

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebiasaan atau juga dapat disebut tradisi merupakan salah satu sumber hukum yang dapat dijadikan pedoman hidup oleh masyarakat. Kebiasaan merupakan suatu pola hidup atau pergaulan dalam masyarakat yang tetap, lazim dan masih ajeg dalam masyarakat. Masyarakat dalam hal ini diartikan secara sempit dapat berarti desa atau juga dalam hal lebih luas dapat berarti negara yang berdaulat. Kebiasaan yang diulang secara terus menerus ini dapat memiliki kekuatan normatif atau kekuatan mengikat. Setiap daerah memiliki kebiasaannya yang berbeda-beda, dengan demikian kebiasaan itu beraneka ragam. Kebiasaan dapat menjadi hukum kebiasaan, hukum adat termasuk salah satunya. Hukum adat harus dilihat sebagai salah satu bentuk hukum tersendiri yang tidak dapat disejajarkan dengan pembagian hukum yang lainnya, seperti hukum pidana, internasional, dan lain sebagainya.¹

Sistem hukum adat hanyalah ada pada kehidupan sosial di Indonesia dan beberapa negara Asia lainnya seperti China, India, serta lain sebagainya. Snouck Hurgronje pertama kali mengenalkan sistem ini dalam bahasa Belanda dengan istilah *Adatrecht*.² Perlu ditegaskan bahwa Adat itu merupakan suatu endapan kesusilaan di masyarakat, yang mana berarti kaidah-kaidah Adat tersebut

¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, h. 104-108.

² R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 72.

merupakan kaidah-kaidah kesusilaan yang kebenarannya sudah diakui oleh suatu masyarakat tersebut. Kemudian pengertian hukum adat sendiri yakni suatu norma-norma yang sangat kompleks yang bersumber dan berkembang secara dinamis dalam pergaulan hidup sehari-hari masyarakat, yang didalamnya mengatur pola tingkah laku kehidupan sehari-hari masyarakat, serta senantiasa ditaati dan dihormati oleh masyarakat karena di dalamnya juga termuat akibat hukum atau sanksi. Sebagian besar hukum adat ini belum tertulis namun di beberapa daerah sudah ada yang tertulis seperti Awig-Awig dalam masyarakat hukum adat Bali.³

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) Pasal 18B ayat (2) telah dinyatakan bahwa negara dalam hal ini mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih jauh dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi tentang masyarakat hukum adat, Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 ini kerap kali dijadikan batu uji atau tolak ukur dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Kemudian berkaitan dengan keberadaan Desa Adat di Bali adalah merupakan suatu cerminan masih ajegnya sistem hukum adat pada kehidupan sosial di Indonesia. Desa Adat sendiri merupakan susunan asli masyarakat hukum adat dengan hak ulayat atau hak-hak asal-usul untuk mengurus wilayahnya sendiri (tanah adat) dan juga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur

³ Soerojo Wignjodipoero, Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat, CV Haji Masagung, Jakarta, 1988, h. 16.

kehidupan masyarakat adatnya sendiri. Desa Adat ini bersandar penuh pada sistem hukum adat.⁴ Desa Adat juga dapat disebut suatu Lembaga tradisional yang bercorak sosial religius yang mempunyai hak ulayat dan hak otonom penuh untuk mengatur wilayah dan masyarakatnya sendiri. Sehingga dalam hal tersebut Desa Adat menetapkan suatu aturannya sendiri yang disebut dengan Awig-Awig.⁵

Sama halnya dengan Desa Dinas yang berpedoman pada Peraturan Desa, begitu juga dengan Desa Adat yang memiliki pedomannya sendiri yaitu Awig-Awig. Awig-Awig Sendiri adalah suatu pedoman hukum bagi Desa Adat. Jika ditarik dari akar katanya wig yang berarti rusak dan awig yang berarti tidak rusak atau dapat dikatakan baik. Jadi secara harfiah Awig-Awig dapat diartikan sebagai pedoman atau ketentuan yang mengatur kehidupan masyarakat hukum adat dalam suatu Desa Adat guna mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Awig-Awig dalam masyarakat adat di Bali di dasari dengan falsafah Tri Hita Karana yaitu tiga hubungan penyebab kebahagiaan, dan juga didasari pada Catur Dresta yaitu empat pedoman atau pandangan hidup.⁶

Selain aturan masyarakat hukum adat Bali yang disebut Awig-Awig, pemuka adat atau yang dalam hukum adat Bali disebut Parajuru Desa Adat juga memiliki peran penting dalam pelaksanaan sistem hukum adat. Pemuka adat inilah sosok pemimpin yang sangat disegani dan dianggap paling mampu dalam melaksanakan

⁴ Made Emy Andayani Citra, I Made Sastra Wibawa, I Wayan Wiasta, 'Kelembagaan Pecalang Desa Adat Kutuh', Jurnal Advokasi, Vol. 8, No. 1, 2018, h. 114.

⁵ I Wayan Gina Putra Yasa, I Wayan Astawa, 'Wewenang dan Fungsi Organisasi Pecalang Dalam Menjaga Ketertiban dan Keamanan Lingkungan (Studi Penelitian di Desa Pakraman Abianbase, Kabupaten Gianyar)', Majalah Ilmiah Widyanata, Vol.14, No. 02, 2017, h. 145.

⁶ Yanti, "Awig-Awig Dalam Desa Pakraman", <http://www.jdih.karangasembab.go.id/kegiatan/awig-awig-dalam-desa-pakraman>, 1 Agustus 2016, dikunjungi pada tanggal 28 Agustus 2020.

pemerintahan adat. Pemuka adat inilah juga yang merupakan menjadi sosok dalam perubahan hukum adat di masyarakat hukum adat tanpa menghilangkan kepercayaan dan kehendak suci dari nenek moyang.⁷ Prajuru Desa Adat yang dalam hal ini merupakan pemuka adat atau pemimpin adat dalam hukum adat Bali, di dalam Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali (selanjutnya disebut Perda 4/2019) minimal memiliki Bandesa Adat atau sebutan lainnya yang dalam hal ini sebagai pucuk pimpinan, Patajuh Desa Adat atau sebutan lainnya yang dalam hal ini merupakan wakil Bandesa Adat, Panyarikan atau sebutan lainnya yang dalam hal ini merupakan sekretaris, dan Patengen atau sebutan lainnya yang dalam hal ini merupakan bendahara. Keempat Prajuru Desa Adat tersebut bekerja dan bertanggungjawab secara kolektif kolegal.

Perubahan akan peraturan perundang-undangan akan selalu terjadi mengikuti perkembangan peradaban manusia sehingga hukum akan selalu berubah sebisa mungkin agar tetap relevan dengan keadaan masyarakat. Begitu juga dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) yang mana memberi implikasi yuridis terhadap kedudukan desa di Bali. Kemudian perubahan 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 (selanjutnya disebut Perda 6/1986) ke Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman (selanjutnya disebut Perda 3/2001), lalu

⁷ R. Abdoel Djamali, Op.cit., h. 74.

kemudian berubah lagi ke Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pekraman (selanjutnya disebut Perda 3/2003), dan yang terakhir berubah ke Perda 4/2019. Tentu saja perubahan Peraturan Daerah yang berulang kali ini guna tetap menyesuaikan peraturan perundang-undangan agar tetap relevan dengan keadaan masyarakat saat ini.

Dalam hal ini perubahan yang paling kentara adalah mengenai nomenklatur nama desa yang awalnya dalam Perda 6/1986 disebut Desa Adat kemudian dalam Perda 3/2001 dan Perda 3/2003 disebut Desa Pakraman dan terakhir dalam Perda 4/2019 disebut Kembali dengan Desa Adat. Kemudian perubahan-perubahan yang sifatnya semakin melengkapi pengaturan tentang desa adat seperti pengaturan tentang Pacalang, Baga Utsaha Padruwen Desa Adat adalah unit usaha milik Desa Adat, jenis Krama Desa, Sabha Desa Adat adalah lembaga mitra kerja Prajuru Desa Adat yang melaksanakan fungsi pertimbangan dalam pengelolaan Desa Adat, serta Kerta Desa Adat adalah lembaga mitra kerja Prajuru Desa Adat yang melaksanakan fungsi penyelesaian perkara adat.

Namun, hal tersebut tidak diikuti juga oleh perubahan Awig-Awig dalam Desa Adat seperti yang terjadi dalam Awig-awig Desa Adat Unggahan yang perubahan terakhirnya dilakukan pada tahun 1991 yang berarti masih berpedoman pada Perda 6/1986 sedangkan perda tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan hingga kini yang berlaku adalah Perda 4/2019. Dalam hal ini Awig-Awig yang menjadi peraturan terdekat untuk mengatur masyarakat dalam Desa Adat. Banyak hal substantif yang sudah berubah dalam Peraturan Daerah namun

tidak diikuti oleh perubahan dalam Awig-Awig sendiri. Yang mana sebelumnya dapat dikatakan bahwa Awig-Awig ini dinamis seolah kenyataannya dewasa ini tidak tercermin demikian. Sehingga demikian perlu rasanya dibahas lebih lanjut tentang bagaimana kewenangan Prajuru Desa Adat dalam proses penyusunan Awig-Awig ini.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Kedudukan Desa Adat dan Fungsi Awig-Awig Dalam Mengatur Krama Desa Adat.
2. Tanggung Jawab Prajuru Desa Adat Dalam Penyusunan Awig-Awig Desa Adat.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa kedudukan Desa Adat dan fungsi Awig-Awig dalam mengatur Krama Desa adat.
2. Untuk menganalisa tanggung jawab Prajuru Desa Adat dalam penyusunan Awig-Awig Desa Adat.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Diharapkan bagi para akademisi dapat memberikan informasi pemikiran serta pertimbangan untuk pengembangan hukum yang lebih baik kedepannya.

Kemudian bagi pemerintah diharapkan dapat memberikan pertimbangan dalam hal mengambil atau mengeluarkan kebijakan hukum agar lebih memerhatikan kesejahteraan masyarakat.

2. Diharapkan penelitian hukum ini secara khusus dapat memberikan pertimbangan terhadap Prajuru Desa Adat di Bali dalam penyusunan Awig-Awig Desa Adat.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe Doctrinal Research, guna memperoleh suatu penjelasan yang sistematis terkait isu hukum tentang kewenangan Prajuru Desa Adat dalam penyusunan Awig-Awig Desa Adat. Adapun penelitian hukum ini akan memberikan preskripsi yang seyogianya terhadap isu hukum tersebut.⁸

1.5.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan, diantaranya:

1. Statute Approach atau pendekatan perundang-undangan, dilakukan dengan proses menganalisis seluruh peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan terhadap isu hukum yang dihadapi. Hasil analisa tersebut merupakan argumen untuk menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.⁹ Dalam penelitian ini pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menganalisa seluruh peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 130.

⁹ Ibid, h. 133.

mulai dari UUD NRI 1945, UU Desa, UU Pemda, UU 12/2011, hingga Perda 6/1986, Perda 3/2001, Perda 4/2019, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait guna mendapat argumentasi hukum untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian ini.

2. Conceptual Approach atau pendekatan konseptual, pendekatan ini erat kaitannya dengan pandangan-pandangan, doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁰ Melalui pemahaman terhadap pandangan-pandangan para sarjana dan juga doktrin-doktrin hukum yang ada, dapat memberikan ide-ide baru dalam melahirkan konsep-konsep hukum yang dapat dijadikan pegangan kepada peneliti untuk membangun argumentasinya dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan konseptual dalam penelitian ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa konsep-konsep hukum, pandangan-pandangan para sarjana, serta doktrin-doktrin hukum yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, pemerintahan desa, dan hukum adat guna dijadikan sandaran bagi peneliti untuk membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum dalam penelitian ini.

Melalui pendekatan-pendekatan tersebut dapat meneliti masalah-masalah mengenai kedudukan Desa Adat dan fungsi Awig-Awig dalam mengatur Krama Desa Adat, serta tanggung jawab Prajuru Desa Adat dalam penyusunan Awig-Awig Desa Adat

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

¹⁰ Ibid, h. 177.

Sumber bahan hukum utama pada penelitian ini ada dua yakni sebagai berikut:

1. Sumber bahan hukum primer yaitu bahan hukum atau dokumen resmi yang memiliki otoritas seperti peraturan perundang-undangan, putusan hakim, dan risalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹ Adapun dalam penelitian hukum ini peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - c. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
 - d. 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;
 - e. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman;
 - g. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali.
2. Sumber bahan hukum sekunder adalah dokumen publikasi mengenai hukum selain dokumen resmi seperti buku teks hukum, jurnal, kamus hukum,

¹¹ Ibid, h. 181.

komentar tentang putusan pengadilan.¹² Adapun sumber hukum sekunder ini digunakan untuk memberikan petunjuk kemana seharusnya peneliti melangkah.¹³ Dalam penelitian hukum ini digunakan literatur-literatur yang berkaitan tentang hukum administrasi dan adat, serta jurnal-jurnal dan sumber-sumber dari internet yang berkaitan dengan isu hukum.

1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penelitian ini memakai prosedur kajian studi pustaka yaitu dengan menganalisa setiap sumber bahan hukum primer maupun sekunder yang berkaitan dengan isu hukum, lalu kemudian menginventarisikannya untuk memudahkan memilah dan memilih serta mengutip bagaian mana yang sesuai untuk menjawab isu hukum terkait.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Setelah mendapatkan inventaris data yang kiranya cukup untuk menyelesaikan isu hukum. Kemudian data tersebut dianalisis secara sistematis dan diinterpretasikan dengan cara menguraikan data tersebut secara rinci, sehingga memperoleh gambaran yang jelas tentang permasalahan isu hukum yang dibahas dan memudahkan nantinya untuk menarik kesimpulan.

Analisa sumber bahan hukum gramatikal atau menurut tata bahasa merupakan metode penafsiran yang didasarkan pada penjelasan bahasa dari suatu perundang-undangan, yang bertitik tolak pada bahasa sehari-hari. Penafsiran

¹² Ibid.

¹³ Ibid, h. 196.

gramatikal ini merupakan suatu penafsiran yang paling sederhana untuk mengetahui makna dari suatu perundang-undangan dengan menguraikannya menurut tata bahasa, susunan kata, dan bunyinya. Penafsiran gramatikal ini disebut juga sebagai metode obyektif.¹⁴ Dalam penelitian ini salah satu penggunaan penafsiran gramatikal dilakukan untuk menafsirkan mengenai frasa Perda 6/1986 Pasal 11 huruf f yaitu bertindak untuk melakukan perbuatan hukum. Sehingga dapat diartikan frasa tersebut bahwa tindakan hukum yang dimaksud Prajuru Desa Adat dapat membuat suatu aturan yaitu Awig-Awig dan Pararem.

Suatu undang-undang selalu berkaitan serta berhubungan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri serta benar-benar lepas dari keseluruhan peraturann perundang-undangan. Analisa sumber bahan hukum sistematis atau logis adalah suatu metode penafsiran dengan menghubungkan suatu undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lain dengan tidak keluar dari sistem perundang-undangan.¹⁵ Dalam penelitian ini UUD NRI 1945, UU Desa, UU Pemda, UU 12/2011, Perda 6/1986, Perda 3/2001, Perda 4/2019, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait isu hukum dianalisa atau ditafsirkan secara sistematis dengan saling menghubungkan atau mengaitkannya satu sama lain guna dapat memecahkan isu hukum yang dikemukakan dalam penelitian ini.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematis

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, Op.cit., h. 170-171.

¹⁵ Ibid, h. 172.

Untuk dapat dipahami dengan mudah maka dalam penulisan penelitian ini dipaparkan dengan sistematika sebagai berikut:

Pada BAB I memaparkan pendahuluan penelitian, yang di dalamnya memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.

Pada BAB II memaparkan rumusan masalah pertama yaitu Kedudukan Desa Adat dan Fungsi Awig-Awig dalam Mengatur Krama Desa Adat.

Pada BAB III memaparkan rumusan masalah kedua yaitu Tanggung Jawab Prajuru Desa Adat dalam Penyusunan Awig-Awig Desa Adat.

Pada BAB IV yang merupakan bab terakhir penelitian ini, di dalamnya diuraikan kesimpulan yang didapat dari uraian Bab I hingga bab III dan saran yang merupakan sumbangsih buah pemikiran dari peneliti untuk dapat memberikan solusi terhadap permasalahan hukum tersebut.