

Kampung Adat Dari Perspektif Ketatanegaraan Republik Indonesia

Lily Bauw¹

¹Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura-Papua-Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 30, 2023

Revised June 08, 2023

Accepted June 12 2023

Available online 28 June 2023

Kata Kunci:

Kampung Adat, Perspektif Ketatanegaraan, Republik Indonesia.

Keywords:

Traditional Villages, Constitutional Perspective, Republic of Indonesia.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRAK

Penelitian ini mengungkapkan bahwa pola penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan kampung adat dilakukan dengan menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan Kampung Adat adalah adanya kebutuhan masyarakat di Provinsi Papua terhadap pembentukan kampung adat, terutama terkait dengan pemberian pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat yang selama ini terabaikan didasari oleh beberapa fakta, sebagai berikut: pertama: adat dan budaya masyarakat asli Papua memiliki diversitas yang besar antara suku bangsa yang satu dengan suku bangsa lainnya, antara lain pada aspek kebahasaan, sistem politik, agama dan kepercayaan. Oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu memperhatikan pengaturan yang jelas tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai motor penggerak otonomi daerah dengan menggunakan asas-asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah ada beberapa hak yang dimiliki daerah yakni (1) hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, (2) memilih pimpinan daerah, (3) mengelola

aparatur daerah, (4) mengelola kekayaan daerah, (5) memunggut pajak daerah dan retribusi daerah, (6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, (7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah, dan (8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

ABSTRACT

This research reveals that the pattern of government administration and the formation of traditional villages is carried out by respecting the value system that applies to society. This is in line with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which emphasizes that the state recognizes and respects customary law community units and their traditional rights as long as they are still alive and in accordance with the development of society and the principles of the Unitary State of the Republic of Indonesia. The existence of Traditional Villages is the need of the people in Papua Province for the establishment of traditional villages, especially related to providing recognition for the rights of traditional law communities which have so far been neglected based on several facts, as follows: first: the customs and culture of indigenous Papuan people have great diversity. differences between one ethnic group and another, including aspects of language, political system, religion and belief. Therefore, Regional Governments need to pay attention to clear regulations regarding the implementation of regional government as a driving force for regional autonomy by using the principles of decentralization, assistance tasks and deconcentration. In the administration of regional government, there are several rights that regions have, namely (1) the right to regulate and manage their own government affairs, (2) elect regional leaders, (3) manage regional apparatus, (4) manage regional assets, (5) collect regional taxes and levies. regional, (6) receive profit sharing from the management of natural resources and other resources in the region, (7) obtain other legitimate sources of income, and (8) obtain other rights regulated in statutory regulations.

PENDAHULUAN

Desa di Provinsi Papua lazimnya disebut dengan Kampung,¹ telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbentuk. Hal ini secara jelas tertuang dalam bagian penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) sebelum perubahan yang mengatur bahwa: “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “Zelfbesturende

¹ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, istilah desa diubah menjadi kampung.

*Corresponding Author

E-mail addresses: bauwlily99@gmail.com

landschappen” dan “Volksgemeenschappen”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya”.

Adanya pengakuan tersebut, menunjukkan bahwa para *founding fathers* menghendaki diakomodirnya pemerintahan yang bercorak asli atau pemerintahan tradisional yang secara nyata hidup dan berkembang di tengah masyarakat. Oleh karenanya keberadaan Desa wajib diberikan ruang oleh Negara. Komitmen untuk menjaga keberlangsungan desa tersebut, dibuktikan pada saat perubahan UUD Tahun 1945, yaitu terkait dengan materi muatan tentang susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengaturan Desa mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) UUD Tahun 1945 memberikan jaminan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia, namun masih belum secara tegas menyebut desa, yaitu desa sebagai bagian dari daerah kabupaten/kota atau sebagai wilayah yang berdiri sendiri.

Keberadaan desa baru memperoleh kejelasan melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang 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”. Artinya, keberadaan desa baru dapat diimplementasikan secara efektif jika telah dituangkan dalam instrumen undang-undang.

Undang-undang yang mengatur tentang keberadaan desa, mengalami pasang surut dalam sejarah pemerintah daerah di Indonesia. yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai solusi dalam mempercepat keberadaan desa agar dapat secara faktual dalam mengakomodir tatanan masyarakat, maka Pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Nomor 6 Tahun 2014). Melalui undang-undang ini dikenal adanya dua pengertian desa. Pertama, “desa” sebagaimana pengertian yang tersirat dan tersurat dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur tentang desa. Dalam konteks ini, Desa hanya melaksanakan berbagai kegiatan administrasi pemerintahan umum. Kedua, “Desa Adat” merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakatnya. Desa dalam konteks ini tidak hanya melakukan kegiatan administrasi umum, namun juga berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Materi muatan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dan desa adat tersebut, sebenarnya telah diimplementasikan jauh sebelum diundangkan UU Nomor 6 Tahun 2014, bahkan jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Desa ketika itu digunakan oleh Pemerintah Hindia Belanda untuk mengakomodir kepentingannya di Indonesia dengan cara membentuk desa-desa baru, sehingga dalam tataran implementasinya menimbulkan dualisme pemerintahan desa. Dualisme desa ini dijumpai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Bali, yaitu terdapat 2 (dua) pengertian desa. Pertama, 'Desa Dinas' atau 'Desa Administratif'.

Desa dalam pengertian ini melaksanakan berbagai kegiatan administrasi pemerintahan atau kedinasan sehingga dikenal dengan istilah 'Desa Dinas' atau 'Desa Administratif'. Desa dalam pengertian yang kedua, yaitu desa adat atau Desa Pakraman, mengacu kepada kelompok tradisional dengan dasar ikatan adat istiadat dan terikat oleh adanya tiga pura utama (Kahyangan Tiga). Dasar pembentukan desa adat dan desa dinas memiliki persyaratan yang berbeda, sehingga wilayah dan jumlah penduduk pendukung sebuah desa dinas tidak selalu sama dengan desa adat. Keberadaan desa adat di Bali, tidak jauh berbeda dengan desa adat di Minangkabau. Desa adat disebut dengan istilah “Nagari” yaitu satu kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai batasan-batasan alam yang jelas, dibawah pimpinan penghulu, mempunyai aturan-aturan tersendiri serta menjalankan pengurusan berdasarkan musyawarah mufakat. Nagari sebagai unit teritorial pada saat yang sama juga merupakan unit politik para penghulu di setiap nagari dengan kelembagaannya berada di bawah naungan Badan Perwakilan Anak Nagari (dulu disebut Kerapatan Adat Nagari).

Mencermati uraian di atas, maka keberadaan UU Nomor 6 Tahun 2014 sesungguhnya merupakan upaya Pemerintah untuk mengakomodir keberadaan desa adat. Dalam konteks Papua, maka *political will* Pemerintah ini secara jelas dan tegas ditunjukkan dengan diberikan peluang untuk merubah istilah atau nama dalam menyebut desa dengan istilah atau nama lain yang sesuai dengan karakteristik adat istiadat

yang ada dalam masyarakat di tanah Papua. Hal ini secara tersurat diatur dalam Pasal 1 Huruf l Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Nomor 21 Tahun 2001) yaitu: “kampung” atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota.

Makna pasal tersebut menunjukkan bahwa dalam wilayah Provinsi Papua diberikan peluang untuk diakomodirnya keberadaan desa adat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu dengan menempatkannya sebagai bagian dari wilayah kabupaten/kota. Pengakuan terhadap desa adat tersebut bukan hanya sebatas melakukan perubahan terhadap nama desa menjadi kampung, namun bersifat menyeluruh, termasuk melakukan perubahan terhadap substansi desa, yaitu jika sebelum menggunakan format desa yang telah diatur secara nasional dengan undang-undang pemerintahan daerah mau pun desa, maka harus menyesuaikan substansi desa sesuai kondisi faktual dalam masyarakat.

Akan tetapi, sampai saat ini bahkan setelah diundangkannya UU Nomor 6 Tahun 2014, keberadaan kampung dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua baru sebatas mengganti nama, sehingga dalam tataran implementasinya masih ditemui adanya dualisme pemerintahan kampung, yaitu di satu sisi masyarakat tunduk pada kepemimpinan formal jika melakukan hal-hal yang berkaitan dengan hukum nasional, dan tunduk pada kepemimpinan informal jika melakukan hal-hal yang berkaitan dengan adat-istiadat.

Berdasarkan uraian diatas, menunjukan bahwa keberadaan desa maupun desa adat diberikan ruang oleh UU No. 21 Tahun 2001 maupun UU No. 6 Tahun 2014, namun dalam tataran implementasinya belum ditemukan suatu format yang tepat dalam mendisain kedua bentuk desa tersebut. Hal ini, memberikan ketidakpastian hukum tentang keberadaan Kampung sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Kajian terhadap desentralisasi yang dilakukan oleh berbagai pakar, menunjukkan adanya berbagai keunggulan desentralisasi, sekaligus menunjukkan kelemahan desentralisasi. Keunggulan desentralisasi pada prinsipnya sekaligus merupakan kelemahan dari sentralisasi, begitu pula sebaliknya keunggulan sentralisasi merupakan kelemahan dari desentralisasi. Terry mengemukakan beberapa keunggulan dari desentralisasi, yaitu:²

- a. Struktur organisasi yang didesentralisasikan berbobot pendelegasian wewenang dan memperingan beban manajemen teratas;
- b. Lebih berkembang “*generalists*” daripada “*spesialists*” dan dengan demikian membuka jalan untuk kedudukan manajer umum;
- c. Hubungan dan kaitan yang akrab dapat ditingkatkan yang mengakibatkan gairah kerja dan koordinasi yang baik;
- d. Kebiasaan dengan aspek kerja yang khusus dan penting siap untuk dipergunakan;
- e. Efisiensi dapat ditingkatkan sepanjang struktur dapat dipandang sebagai satu kebulatan, sehingga kesulitan dapat dilokalisasi dan dipecahkan dengan mudah;
- f. Bagi institusi yang besar dan tersebar diberbagai tempat dapat memperoleh manfaat dari keadaan di tempat masing-masing;
- g. Rencana dapat dicoba melalui suatu eksperimen pada satu institusi dapat dirubah dan dibuktikan sebelum diterapkan pada bagian lain yang sejenis dari institusi yang sama;
- h. Resiko yang mencakup kerugian kepegawaian, fasilitas dan institusi menjadi terbagi.

Terkait keberadaan kampung, maka kampung merupakan basis terdepan bagi kabupaten/kota merupakan salah satu bentuk dari pelaksanaan desentralisasi, yaitu tugas pembantuan. Hal ini dikemukakan dalam Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2004) yaitu: Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut Pasal 2 ayat (2), menyebutkan bahwa: “Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa wilayah negara Indonesia dibagi atas provinsi, kabupaten/kota dan desa atau kampung, bahkan desa atau kampung dapat disebut sebagai wilayah tingkat 3 (tiga). Oleh karenanya Pemerintah, Pemerintah Provinsi mau pun pemerintah kabupaten/kota dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren untuk dilaksanakan oleh pemerintah desa atau kampung.

² Bayu Surianingrat, Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis, Dewa Ruci Press. Jakarta, 1981, h.3.

Didalam UU No. 5 Tahun 1979 membuat format pemerintahan Desa secara seragam di seluruh Indonesia. UU ini menegaskan: "Desa adalah wilayah yang ditempati sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri".

Dari pengertian Desa yang seragam seperti itu, banyak pihak menilai bahwa UU No. 5 Tahun 1979 merupakan bentuk 'jawanisasi' atau menerapkan model Desa di Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di luar Jawa. Pengaturan dalam UU No. 5 Tahun 1979 memaksa Desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan Desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban serta menyelenggarakan pemerintahan Desa, sebagaimana yang ditetapkan dalam UU No. 5 tahun 1979. Kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi Desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No. 5 Tahun 1979.

Dengan nama Desa sebagaimana yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979, maka Desa hanya berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dan tidak dinyatakan dapat 'mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri'. Dengan kata lain, Desa tidak lagi otonom.

Ada perbedaan yang sangat mendasar antara UU No. 5 Tahun 1979 dengan UU sebelumnya (UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, dan UU No. 19 Tahun 1965), dimaksud dengan desa dalam UU No. 5 Tahun 1979 ini adalah bukan persekutuan masyarakat hukum adat (desa adat), tetapi desa sebagai wilayah administrasi di bawah kecamatan dengan bentuk dan susunan yang seragam di seluruh Indonesia.

Selanjutnya dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Desa, dimana ditegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksana daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah Kabupaten.³

UU No. 22 Tahun 1999 ini melahirkan semangat pengaturan desa dari tingkat nasional menuju ke tingkat daerah dan dari birokrasi menjadi institusi masyarakat lokal. UU No. 22 Tahun 1999 ini juga memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai makna istimewa dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun dalam undang-undang ini posisi desa masih belum jelas, dimana pada pengaturan awal dianut prinsip *self-governing community* namun pada ketentuan yang mengatur tentang desa, desa diposisikan sebagai *local-self government*. Desa tidak ditetapkan sebagai daerah otonom dan masih ditempatkan.

UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa desa atau yang disebut 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 Indonesia. Selanjutnya disebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

METODE

Tipe penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum, dengan berbasis pada dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. filsafat hukum, yaitu bertujuan untuk menjelaskan obyek yang dibahas dalam hubungan dengan makna konstitualisme atau cita hukum dari suatu kenyataan, yaitu menjelaskan prinsip-prinsip dasar dan hakikat otonomi khusus dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai upaya untuk mensejahterakan masyarakat Papua. Dogmatik hukum, yaitu bertujuan untuk menghimpun, memaparkan, menginterpretasi dan mensistimatisasi serta menjelaskan hukum positif yang berlaku, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan otonomi khusus, baik dari aspek norma maupun aspek implementasinya. Sedangkan teori hukum, bertujuan untuk menjelaskan antara dogmatik hukum dan filsafat hukum, yaitu menganalisis teori-teori hukum yang digunakan sebagai dasar untuk menjelaskan otonomi khusus Papua dalam realitasnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Didalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah

³ HAW Widjaja, Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h.17.

kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,

Pernyataan konstitusional itu mengamanatkan bahwa pemerintahan otonomi daerah secara konstitusional telah diatur dalam UUD 1945 perubahan kedua yang telah disahkan tanggal 18 Agustus 2000 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, pada Pasal 18 baru, 18A, dan 18B. Pasal ini telah menjadi dasar konstitusional baru penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Aturan ini hendak mencari keseimbangan antara otonomi dan sentralisasi, agar di satu pihak NKRI dapat terjaga dan di lain pihak memaksimalkan peran aktif dan partisipasi daerah untuk mewujudkan berbagai cita-cita kemerdekaan.

Khusus berkaitan dengan pembagian provinsi ke dalam kabupaten atau kota, maka menurut ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 telah menunjukkan hubungan antar pusat dan daerah, serta antara provinsi dan kabupaten/kota bersifat hirarkis-vertikal.⁴ Selain itu dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 mengandung makna adanya hubungan antar pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi yang diatur dengan berdasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, sedangkan dalam hubungan antar pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota hanya berlaku asas desentralisasi atau otonomi dan tugas pembantuannya.⁵

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 ini juga memberi makna bahwa selanjutnya pemerintah daerah provinsi tidak memiliki perangkat dekonsentrasi di tingkat kabupaten/kota sama sekali. Perangkat daerah kabupaten/kota melaksanakan tugas dan wewenangnya secara mandiri sebagai bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota atau tugas-tugas pembantuan terhadap proyek-proyek daerah provinsi.⁶

Kabupaten dan kota merupakan unit pemerintahan negara yang langsung berhubungan dengan fungsi pengayoman dan pelayanan pemerintahan negara terhadap rakyat. Setiap satuan pemerintahan dilengkapi dengan perangkat administrasi di tingkat kecamatan dipimpin oleh seorang camat sebagai pejabat administrasi yang terendah di atas kepada desa dan lurah. Kepala desa ada di daerah pedesaan dan lurah ada di daerah perkotaan. Kemudian ditingkat kelurahan dan desa terdapat pula perangkat organisasi kekeluargaan yang disebut Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT).⁷ Dengan gambaran yang bersifat hirarkis dalam mengatur tata hubungan pemerintahan tersebut dihindari secara dini tumpang-tindih kewenangan antara berbagai level pemerintahan atau antar kelembagaan negara.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua, UU Nomor 21 Tahun 2001 mengatur tentang pembagian wilayah pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 21 Tahun 2001 sebagai berikut :

1. Provinsi Papua terdiri atas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing sebagai Daerah Otonom.
2. Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sejumlah Distrik.
3. Distrik terdiri atas sejumlah kampung atau yang disebut dengan nama lain.
4. Pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan/atau penggabungan Kabupaten/Kota, ditetapkan dengan undang-undang atas usul Provinsi Papua.
5. Pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan/atau penggabungan Distrik atau Kampung atau yang disebut dengan nama lain, ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
6. Di dalam Provinsi Papua dapat ditetapkan kawasan untuk kepentingan khusus yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atas usul Provinsi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, kembali mencoba memberikan solusi terhadap permasalahan ini, dengan memberikan tugas kepada Gubernur dan Bupati/Walikota untuk melakukan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Artinya pengakuan tersebut akan dituangkan dalam bentuk hukum Keputusan Kepala Daerah. Sama halnya dengan Peraturan menteri Kehutanan, maka Peraturan Menteri Dalam Negeri pun sulit untuk ditindaklanjuti, terutama karena pengakuan masyarakat hukum adat harus dituangkan dalam Peraturan Daerah, bukan Keputusan Kepala Daerah.

Momentum disusunnya rancangan UU No. 21 Tahun 2001 ketika itu, digunakan sebagai peluang untuk mengakomodir keberadaan dan hak masyarakat hukum adat kedalam materi muatan undang-undang tersebut. Dalam konteks ini, maka melalui UU No. 21 Tahun 2001, keberadaan masyarakat hukum adat diformalkan keberadaannya dalam unit pemerintahan formal yang disebut "kampung". Oleh

⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi* Khusus, Nusa Media, Bandung, 2014. h.15

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007. h.466

⁶ Ibid. h.467

⁷ Ibid.

karenanya kampung didefinisikan sebagai: "Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota".

Keberadaan masyarakat hukum adat diatur kembali dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU NO. 6 Tahun 2014). Undang-undang ini mengamanahkan pembentukan Desa Adat yang dilakukan melalui penataan masyarakat hukum adat, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Artinya keberadaan masyarakat hukum adat dilegitimasi melalui Desa Adat, disertai kewenangannya sebagaimana layaknya suatu Desa pada umumnya. Kewenangan tersebut termasuk kewenangan pengaturan dan pengurusan hak ulayat atau wilayah adat.

Suatu masyarakat hukum adat dapat diakui keberadaannya, jika memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UU No. 6 Tahun 2014, yaitu: hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan sesuai dengan prinsip NKRI. Dilanjutkan dalam ayat berikutnya, bahwa terkait persyaratan hak tradisional masyarakat hukum adat, diharuskan untuk memiliki wilayah dan memenuhi salah satu atau gabungan unsur: memiliki perasaan bersama dalam kelompok, pranata pemerintahan adat, harta kekayaan dan/atau benda adat, dan/atau perangkat norma hukum adat.

Rumusan undang-undang ini mengandung makna bahwa; struktur pemerintahan maupun cara menyelenggarakan pemerintahan suatu Desa Adat akan berbeda antara satu Desa Adat dengan Desa adat lainnya. Hal ini, selaras dengan kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen, sehingga sudah seharusnya dapat memberikan solusi bagi penegakan hak masyarakat hukum adat, dan harus segera ditindaklanjuti oleh Pemerintah yaitu membentuk peraturan pelaksanaannya, Pemerintah Provinsi yaitu memfasilitasi pembentukan kepanitiaan, dan Pemerintah Kabupaten/Kota yaitu membentuk tim untuk menindaklanjuti amanah tersebut.

Tugas berat Pemerintah adalah harus mensinergikan berbagai peraturan perundang-undangan yang masih memposisikan masyarakat hukum adat bukan sebagai bagian dari pemerintahan. Oleh karena itu, harus mensinergikan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dengan substansi UU No. 6 Tahun 2014 sehingga desa adat nantinya benar-benar dapat merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan nasional.

Pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat hukum adat dalam UU No. 21 Tahun 2001 diatur dalam Pasal 1 huruf l: yaitu dengan mencoba menata ulang desa yang selama periode pemerintahan daerah sebelum berlakunya UU No. 21 Tahun 2001 diberlakukan secara seragam untuk seluruh wilayah Indonesia, termasuk untuk Provinsi Papua.

Momentum disusunnya rancangan UU No. 21 Tahun 2001 ketika itu, digunakan sebagai peluang untuk mengakomodir keberadaan dan hak masyarakat hukum adat kedalam materi muatan undang-undang tersebut. Dalam konteks ini, maka melalui UU No. 21 Tahun 2001, keberadaan masyarakat hukum adat diformalkan keberadaannya dalam unit pemerintahan formal yang disebut "kampung". Oleh karenanya kampung didefinisikan sebagai:

Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota.

Mencermati uraian di atas, maka keberadaan UU Nomor 6 Tahun 2014 sesungguhnya merupakan upaya Pemerintah untuk mengakomodir keberadaan desa adat. Dalam konteks Papua, maka political will Pemerintah ini secara jelas dan tegas ditunjukkan dengan diberikan peluang untuk merubah istilah atau nama dalam menyebut desa dengan istilah atau nama lain yang sesuai dengan karakteristik adat istiadat yang ada dalam masyarakat di tanah Papua. Hal ini secara tersurat diatur dalam Pasal 1 Huruf l Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yaitu: "kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota.

Makna pasal tersebut menunjukan bahwa dalam wilayah Provinsi Papua diberikan peluang untuk diakomodirnya keberadaan desa adat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu dengan menempatkannya sebagai bagian dari wilayah Kabupaten/Kota. Pengakuan terhadap desa adat tersebut bukan hanya sebatas melakukan perubahan terhadap nama desa menjadi kampung, namun bersifat menyeluruh, termasuk melakukan perubahan terhadap substansi desa, yaitu jika sebelumnya menggunakan format desa yang telah diatur secara nasional dengan undang-undang pemerintahan daerah mau pun desa, maka dengan adanya UU Nomor 21 Tahun 2001, maka substansi desa di Provinsi Papua harus mengakomodir kondisi faktual dalam masyarakat.

Akan tetapi, sampai saat ini bahkan setelah diundangkannya UU Nomor 6 Tahun 2014, keberadaan kampung dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua baru sebatas mengganti nama, sehingga dalam tataran implementasi masih ditemui adanya dualisme pemerintahan kampung, yaitu di satu sisi masyarakat tunduk pada kepemimpinan formal jika melakukan hal-hal yang berkaitan dengan hukum nasional, dan disisi lain tunduk pada kepemimpinan informal jika melakukan hal-hal yang berkaitan dengan adat-istiadat, bahkan hak masyarakat hukum adat yang harusnya dapat diproteksi, justru keberadaannya hanya sebatas obyek pembangunan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa keberadaan desa mau pun desa adat diberikan ruang oleh UU No. 21 Tahun 2001 maupun UU No. 6 Tahun 2014, namun dalam tataran implementasinya belum ditemukan suatu format yang tepat dalam mendisain kedua bentuk desa tersebut, yang akhirnya berujung pada ketidakpastian hukum dalam pengaturan kampung (adat).

Undang-undang sektoral lainnya yang memberikan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU No. 18 Tahun 2004), namun sepertinya halnya UU No. 7 Tahun 2004, masih dalam tataran normatif, dengan memberikan batasan tertentu, yaitu: masyarakat tersebut berbentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*); adanya kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat; adanya wilayah hukum adat yang jelas; adanya pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan adanya pengukuhan dengan peraturan daerah. Rumusan ketentuan ini bersifat kumulatif, sehingga masyarakat hukum adat diwajibkan untuk memenuhi kesemua kriteria tersebut.

Pengakuan masyarakat hukum adat diatur juga dalam undang-undang sektoral lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999), bahwa: "penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional". Atas dasar rumusan pasal ini, maka hutan dibedakan dalam Pasal 5 ayat (1) menjadi: hutan negara dan hutan hak, namun hak dimaksud tidak diatur secara jelas, hanya melalui rumusan ayat (4) diatur, bahwa hak masyarakat adat dimaksud adalah "hak pengelolaan hutan", bukan hak lainnya.

SIMPULAN

Pola penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan kampung adat dilakukan dengan menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; *kedua*: meningkatkan partisipasi masyarakat, bermakna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pembentukan kampung adat bertujuan untuk mewujudkan peran aktif masyarakat setempat agar senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga kampung adat; *ketiga*: memperkuat otonomi asli kampung, bermakna bahwa kewenangan pemerintahan kampung adat dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan yang mengikuti perkembangan jaman; *keempat*: mendorong proses demokratisasi, bermakna bahwa pembentukan kampung adat wajib mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diagregasi melalui institusi kemasyarakatan lokal sebagai mitra pemerintah kampung adat; dan *kelima* meningkatkan pembinaan masyarakat, bermakna bahwa pembentukan kampung adat ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Keberadaan Kampung Adat adalah adanya kebutuhan masyarakat di Provinsi Papua terhadap pembentukan kampung adat, terutama terkait dengan pemberian pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat yang selama ini terabaikan didasari oleh beberapa fakta, sebagai berikut: *pertama*: adat dan budaya masyarakat asli Papua memiliki diversitas yang besar antara suku bangsa yang satu dengan suku bangsa lainnya, antara lain pada aspek kebahasaan, sistem politik, agama dan kepercayaan; *kedua*: Kondisi geografis Provinsi Papua menyebabkan masih banyak suku bangsa terasing yang hidup di daerah pedalaman dengan tingkat penyebaran yang tidak merata, bahkan antara suku bangsa yang satu dengan suku bangsa lainnya tidak saling mengenal, walaupun demikian masing-masing suku bangsa mengetahui secara jelas batas-batas wilayahnya. Pelanggaran terhadap batas wilayah suatu suku bangsa berarti menimbulkan konflik yang dapat berakhir dengan perang antar suku; *ketiga*: Kesalahan pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan di Provinsi Papua adalah menyamakan konsep pemerintahan di Jawa dengan daerah lainnya, sehingga kebijakan pembangunan yang dibuat selalu tidak tepat sasaran, di antaranya kebijakan pemerintah dalam pemukiman kembali suku bangsa terasing, kepemimpinan informal (*Bigman*, *Ondoafi*, Raja) digantikan oleh kepemimpinan Kepala Desa,

penyatuan beberapa kampung menjadi desa tanpa didahului oleh suatu penelitian yang mendalam tentang asal usul suku bangsa tersebut. Hal ini berimplikasi terhadap terjadinya dualisme pemerintahan. Di satu sisi masing-masing suku bangsa tetap tunduk pada kepemimpinan informal (*Bigman, Ondoafi*, atau *Raja*) di sisi lain diharuskan untuk tunduk kepada kepemimpinan formal (Kepala Desa), sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang diharapkan berjalan efektif menjadi tidak efektif.

SARAN

Pemerintah Daerah perlu memperhatikan pengaturan yang jelas tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai motor penggerak otonomi daerah dengan menggunakan asas-asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah ada beberapa hak yang dimiliki daerah yakni (1) hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, (2) memilih pimpinan daerah, (3) mengelola aparatur daerah, (4) mengelola kekayaan daerah, (5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah, (6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, (7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah, dan (8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang menjadi kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pemerintahan daerah, yaitu (1) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (2) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, (3) mengembangkan kehidupan demokrasi, (4) mewujudkan keadilan dan pemerataan, (5) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, (6) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, (7) menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, (8) mengembangkan sistem jaminan sosial, (9) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah, (10) mengembangkan sumber daya produktif daerah, (11) melestarikan lingkungan hidup, (12) mengelola administrasi kependudukan, (13) melestarikan nilai sosial budaya, (14) membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, (15) kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

REFERENCES

- Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981.
- HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT Raja Grafindo Persada, Djakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.