakan data sekunder berupa bahan-bahan kepustakaan yang meliputi bahan-bahan hukum, yang diperoleh melalui studi dokumen (studi kepustakaan). Adapun penelitian segi empirik menggunakan data primer berupa data hasil wawancara dengan para informan/narasumber maupun hasil observasi. Setelah data terkumpul, kemudian diverifikasi, divalidasi, diklasifikasikan, dan diolah menggunakan metode analisis kualitatif. Selanjutnya, hasil analisis disajikan secara deskriptif untuk menjawab pokok permasalahan perihal eksistensi hukum adat dalam sistem pemerintahan desa.

C. Hasil Dan Pembahasan

1. Kebijakan Sinoptik Penerapan Hukum Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

UUD NRI 1945 telah menegaskan keberadaan MHA (Masyarakat Hukum Adat) dalam Pasal 18 B ayat (2) pada bab tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 28 I ayat (3) pada bab tentang Hak Asasi Manusia, sebagai berikut:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Keratuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang” (Pasal 18 B ayat (2)).

“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban” (Pasal 28 I ayat (3)).

Ketentuan konstitusional tersebut di atas merupakan *‘imperative constitutional’* agar hukum adat dan lembaga-lembaga adat yang diakui keberadaannya dan digunakan dalam kehidupan oleh masyarakat luas dan yang tumbuh berkembang di daerah-daerah, berkualifikasi sebagai nilai-nilai dan ciri-ciri budaya serta kepribadian bangsa, perlu diberdayakan, dibina dan dilestarikan. Hal ini dilakukan agar hukum adat tidak hilang karena desakan hukum modern (Soerjono Soekanto. 2010: 71).

Eksistensi hukum adat secara historis sangat kuat di Jawa, terutama karena masyarakat Jawa cenderung sangat patuh pada aturan adat dan takut pada sanksi adat, bahkan melebihi rasa takut terhadap sanksi hukum negara. Karena itu, *living law* dan *living etik* menjadikan dorongan berlakunya aturan hukum di Jawa. Ter Haar menyatakan bahwa sanksi dalam hukum adat tidak hanya sanksi yang dijatuhkan oleh aparat hukum formal seperti penguasa legislatif dan eksekutif, tetapi juga oleh fungsionaris hukum yang lain seperti kepala adat, rapat desa, wali tanah, petugas-petugas dalam lapangan agama dan petugas lainnya. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Ter Haar menyampaikan teori keputusan atau *besslissing theory*, yang pada intinya menyatakan bahwa adat istiadat telah berubah menjadi hukum adat, serentak setelah penguasa menjatuhkan hukuman terhadap si pelanggar adat istiadat itu (Surojo Wignjodipuro, 1973: 5-6). Lalu apakah keadaan seperti ini berlaku sama untuk seluruh daerah di wilayah Indonesia, bisa ya dan bisa juga tidak, tergantung pada tingkat penghargaan warga masyarakat

terhadap aturan hukum adat dan kearifan lokalnya. Keyakinan sosiologis bahwa *law is society*, mempreskripsikan bahwa selama hukum tersebut masih tetap paralel secara substantif dengan apa yang berlaku dalam masyarakat selama itu pulalah tidak akan ada masalah dengan berlakunya hukum dalam masyarakat. Jadi, hukum itu akan eksis dilaksanakan oleh masyarakat apabila hukum tersebut sesuai dengan harapan, struktur sosial dan budaya masyarakat (Satjipto Rahadjo, 2009: 74).

Preposisi tersebut diajukan berdasarkan analisis Robert B. Seidman tentang "*the law of non transferability of law*", yakni sebuah dalil yang menyatakan bahwa hukum suatu bangsa tidak dapat begitu saja bisa dialihkan kepada bangsa lain dalam sebuah negara sekalipun. Hal ini disebabkan karena struktur sosial, budaya tempat persemaian hukum itu tidaklah sama. Hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai yang berlaku dalam masyarakat bahkan dapat dikatakan hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai (*values*) yang berlaku dalam masyarakat (*the living law*). Daya laku norma hukum akan dipengaruhi nilai ('proses') yang dianut dari setiap komunitas, sebagaimana dikemukakan oleh Karl Von Savigni ketika hukum diartikan sebagai perkembangan jiwa masyarakat (*volkgeist*). Hukum tidak saja dibaca dalam bingkai teks aturan (*law in books*) tetapi ada banyak hukum yang lebih cepat berkembang di masyarakat, atau disebut perilaku hukum (*behaviour*) (John Griffiths, 1986: 2-3).

Sehubungan dengan hal tersebut, c. Van Vollenhoven menyebut bahwa wilayah yang dikenal sebagai Indonesia sekarang ini dapat dibagi menjadi 23 (dua puluh tiga) lingkungan atau lingkaran hukum adat (*Adatrechtkringen*). Jawa merupakan salah satu dari lingkungan hukum adat tersebut. Hukum adat di tiap daerah berbeda-beda, dikarenakan adanya beberapa faktor yang berpengaruh. Hal tersebut salah satunya dipengaruhi oleh faktor kepercayaan dan nilai-nilai religiusitas. Di Minang dikenal istilah "adat bersandikan *syara'*, *syara'* bersandikan *kitabullah'*". Di Bali, adat mereka dipengaruhi Agama Hindu (Soetandyo Wignjosebroto, 2012: 12-13).

Dalam rangka pembinaan dan pemberdayaan hukum adat tersebut di perlukan informasi empirik tentang eksistensi hukum adat, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Terutama perihal penerapannya, dampak penerapannya, maupun kendala yang dihadapinya. Desa merupakan unsur sistem pemerintahan paling bawah dan paling dekat dengan warga masyarakat. Keadaannya sangat adaptif dengan keadaan sosial politik yang melatarbelakanginya. Untuk memahami Desa dengan sistem pemerintahannya harus dipelajari perkembangannya secara historis dari masa ke masa. Dengan memahami sejarah perkembangan pengaturan desa, maka setidaknya akan dipahami bagaimana pengaturan desa untuk saat ini dan bagaimana sebaiknya untuk ke depannya.

Pemahaman mengenai kondisi geostrategis desa dengan keahasannya diperlukan untuk menentukan penyelenggaraan pemerintahan desa agar sesuai dengan prinsip-prinsip "sinoptika" kebijakan hukum (*legal policy*). Secara garis besar berdasarkan data empiris penelitian, keberagaman desa dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) tipe desa, yaitu:

- a. Tipe "Desa adat" atau sebagai *self governing community* sebagai bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep "otonomi asli" sebenarnya diilhami dari pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara. Saat tersisa sebagai bentuk desa yang jelas memiliki komunitas masyarakat adat, namun tidak bisa dikatakan desa adat.
- b. Tipe "Desa administratif" (*local state government*) adalah desa sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Kelurahan merupakan merupakan contoh dari tipe desa administratif.
- c. Tipe "Desa otonom" atau dulu disebut sebagai Desapraja atau dapat juga disebut sebagai *local self government*, seperti halnya posisi dan bentuk daerah otonom di Indonesia. Secara konseptual, desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom

berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Aspek normatif, melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 206 menentukan bahwa ada empat urusan Pemerintahan Desa yaitu:

- (1) Urusan yang sudah ada berdasarkan hal asal-usul desa;
- (2) Urusan yang menjadi kewenang Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya Kepala Desa;
- (3) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota;
- (4) Urusan lainnya yang oleh Peraturan Perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

Selanjutnya empat urusan pemerintahan yang diserahkan pengaturannya kepada Desa tersebut melalui Pasal 7 PP No. 72/2005 tentang Desa, dijadikan kewenangan Desa. Adapun urusan Kabupaten/Kota yang diserahkan pelaksanaan kewenangannya pada Desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat (Pasal 8 PP No. 72/2005). Ketentuan tersebut diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri (Pasal 9 ayat (1) PP No. 72/2005). Penyerahan tersebut disertai dengan pembiayaan (Pasal 9 ayat (2) PP No. 72/2005). Demikian halnya dengan penyerahan tugas pembantuan kepada Desa, maka Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota wajib menyertai dukungan pembiayaan, sarana prasarana, serta sumber daya manusia (Pasal 10 ayat (1) PP No. 72/2005). Desa berhak menolak tugas pembantuan itu jika tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia (Pasal 10 ayat (3) PP No. 72/2005). Penyelenggaraan tugas pembantuan tersebut berpedoman pada peraturan perundang-undangan (Pasal 10 ayat (2) PP No. 72/2005). Sedangkan urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa adalah Penetapan Perdes. Bersamaan dengan Badan Permusyawaratan Desa

(BPD) Kepala Desa menetapkan Perdes (Pasal 55 PP No.72/2005). Salah satunya adalah Penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (RAPB Desa) menjadi APB Desa oleh Kepala Desa bersama BPD. Kepala Desa juga mengeluarkan Surat Keputusan pengangkatan pelaksana teknis lapangan, dan unsur kewilayahan sebagai perangkat Desa lainnya selain Sekretaris Desa. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota.

Aspek implementatifnya, secara faktual di lapangan menunjukkan bahwa eksistensi hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Sumber, Kradenan Kabupaten Blora menunjukkan pola *koeksistensi* dan saling memperkuat antara hukum adat (masyarakat hukum adat *Sedulur Sikep*) dan pemerintahan desa. Beberapa Perdes mengatur penguatan eksistensi hukum adat khususnya di Komunitas *Sedulur Sikep*. Kebudayaan asli yang merupakan jiwa dan inti ajaran *Sedulur Sikep* diakomodasi ke dalam Peraturan Desa (Perdes) Sumber No 11 Tahun 2014 Tentang Kedudukan Komunitas Adat *Sedulur Sikep*, yang berisi: (i) pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat *Sedulur Sikep*; (ii) perlindungan terhadap seni budaya dan adat istiadat yang hidup dalam Komunitas Adat *Sedulur Sikep*; dan (iii) organisasi sosial kemasyarakatan tradisional seperti Tetua Adat (*botoh*), diakui keberadaannya sebagai suprastruktur desa. Sedangkan eksistensi hukum adat (Komunitas Adat Tutup Ngisor) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Sumber, Dukun Kabupaten Magelang menunjukkan pola integrasi, di mana keberadaan tetua adat Komunitas Adat Tutup Ngisor diakomodasi sebagai pamong atau kepala dusun setempat berdasarkan Peraturan Kepala Desa No. 8 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Pamong Desa. Adapun eksistensi hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Bergas Kidul Bergas Kabupaten Semarang juga menunjukkan pola integrasi, meskipun tidak diformalkan dalam bentuk Perdes maupun Peraturan Kepala Desa. Integrasi tersebut tercermin dalam tradisi rembug desa, yang menempatkan sesepuh desa sebagai aktor penting dalam pengambilan kebijakan/keputusan.

Berdasarkan aspek normatif dan kondisi faktual sebagaimana disebutkan, setidaknya

terdapat tiga pilihan yang bersifat *optional village*, dalam merumuskan disain kebijakan sinoptik terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu:

- a. Integrasi fungsi pemerintahan desa ke dalam sistem adat sebagaimana terjadi di Sumatera Barat. Adapun disain kelembagaannya adalah: (i) secara prinsipil integrasi desa dan adat (*integrated village*) adalah bentuk desa otonom (*local self government*), dengan tetap mengakomodasi spirit dan pola *self governing community*; (ii) dalam *integrated village*, terjadi peleburan antara desa adat dan desa dinas menjadi sebuah institusi dengan batas-batas wilayah yang jelas; (iii) Nomenklatur desa disesuaikan dengan nomenklatur lokal, Seperti: nagari, pakraman, lembang, negeri dan lain-lain; (iv) struktur pemerintahan *integrated village* mengakomodasi struktur adat yang ada. Struktur ini bukan dalam posisi dan pengertian sebagai lembaga kemasyarakatan, tetapi sebagai lembaga legislatif seperti Badan Perwakilan Desa, Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai institusi asli yang menjalankan fungsi peradilan adat dan wadah permusyawaratan besar para penghulu adat, serta Majelis Adat, Syara' dan Ulama sebagai lembaga pertimbangan bagi lembaga lain yang terkait dengan adat dan agama; (v) *Integrated village* tidak mengenal dualisme kepemimpinan, melainkan pimpinan oleh seorang pimpinan eksekutif seperti kepala desa.
- b. Integrasi hukum adat (masyarakat hukum adat), diakomodasi dalam pemerintahan desa; dan
- c. *Koeksistensi* dan saling memperkuat antara hukum adat (masyarakat hukum adat) dan pemerintahan desa. Model ini menempatkan penyelenggaraan pemerintahan desa pada pola desa administratif yang menjalankan kewenangannya tanpa harus meniadakan masyarakat adat.

Adapun skema pengaturannya adalah sebagai berikut:

- a. Sebaiknya peraturan memuat *positif list* kewenangan desa yang bersifat *optimal*. Tidak semua daftar kewenangan diterapkan di seluruh desa, melainkan desa mempunyai kesempatan untuk

memilih kewenangan yang sesuai dengan konteks dan kapasitas lokal:

- b. Berbagai ketentuan dan persyaratan (mulai dari pembentukan desa, pemilihan kepala desa, sampai dengan keanggotaan BPD) dibuat secara longgar atau fleksibel sehingga bisa dilaksanakan di desa-desa yang *under capacity*;
- c. Struktur keperangkatannya desa juga dibuat secara fleksibel, sebagaimana selama ini mengenal pol minimal dan maksimal, sehingga desa akan menyusun struktur perangkat disesuaikan dengan kondisi setempat;
- d. Variabel geografis dan demografis yang sangat beragam sebaiknya digunakan sebagai variabel penentu alokasi dana desa. Spiritnya adalah kebijakan *afirmatif* untuk memberikan alokasi lebih besar pada desa-desa yang secara geografis mengalami kesulitan dan terbelakang.

2. Analisis Dampak, Hambatan dan Solusi Kebijakan Sinoptik Penerapan Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan desa

Data empirik menunjukkan bahwa implikasi penerapan Hukum Adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah:

- a. Aktualisasi nilai-nilai luhur dan ciri-ciri budaya dan kepribadian bangsa itu merupakan faktor strategis dalam upaya mengisi dan membangun jiwa, wawasan, dan semangat bangsa Indonesia sebagaimana tercermin dalam nilai-nilai luhur Pancasila dan UUD 1945. Penerapan Hukum Adat berarti juga mengaktualisasikan nilai-nilai luhur Bangsa Indonesia. Konstitusionalitas dan yuriditas yang mengakomodir dan mengakui hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa tertuang dalam berbagai norma hukum positif yang saat ini berlaku, antara lain: (i) UUD 1945 Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 dan Penjelasannya; (ii) UUD 1945 Pasal 18B; (3) UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Bab XI dimulai dari Pasal 200 s/d Pasal 216; (iii) PP No. 76/2001 tentang pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa; (iv) PP. No. 72/2005 tentang Desa, pada Bab. III tentang Kewenangan Desa Pasal 7 s/d Pasal 10, Pasal 53 ayat (1); (v) UU No. 6/2014 tentang Desa; dan (vi) PP No. 43/2014 tentang Desa.

- b. Hukum adat selalu berisi upaya untuk mewujudkan kesejahteraan, kemakmuran, dan kebahagiaan hidup serta membina hubungan harmonis antara manusia, maka komunitas Desa Adat tidak saja merupakan persekutuan teritorial dan persekutuan hidup atas kepentingan bersama dalam masyarakat, tetapi juga merupakan persekutuan dalam kesamaan agama dalam memuja Tuhan Yang Maha Esa. Mewujudkan hubungan yang harmonis antara sesama manusia yang bertempat tinggal sama dalam suatu desa melalui aturan yang berlaku sebagai anggota komunitas adat atau Krama Desa, yakni dengan pemeliharaan bersama desa fasilitas desa dan Tetua Adat masing-masing dengan baik.
- c. Kesetiaan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang menumbuhkan semakin otonomnya pemerintah desa, ternyata tidak berakibat pada menjamurnya feodalisme yang terpusat pada pemimpin adat di desa-desa. Justru pengakuan dan akomodasi hukum adat tersebut memperteguh kesadaran kolektif dan tanggungjawab bersama mewujudkan dan menjaga NKRI.

Adapun hambatan riil yang terrekam berkaitan dengan penerapan hukum adat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan desa, antara lain:

- a. Adanya sejumlah pesyaratan untuk diakui sebagai Masyarakat Hukum Adat.
Terdapatnya sejumlah pesyaratan untuk diakuinya komunitas masyarakat sebagai MHA (Masyarakat Hukum Adat) dalam UUD 1945 pasca amandemen menimbulkan tafsiran tentang adanya kekhawatiran terhadap MHA untuk dapat mengganggu jalannya demokrasi modern atau tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih jelas lagi bahwa dengan adanya pesyaratan tersebut mempersulit untuk dipenuhinya keberadaan suatu Masyarakat Hukum Adat.
- b. Ada kalanya tumpang tindih dan benturan dengan aturan Hukum Nasional
Ada kalanya terjadi tumpang tindih atau benturan dalam pengaturan kewenangan oleh aturan hukum Nasional,

contohnya dalam hal pengenaan pajak terhadap tanah adat di desa Sumber. Semula Komunitas *Sedulur Sikep* Desa Sumber-Kradenan menilai bahwa tanah milik komunitas adat *Sedulur Sikep* bebas dari pajak bumi dan bangunan. Tetapi melalui Pasal 26 Peraturan Daerah Kabupaten Blora Nomor 18/2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Blora Tahun 2011-2031, maka ketentuan bebas pajak bagi komunitas *Sedulur Sikep* Desa Sumber-Kradenan tersebut dihapus. Sebagai kawasan cagar budaya, komunitas *Sedulur Sikep* Desa Sumber-Kradenan tetap membayar pajak atas tanah-tanah adat sebagai objek pajak. Menurut warga masyarakat, sebetulnya para penggarap di lahan ini telah dikenai kewajiban untuk membayar kepentingan upacara adat. Akibatnya warga masyarakat terbebani dua kali pembiayaan dalam hal pengelolaan tanah adat. Sesuai Penjelasan Umum dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2003, bahwa tidak dapat dilaksanakannya ketentuan Pasal 9 ayat (6) yang berkaitan dengan pajak bumi dan bangunan diatur secara nasional UU No. 1 Tahun 2003 Pajak Bumi dan Bangunan. Dalam hal pemilihan Kepala Desa, bila tidak sesuai dengan nilai-nilai yang sudah menjadi tradisi di Desa, maka masyarakat akan menolak calon Kepala desa tersebut meskipun syarat formal yang ditentukan oleh peraturan perundangan sudah dipenuhi.

- c. Ada keaneka ragaman materi hukum adat
Di Bergas Kidul, Tutup ngisor, maupun Sumber mempunyai adat sendiri-sendiri, dan walaupun mempunyai landasan filosofis sama tetapi norma-normanya belum tentu sama karena ditentukan oleh perkembangan masing-masing desa dalam mengaplikasikan kearifan lokalnya. Walaupun materi adat desa pada dasarnya tidak mudah untuk dirubah tapi atas kesepakatan warga desa adat dapat terjadi perubahan, kecuali Adat *Sedulur Sikep*-Kradenan. Keanekaragaman ini dapat menimbulkan masalah dalam rangka interaksi sosial bila terjadi pertautan antara warga desa adat yang satu dengan warga desa lain yang berbeda aturan adatnya.

D. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis data dihasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Konsep pemikiran *civil society* mengendaki perubahan ke arah sistem kehidupan yang demokratis, memperhatikan hak asasi manusia, dan tidak adanya diskriminasi, di mana hukum adat seharusnya berperan dalam sistem pemerintahan khususnya di tingkat Desa. Tapi di sisi lain arus globalisasi lebih menuntut keterbukaan di mana komunitas global dominan dalam segala hal, bahkan dengan derasnya arus globalisasi bila tidak ada upaya perlindungannya dimungkinkan tidak ada lagi lembaga adat dan desa adat, yang menjadi sendi kearifan lokal sebagai salah satu sumber nilai hukum formal kenegaraan.
2. Dampak penerapan Hukum Adat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa terutama adalah pada faktor sikap dan perilaku warga masyarakat terhadap penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Desa. Dengan berperannya Hukum Adat warga masyarakat merasa ikut bertanggungjawab terhadap terselenggaranya Sistem Pemerintahan Desa. Masyarakat mematuhi aturan Hukum Adat karena mereka takut akan sanksi Hukum Adat bila dia melanggarnya.

3. Kendala penerapan Hukum Adat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah terjadinya perbedaan konfliktual antara norma Hukum Adat dengan Hukum Negara.

E. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut di atas dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Pengakuan (*recognisi*) dan perlindungan (*proteksi*) terhadap komunitas masyarakat adat di seluruh Jawa Tengah perlu diwujudkan dalam kerangka memperteguh kebhinekaan dan memperlancar interaksi sosial antar warga masyarakat di Jawa Tengah.
2. Solusi antisipatif berupa sinkronisasi norma dapat dilakukan apabila terjadi hambatan berupa perbedaan konfliktual norma Hukum Negara dengan Hukum Adat.

F. Ucapan terima kasih

Penulis ucapkan terima kasih kepada Depdiknas cq Dirjen Perguruan Tinggi yang telah memberikan dana penelitian Hibah Bersaing tahun 2013. Juga kepada LPM Unnes Semarang, masyarakat dan pemerintahan Desa, Desa Sumber Kecamatan Kradenan Kabupaten Blora, Desa Bergas Kidul Kecamatan Kabupaten Magelang.

daftar Pustaka

- AA. GN. Ari Dwipayana, 2007. "Problematika Relasi Negara dan Desa". Yogyakarta: Makalah disampaikan dalam Seminar *Relasi Politik Negara dan Desa*, diselenggarakan Lingkar Pembaharuan Agraria dan Desa (KARSA), (12 Desember 2007).
- Charles O Jones, 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*, (Belmont, California: Wadsworth).
- Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, 2007. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri).
- HAW. Wijaya, 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajawali Press).
- Heny Prabaningrum, 1995. *Sedulur Sikepisme: Studi Kasus di Desa Baturejo, Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati, Jawa Tengah*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada).
- John Griffiths, 1986. "What is Legal Pluralism". *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Vol. 24: 1-55.
- Lexy J. Moleong, 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*, cetakan Ke 22, (Bandung: Remaja Rosda Karya).
- Nuring Setpyasa Laksana, 2013. "Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat Desa", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Vol. 1, No. 1, Januari 2013: 18-30.
- Sasongko Triyogo, 1991. *Manusia Jawa dan Gunung Merapi*, (Yogyakarta: Gama Press).
- Satjipto Rahadjo, 2009. *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, (Malang: Banyumedia Publishing).
- Scezepanski Kallie, 2002. "Land Policy & Adat Law In Indonesia". *Pacisif Rim Law & Policy Journal*, Vol. 11, No. 1, January 2002, Published University of Washington: 81-92
- Soerjono Soekanto, 2010. *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press).
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2012. "Hukum yang Tak Kunjung Tegak: Apa yang Salah dengan Kerja Penegakan Hukum di Negeri Ini", dalam *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI, Jakarta,
- Solichin Abdul Wahab. 2004 "*Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*", (Jakarta: Bumi Aksara).
- Surojo Wignjodipuro, 1973. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, (Bandung: Alumni).
- William F. o'Neil 2001. *Ideologi-Ideologi Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Yuliandri. 2007. *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*. (Surabaya: PPS Universitas Airlangga).