

POLICY BRIEF

Seri Mengawal Implementasi
Undang-Undang Desa

Mempertegas Pengaturan Penetapan Desa Adat



Mempertegas Pengaturan Penetapan Desa Adat

Penyusun: Indro Laksono, Agus Salim, dan Sad Dian Utomo
Penata Letak: Agung R

Ketentuan tentang desa adat dalam UU Desa membawa harapan baru bagi pengakuan masyarakat adat di Indonesia. Namun dalam implementasinya, berdasarkan penelitian tentang penetapan desa adat di Kabupaten Siak, Riau, masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain belum adanya regulasi dalam pengubahan status desa menjadi desa adat, tidak adanya pengawasan dari pemerintah provinsi atau pusat, dan penyederhanaan proses penetapan desa adat ke dalam proses-proses administratif yang belum dapat merepresentasikan kompleksitas dinamika sosial masyarakat.

Tata pemerintahan desa di Indonesia terus menerus mengalami perubahan, seiring dengan perubahan era atau rezim pemerintahan. Hal ini tampak pada besar kecilnya kewenangan desa, mulai dari era Kolonial Belanda, era Demokrasi Terpimpin (Orde Lama), Orde Baru, hingga era Reformasi. Adanya perbedaan kewenangan desa dalam setiap era tersebut terjadi, karena masing-masing memiliki pendekatan yang berbeda dalam hal pemberian wewenang kepada pemerintah desa.

Pada era Kolonial Belanda, melalui IGO (*Inlandsche Gemeente Ordonantie 1906*) dan IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten 1914*), desa diakui sebagai kesatuan hukum yang berdasar pada adat. Desa pada waktu itu belum mengalami banyak intervensi dari pemerintah. Tidak ada pengaturan mengenai tata cara pemilihan kepala desa, regulasi yang mengatur susunan hierarki di desa, maupun yang mengatur tata cara menjalankan pemerintahan desa. Oleh karena itu, tata pemerintahan desa pada era Kolonial Belanda sangat beragam, tergantung pada kekhasan adat masyarakat setempat.

Pada perkembangannya, pemerintahan Desa yang otonom di era Kolonial Belanda ini mulai mendapatkan intervensi setelah Indonesia merdeka. Diawali dengan UU No. 22 Tahun 1948 yang menetapkan Desa, negeri, marga dan yang sejenisnya sebagai salah satu dari daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian dilanjutkan dengan terbitnya UU No. 1 Tahun 1957 dan UU No. 18 Tahun 1965. Ketiga undang-undang ini mengatur mengenai Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam rangka mendukung Revolusi Nasional yang dicanangkan Presiden Sukarno diterbitkan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah RI. Desapraja sendiri didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Melalui UU No. 19 Tahun 1965 ini, desa mulai dilibatkan dalam struktur pemerintahan negara (yang di dalam Undang-Undang ditulis sebagai “lingkungan pemerintahan yang modern”), sehingga pemerintahan desa harus melakukan inte-raksi yang lebih intensif dengan struktur pemerintahan di

atasnya, seperti kabupaten dan provinsi. Imbas dari dilibatkannya desa pada struktur pemerintahan negara mengakibatkan desa harus memiliki perangkat dan organisasi yang jelas, seperti Kepala Desa, Badan Musyawarah, Pamong, dan panitera.

Perubahan signifikan terjadi di era Orde Baru. Melalui UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, desa mengalami perubahan tata pemerintahan yang fundamental. Pemerintahan desa tidak lagi otonom dan berlandaskan pada adat istiadat masyarakat setempat, tetapi dibelenggu dalam pola sentralistik dan homogen dengan struktur yang hierarkis, karena diseragamkan secara nasional.

Pada era Reformasi, melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, desa kembali mendapatkan otonomi untuk menjalankan pemerintahannya sendiri, dan adat mulai kembali mendapatkan posisi dalam pemerintahan, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 ayat 12 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan, “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Salah satu contoh nyata menguatnya posisi adat dalam pemerintahan desa nampak di Kota Ambon. Melalui penerbitan Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008 Tentang Negeri Di Kota Ambon yang mendefinisikan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berada dalam wilayah petuanan¹ Negeri yang diakui, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan Negeri merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Berdasarkan pasal 8 ayat 2 Perda tersebut, desa yang berada di dalam wilayah petuanan negeri, terikat dan tunduk pada negeri asal/induk secara adat istiadat dan hukum adat.

1. Daerah yang meliputi daratan dan lautan, yang berdasarkan hukum adat Ambon berada di bawah penguasaan Negeri.

Rekognisi atau Revitalisasi

Pada tanggal 15 Januari 2015, Pemerintah Kabupaten Siak, melalui Perda No. 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Kampung Adat Di Kabupaten Siak, berhasil menetapkan delapan desa sebagai desa adat, salah satunya adalah Desa Penyengat. Namun, penetapan ini belum disertai inventarisasi hukum adat. Hal ini disebabkan Pemkab Siak berusaha untuk mengejar tenggat waktu penetapan desa adat, yaitu satu tahun setelah UU Desa disahkan sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 116 ayat (3).

Adanya kesan ketergesa-gesaan Pemkab Siak dalam melakukan penataan desa adat didasarkan pada dua hal: pertama, Bupati Siak melihat regulasi penataan desa adat sebagai peluang yang sejalan dengan agenda besar yang tercantum dalam visi misinya, yaitu menjadikan Kabupaten Siak sebagai daerah tujuan pariwisata, dengan slogan, "Siak: The Truly Malay", di mana kebudayaan Melayu menjadi daya tarik utama, termasuk di dalamnya adalah desa adat. Kedua, Tim pembentukan dan penetapan desa adat yang diketuai oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPPD) Kabupaten Siak dengan anggota yang berasal dari berbagai SKPD, bersama dengan DPRD dan LAM (Lembaga Adat Melayu) Kabupaten Siak, menyepakati bahwa tujuan utama dari ditetapkannya desa adat, sebagaimana tertera dalam Perda Kab. Siak No. 2 Tahun 2015 adalah untuk menghidupkan kembali peranan tokoh adat dalam tata kelola pemerintahan desa, serta menghidupkan kembali adat istiadat lokal yang tergerus dampak urbanisasi.

Semangat melakukan penataan desa adat yang dilakukan Pemkab Siak, sebagaimana disebutkan di atas, secara substansial belum sejalan dengan mandat UU Desa. Dalam UU Desa, penataan desa adat mengedepankan asas rekognisi, yang berarti mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang memang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat, bukan revitalisasi. Namun, pemahaman penetapan desa adat sebagai upaya revitalisasi adat istiadat dan peranan tokoh adat dalam pemerintahan desa kemudian ditularkan kepada masyarakat Desa Penyengat melalui sosialisasi pra-penetapan Desa Penyengat sebagai desa adat yang dilakukan oleh Pemerintah Kab. Siak. Di sisi lain, penetapan desa adat sebagai bagian dari agenda pembentukan Kabupaten Siak sebagai daerah tujuan pariwisata akan kontraproduktif dengan tujuan rekognisi sebagaimana tertuang dalam UU Desa, atau sebagaimana diartikan Pemkab Siak, 'revitalisasi'. Hal ini disebabkan, jika menjadi tujuan pariwisata, maka desa-desa tersebut akan mengalami banyak penyesuaian nilai dan norma sebagai akibat dari hubungan timbal balik antara masyarakat desa dengan para wisatawan.

Pada tahun 2014 terjadi perubahan besar pengaturan tentang desa. Pemerintah menerbitkan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Melalui UU Desa, adat istiadat kembali mendapatkan perhatian dengan dibedakannya desa ke dalam dua kategori, yakni desa dan desa adat. Desa adat juga mendapat tempat dengan adanya ketentuan khusus mengenai desa adat pada Pasal 96 hingga pasal 111. Adanya ketentuan-ketentuan ini dapat dipandang sebagai bentuk konkret atas pengakuan masyarakat adat oleh negara, karena desa adat dapat memiliki sistem pemerintahan berdasarkan susunan asli sistem pemerintahan adat dan peraturan-peraturan yang disesuaikan dengan hukum adat yang berlaku di desa adat.

Salah satu ketentuan penting dari UU Desa ini adalah bahwa Desa adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 98). Untuk penetapan itu melalui proses penetapan. Pemerintah (pusat), Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa (Pasal 96).

Dalam rangka mendapatkan gambaran mengenai proses penataan dan penetapan desa adat itu, PATTIRO melakukan penelitian di Kabupaten Siak, Provinsi Riau, yang hasilnya digambarkan berikut ini.

Kurang Efektifnya Hukum Adat

“... iya cuma gitu gitu aja, mereka gak jelasin gunanya apa, mereka (para tetua adat) gak tau dia si pengantin perempuan wajib memegang tepak itu dan memberikannya kepada keluarga ayahnya umpamanya.”

Kutipan di atas adalah hasil wawancara dengan Alit (Ketua Lembaga Adat Desa Penyengat), sebuah desa adat di Kabupaten Siak pada awal tahun 2016. Alit merasa kesulitan untuk menggali informasi tentang pemaknaan langkah-langkah penggunaan tepak² dalam tradisi tata cara perkawinan Suku Anak Rawa, salah satu suku asli yang telah ada jauh sebelum terbentuknya Kab. Siak, yang sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Bengkalis. Kesulitan yang dialami Alit disebabkan para tetua adat tidak lagi tahu makna dari langkah-langkah adat istiadat perkawinan Suku Anak Rawa. Penggalian makna yang dilakukan oleh Alit merupakan bagian dari tindak lanjut pemenuhan syarat administrasi desa adat di Kab. Siak, yaitu inventarisasi hukum-hukum adat yang masih berlaku dalam kehidupan Suku Anak Rawa.

Inventarisasi hukum adat di Desa Penyengat sendiri pada dasarnya sulit untuk dilakukan karena masyarakat desa sudah tidak lagi hidup dalam lingkup hukum adat tersebut. Bahkan para tetua adatnya pun sudah tidak lagi mengetahui hukum adat apa saja yang pernah dan masih berlaku, serta di mana saja batasan-batasan tanah ulayat masyarakat Desa Penyengat.

Sentimen Etnis

Praktek penetapan Desa Penyengat menjadi desa adat itu sendiri, sebagai bagian dari implementasi UU Desa di Kabupaten Siak, tidak terlepas dari perdebatan di kalangan masyarakatnya. Perdebatan tersebut dipicu oleh beragam faktor, seperti ketidaksepahaman antar tokoh agama di desa atas peraturan adat istiadat tata cara perkawinan dan sentimen yang muncul antara orang asli dengan para pendatang yang berakar pada sejarah Desa Penyengat.

Namun, sejatinya perdebatan tersebut dapat dikatakan bersumber pada dua hal; pertama, penetapan yang dilakukan secara top down karena penetapan desa adat bukan merupakan prakarsa masyarakat itu sendiri, melainkan inisiatif Pemkab; kedua, proses penetapan desa adat di Kab. Siak disederhanakan ke dalam proses-proses administrasi yang belum dapat merepresentasikan kompleksitas dinamika sosial masyarakat. Belum terwakilinya kompleksitas dinamika tersebut terlihat pada formulir penetapan desa adat yang tidak menyertakan komposisi etnis dalam Desa Penyengat dan hubungan antar etnis itu sendiri dalam kehidupan sehari-hari.

Hubungan antar etnis dalam kasus Desa Penyengat dapat dijelaskan melalui dikotomi ‘orang asli’ dan ‘pendatang’. Predikat orang asli di Desa Penyengat disematkan pada keturunan Suku Anak Rawa serta pendatang yang menikah dengan individu dari



Suku Anak Rawa, sedangkan pendatang ialah sebutan bagi individu yang tidak berasal dari Suku Anak Rawa, seperti Jawa dan Batak. Pembedaan ini tidak hanya sebatas sebutan saja, tetapi juga tampak pada akses modal produksi ekonomi, seperti pembagian lahan yang dilakukan oleh pemerintah desa. Sebagaimana diceritakan salah satu warga pendatang yang tidak memiliki pertalian keluarga dengan Suku Anak Rawa, pada waktu itu, setiap orang mendapatkan lahan seluas satu hektar, tanpa melihat usia orang tersebut. Oleh karena itu, jika dalam satu keluarga terdapat lima orang, maka keluarga tersebut mendapatkan lahan seluas lima hektar. Namun, hal itu hanya berlaku bagi warga yang berasal dari Suku Anak Rawa atau pendatang yang menikah dengan Suku Anak Rawa. Para pendatang yang tidak memiliki hubungan keluarga dengan Suku Anak Rawa tidak mendapatkan jatah pembagian lahan tersebut.

Pembedaan ini, jika ditelusuri lebih lanjut, berpangkal pada sejarah Suku Anak Rawa ketika mendiami Desa Penyengat yang pada waktu itu pertumbuhan ekonominya kalah bersaing dengan para pendatang sehingga mereka memutuskan untuk memindahkan seluruh penduduk desa, termasuk nama Desa Penyengat sejauh kurang lebih tiga kilometer dari posisi awalnya. Sejak saat itu, sentimen terhadap para pendatang tumbuh hingga saat ini.

Sentimen itu memicu para tokoh adat di sana untuk memiliki sistem pemerintahan desa yang sesuai dengan keinginan orang asli. Melihat UU Desa memberikan kewenangan bagi desa adat untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan susunan asli, sembari menunggu dikeluarkannya kode desa adat dari pemerintah pusat, para tokoh adat mulai merencanakan tata kelola pemerintahan desa yang tidak memberikan kesempatan kepada para pendatang untuk menduduki posisi di pemerintahan desa.

Tindakan yang dilakukan oleh para tokoh adat tersebut tidak terlepas dari upaya mereka untuk menebus ketidakadilan pada masa lampau dan sebagai cara untuk mendapatkan posisi yang

2. Bungkusan berisi pinang dan sirih yang berfungsi untuk memperkenalkan dan mempererat hubungan antar keluarga calon pengantin.

menguntungkan dalam perebutan kekuasaan dalam skala desa. Selain itu, hal ini merupakan bentuk rasionalisasi atas eksklusivitas etnis dan justifikasi bagi kekerasan etnis yang dimungkinkan oleh, sebagaimana disebutkan oleh Li (2007), adat sebagai basis bagi legitimasi politik dan organisasi 'cenderung untuk memberikan keistimewaan bagi para elit, terutama kaum laki-laki, yang dianggap memiliki kuasa untuk berbicara mewakili keseluruhan penduduk'.

Ketidaksesuaian Prosedur Penetapan Desa Adat

Penetapan desa adat sebagai bentuk penataan desa adat, sebagaimana tercantum dalam pasal 97 ayat 1 UU No. 6 Tahun 2014, dapat dilakukan jika telah memenuhi tiga persyaratan, yaitu:

- a) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
- b) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
- c) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketiga persyaratan tersebut kemudian menjadi acuan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota guna melakukan identifikasi dan kajian atas kelayakan suatu masyarakat hukum adat atau desa untuk melakukan penataan desa adat.

Praktek penetapan desa adat yang dilakukan Pemerintah Kab. Siak pada dasarnya dapat dikatakan belum sesuai dengan prosedur yang berlaku. Hal ini terlihat dari dikeluarkannya Perda Kab. Siak No. 5 Tahun 2015 tentang penetapan desa adat yang mendahului peraturan di atasnya.

Berdasarkan perubahan Pasal 28 pada PP No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang dituangkan dalam perubahannya (PP 47 Tahun 2015), ketentuan tentang pengubahan status desa menjadi desa adat seharusnya diatur dalam permendagri. Namun, peraturan tersebut tidak kunjung diterbitkan oleh Kemendagri, bahkan hingga awal tahun 2016. Selain itu, dalam Pasal 31, PP No. 43/2014, kandidat-kandidat desa adat yang memenuhi syarat berdasarkan hasil identifikasi dan kajian seharusnya ditetapkan dalam rancangan peraturan daerah yang perlu disetujui bersama dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten/Kota dan disampaikan kepada gubernur untuk mendapatkan nomor register serta kepada menteri untuk mendapatkan kode desa. Jika sudah mendapatkan nomor register dan kode desa, rancangan peraturan daerah tersebut dapat ditetapkan sebagai peraturan daerah.

Penetapan desa adat di Kab. Siak tidak melalui tahapan sebagaimana dijelaskan di atas. Pemerintah Kab. Siak menyalahi kekosongan regulasi pada tata cara pengubahan status desa menjadi desa adat dan menetapkan peraturan daerah tanpa memiliki kode desa. Guna menyalahi kekosongan regulasi, pemerintah Kab. Siak menggunakan Permendagri No. 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Hukum Adat, di mana pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berada di bawah pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam Permendagri No. 52 Tahun 2014, proses pengakuan masyarakat hukum adat sepenuhnya berada di bawah koordinasi Pemkab/Pemkot. Pemkab/Pemkot bertanggungjawab dalam membentuk panitia masyarakat hukum adat untuk melakukan identifikasi, verifikasi dan validasi, serta penetapan masyarakat hukum adat. Meskipun hal-hal yang harus dicermati dalam melakukan identifikasi sudah disebutkan dalam peraturan tersebut, yakni melingkupi sejarah masyarakat hukum adat; wilayah adat; hukum adat; harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; serta kelembagaan/sistem pemerintahan adat, tetapi belum dijelaskan bagaimana proses identifikasi tersebut seharusnya dijalankan. Hal ini membuat Pemkab/Pemkot, sebagaimana kasus di Kab. Siak, melakukan improvisasi yang menimbulkan konsekuensi yang tidak diharapkan seperti memanasnya persinggungan etnis.

Selain itu, belum dikeluarkannya Permendagri tentang penataan desa adat membuat nasib delapan desa adat di Siak terkatung-katung. Pasalnya, perubahan kode desa dari desa ke desa adat untuk delapan desa adat di Siak tidak kunjung dikeluarkan oleh Kemendagri. Belum dikeluarkannya kode desa adat ini, diikuti dengan belum dikeluarkannya Permendagri tentang penataan desa adat, menyebabkan pejabat Pemkab Siak kebingungan dalam menentukan tata kelola pemerintahan desa adat. Salah satu contohnya adalah Desa Penyengat yang hingga saat ini belum dapat melakukan pilkades. Di dalam UU Desa disebutkan bahwa desa adat dapat menjalankan sistem pemerintahan berdasarkan susunan asli, termasuk di dalamnya pilkades. Tetapi belum dikeluarkannya kode desa adat dan Permendagri penataan desa adat mengalibatkan Desa Penyengat terjebak pada stagnasi. Bila ingin melakukan pilkades berdasarkan susunan asli belum mendapatkan pengakuan dari Kemendagri, sedangkan jika melakukan pilkades berdasarkan sistem pemerintahan desa administratif tidak mungkin lagi karena sudah ditetapkan menjadi desa adat. Oleh karena itu, pemerintahan Desa Penyengat selama dua tahun terakhir dilaksanakan oleh penanggung jawab sementara, yaitu Sekretaris Desa. Kondisi demikian membuat Kepala BPMPD Kab. Siak mengeluarkan pernyataan bahwa jika hingga akhir tahun 2016 kode desa adat dan Permendagri penataan desa adat belum dikeluarkan, maka delapan desa adat yang sudah ditetapkan pada tahun 2015 akan dikembalikan menjadi desa.



Rekomendasi

Upaya Pemerintah Kabupaten Siak untuk melakukan penetapan dan penataan desa adat di Siak, dalam rangka merespon UU Desa, masih menghadapi sejumlah tantangan. Tantangan serupa bukan tidak mungkin akan dihadapi oleh pemerintah daerah lain yang memiliki rencana untuk menetapkan desa adat. Oleh karena itu, PATTIRO mengusulkan beberapa rekomendasi kebijakan untuk mengatasi tantangan dimaksud, yaitu:

I. Kementerian Dalam Negeri segera menyusun Permendagri terkait perubahan status dan penataan desa adat.

Sebagaimana dimandatkan dalam PP No. 47 Tahun 2015, pengaturan lebih lanjut mengenai desa adat seharusnya diisi melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri. Tidak kunjung dikeluarkannya Permendagri tersebut memunculkan kemungkinan bagi pemerintah daerah, seperti yang terjadi di Kab. Siak, untuk berinisiatif menyasinya dengan menggunakan peraturan yang 'serupa tapi tak sama', yaitu Permendagri No. 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Selain itu, belum diterbitkannya Permendagri tentang penataan desa adat pun mengakibatkan sistem pemerintahan desa adat yang sudah ditetapkan melalui peraturan daerah tidak efektif karena tidak ada pedoman yang jelas bagi arah pengembangan tata kelola pemerintahan desa adat. Permendagri terkait perubahan status dan penataan desa adat perlu mengatur hal-hal sebagai berikut:

a) Penjelasan klausul mandat UU Desa secara lebih komprehensif

Pasal 97 ayat 2 UU Desa menyebutkan bahwa:

“Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup harus memiliki wilayah dan salah satu gabungan unsur”

Istilah wilayah dalam konteks ini dapat bermakna ambigu karena bisa ditafsirkan sebagai wilayah ulayat atau wilayah administratif. Oleh karena itu, penjelasan lebih lanjut terkait penggunaan istilah wilayah dalam UU Desa penting karena terkait dengan renegotiasi batas-batas wilayah desa adat.

Selain itu, pada huruf a Pasal 97 ayat 2 UU Desa, disebutkan bahwa salah satu unsur yang dapat melengkapi persyaratan penetapan suatu desa menjadi desa adat adalah “masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok”. Ketentuan ini masih sangat problematis karena belum ada indikator yang jelas agar suatu masyarakat dapat dikatakan memiliki perasaan bersama dalam kelompok.

b) Proses identifikasi menggunakan pendekatan kualitatif dan melibatkan organisasi masyarakat sipil



Berkaca dari pengalaman penetapan desa adat di Kab. Siak, proses identifikasi yang dilakukan, sebagai bagian dari rangkaian proses penetapan, disederhanakan ke dalam proses-proses administratif yang belum dapat merepresentasikan dinamika sosial masyarakat. Proses identifikasi tersebut masih luput dalam melihat relasi antar etnis dan efektivitas hukum adat dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Melalui pendekatan kualitatif, proses identifikasi yang dilakukan tidak hanya dapat melihat hukum-hukum adat apa saja yang pernah dan masih berlaku dalam kehidupan masyarakat, tetapi juga hubungan masyarakat adat dengan etnis lain yang berdomisili di desa tersebut dan daerah sekitarnya, serta kemungkinan-kemungkinan lain, baik secara sosial, kultural, ekonomi, politik, dan keamanan. Proses identifikasi ini sebaiknya melibatkan organisasi masyarakat sipil dengan harapan tidak akan terbatas pada sudut pandang yang birokratis.

c) Kementerian Dalam Negeri segera menerbitkan kode desa bagi desa-desa adat yang sudah ditetapkan dalam Rancangan Peraturan Daerah

Kementerian dalam Negeri sebaiknya tanggap terhadap inisiatif daerah yang ingin membentuk/menetapkan desa adat dengan mengeluarkan kode desa bagi desa adat guna mempercepat peralihan pemerintahan dari bentuk desa ke desa adat sehingga kekosongan kekuasaan di tingkat desa dalam jangka waktu yang lama dapat dihindari.



Sumber: PATTIRO

2. Pemerintah pusat perlu melakukan sosialisasi kepada pemerintah daerah terkait ketentuan-ketentuan khusus desa adat dalam UU Desa

Sosialisasi substansi ketentuan-ketentuan khusus desa adat dalam UU Desa yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat menjadi sebuah langkah strategis untuk menjaga agar penetapan dan penataan desa adat di daerah berada di jalur yang tepat, sesuai dengan yang diamanahkan UU Desa. Beberapa hal yang perlu dijelaskan secara lebih lanjut adalah sebagai berikut:

- Pasal 97 UU Desa menyebutkan bahwa suatu desa dapat ditetapkan sebagai desa adat apabila telah memenuhi tiga syarat, yaitu: 1) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; 2) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan 3) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketiga syarat tersebut, terlihat bahwa penetapan desa adat dilandaskan pada asas rekognisi. Berbeda dengan tujuan penetapan desa adat di Kab. Siak yang tercantum pada pasal 2 Perda Kab. Siak No. 2/2015 yaitu “ untuk menghidupkan kembali peranan tokoh adat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini diakibatkan oleh semakin kompleksnya tata kehidupan di masyarakat sebagai pengaruh urbanisasi penduduk dari daerah

lain.” Ketentuan dalam perda tersebut, jika dilihat secara seksama, mengacu pada konsep revitalisasi, bukan rekognisi. Adanya ketidaksesuaian tafsir ini bisa dibilang sebagai hasil dari kebelumahaman pemerintah daerah dalam menafsirkan ketentuan persyaratan penetapan desa adat dalam UU Desa.

- Pasal 98 UU desa menyebutkan bahwa desa adat ditetapkan dengan peraturan kabupaten/kota, dan dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, serta pemberdayaan masyarakat desa dan sarana prasarana mendukung. Ketentuan ini perlu ditekankan melalui sosialisasi oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna menjaga kehidupan demokrasi masyarakat desa karena desa adat yang dibangun seharusnya tidak bertujuan untuk mengembalikan romantisme adat masa lalu, melainkan merekognisi praktek-praktek adat yang masih hidup dan sesuai dengan dinamika masyarakat.

3. Pemerintah daerah mendorong penetapan desa adat

Pada Pasal 98 ayat 1 UU Desa, disebutkan bahwa desa adat ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Klausul ini menunjukkan bahwa sedemikian pentingnya peran pemerintah daerah dan peraturan daerah. Oleh karena itu, penetapan desa adat sangat bergantung pada inisiatif pemerintah daerah.

Bentuk konkret dari inisiatif tersebut dapat diwujudkan melalui adanya pemetaan desa-desa yang memiliki potensi untuk ditetapkan sebagai desa adat. Hasil dari pemetaan tersebut kemudian disosialisasikan kepada masyarakat desa, sekaligus bersamaan dengan proses-proses yang perlu dilalui jika masyarakat desa ingin desanya ditetapkan sebagai desa adat.

Contoh kasus penetapan desa adat di Siak kurang lebih sudah didasarkan pada inisiatif pemerintah daerah. Hanya saja, yang belum dilakukan di Siak adalah ketentuan pasal 100 ayat 1 UU Desa yang menyebutkan bahwa pengubahan status desa menjadi desa adat atau sebaliknya, seharusnya didasarkan pada prakarsa masyarakat desa. Sejalan dengan ketentuan tersebut, meskipun pemerintah daerah melakukan inisiatif pemetaan desa-desa yang memiliki potensi untuk ditetapkan sebagai desa adat dan mensosialisasikan hasil pemetaan tersebut kepada masyarakat desa, keputusan suatu desa untuk ditetapkan sebagai desa adat tetap berada pada masyarakat desa yang diputuskan melalui musyawarah desa.

Referensi

Li, Tania M. 2007. Adat in Central Sulawesi: Contemporary deployments, dalam Henley dan Davidson *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat From Colonialism to Indigenism*. London: Routledge, hal: 337-370.

Yasin, Muhammad, et al. 2015. Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Jakarta: PATTIRO

Synergy for Change



PATTIRO

Jl. Mawar, Komplek Kejaksaan Agung Blok
G35, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, 12520, Indonesia
Telepon: +62 21 7801314, Fax: +62 21 7823800,
Email: info@pattiro.org, Website: www.pattiro.org