



# Pemberdayaan Desa Adat atau disebut dengan nama lain sebagai Kerja Budaya

**R. Yando Zakaria**

Pusat Kajian Etnografi Komunitas Adat (PUSTAKA)

Mantan Tenaga Ahli DPR untuk RUU Desa

[r.y.zakaria@gmail.com](mailto:r.y.zakaria@gmail.com)

Mini blog: [independent.academia.edu/YandoZakaria](http://independent.academia.edu/YandoZakaria)

Bahan ini dipresentasikan pada “Festival Kebudayaan Desa: Perspektif Desa-desa Nusantara”, diselenggarakan secara gotong-royong oleh berbagai individu, lembaga pemerintahan, dan lembaga pemerhati desa secara online.

15 Juli 2020

# Seperti apa Indonesia baru pasca pandemic ini?

- Segerakan pengakuan hak masyarakat adat atas ruang hidupnya!
  - Segera implementasikan nomenklatur 'desa adat' atau disebut dengan nama lain sebagaimana yang telah dimungkinkan oleh UU Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa
    - Perpu yang mencabut pasal 109 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
  - Perppu yang mencabut pasal 67 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan sesuaikan Peraturan Menteri turunanannya.
  - Revisi PermenATR/KaBPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tatacara Pengakuan Tanah Ulayat
  - Keluarkan Instruksi Presiden untuk mempercepat distribusi akses kepada perhutanan sosial KEPADA DESA yang sudah dicadangkan Pemerintah.
  - Keluarkan Instruksi Presiden untuk mempercepat distribusi TANAH OBYEK REFORMA AGRARIA dengan mengutamakan daerah-daerah berkonflik seperti yang telah diidentifikasi oleh berbagai jaringan masyarakat sipil seperti AMAN, KPA, SPI, WALHI dan lain sebagainya.
  - Segera sahkan RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat

Dr. M. Junus Melalatoa *Panganting*

**Budaya Indonesia**

RISALAH SIDANG BPUPKI - PPP  
28 MEI 1945 - 22 AGUSTUS 1945

STRATEGI TIGA KAKI

R. Yando Zakaria

**MEREBUT NEGARA**

POKOK2 PEMBANGUNAN MASJARAKAT DESA

R. YANDO ZAKARIA

**Abih tandeh**

## Pengantar 1:

Konstitusionalisme pengakuan dan penghormatan atas hak-hak masyarakat hukum adat atau desa atau yang disebut dengan nama lain:  
Dari Pasal 18 menjadi Pasal 18B : 2 UUD 1945

### Amanat konstitusi

- II. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "*Zelfbesturende landschappen*" dan "*Volksgemeenschappen*", seperti *desa* di Jawa dan Bali, *negeri* 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 itu akan mengingati **hak-hak asal-usul** daerah tersebut".
- Hasil Amendemen thn 2000: → Pasal 18B ayat 2 (Pasca-amandemen thn 2000: → 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

### Realisasi pra-amendemen...

- Aspek Sosial-Budaya:
  - Masih ada sejumlah diskriminasi dalam hal religi, kependudukan, dll. → proyek-proyek pemukiman kembali
- Aspek Sosial-Ekonomi & Ekologis:
  - UU No. 5/1960 → Hak Ulayat cq, Hak MHA diakui → Tapi tidak ada instrumen operasionalnya → PP 24/2007, MHA belum jadi subyek huku; Hak ulayat belum menjadi jenis hak → Permen Agraria No. 5/1999 baru soal penyelesaian konflik; kriteria MHA bersifat akumulatif
  - Orde Baru: Membekukan Hak MHA
- Aspek Sosial-Politik:
  - Hingga reformasi ada 7 UU sebelum ini mengaturnya secara berbeda-beda → terakhir adalah UU 5/79 ttg Pemdes yang disebutkan tidak sesuai dengan amanat konstitusi → desa sbg unit politik (IGO/IGOB) menjadi sekedar unit adminitrasi → MHA sbg subyek hukum makin lemah

## Prof. Dr. Taufik Abdullah (2000)

- "Undang-undang yang mengatur hingga ke sistem desa itu adalah puncak dari kesewenangan kebudayaan Orde Baru. (Akibatnya, terjadi) ... krisis kepemimpinan yang parah. ...
- Pemerintah beranggapan mereka bisa kuat ketika kekuatan sosial di daerah-daerah dihancurkan, ... Desalah yang kemudian porak poranda. ...
- Ketika Orde Baru jatuh, pedesaan kehilangan jaring pengamannya, ikatan lama sudah hancur oleh kekuasaan. ...
- Maka, seperti yang kerap diberitakan di media massa, konflik kerap diselesaikan bukan oleh tokoh, pemimpin, kepala adat yang berwibawa. ...
- (Puncaknya, terjadi ) ... spiral kebodohan yang menukik ke bawah. Satu tindakan bodoh ditanggapi tindakan bodoh lainnya. Tahu-tahu antar tetangga desa pun berkelahi."

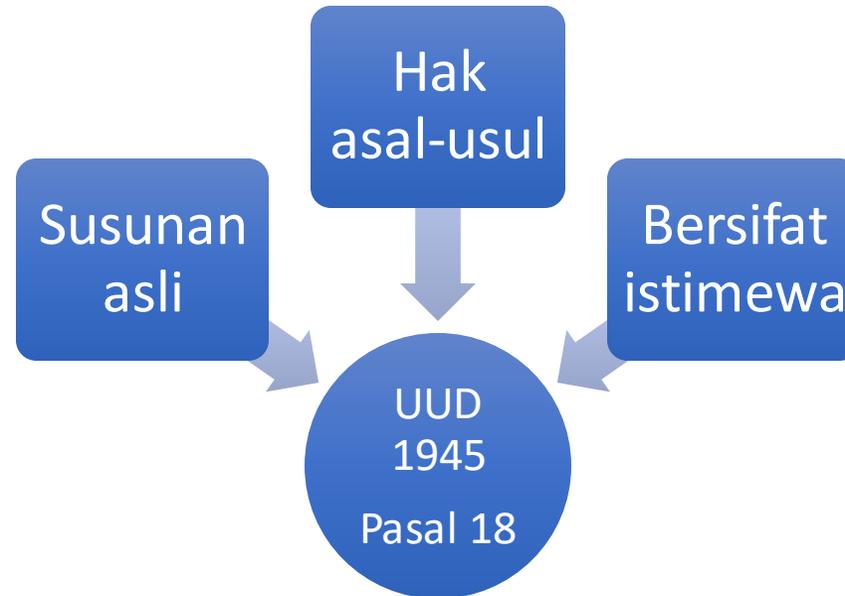
## Kondisi desa sebelum UU Desa 6 Tahun 2014 (FPPD, 2012)

<b>Tipe Desa</b>	<b>Deskripsi</b>	<b>Daerah</b>
Ada adat, tetapi tidak ada desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara desa dan adat.	Adat dan desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif ( <i>local state government</i> ). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

## Pengantar 2:

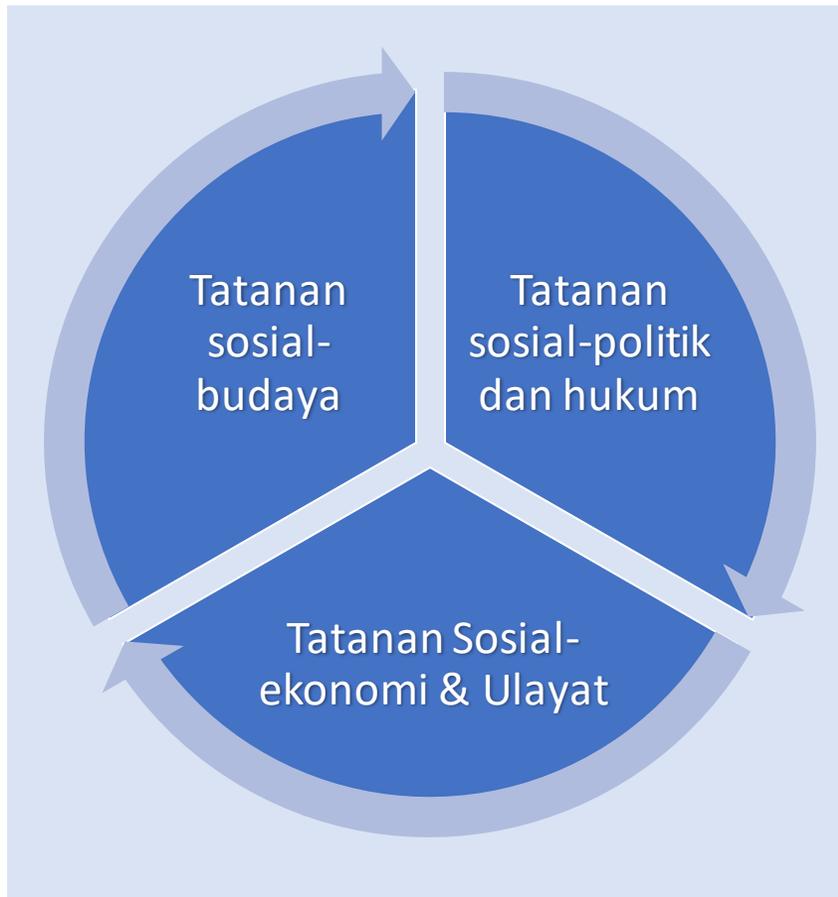
Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Bagian Menimbang, huruf e.

- bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa, *tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa* sehingga perlu diganti (cetak miring ditambahkan)



Desa Adat sebagai upaya pemenuhan amanat konstitusi Pasal 18B (2) dan penyelesaian krisis perdesaan (agraria, ekologis, dan sosial) pasca Putusan MK 35 Tahun 2012

### 3 Elemen 'hak asal-usul' → 'hak bawan', bukan 'hak berian'



### Implikasi pengakuan 'kesatuan masyarakat hukum adat'

- Pengakuan terhadap eksistensi organisasi di 'susunan asli' ;
- Pengakuan atas sistem nilai dan aturan-aturan yang mengatur kehidupan bersama dalam 'susunan asli', termasuk aturan-aturan yang mengatur 'sumber-sumber kehidupan'nya;
- Pengakuan terhadap 'hak penguasaan' 'hak pertuanan' atas apa yang disebut sebagai ulayat (baca: wilayah kehidupan) susunan asli yang bersangkutan. → Pengakuan atas ulayat mensyaratkan perubahan pada berbagai UU Sektorial yang selama ini tdk mengakui hak-hak masyarakat adat, sebagaimana yang telah diamanatkan oleh TAP MPR IX/2001)
- Dikaitkan dengan Pasal 18 dan 18A, maka desa atau disebut dgn nama lain juga diberi kewenangan untuk menyelenggarakan 'pemerintahan nasional'!

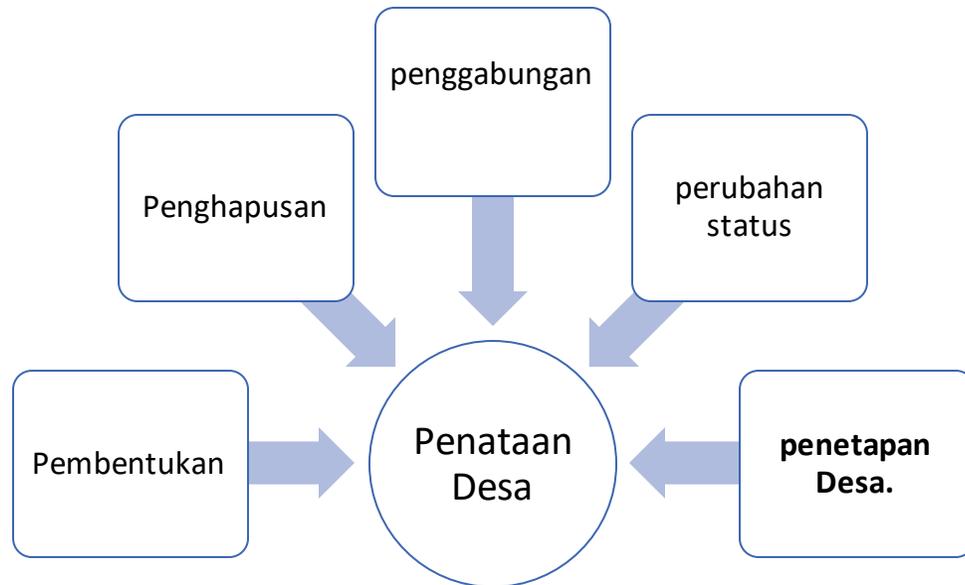
# Jenis Desa



Desa

Desa Adat

# Pasal 7 Ayat 4



- Penjelasan Huruf e: Yang dimaksud dengan “penetapan Desa Adat” adalah penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang telah ada untuk yang pertama kali oleh Kabupaten/Kota menjadi Desa Adat dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- Penjelasan Pasal 96: Penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang sudah ada saat ini menjadi Desa Adat **hanya dilakukan untuk 1 (satu) kali**.

# Kewenangan Desa Adat (1)

- Pasal 103

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:

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

# Kewenangan Desa Adat (2)

- Pasal 104

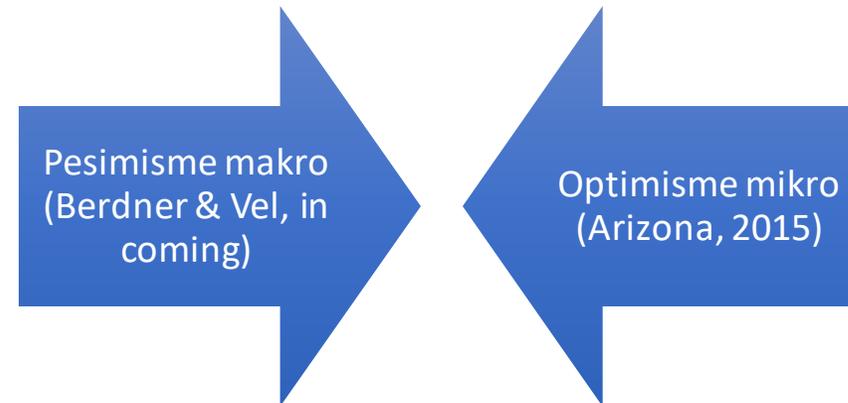
Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

- Pasal 105

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa Adat.

# Desa Adat versi UU Desa 6/2014: Nomenklatur Strategis yang Terancam Mandul

- *Persoalan multitfasis atas norma UU, misalnya:*
  - Susunan asli
  - Hak asal-usul
  - Sesuai dengan perkembangan masyarakat
  - Sesuai dengan prinsip-prinsip NKRI
- *Konsistensi dan kelengkapan kebijakan*
  - Peraturan turunan tidak tersedia
  - Tafsir pemerintah: kesempatan menetapkan desa adat sudah selesai pada Tanggal 15 Januari 2015 – Rencana penetapan Desa adat di Kab. Palalawan, Riau, batal!
- *Kapasitas Daerah & Kapasitas Masyarakat*
  - Pemda tidak punya kapasitas dan kemauan (lebih suka mengurus pengurangan luasan kawasan hutan menjadi APL)
  - Kondisi lapangan yang fragmented → Kebijakan lama telah melahirkan kekuatan-kekuatan politik baru



# Inisiatif lapangan...

- Bali
  - Perda 4 Tahun 2019 = bukan desa adat sebagaimana yang dimaksudkan oleh UU Desa 6 Tahun 2014
- Sumatera Barat
  - Perda Propinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 → belum ada perda penetapan desa adat di tingkat kabupaten/kota
- Riau
  - Penetapan desa adat di Kabupaten Rokan Hulu dan Kabupaten Siak
  - Belum dapat diregistrasi oleh Kemendagri karena belum ada Perda Propinsi
- Papua
  - Penetapan 36 Kampung Adat, dan seterusnya. Sudah ada 4 kebijakan daerah terkait pengakuan hak masyarakat adat
  - Belum ada Perda Propinsi
- Nasional
  - Periode pertama Jokowi nyaris tidak ada inisiatif. Kecuali menetapkan Permendagri 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa
  - Periode kedua Jokowi → Faslitasi penetapan desa adat oleh Kemendes. Namun belum ada yang tuntas.

# Sesat tafsir...

- Tertib administrasi, BUKAN berarti akan mematikan jenis desa yang tidak dipilih. Apapun pilihannya, tujuan pengakuan 'desa adat' harus tetap bisa dicapai → Permendagri 1 Tahun 2017 terbit DUA TAHUN batas penetapan desa adat untuk pertama kalinya.
- Pemilihan desa (dinas) tidak harus menghilangkan/menelantarkan desa adat; dan sebaliknya pemilihan desa adat tidak harus menafikan keberadaan desa (dinas).
- Kedua fungsi – dualitas fungsi – keadatan dan kedinasan harus tetap dapat berjalan karena memang kebutuhan warga komunitas dan negara itu sendiri.
- Dipilihnya desa adat sebagai pihak yang menjembatani keberadaan warga dengan dengan negara tidak harus pula selalu dimaknai sebagai (akan) intervensi pada otonomi desa adat.
- Kewajiban-kewajiban desa adat terhadap negara adalah fungsi desa adat yang diakui oleh negara.

# Pelajaran dari Kasus Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak & Rokan Hulu, Riau (RYZ, 2015, dan PATTIRO, 2016)

- Latar Belakang:
  - Siak: Peluang ekonomi wisata → *Siak, the Truly Malay*
  - Rokan Hulu → redistribusi lahan dari beberapa perusahaan yang bermasalah?
- Melalui proses-proses yg belum sesuai dengan UU Desa:
  - Tanpa pedoman Peraturan Daerah Propinsi tentang Pengaturan Desa Adat cq. Pasal 109
  - Penetapan desa adat tanpa didahului oleh nomor registrasi/konsultasi dengan propinsi
  - Tanpa peta wilayah desa (adat) cq. Pasal 17 (2)
  - Penentuan dari atas vs. prakarsa masyarakat → Menimbulkan ketegangan antara 'penduduk asli' dan 'penduduk pendatang'
- Tapi kasus Siak & Rohul – juga kasus-kasus inisiatif lain di berbagai daerah yang tengah berproses -- menunjukkan bahwa berdirinya desa adat itu memang merupakan kebutuhan di daerah dimaksud.
- Maka perlu upaya tambahan agar inisiatif ini dapat berjalan sebagaimana mestinya dan tidak menjadi kontra produktif. Mengapa?

## Kecendrungan penyeragaman di tingkat Daerah versus alternatif pilihan yang beragam

- Bentuk-bentuk pengaturan desa/komunitas, karena perkembangan dan perubahan sosial dan budaya, memang sudah beragam. Pilihan tunggal akan menimbulkan ketidakadilan yang baru.
- Oleh sebab itu pilihan mana yang akan didaftarkan sebagai 'desa' akan sangat tergantung konteks keberadaan desa dan desa adat itu sendiri, yang situasinya memang beragam.
- Atas pilihan-pilihan itu, yang terpenting adalah jangan mengkhianati spirit desa adat. Jangan sampai ada desa adat yang 'jadi-jadian'.
- Syarat-syarat sosial, budaya, dan spiritual keberadaan suatu desa adat tetap harus dipenuhi.

# Simulasi Penerapan UU Desa di Bali dan Sumatera Barat

- Kondisi koeksistensi desa dinas dan desa adat di Bali saat ini:
  - Kondisi 1 → 1 Desa Dinas = 1 Desa Adat
  - Kondisi 2 → 1 Desa Dinas = Lebih dari 1 Desa Adat (Mayoritas)
  - Kondisi 3 → 1 Desa Adat = Lebih dari 1 Desa Dinas.
- Pilihan penerapan UU Desa → Bentuk mana yang dipilih, tergantung kemauan/prakarsa masyarakat. Pemda hanya menyediakan alternatif-alternatif pilihan ini dalam Perda Pengaturan.
- Pilihan untuk Bali:
  - Kondisi 1 = Desa Adat/Desa Pekraman, di mana struktur desa dinas diserap ke dalam struktur baru Desa Pekraman (Kades yang ada ditunggu habis masa tugasnya. Masa masa selanjutnya tidak lagi ada pemilihan Kepala Desa Dinas)
  - Kondisi 2 = Desa Dinas, di mana dalam proses penetapannya dinyatakan secara tegas bahwa di dalam wilayah desa dinas itu terdapat Desa Adat yang tidak menyelenggarakan hak konstitusionalnya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan (hal ini untuk menumhukan status huku dari desa –desa adat ybs.. Pada Desa Dinas ybs bibentuk semacam ‘Dewan Pengarah’ yang terdiri dari wakil dari Desa-Desa Adat dengan kewenangan kontrol yang kuat.
  - Kondisi 3 = Kondisi 1. Struktur pemerintahan desa-desa dinas yang ada di lebur ke dalam struktur baru desa adat, dan menjadi unit penyelenggara urusan pemerintahan dan pembangunan di bawah pimpina kepala desa adat atau yang mendapat kewenangan untuk itu.

# Alternatif yang dapat ditempuh (Bali)

- Penetapan MHA Desa Pekraman sebagai Masyarakat Hukum adalah suatu keniscayaan!
- Apakah Desa Pekraman tertentu akan juga mengambil peran pemerintahan sebagaimana diatur oleh UU Desa 6/2014 adalah soal yang lain lagi (lihat Pasal 98: 2)
- Instrumen hukum yang dapat digunakan
  - Melalui penetapan desa adat versi UU Desa; atau
  - Penetapan dengan Perda tentang Desa Pekraman dengan landasan hukum yang baru cq. Putusan MK 35 Tahun 2012.
- Sesuai UU, Kebijakan Daerah yang dibutuhkan adalah:
  - Peraturan Daerah tentang Pengaturan Desa Adat di Tingkat Propinsi dan Kabupaten;
  - Peraturan Daerah tentang Penetapan Desa Dinas dan Desa Adat di Kabupaten/Kota.

# Alternatif untuk Sumatera Barat cq. Minangkabau



# Beberapa Kesimpulan Pokok

- Paradoks-desentralisasi sebagaimana yang dikuatirkan banyak pihak tidak boleh terjadi lagi!
- Oleh sebab itu, Pemerintah harus memiliki strategi tertentu untuk menyiasatinya, agar peluang yang sejatinya diupayakan dalam memenuhi mandat konstitusi itu dapat dimanfaatkan oleh banyak pihak/masyarakat adat, dan tidak hanya bisa dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok etnik tertentu saja.
- Beberapa kendala yang dihadapi, sebagaimana telah dijelaskan, harus segera dicarikan jalan keluarnya.

# Rekomendasi

- Ranah Kebijakan:
  - Menyusun Peraturan Pemerintah tentang Desa Adat;
  - Jika PP dianggap terlalu berat untuk dilakukan saat ini, setidaknya perlu disusun semacam PEDOMAN UMUM TENTANG PENGATURAN DESA ADAT.
  - Menyusun Peraturan Menteri mengenai tata cara pengubahan status desa menjadi desa adat (Pasal 28, PP 43/2014); dan tentang Penataan Desa (Pasal 31 junto 32, PP 43/2014)
- Ranah Pengembangan Kapasitas:
  - Melakukan sosialisasi tentang peluang dan tantangan nomenklatur desa adat di berbagai daerah yang relevan;
  - Mengembangkan kapasitas para pihak di tingkat Pusat dan Daerah yang berkepentingan dengan penerapan nomenklatur desa adat.
- ‘Forum Silahturrahmi Desa Adat’
  - Konsolidasi di tingkat akar rumput
  - Menjemput hak asal-usul



**TERIMA KASIH**