



JH Ius Quia Iustum is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. Which Permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited

Hukum Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali

Muhammad April, Muammar Alkadafi, dan Muh. Said

Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau

Jln. H. R. Soebrantas No. 155 KM. 15 Tuah Madani Tuah Madani Pekanbaru Riau

muhammad.april@uin-suska.ac.id; muammar@uin-suska.ac.id;

Said.syafiah@uin-suska.ac.id

Received: 11 Agustus 2022; Accepted: 28 Maret 2023; Published: 30 Mei 2023

DOI: 10.20885/iustum.vol30.iss2.art8

Abstract

*The village as a customary law community unit has its original composition, which is the right of origin that is recognized in the framework of the 1945 Constitution. The implications of the implementation of Law Number 6 of 2014 on Villages revived the spirit of the Regional Government of Siak Regency and Bali Province to carry out the arrangement of a model of governance of traditional villages that are appropriate with the origins and customs that once prevailed in the region. This study analyzes; first, the impact of the enactment of the village law on the governance of traditional villages in Siak District, Riau Province and Bali Province. Second, aspects that become similarities and differences in the administration of traditional village governance between Siak Regency, Riau Province and Bali Province. This study uses empirical normative research method. The results of the study concluded that first, the administration of traditional village governance in Siak Regency, Riau Province was not carried out, while the existence of traditional villages in Bali Province was getting stronger through government policies that gave special status and authority to traditional villages to organize traditional village governance in accordance with their origins and customs that exist in society. Second, the institutional administration of traditional villages in Siak Regency is no longer based on the original structure and no longer carries out activities according to customs and traditions in the context of Malay culture, while in Bali institutional governance of traditional villages and community activities are still based on the values of their ancestral culture, namely the philosophy of *tri hita karana*.*

Keywords: Traditional Village; Customary Law; Public Policy; Government

Abstrak

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai susunan asli, hak asal usul yang diakui dalam kerangka UUD 1945. Implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memunculkan kembali spirit Pemerintah Daerah Kabupaten Siak dan Provinsi Bali untuk melakukan penataan model pemerintahan desa adat yang sesuai dengan asal usul dan adat istiadat yang pernah berlaku di wilayah tersebut. Penelitian ini menganalisis; *pertama*, dampak pemberlakuan undang-undang desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali. *Kedua*, aspek-aspek yang menjadi persamaan dan perbedaan penyelenggaraan pemerintahan desa adat antara Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif empiris. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, *pertama*, penyelenggaraan pemerintahan desa adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau tidak terlaksana, sedangkan desa adat di Provinsi Bali eksistensinya semakin kuat melalui kebijakan pemerintah yang memberikan status dan kewenangan khusus kepada desa adat untuk menyelenggarakan pemerintahan desa adat sesuai dengan asal usul dan adat istiadat yang ada di masyarakat. *Kedua*, Pemerintahan desa adat di Kabupaten Siak kelembagaannya tidak lagi berdasarkan susunan aslinya dan tidak lagi beraktifitas secara adat-istiadat dalam konteks kebudayaan melayu, sedangkan di Bali pemerintahan desa adat secara kelembagaan dan aktivitas masyarakatnya masih berdasarkan nilai-nilai kebudayaan leluhurnya yaitu *falsafah tri hita karana*.

Kata-kata Kunci: Desa adat; Hukum Adat; Kebijakan Publik; Pemerintahan

Pendahuluan

Penelitian ini adalah penelitian kompetitif Litapdimas Kementerian Agama klaster strategis nasional pada 2021. Adapun yang melatarbelakangi penelitian ini bahwa keberadaan suatu komunitas masyarakat dalam suatu wilayah tertentu, terikat dalam suatu kesamaan nilai dan budaya yang diyakini, sejak ratusan bahkan ribuan tahun yang lalu telah ada. Sejak zaman kerajaan-kerajaan nusantara sebelum kedatangan Belanda, wilayah-wilayah tersebut disebut dengan desa yang bersifat mandiri di bawah taklukan kerajaan pusat. Sejarah tertulis tentang temuan desa, ditemukan pada pertengahan abad ke-14 atau kurang lebih pada 1350 dalam bentuk prasasti, kemudian pada 1880 ditemukan dalam bentuk piagam. Prasasti dan piagam tersebut membuktikan bahwa abad ke-14 di Indonesia sudah terdapat status swatantra, otonom. Praktek penyelenggaraan pemerintahan desa pada masa itu, tidak banyak sumber tertulis yang dapat memberikan informasi secara lengkap. Tetapi hasil penelitian Hanif Nurcholis seorang pakar di bidang pemerintah dan dan desa menyebutkan praktek tersebut dapat ditemukan pada masyarakat adat Baduy di Kabupaten Serang, Provinsi Banten, di Aceh, dan di Demak Jawa Tengah. Menurut Surianingrat sebagaimana dikutip Hanif Nurcholis¹ menyebut praktek desa menyelenggarakan pemerintahannya, kerajaan pusat tidak mengatur melainkan menyerahkannya kepada desa yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurusnya sesuai dengan adat istiadat dan tata caranya sendiri.

Dilihat dari perspektif sejarah pertumbuhan pemerintahan desa di Indonesia, sudah dimulai dari zaman kerajaan-kerajaan nusantara, zaman pemerintahan hindia belanda, zaman pemerintahan militer jepang, zaman kemerdekaan, pemerintahan desa pada zaman orde lama dan orde baru, pemerintahan desa pada masa reformasi. Menurut Nurcholis,² berdasarkan sejarah pertumbuhan desa tersebut setidaknya ada empat tipe desa di Indonesia

¹ Prasasti yang menginformasikan tentang desa, tertulis pada ke -14. Penjelasan Bayu Surianingrat, 1992 menjelaskan pada 1939 A. Gall mengirimkan prasasti Himad Walandit ke Dinas Purbakala Jakarta. Prasasti tersebut menginformasikan adanya Desa Walandit dan Desa Himad. Sedangkan piagam tentang walandit ditemukan oleh seorang perempuan bangsa Indonesia di daerah Pemanjangan, Tengger, Jawa Timur. Kemudian piagam tersebut disalin oleh Brandes dan disiarkan dalam Notulen Directievergadering KBG XXXVII. Uraian ini diikuti dari Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 39-40.

² Nurcholis Hanif, *Op. Cit.*, hlm. 65.

sejak awal pertumbuhannya sampai sekarang. *Pertama*, desa adat (*self-governing community*). Tipe ini adalah bentuk desa asli dan tertua di Indonesia, disebut sebagai konsep “otonomi asli” dimana masyarakatnya mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Jadi desa adat (*self-governing community*) pada prakteknya tidak menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara. Desa Pakraman di Bali merupakan contoh desa adat dimana keberadaannya telah diakui dalam ordonansi pemerintahan kolonial Belanda dalam IGO, IGOB, dan Desa-Ordonnantie. *Kedua*, desa administrasi (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara. Desa administrasi secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Desa di bawah UU No. 5/1979 (masa orde baru) adalah lebih merupakan desa administrasi semacam ini meskipun diberi hak otonomi. Desa yang benar-benar sebagai desa administrasi adalah semua desa yang berubah menjadi kelurahan.

Ketiga, desa otonom sebagai *local self-government*. Desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya. Oleh karena itu, desa otonom mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Desa otonom mendapat transfer kewenangan yang jelas dari pemerintah pusat, berhak membentuk lembaga pemerintahan sendiri, mempunyai badan pembuat kebijakan desa, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara. Desapraja di bawah UU No. 19/1965 (masa orde lama) adalah contoh desa otonom ini. Keempat, desa campuran (adat dan semiotonomi), yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semiotonomi karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Menurut

teori desentralisasi atau otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat. Desa di bawah UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 adalah tipe desa campuran semacam ini.³

Konsep desa adat menurut Widya Setya Dharma,⁴ desa adat merupakan kesatuan masyarakat dimana rasa kesatuan sebagai warga desa adat terikat oleh wilayah tertentu (karang desa) dengan batas-batas yang jelas dan terikat. Sedangkan menurut Sarasehan⁵ desa adat juga merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, yang mana memiliki wewenang mengatur daerah atau wilayahnya sendiri dengan lebih menegakkan hukum adat dalam masyarakat. Masyarakat desa adat juga disebut sebagai masyarakat adat, masyarakat adat merupakan suatu kesatuan masyarakat yang bersifat otonom, mendiami sebuah kawasan teritorial dimana mereka mengatur sistem kehidupannya, berkembang, dan dijaga oleh masyarakat itu sendiri. Sejalan dengan pendapat Eko Sutoro,⁶ 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.

Menurut Beratha,⁷ otonomi desa merupakan otonomi yang khas/asli bangsa Indonesia, yang sudah tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat Indonesia seiring dengan perkembangan peradabannya, serta diperoleh secara tradisional atau bersumber dari hukum adat (asli Indonesia), perwujudannya tercermin dalam tata kehidupan masyarakat atau pemerintahan desa adat. Hampir senada dengan Zakaria, dkk.,⁸ menyebut, bila dilihat dengan menggunakan pendekatan teori politik hukum, otonomi desa identik dengan, atau dapat digolongkan kedalam hak yang bersifat bawaan, yakni hak yang telah

³ *Ibid.*, hlm. 66.

⁴ Konsep desa adat menurut Widya Setya Dharma sebagaimana dikutip Agustina Panca, "Upaya Pemerintah Kampung Adat Kuala Gasib Kecamatan Koto Gasib Kabupaten Siak dalam Melestarikan Adat Istiadat", *JOM FISIP Universitas Riau*, Vol. 4, No. 1, 2017, hlm. 4.

⁵ *Ibid.*

⁶ Eko Sutoro, *Regulasi Baru, Desa Baru, Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 44.

⁷ Beratha, I Nyoman, *Pembangunan Desa Bernawasan Lingkungan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hlm. 232.

⁸ Dikutip dari berbagai sumber Beratha, 1991 Zakaria dkk, 2001, dalam Firmanudin Agus, "Kajian Tentang Implementasi Kebijakan Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Ditinjau dari Aspek Kelembagaan dan Pembiayaan Pemerintahan Desa di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap", *Tesis di Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto*, 2005, hlm. 25.

tumbuh, berkembang, dan terpelihara dalam suatu kelembagaan (*institution*) yang merupakan urusan rumah tangga sendiri. Soetardjo Kartohadikoesoemo, Ndraha, HAW Widjaja,⁹ mengatakan otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa. 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. Susunan asli dan hak asal usul atau sering disebut hak bawaan atau hak purba merupakan jantung konsep otonomi asli desa.

Pada penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) poin II menyebutkan bahwa “dalam terroire Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, 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 mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰ Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara 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, yang diatur dalam undang-undang.¹¹ Jadi, konstruksi hukum mengenai desa adat secara konstitusional, mengharuskan negara melakukan rekognisi (pengakuan dan penghormatan) terhadap kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia seperti (desa, gampong, nagari, kampung, negeri dan lain-lain) beserta hak-hak tradisionalnya.

⁹ Eko Sutoro, *Op. Cit.*, hlm. 94.

¹⁰ Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Edisi Kedua, Gunung Agung, Jakarta, 1993, hlm. 35.

¹¹ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Kedudukan hukum penyelenggaraan pemerintah desa, dalam sejarahnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada masa pemerintahan orde lama, kedudukan hukum pemerintahan desa diposisikan sebagai daerah otonom tingkat III yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Namun dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 secara operasional belum pernah dilaksanakan, baik itu isi, bentuk, dan mekanisme penyelenggaraan rumah tangga desa selama masa pemerintah orde lama.

Pada masa pemerintahan orde baru, kedudukan hukum pemerintahan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada era ini terjadi pergeseran kedudukan hukum pemerintahan desa, dimana terjadi penyeragaman nama dan bentuk penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintah orde baru menghapus otonomi asli desa yang sudah ada sejak lama, baik itu berupa kelembagaan, budaya, dan adat di desa. Dengan demikian, undang-undang ini tidak menempatkan desa sebagai wilayah otonom, tetapi menempatkan desa hanya sebagai wilayah administratif di bawah kecamatan, dan tidak mendapatkan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat.

Pada masa reformasi, kedudukan hukum pemerintahan desa kembali diperkuat melalui UU No. 22/1999 *jo* UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini mengatur kedudukan pemerintahan desa, merubah status desa menjadi desa campuran (adat dan semiotonomi) artinya otonomi aslinya diakui oleh undang-undang, dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Konsep otonomi asli juga dikenal sebagai salah satu asas pengaturan desa dalam PP No. 72/2005 tentang Desa, turunan dari UU No. 32/2004, meskipun secara sempit hanya terbatas pada otonomi pemerintahan desa. Pada perkembangannya tuntutan untuk mengembalikan pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan otonomi asli diwujudkan dalam pembentukan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. UU ini disusun dengan semangat mewujudkan amanat Pasal 18B

ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Pada Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan jenis desa terdiri atas desa dan desa adat, yang penyebutannya disesuaikan dengan yang berlaku di daerah setempat.¹² UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengangkat kembali desa berbasis jati diri desa, mengakomodasi keanekaragaman dan keunikan budaya tiap desa berdasarkan asal-usul dan adat istiadat, di dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah menempatkan kedudukan desa dalam paradigma yang baru, tidak hanya menempatkan desa sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local state government*), tetapi juga menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*).¹⁴ Konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community dengan local self-government*, kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. Desa dan desa adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama dengan dinas/administratif. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Desa adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah kabupaten/kota.¹⁵

Implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, memunculkan kembali spirit pemerintah daerah untuk kembali melakukan penataan model pemerintahan desa yang disesuaikan dengan asal-usul dan adat

¹² Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan di Jakarta pada 15 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.

¹³ Penjelasan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁴ Silahuddin, *Kewenangan Desa dan Regulasi*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 11.

¹⁵ Zudan Arif Fakrulloh, "Kedudukan dan Penetapan Desa dan Desa Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa," *Jurnal Hukum 'Inkracht'*, Vol. I, No. 1, November, 2014, hlm. 3.

istiadat yang pernah berlaku pada wilayah tersebut. Pemerintah Kabupaten Siak Provinsi Riau mengeluarkan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Nama Desa Menjadi Kampung. Perubahan tersebut bertujuan untuk melestarikan kembali nama kampung di masa lalu dalam bahasa “Melayu” yang pernah digunakan sebelum terbentuknya Kabupaten Siak.¹⁶ Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Siak juga menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak. Adapun kampung adat yang ditetapkan ialah Kampung Adat Lubuk Jering, Kampung Adat Kampung Tengah, Kampung Adat Kuala Gasib, Kampung Adat Asli Anak Rawa Penyengat, Kampung Adat Sakai Minas, Kampung Adat Sakai Mandi Angin, Kampung Adat Sakai Bekalar, dan Kampung Adat Sakai Libo Jaya.¹⁷ Upaya Pemerintah Kabupaten Siak untuk mengembalikan penyelenggaraan pemerintahan desa adat berdasarkan hukum adat, juga tidak dapat dilepaskan dari kesatuan antara adat dan agama yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan. Kerajaan Siak merupakan kerajaan melayu yang pada awal mulanya menganut Agama Hindu dan Budha, kemudian menganut Agama Islam setelah diserang Kerajaan Melaka dan Aceh. Pemerintahan desa (kampung) adat erat kaitannya dengan khazanah budaya melayu. Terdapat tiga nilai budaya menurut Amanriza dan Hamidy,¹⁸ (nilai agama, nilai adat, dan nilai tradisi). Ketiga sistem nilai budaya ini, bagaikan ‘tungku tiga sejarangan’ yang saling keterkaitan dan masih dipegang teguh oleh masyarakat melayu.

Penelitian terdahulu menyebutkan ada beberapa permasalahan yang muncul terkait upaya Pemerintah Kabupaten Siak untuk kembali mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan hukum adat di Kabupaten Siak: *Pertama*, pelestarian adat istiadat belum bisa dilakukan secara maksimal, karena tokoh-tokoh adat yang ada di kampung tidak ada lagi yang mengetahui sejarah secara detail. *Kedua*, banyaknya masyarakat pendatang dari daerah lain membuat

¹⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Nama Desa Menjadi Kampung, Lembaran Daerah Kabupaten Siak Nomor 5, Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Siak Provinsi Riau: 7.08.C/2015.

¹⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak, Lembaran Daerah Kabupaten Siak No 2, Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Siak: 7.04.c/2015.

¹⁸ Darusman AR, “Bentuk Pola Baris Dan Nilai Budaya Syair Kesultanan Siak Versi M. Amiroedin,” *Jurnal Bahas*, Vol. 9, No. 2, Oktober 2014, hlm. 135.

norma, nilai-nilai adat istiadat, tradisi, budaya, dan hukum adat kampung menjadi hampir hilang atau punah. *Ketiga*, Lembaga Adat Kampung atau Majelis Kerapatan Adat belum melakukan penggalian adat istiadat dan budaya secara maksimal.¹⁹ *Keempat*, dalam pelaksanaan hukum adat masih terkendala terkait kesepakatan penerapan hukum adat sesuai adat istiadat dengan penegakan hukum nasional yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum (polisi). *Kelima*, pemerintah kampung adat masih terkendala dalam penerapan hukum adat, apakah juga berlaku bagi masyarakat pendatang atau tidak. *Keenam*, masih adanya kekosongan regulasi di tingkat provinsi yang mengatur tentang desa adat sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Siak belum bisa membuat regulasi lanjutan berupa peraturan bupati yang mengatur tentang pelaksanaan kampung adat. Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan kampung adat menimbulkan ketidakjelasan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Penghulu Kampung Adat.²⁰

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa secara yuridis memberikan peluang bagi komunitas adat di Indonesia untuk menghidupkan kembali sistem pemerintahan desa adat yang pernah diterapkan sebelum kemerdekaan. Namun untuk mengangkat kembali asal-usul dan adat istiadat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dibutuhkan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap desa adat. Nugroho dan Wrihatnolo, sebagaimana dikutip Sihombing,²¹ menyebutkan ada tiga tahap proses pemberdayaan desa adat: 1) tahap penyadaran, 2) tahap pengkapasitasan, 3) tahap pendayaan. Ketiga tahap tersebut, pemberdayaan desa adat di Indonesia baru pada tahap pertama (penyadaran), sedangkan pemberdayaan desa adat belum memasuki tahap pengkapasitasan (*capacity building*), dan tahap *empowerment* (pemberian daya).

Studi Adhinarinalti,²² menyebutkan ada hubungan yang khas antara penerapan adat dan penyelenggaraan pemerintahan desa implementasinya di

¹⁹ Agustina Panca, *Op. Cit.*, hlm. 12-13.

²⁰ Mukhtar. "Eksistensi Kelembagaan Kampung Adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak," *JOM FISIP Universitas Riau*, Vol. 4, No. 1, 2017, hlm. 14.

²¹ Sihombing Tunggul, Pemberdayaan Desa Adat Merupakan Kebijakan Unggul dalam Pembangunan Indonesia dari Pinggiran, *Prosiding Semiloka Nasional IAPA SUMUT-NAD*, 2016, hlm. 37.

²² Adhinarinalti. "Eksistensi Hukum Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Bali," *Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 3, Desember, 2012, hlm. 410.

berbagai daerah di Indonesia. Adhiharinalti menyebut contohnya di Provinsi Papua, lembaga adat sangat dominan sedangkan desa dinas tidak mempunyai pengaruh. Berbeda dengan di Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, dan sebagian Sumatera, di daerah tersebut, pengaruh adat sangat kecil. Desa dinas sudah tumbuh kuat. Sedangkan, di Sumatera Barat terjadi kompromi antara adat dan desa dinas, karena lembaga adat dan desa dinas sama-sama kuat. Kemudian, di Provinsi Bali seperti juga di Kalimantan Barat, Aceh, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku, pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa dinas. Provinsi Bali, sangat kental dengan adat dan hukum adatnya serta sebagai satu daerah yang memiliki desa adat (desa pakraman) selain desa dinas. Provinsi Bali terdiri dari 8 kabupaten dan 1 kota memiliki 1.493 (desa adat) yang menjadikan hukum adat sebagai dasar mengatur tata kehidupan warga masyarakatnya.²³

Keberadaan desa adat di Provinsi Bali secara yuridis formal diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Dalam perkembangannya, sesuai dengan perubahan sosial masyarakat, desa adat di Provinsi Bali berganti nama dengan "Desa Pakraman" melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2011 tentang Desa Pakraman, mengingat "pakraman" telah dipergunakan sejak adanya desa adat di Provinsi Bali.²⁴ Penyelenggaraan pemerintahan desa adat (Desa Pakraman) di Provinsi Bali, erat kaitannya antara hukum adat dan agama. Van Vollenhoven, Hazairin, menyebutkan bahwa hukum adat dan agama Hindu di Bali merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.²⁵

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka terdapat dua rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu *pertama*, bagaimana dampak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali? *Kedua*,

²³ I Wayan Gde Wiryan, dkk. "Hukum Adat Bali di Tengah Modernisasi Pembangunan dan Arus Budaya Global," *Jurnal Bakti Saraswati*, Vol. 4, No. 2, September 2015, hlm. 171.

²⁴ Adhiharinalti, *Op. Cit.*, hlm. 413.

²⁵ I Wayan Gde Wiryan, *Op. Cit.*, hlm. 169.

aspek-aspek apakah yang menjadi persamaan dan perbedaan penyelenggaraan pemerintahan desa adat antara Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini diantaranya yaitu *pertama*, untuk menjelaskan dampak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali. *Kedua*, untuk menjelaskan aspek-aspek yang menjadi persamaan dan perbedaan penyelenggaraan pemerintahan desa adat antara Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali.

Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah normatif-empiris. Lokasi penelitian mengambil 2 desa adat di Kabupaten Siak dan 2 desa adat di Provinsi Bali. Desa adat di Kabupaten Siak ialah Kampung Adat Kampung Tengah dan Kampung Adat Kuala Gasib. Sedangkan, desa adat di Provinsi Bali adalah Desa Adat Pekutatan dan Desa Adat Pematang. Sumber data primer diperoleh melalui observasi (pengamatan) yang dimulai pada tahap deskripsi yaitu peneliti memasuki situasi sosial (tempat, aktor, aktivitas), kemudian tahap reduksi menentukan fokus memilih diantara yang telah dideskripsikan. Kemudian tahap seleksi yaitu peneliti mengurai fokus menjadi komponen yang lebih rinci.²⁶ Data primer juga diperoleh melalui wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan para narasumber/informan. Dengan menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling* dalam memilih dan menentukan informan/ subjek penelitian. Data sekunder adalah literatur-literatur kepustakaan, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini dan profil kampung adat. Selain dari data primer dan data sekunder, sumber data juga diperoleh dari literatur kepustakaan yang berhubungan dengan masalah penelitian. Data yang terkumpul dianalisis dengan pendekatan analisis data kualitatif model *Miles, Huberman Components of Data Analysis, Interactive Model* yaitu; *data collections*,

²⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan RD*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 228-230.

*display, conclusion drawing, verifying.*²⁷ Untuk menguji validitas dan reliabilitas data, digunakan pengujian dengan cara triangulasi sumber data dan teknik pengumpulan data.²⁸ Dengan demikian terdapat triangulasi teknik pengumpulan data dan triangulasi teknik pengumpulan data (observasi, wawancara, dan dokumentasi/kepuustakaan).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat di Provinsi Riau

Permasalahan implementasi penyelenggaraan pemerintahan desa/kampung adat di Kabupaten Siak sejak ditetapkan pada 2015 sampai dengan 2019 ialah disebabkan karena penataan desa/kampung adat tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 109 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan "*Susunan kelembagaan desa adat, pengisian jabatan perangkat desa adat, dan masa jabatan kepala desa berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah provinsi.*" Berdasarkan ketentuan Pasal 109 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa (kampung) adat di Kabupaten Siak diperlukan pengaturan pada tingkat provinsi. Dengan demikian, Pemerintah Provinsi Riau menetapkan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2019 tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan, dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat. Pada Pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2019, menyebutkan pengisian jabatan dan masa jabatan kepala desa adat berlaku ketentuan hukum adat di desa adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil penelitian menemukan bahwa setelah berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 2 Tahun 2019 tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat, dalam implementasinya tidak ada tindak lanjut dari Pemerintah Kabupaten Siak dan pemerintah desa atau kampung adat yang telah ditetapkan, untuk melakukan pengisian jabatan kepala desa adat. Padahal peraturan daerah tersebut jelas memberikan kewenangan kepada

²⁷ Miles, M.B., & Huberman, A.M, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook (2nd ed)*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 1994, hlm. 8-9.

²⁸ Sugiyono, *Op. Cit.*, hlm. 273.

masing-masing desa (kampung) adat di Kabupaten Siak untuk merumuskan prosedur dan mekanisme pengisian jabatan kepala desa (kampung) adat sesuai dengan hukum adat masing-masing. Ini artinya, masing-masing desa (kampung) adat harus merumuskan peraturan desa (kampung) adat sesuai dengan asal usul dan adat istiadat setempat.

Studi ini menemukan bahwa adat istiadat dan keberadaan tokoh adat merupakan kunci utama untuk menggali dan menghidupkan kembali desa (kampung) adat sesuai dengan asal usulnya. Jika adat dan tokoh adat di masyarakat sudah tidak ada dan tidak berfungsi, maka akan menjadi kendala dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang memuat nilai-nilai tradisi dan adat istiadat. Adat istiadat di masyarakat harus digali kembali dikarenakan sudah banyak adat istiadat yang tenggelam oleh perkembangan zaman bahkan sudah jarang dipakai oleh masyarakat. Faktor penyebabnya ialah karena banyaknya penduduk desa (kampung) sebagai pendatang baru, yang memiliki latar belakang kultural yang berbeda-beda, baik perbedaan dari sisi suku, hingga budaya yang dibawa oleh para pendatang ke wilayah desa (kampung) adat di Kabupaten Siak. Sehingga, secara sosiologis menjadi kendala dalam hal mengembalikan, melestarikan adat istiadat, budaya, tradisi serta hukum adat yang pernah berlaku di desa (kampung) adat tersebut. Dengan demikian, membutuhkan usaha yang lebih dari pihak pemerintah desa bagaimana pelaksanaan hukum adat itu harus disepakati pelaksanaannya, dan dasarnya seperti apa, apakah penerapan hukum adat ini nantinya hanya berlaku untuk masyarakat asli atau berlaku juga untuk masyarakat pendatang.

Pemerintahan Desa Adat di Provinsi Bali

Penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adat di Bali sangat kuat, karena didukung oleh Pemerintah Provinsi Bali dalam berbagai bentuk kebijakan sejak pada masa orde lama, orde baru, dan lebih kuat lagi pada masa era reformasi. Kekuatan hukum adat di Bali, sehingga dapat diadopsi dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan faktor utamanya ialah kepatuhan masyarakat Bali terhadap hukum adat di setiap desa adat. Warga desa adat sangat menghargai aturan prararem (adat istiadat) dan *awig-awig* (hukum adat), bahkan

ada kecenderungan bahwa masyarakat lebih takut sanksi adat dibandingkan dengan sanksi hukum Negara. Masyarakat desa adat Bali sangat menghargai awig-awig dan untuk menjaga kesakralannya maka *awig-awig* yang asli mereka letakkan di pure. Kuatnya eksistensi hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Bali tercermin dengan adanya desa adat yang begitu melekat dengan sistem pemerintahan di Provinsi Bali. Desa adat tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad, yang memiliki otonomi asli mengatur rumah tangganya sendiri, dan realitas menunjukkan bahwa desa adat telah memberikan kontribusi yang positif bagi kehidupan masyarakat dan pembangunan. Desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya yang hidup di Bali. Masyarakat Bali begitu erat keterikatannya dengan hukum adat dan agamanya sehingga beralasan bila masyarakat Bali mencanangkan konsep pemikiran '*one island one management*' untuk menata Bali. Meskipun Bali bukan daerah otonomi khusus, tetapi kehidupan masyarakatnya bersifat khusus.²⁹ Pemerintahan desa adat yang dipimpin oleh Bandesa (kepala desa adat) dalam mengurus urusan warganya mengacu pada hukum adat yang berlandaskan pada filosofi '*tri hita karana*' dan landasan kinerja atau berkarya pada '*tri karya parisuda*' yang semuanya itu sudah dijabarkan di dalam *awig-awig* masing-masing desa adat. Landasan pemikiran dalam pengaturan desa adat adalah kemanfaatan, keadilan, kekeluargaan, kebersamaan, musyawarah, kegotongroyongan, keberagaman, kesetaraan, kesatuan, kemandirian, partisipasi, pemberdayaan, dan keberlanjutan.³⁰

Purbacaraka dan Soekanto³¹ menyatakan bahwa dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan daerah (*geltung*) adalah pertama, teori kekuasaan (*Machttheorie*). Dalam teori tersebut secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat. Kedua, teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*) yang menyatakan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku. Berdasarkan kedua landasan teoritis di atas, penerapan

²⁹ Toha Suherman, *Hukum Eksistensi Hukum Adat dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa Study Empiric di Bali*, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) PUSLITBANG, Jakarta, 2011, hlm. 68-69.

³⁰ Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 No. 4, Noreg Peraturan Daerah Provinsi Bali: (4-131/2019).

³¹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 91-92.

hukum adat dalam sistem pemerintahan desa adat di Bali yang ditinjau dari aspek sosiologis tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat Bali, dan tempat peraturan daerah (perda) itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan perundang-undangan atau perda.³² Kepatuhan masyarakat Bali terhadap norma adat atau keagamaan, menunjukkan bahwa penerapan hukum adat atau keagamaan dalam sistem pemerintahan desa tidak memiliki hambatan. Penerapan hukum adat atau agama di Bali memiliki dua cara yaitu, secara langsung melalui desa adat yang dipimpin oleh Bandesa (kepala desa adat), dan juga secara tidak langsung yaitu diaplikasikan dalam setiap urusan pemerintahan melalui aturan-aturan perihal kedinasan yang dalam pembuatannya menghadirkan Bandesa (kepala desa adat) melalui majelis adat tingkat kecamatan, kabupaten, dan provinsi.

Implikasi dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terkait dengan penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adat di Provinsi Bali merupakan *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.³³ I Made Wena,³⁴ menyatakan bahwa kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Bali untuk memperkuat status desa adat melalui peraturan daerah telah menempatkan desa adat sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan Provinsi Bali. Sebagai subjek hukum desa adat mempunyai hak dan kewajiban hukum dalam menyelenggarakan sebuah pemerintahan. Desa adat Bali sebagai subjek hukum dipertegas pada Pasal 5 Perda Nomor 4 Tahun 2019 yaitu “desa adat berstatus sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan Provinsi Bali”. Sehingga, wilayah Bali sebagai daerah otonom pemerintahan resminya terdiri dari

³² Yusrizal, dkk. *Analisis Dan Evaluasi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali yang Bertentangan dengan Nilai-Nilai Pancasila*, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP), 2019, hlm. 17.

³³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 2.

³⁴ Penjelasan Lanjutan Hasil Wawancara (FGD) secara virtual melalui aplikasi (*zoom meeting*) pada 27 September dengan narasumber I Made Wena selaku kepala bidang kelembagaan dan pengembangan SDM Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali.

(pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten kota, pemerintah desa yang terdiri dari pemerintah desa dinas dan pemerintah desa adat).

Persamaan dan Perbedaan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat antara Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali

Persamaan

Pertama, pemerintahan desa (kampung) adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Pemerintahan Desa Adat (Pakraman) Provinsi Bali, secara sosiologis telah dipraktekkan sejak lama, zaman pemerintahan kerajaan-kerajaan nusantara atau zaman pra kemerdekaan. Praktek pemerintahan desa (kampung) adat di Kabupaten Siak berada di bawah pengaruh struktur Pemerintahan Kerajaan Siak yang disebut dengan wilayah kampung dikepalai oleh seorang penghulu, wilayah kampung tersebut diberikan hak otonomi penuh oleh Pemerintahan Kerajaan Siak. Sedangkan desa adat di Bali, baik sebelum masuknya kerajaan majapahit maupun setelah masuknya kerajaan majapahit. Masyarakat Bali hidup dalam sebuah ikatan nilai-nilai dan norma yang dilandasi dengan filosofi (*tri hita karana*), yang diyakini komunitas masyarakat adat Bali sebagai penyebab timbulnya kebahagiaan hidup (*sikap hidup yang seimbang atau harmonis antara berbakti kepada Tuhan, mengabdikan pada sesama umat manusia, dan menyayangi alam lingkungan berdasarkan pengorbanan suci*). Filosofi *tri hita karana* diwujudkan dalam sebuah sistem pemerintahan desa adat (pakraman) yang memiliki otonomi penuh.³⁵ Jadi, dapat disimpulkan penyelenggaraan pemerintahan desa adat atau dengan nama lain berbasiskan hukum dan adat istiadat telah ada dan dipraktekkan oleh komunitas masyarakat adat setempat pada masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nusantara (khususnya di Kabupaten Siak pada pemerintahan Kerajaan Siak, dan di Bali sebagai lokasi penelitian ini).

Kedua, pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagai undang-undang organik untuk mengatur kembali penataan desa adat di Indonesia. Pemerintah Kabupaten Siak di Provinsi Riau, satu-satunya kabupaten di Provinsi Riau, dengan cepat merespon peluang yang diberikan oleh

³⁵ Penjelasan Hasil Wawancara (FGD) secara virtual melalui aplikasi (*zoom meeting*) pada 27 September dengan narasumber I Made Wena selaku Kepala Bidang Kelembagaan dan Pengembangan SDM Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali.

undang-undang tersebut untuk menata dan menetapkan desa adat. Langkah pertama yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Siak ialah mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Nama Desa Menjadi Kampung. Langkah kedua, mengeluarkan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat. Sedangkan di Provinsi Bali menurut keterangan I Made Wena³⁶ (pengurus MDA) menyebut *“masyarakat dan pemerintah daerah di Bali, setelah berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 pemerintah daerah melakukan pengkajian secara mendalam untuk melakukan penataan desa adat di Bali”*. Menurut keterangan Gubernur Bali (I Wayan Koster)³⁷ menyebut *“pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah Provinsi Bali sejak 2014 sudah mulai merumuskan peraturan daerah untuk penguatan desa adat di Bali, proses pembentukan perda tentang desa adat di Bali melalui proses yang panjang, karena kita betul-betul menggantinya berdasarkan kearifan lokal Bali, sehingga nanti desa-desa adat ini mampu menghadapi perkembangan dinamika masyarakat dalam skala lokal, nasional dan global. Barulah pada tahun 2019 kita menetapkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali”*. Jadi, kebijakan pemerintahan daerah melakukan penataan untuk penguatan eksistensi desa (kampung) adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau dan desa adat di Provinsi Bali dilatarbelakangi maupun dimotivasi dengan adanya kebijakan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang memberikan ruang dan peluang pada pemerintah daerah dan masyarakat adat untuk menata suatu sistem pemerintahan desa adat sesuai dengan asal usulnya yang pernah berlaku atau dipraktekkan di masa lalu.

Perbedaan

Pemerintahan desa adat (kampung) di Kabupaten Siak Provinsi Riau tidak diselenggarakan berdasarkan hukum adat setempat, prakteknya hanya sekedar

³⁶ Penjelasan Lanjutan Hasil Wawancara (FGD) secara virtual melalui aplikasi (*zoom meeting*) pada tanggal 27 September dengan narasumber I Made Wena selaku Kepala Bidang Kelembagaan dan Pengembangan SDM Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali.

³⁷ Penjelasan Gubernur Provinsi Bali (I Wayan Koster), pada acara Penandatanganan Prasasti Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali disiarkan pada Bali TV pada tanggal 4 Juni 2019. Kutipan penjelasan Gubernur Provinsi Bali ditonton pada chanel youtube https://youtube.be/0_XG4CpKh2w pada 5 Oktober 2021.

perubahan nama desa dinas menjadi desa (kampung) adat.³⁸ Struktur kelembagaan desa adat (kampung) sama sekali tidak ada perbedaannya dengan konsep struktur kelembagaan desa dinas berdasarkan hukum positif. Keterangan Iskandar (tokoh masyarakat) Kampung Adat Tengah menyebut, *“sampai saat ini belum ada diselenggarakan pemerintahan desa adat (kampung) yang telah ditetapkan pemerintahan Kabupaten Siak sejak 2015 berdasarkan hukum adat setempat. Bahkan sampai saat ini pejabat kampung adat belum ada yang definitif, masih dijabat oleh Pj. yang ditunjuk oleh Kepala Daerah, dan kondisi ini sudah berlangsung cukup lama”*. Jadi, dapat disimpulkan bahwa proses penetapan desa (kampung) adat di Kabupaten Siak tidak melalui proses persiapan kajian yang kuat dan komprehensif, sehingga pada tataran implementasinya menimbulkan persoalan, yang sampai pada saat ini belum dapat terselesaikan. Sedangkan pemerintahan desa adat di seluruh kabupaten/kota Provinsi Bali diselenggarakan berdasarkan hukum adat Bali. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali, pada Pasal 1 huruf e menyatakan bahwa³⁹ *“desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangga sendiri”*. Sejalan dengan perkembangan perubahan sosial masyarakat dan sistem pemerintahan NKRI, pada era reformasi Pemerintah Provinsi Bali mengadakan perubahan peraturan daerah tentang desa adat menjadi *“desa pakraman”*. Karena istilah *“pakraman”* telah dipergunakan sejak adanya desa adat di Bali. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003, menyatakan bahwa⁴⁰ *“desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup*

³⁸ Penjelasan tersebut, didasarkan pada hasil observasi lapangan dan keterangan wawancara dengan narasumber Iskandar selaku mantan kepala desa kampung tengah, saat disebut sebagai kampung adat kampung tengah.

³⁹ Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali.

⁴⁰ Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003.

masyarakat umat hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta hak mengurus rumah tangganya sendiri”.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, selanjutnya diubah menjadi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Pasal 1 ayat (8) menyatakan “*Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (kahyangan tiga atau kahyangan desa), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.* Perda No. 4 Tahun 2019 sama sekali tidak memerintahkan untuk membentuk atau menetapkan desa adat di Bali. Sehingga penataan desa adat di Bali tidak mengikuti ketentuan-ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 98, dan Pasal 109 UU No. 6 Tahun 2014. Menurut keterangan Gubernur Bali (I Wayan Koster)⁴¹ bahwa “*yang membentuk desa adat di Bali ialah masyarakat adat itu sendiri, Negara tinggal memayungi saja, agar lebih tertata dengan baik, dan mampu menyesuaikan perkembangan dengan perkembangan sistem pemerintahan zaman modern”.* Hal tersebut diperkuat dari hasil penelitian Mulyanto,⁴² menyatakan dalam perspektif sosiologi hukum, sudah sejak lama sampai dengan saat ini di Provinsi Bali terdapat sistem pemerintahan desa bersifat ganda yang unik (*dualism*), antara desa adat atau pakraman (dharma agama) dan desa dinas (dharma negara) yang berjalan secara seimbang (*equilibrium*), dan harmonis sesuai tupoksinya masing-masing. Dengan demikian keharusan untuk memilih desa adat atau desa dinas tidak cocok diterapkan di Bali menurut ketentuan Pasal 6 UU No. 6 Tahun 2014. Jumlah desa adat di Provinsi Bali saat ini sebanyak 1.493 desa adat, sedangkan desa dinas/kelurahan berjumlah 716.⁴³ Ini artinya organisasi pemerintahan terendah di Provinsi Bali yang paling banyak, untuk melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan

⁴¹ Penjelasan Gubernur Provinsi Bali (I Wayan Koster), pada acara Penandatanganan Prasasti Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali disiarkan pada Bali TV pada 4 Juni 2019. Kutipan penjelasan Gubernur Provinsi Bali ditonton pada chanel youtube https://youtube.be/0_XG4CpKh2w pada 5 Oktober 2021.

⁴² Mulyanto, “Keberlakuan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa di Bali dalam Perspektif Sosiologi Hukum,” *Mimbar Hukum*, Vol. 27, No. 3, Oktober, 2015, hlm. 12.

⁴³ Penjelasan lanjutan Hasil Wawancara (FGD) secara virtual melalui aplikasi (*zoom meeting*) pada 27 September dengan narasumber I Made Wena selaku Kepala Bidang Kelembagaan dan Pengembangan SDM Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali.

kepada masyarakat (krama) ialah pemerintahan desa adat. Kedudukan desa adat di Bali berkedudukan di wilayah provinsi, sehingga status desa adat sebagai subyek hukum dalam sistem pemerintahan Provinsi Bali. Untuk merealisasikan penguatan dan pemajuan eksistensi desa adat di Bali, Pemerintah Provinsi Bali membentuk Dinas Pemajuan Masyarakat Adat di Bali, yang berfungsi untuk memfasilitasi (pemberdayaan) masyarakat adat.⁴⁴

Penutup

Pemerintahan desa (kampung) adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau sejak ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Siak 2015 hanya melakukan perubahan nama dari desa dinas menjadi desa (kampung) adat. Penyelenggaraan pemerintahan desa (kampung) adat tidak berdasarkan hukum adat setempat. Sedangkan pemerintahan desa adat di Provinsi Bali diselenggarakan berdasarkan hukum adat. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, posisi desa adat di Bali semakin kuat melalui kebijakan Pemerintah Provinsi Bali yang memberikan status dan kewenangan khusus kepada desa adat untuk menyelenggarakan pemerintahan desa adat sesuai dengan asal usul dan adat istiadat yang ada di masyarakat. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 96 - Pasal 101 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Adapun perbedaan penyelenggaraan pemerintahan desa adat antara Kabupaten Siak Provinsi Riau dan Provinsi Bali adalah kelembagaan pemerintahan desa (kampung) adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau dibuat oleh negara melalui undang-undang, peraturan daerah dan peraturan provinsi, sehingga disebut agen negara atau organisasi pemerintahan, karena jalannya roda organisasi pemerintahan desa (kampung) adat tidak dilandasi dengan hukum adat setempat, tetapi tetap mengikuti hukum positif (peraturan perundang-undangan tentang desa dinas). Sedangkan desa adat di Provinsi Bali tidak dibentuk oleh agen negara atau organisasi pemerintahan, organisasi penyelenggaraan pemerintahan desa adat di Bali dijalankan menggunakan hukum adat setempat berdasarkan asal usulnya yang disebut (awig-awig, pararem, dan sejenisnya) kemudian peraturan daerah

⁴⁴ Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali *juncto* Peraturan Gubernur Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebagai payung hukum atau penguat eksistensi desa adat di Bali.

Saran peneliti diantaranya yaitu, *pertama*, Pemerintah Daerah Kabupaten Siak perlu merumuskan ulang kebijakan penataan penyelenggaraan pemerintahan desa (kampung) adat, dengan menggali potensi asal usul dan adat istiadat sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan desa adat. Penempatan desa adat di Bali di bawah Pemerintah Provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali perlu ditinjau ulang, karena keberadaan desa adat di Provinsi Bali secara hukum tidak berkedudukan di wilayah kabupaten atau kota, sedangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 5 menyebut desa (desa dinas dan desa adat) berkedudukan di wilayah kabupaten atau kota. Hal ini akan berimplikasi pada kurang bertanggung jawab pemerintahan kabupaten atau kota di Provinsi Bali dalam pembinaan desa adat. *Kedua*, penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia berbasis hukum adat setempat hendaknya dilestarikan dan kapasitasnya diperkuat oleh setiap pemerintah daerah, agar menjadi kekuatan sosial dalam pembangunan daerah dan nasional.

Daftar Pustaka

Buku

- Beratha, Nyoman I, *Pembangunan Desa Berwawasan Lingkungan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991.
- Sutoro, Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru, Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015.
- The Liang, Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I Edisi Kedua, Gunung Agung, Jakarta, 1993.
- Huberman, Miles, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook (2nd ed)*, Saga Publications, Thousand Oaks, CA, 1994.
- MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Nurcholis, Hanif, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011.
- Nurcholis, Hanif, *Pemerintah Desa, Nagari, Marga dan Sejenisnya: Pemerintahan Tidak Langsung Warisan Kolonial Yang Inkonstitusional*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan-Banten, 2020.

Silahuddin, M., *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan RD*, Alfabeta, Bandung, 2012.

Soekanto, Soerjono, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999.

Hasil Penelitian

Firmanudin Agus. "Kajian Tentang Implementasi Kebijakan Otonomi Desa Berdasarkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditinjau dari Aspek Kelembagaan dan Pembiayaan Pemerintahan Desa di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap", *Tesis di Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Jenderal Soedirman*, Purwokerto, 2005.

Jurnal

Adhiharinalti, "Eksistensi Hukum Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Bali," *Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1 No. 3, 2012.

Agustina Panca, "Upaya Pemerintah Kampung Adat Kuala Gasib Kecamatan Koto Gasib Kabupaten Siak dalam Melestarikan Adat Istiadat," *JOM FISIP Universitas Riau*, Vol. 4, No. 1, 2017.

Darusman AR, "Bentuk Pola Baris dan Nilai Budaya Syair Kesultanan Siak Versi M. Amiroedin," *Jurnal Bahas*, Vol. 9, No. 2, 2014.

Eka Krisna, "Kewenangan Desa Adat dalam Pengelolaan Kepariwisata Budaya Bali dalam Perspektif Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat," *Fakultas Hukum Universitas Dwijendra*, Vol. 16, No. 2, 2019.

Hirzan Adli, Hanida, "Tantangan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Desa Adat: Upaya dalam Penetapan Desa Adat di Indragiri Hulu, Riau, Indonesian," *Journal of Religion and Society*, Vol. 2 No.1, 2020.

Hendriatiningsih, Budiarta, Hernandi, "Masyarakat dan Tanah Adat di Bali (Studi Kasus Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali)," *Jurnal Sositologi*, Edisi. 15 Tahun 7, 2008.

I Wayan Gde Wiryan, Ketut Sukawati Lanang P. Perbawa, I Wayan Wiasta, "Hukum Adat Bali di Tengah Modernisasi Pembangunan dan Arus Budaya Global," *Jurnal Bakti Saraswati*, Vol. 4, No. 2, September, 2015.

I Wayan Wisadnya, "Kedudukan Desa Adat dalam Mekanisme Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa," *Jurnal Ilmiah Raad Kertha Denpasar*, Vol. 1, No. 1, 2018.

Mukhtar, "Eksistensi Kelembagaan Kampung Adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak," *JOM FISIP Universitas Riau*, Vol. 4, No. 1, 2017.

- Mulyanto, "Keberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di Bali dalam Perspektif Sosiologi Hukum," *Mimbar Hukum*, Vol. 27, No. 3, 2015.
- Paraniti A. A. Sagung Paraniti, "Eksistensi Masyarakat Adat Bali dalam Era Globalisasi (Suatu Kajian Filosofis, Yuridis dan Sosiologis)," *Jurnal Ilmiah Raad Kertha Denpasar Raad Kertha*, Vol. 01, No. 01, 2018.
- Sihombing Tunggul, "Pemberdayaan Desa Adat Merupakan Kebijakan Unggul dalam Pembangunan Indonesia dari Pinggiran," *Prosiding Semiloka Nasional IAPA SUMUT-NAD*, Medan, 2016.
- Toha Suherman, "Hukum Eksistensi Hukum Adat dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa Study Empiric di Bali," *Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham Republik Indonesia*, Jakarta, 2011.
- Yusrizal, "Analisis dan Evaluasi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali yang Bertentangan dengan Nilai-Nilai Pancasila", *Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP)*, 2019.
- Yanti A.A. Istri Krisna Eka, "Kepariwisata Budaya Bali dalam Perspektif Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat," *Jurnal Hukum Saraswati*, Vol. 1, No. 1, 2019.
- Zudan Arif Fakrulloh, "Kedudukan dan Penetapan Desa dan Desa Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa," *Jurnal Hukum 'Inkracht'*, Vol. I, No.1, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.
- Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Nama Desa Menjadi Kampung, Lembaran Daerah Kabupaten Siak Nomor 5, Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Siak Provinsi Riau: 7.08.C/2015.
- Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak. Lembaran Daerah Kabupaten Siak Tahun 2015 Nomor 2, Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Siak: 7.04.c/2015.
- Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2019 tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan Dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat. Lembaran Daerah Provinsi Riau Nomor 2, Noreg Peraturan Daerah Provinsi Riau: (2,145/2019).
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat Di Bali. Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 Nomor 4, Noreg Peraturan Daerah Provinsi Bali: (4-131/2019).

Peraturan Gubernur Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Tentang Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa di Adat Bali, Berita Daerah Provinsi Bali Tahun 2020 Nomor 4.