

**DISERTASI**

**REFORMULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN SEBAGAI  
PENGACARA NEGARA DALAM PENGELOLAAN DANA  
DESA ADAT**

***REFORMULATION OF THE AUTHORITY OF THE PROSECUTOR'S  
OFFICE AS A STATE LAWYER IN THE MANAGEMENT OF  
TRADITIONAL VILLAGE FUNDS***



**DESTI NOVITA**

**B013191058**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**HALAMAN JUDUL**

**REFORMULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN SEBAGAI  
PENGACARA NEGARA DALAM PENGELOLAAN DANA  
DESA ADAT**

**DISERTASI**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi:**

**ILMU HUKUM**

**Disusun dan Diajukan Oleh:**

**DESTI NOVITA**

**B013191058**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**DISERTASI**

**REFORMULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN SEBAGAI  
PENGACARA NEGARA DALAM PENGELOLAAN  
DANA DESA ADAT**

Disusun dan diajukan oleh:

**DESTI NOVITA  
B013191058**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 12 Desember 2022  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,

  
**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**  
NIP. 197312311999031003

Co. Promotor,

Co. Promotor,

  
**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**  
NIP. 196712311991032002

  
**Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.**  
NIP. 196409101989031004

Ketua Program Studi S3  
Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin,

  
**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**  
NIP. 196408241991032002

  
**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**  
NIP. 197312311999031003

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : **DESTI NOVITA**  
NIM : B013191058  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Jenjang : S3

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **Reformulasi Kewenangan Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Pengelolaan Dana Dese Adat.**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain. Bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 12 Desember 2022

Yang Menyatakan,



(**DESTI NOVITA**)

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahnya sehingga dalam penyusunan Disertasi ini dapat terselesaikan. Shalawat serta salam tak lupa juga penulis ucapkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad SAW sebagai risalah dan pencerah bagi peradaban umat manusia, Nabi yang menjadi teladan bagi kita semua.

Penulis juga sangat menyadari bahwasanya dalam penulisan disertasi ini masih terdapat banyak kekurangan, hal ini disebabkan karena faktor keterbatasan diri penulis sebagai umat manusia yang tak luput dari salah dan masih dalam tahap pembelajaran. Oleh karena itu, penulis senantiasa mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya senantiasa membangun disertai dengan solusi bagi kesempurnaan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu serta diiringi doa semoga Allah SWT memberikan balasan pahala yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah diberikan selama ini. Sembah sujud penulis peruntukkan kepada kedua orang tua penulis atas segala didikan dan doanya yang tulus selama ini. Kepada Suami penulis yang senantiasa menemani dan menyemangati dalam menempuh perjalanan studi ini.

Semoga apa yang telah diberikannya selama ini menjadi amal jariah dikemudian hari.

Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H, M.A.P.** selaku Promotor, ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.** dan bapak **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar,S.H.,M.H..** selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan menunjukkan hal-hal yang penting dan perlu diperhatikan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan disertasi ini. Semoga Allah SWT meninggikan derajat serta mencurahkan Rahman-Nya kepada beliau beliau.

Ucapan yang sama juga penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak **Prof .Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.S.,** bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan,S.H.,M.H,** Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H.,** dan Bapak **Dr. Kahar Lahae, S.H.,M.Hum.,** selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan,arahan maupun saran-saran yang membuka cakrawala berpikir penulis.

Kepada para pimpinan institusi tempat penulis menimba ilmu pengetahuan, Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati penulis haturkan kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Nyompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.

2. Prof. drg. Ir. Muhammad Ruslin, M.Kes.,Ph.D.,Sp.BM(K), selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan
3. Prof. Subehan, S.Si.,M.Pharm.,Sc.,Ph.D.,Apt. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan ,Pengembangan, dan Keuangan
4. Prof. Dr. Farida Patittingi,SH.,M.Hum. selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi
5. Prof. Dr. Eng. Adi Maulana,ST.,M.Phil. selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan,Inovasi, Kewirausahaan, dan Bisnis
6. Prof dr. Budu, Ph.D.,Sp.M(K),M.MedEd, selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
7. Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.,M.H.,M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,
8. Dr. Maskun, S.H.,LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan .
9. Prof. Dr.lin Karita Sakharina,S.H.,M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni
- 10.Dr. Ratnawati, S.H.,M.H. Wakil Dekan Bidang Kemitraan ,Riset dan Inovasi
- 11.Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., selaku Ketua Program Studi Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- 12.Seluruh staf ,khususnya pengelola Program S3 Pak Ulli, Pak Hasan, Pak Hakim, Pak Safar,dll, terima kasih atas segala dukungan baik fasilitas, maupun pelayanan yang prima yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas

Hasanuddin Makassar.

Terima kasih juga penulis haturkan kepada keluarga besar penulis yang telah banyak memberikan motivasi arahan maupun keteladanannya dan menjadi teman diskusi penulis selama ini, semoga Allah SWT memberikan pahala kepada Mahasiswa Program S3 angkatan 2019 dan Pak Uli dan Pak Hakim selaku staff Akademik Fakultas Hukum Terima kasih atas doa, kerjasama, dan kebersamaannya selama ini.

Akhirnya penulis berharap semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga Allah SWT., senantiasa memberikan hidayah-Nya atas segala ikhtiar yang telah kita lakukan selama ini, dan bernilai ibadah disisi-Nya, Amin.

Makassar, 12 Desember 2022

Penulis

**Desti Novita**



## ABSTRAK

Desti Novita. B013191058. Reformulasi Kewenangan Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Pengelolaan Dana Desa Adat dibimbing oleh Hamzah Halim, Aminuddin Ilmar dan Farida Patittingi

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji hakikat kewenangan jaksa pengacara negara dalam pengelolaan dana desa adat, pelaksanaan tugas dan fungsi jaksa sebagai pengacara negara dalam pengelolaan dana desa adat dan model pengaturan kewenangan jaksa pengacara negara yang dalam pengelolaan dana desa adat

Penelitian ini merupakan penelitian normatif-empiris (*applied law research*). Teknik deskriptif analitis adalah teknik analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini. Analisa data dimulai dengan teknik mengidentifikasi, mengorganisasi dan mengurai data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan sesuai masalah penelitian, selanjutnya diberi argumentasi sehingga keseluruhan membentuk satu kesatuan yang saling berhubungan secara logis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1.) Jaksa sebagai Pengacara Negara mengemban tugas dan wewenang untuk melaksanakan tugas dan wewenang kejaksaan di bidang perdata dalam hal pengelolaan dana desa guna menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. 2) Turut andilnya Jaksa Pengacara Negara dalam upaya penyelamatan atau pemulihan keuangan/kekayaan negara terhadap dana desa MHA Baduy yang ditolak peruntukannya oleh MHA Baduy sendiri, masuk dalam bidang Perdata. Maka upaya yang dapat dilakukan oleh JPN guna menyelamatkan atau memulihkan keuangan negara tersebut yakni Menyusun, menganalisa membuat dan melaksanakan Pertimbangan hukum, dengan mengajukan pendapat hukum (*Legal Opinion/LO*), Pendampingan Hukum (*Legal Assustance/LA*), dan Audit Hukum (*Legal Audit*) serta, 3) Kejaksaan telah melakukan perjanjian kerja sama dengan instansi terkait, yang salah satunya untuk segera melakukan pengawalan terhadap pendistribusian dan pemanfaatan dana desa agar berjalan tepat sasaran dalam rangka mendukung program pemerintah di bidang pemberdayaan masyarakat desa.

Kata Kunci : Reformulasi; kewenangan; Jaksa pengacara negara; desa adat

## **ABSTRACT**

Desti Novita. B013191058. Reformulation of the Authority of the Prosecutor's Office as a State Lawyer in the Management of Traditional Village Funds guided by Hamzah Halim, Aminuddin Ilmar and Farida Patittingi

This study aims to examine the nature of the authority of the state attorney general in managing customary village funds, the implementation of the duties and functions of the prosecutor as a state attorney in managing customary village funds and the model for regulating the authority of state attorneys in managing customary village funds.

This research is a normative-empirical research (applied law research). Analytical descriptive technique is a data analysis technique used in this study. Data analysis begins with the technique of identifying, organizing and parsing data into patterns, categories, and basic description units so that they can be found according to the research problem, then given arguments so that the whole forms a logically interconnected unit.

The results of the study show that 1.) Prosecutors as State Lawyers carry out the duties and authorities of the public prosecutor's office in the civil sector in terms of managing village funds in order to save, restore state assets, uphold the authority of the government and the state and provide legal services to the community. 2) The participation of the State Attorney's Office in efforts to save or recover state finances/wealth against MHA Baduy village funds which were rejected by MHA Baduy themselves, is included in the Civil Code. So the efforts that can be made by JPN to save or restore the state's finances are to prepare, analyze, create and implement legal considerations, by submitting legal opinions (Legal Opinion/LO), Legal Assistance (Legal Assistance/LA), and Legal Audits (Legal Audit. ) and, 3) The Prosecutor's Office has entered into a cooperation agreement with relevant agencies, one of which is to immediately supervise the distribution and utilization of village funds so that it runs on target in order to support government programs in the field of village community empowerment.

Keywords: Reformulation; authority; State attorney general; traditional village

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Orisinalitas Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Landasan Teori.....	15
1. Teori Kewenangan.....	15
2. Teori Penegakkan Hukum.....	23
3. Teori Keadilan Substantif.....	24
4. Teori Pluralisme hukum.....	26
B. Landasan Konseptual.....	33
1. Konsep Jaksa Pengacara Negara.....	33
2. Dasar Hukum dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara.....	36
3. Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara.....	40
4. Konsep Masyarakat Hukum Adat.....	42
5. Tinjauan Umum Tentang MHA Baduy dan MHA Ammatoa Kajang.....	52
6. Konsep Dana Desa.....	82
C. Kerangka Pikir.....	89
D. Definisi Operasional.....	90

BAB III METODE PENELITIAN .....	93
A. Tipe Penelitian .....	93
B. Lokasi Penelitian.....	93
C. Pendekatan Penelitian:.....	94
D. Jenis dan Sumber Data .....	96
E. Teknik Pengumpulan Data .....	99
F. Analisis Data .....	100
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	101
A. Hakikat Kewenangan Jaksa Pengacara Negara Dalam Pengelolaan Dana Desa Adat.....	101
B. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Jaksa Sebagai Pengacara Negara dalam Pengelolaan Dana Desa Adat.....	124
C. Model pengaturan kewenangan Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam pengelolaan dana desa adat.....	148
BAB V PENUTUP .....	181
A. Kesimpulan .....	181
B. Saran .....	184
DAFTAR PUSTAKA	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Landasan Hukum Jaksa Pengaca Negara Dalam Penyelenggaraan Pengelolaan Dana Desa Adat.....	121
Tabel 2	Kewenangan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penyelenggaraan Pengelolaan Dana Desa Adat .....	121

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sebagai negara hukum maka konsep *rechtsstaat* menjadi batasan kekuasaan agar tidak menjadi sewenang-wenang. Maka untuk membatasi kekuasaan tersebut munculah berbagai pandangan sebagaimana dikemukakan oleh J.J. Rosseau, Jhon Locke, maupun Montesquieu yaitu membagi atau memisahkan kekuasaan itu. Dengan membagi kekuasaan ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudisial atau kekuasaan kehakiman (mengadili), maka diharapkan penyelenggaraan pemerintahan itu bisa dijalankan sesuai dengan tuntutan rakyat yang bertumpu kepada adanya *égalité* (kesamaan), *liberté* (kebebasan), dan *fraternité* (kemanusiaan).<sup>1</sup>

Salah satu badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) yang secara implisit pada ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang, yaitu Kejaksaan Republik Indonesia termasuk Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia*

---

<sup>1</sup> 13Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Kencana*, Jakarta, 2014, hlm. 58.

banyak mengalami perubahan baik secara kelembagaan maupun pengaturannya di dalam peraturan perundangundangan. Sejak zaman dahulu sistem seperti Kejaksaan sudah ada sejak zaman Kerajaan Majapahit. Disebutkan saat zaman Majapahit terdapat beberapa jabatan yang dinamakan Dhyaksa, Adhyaksa dan Dharmadhyaksa. Tugas Gajah Mada dalam urusan penegakan hukum bukan sekadar sebagai Adhyaksa melainkan juga sebagai pelaksana segala peraturan raja dan melaporkan perkara-perkara sulit ke pengadilan. Tugas Gajah Mada ini apabila kita bandingkan dengan zaman sekarang sangatlah mirip dengan tugas Jaksa pada saat ini.<sup>2</sup>

Kelembagaan Kejaksaan di atur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UU 16/2004). Pada UU 16/004 menyatakan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintah yang tidak hanya memiliki tugas dan wewenang dalam lingkup bidang pidana, tetapi juga dalam bidang perdata dan tata usaha negara serta bidang ketertiban dan ketenteraman umum.<sup>3</sup>

Pada pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan salah satunya dikenal adalah menjadi pengacara negara. Mengenai terminologi Jaksa Pengacara Negara, UU 16/004 tidak secara spesifik mengenal istilah Jaksa Pengacara Negara, namun Pasal 2 *Staatblad* 1922-522 menyebutkan dalam suatu proses (atau sengketa) yang ditangani secara perdata,

---

<sup>2</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: (Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum)*, (PT Gramedia Pustaka Utama: 2005), hlm. 56

<sup>3</sup> Lihat Pasal 30 UU 16/004

bertindak untuk pemerintah sebagai penanggung jawab negara di pengadilan adalah *opsir justisi* atau jaksa. Sementara pada Pasal 30 ayat (2) UU 16/004 menyatakan bahwa *“Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.”* Dapatlah dikatakan bahwa makna „kuasa khusus“ dalam bidang keperdataan sebagaimana tercantum dalam UU 16/004, dengan sendirinya identik dengan pengacara.

Pengertian Jaksa Pengacara Negara (selanjutnya disingkat JPN) tertuang dalam Lampiran Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-025 J A/ JA/ 11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat Perja PER-025 J A/ JA/ 11/2015) adalah Jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum atau berdasarkan Surat Perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

Merujuk pada pengertian JPN dalam Perja PER-025 J A/ JA/ 11/2015, dapat dipahami bahwa kewenangan JPN yaitu pertama, Penyelamatan Keuangan/Kekayaan Negara dengan memberikan Bantuan Hukum atau Pertimbangan Hukum di Bidang Perdata yang diberikan kepada Negara atau Pemerintah dalam menghadapi permasalahan hukum



atau potensi adanya klaim/tuntutan dari pihak lain. Kedua, Pemulihan Keuangan/Kekayaan Negara dalam melakukan Penegakan Hukum atau dalam memberikan Bantuan Hukum serta Pertimbangan Hukum di Bidang Perdata yang diberikan kepada Negara atau Pemerintah dalam rangka melindungi atau memulihkan Keuangan/ Kekayaan Negara.

Sekaitan dengan penyelamatan atau pemulihan keuangan negara, terdapat temuan sekaitan dengan pengelolaan keuangan desa yang juga merupakan bagian dari rezim keuangan negara. Sebagai salah satu desa yang diatur oleh UU Desa, maka masyarakat hukum adat Baduy<sup>4</sup> memiliki hak untuk memperoleh dana desa yang menjadi salah satu program unggul Pemerintah. Namun pada tahun 2019 anggaran dana desa yang dianggarkan untuk MHA Baduy, besarnya 2,5 Milliar, ditolak berdasarkan keputusan adat mereka.<sup>5</sup>

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan perwakilan MHA Baduy menyatakan bahwa terdapat 2 (dua) alasan yang menjadi landasan penolakannya.<sup>6</sup> Pertama, priortias penggunaan dana desa yang lebih

---

<sup>4</sup> Masyarakat adat baduy, merupakan salah satu desa adat yang berada di Indonesia, khususnya pada wilayah Pemerintahan Kabupaten Lebak, Provinsi Banten. Secara legalitas, MHA Baduy sudah dilegalkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Meskipun memang, peraturan tersebut lebih banyak mengatur mengenai upaya perlindungan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten (selanjutnya Pemkab) Lebak terhadap hanya pada hak ulayat MHA Baduy, namun peraturan tersebut bisa dikatakan sebagai bentuk pengakuan Pemkab Lebak terhadap MHA Baduy.

<sup>5</sup> Hermawan, Bayu. 2019. Masyarakat Baduy Tolak Dana Desa. Retrieved at <https://republika.co.id/berita/pmwhb2370/nasional/daerah/19/02/14/pmwqn1354-masyarakat-baduy-tolak-dana-desa> . Diakses pada tanggal 1 September 2020, pukul 14:12 WIB, hlm 2.

<sup>6</sup> Wawancara peneliti dengan perwakilan MHA Baduy dalam pada tanggal Agustus 2020

difokuskan pada pembangunan infrastruktur. Menurut Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019 Pasal 5 ayat (1) bahwa penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. Berdasarkan standar yang sudah ditentukan, maka pembangunan infrastruktur yang diharapkan oleh Pemerintah melalui dana desa harus berupa bangunan seperti adanya tembok yang bercat, penggunaan paku, dan lain sebagainya.

Dalam pandangan MHA Baduy, pembangunan desa dengan menerapkan standar yang disesuaikan dengan keinginan pemerintah bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah dipegang teguh selama ini oleh MHA Baduy. Mereka tidak ingin mengubah dan merusak alam yang sudah menjadi tempat tinggalnya. MHA Baduy berpendapat bahwa mereka harus menjaga alam dengan cara tidak melakukan apapun yang bisa merusak alam. Selain itu, cara yang digunakan oleh MHA Baduy adalah dengan memanfaatkan alam sesuai dengan kebutuhan, bukan dengan melampiaskan kehendak yang tiada habisnya. Hal tersebut dapat dilihat pada konstruksi bangunan MHA Baduy dalam yang berbeda dengan standar pada peraturan tersebut.

Jika menggunakan kerangka pengkategorian desa yang ditetapkan oleh Pemerintah dan undang-undang, MHA Baduy yang terletak di

Kabupaten Lebak, pada dasarnya masuk pada kriteria desa tertinggal, sehingga seharusnya menerima dana desa yang lebih besar dari pada desa-desa lain. Pada tahun 2019, anggaran dana desa yang dianggarkan untuk MHA Baduy di Kabupaten Lebak sebesar 2,5 Miliar, namun ditolak berdasarkan keputusan adat mereka.<sup>7</sup> Bahkan berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan perwakilan MHA Baduy mengatakan bahwa besaran dana desa yang dianggarkan untuk desa adat tersebut mengalami peningkatan menjadi 3 Miliar.<sup>8</sup>

Keputusan MHA Baduy menolak penerimaan dana desa merupakan bagian dari kewenangan desa adat yang diberikan oleh UU 6/2014 yang termaktum dalam Pasal 103 UU 6/2014 bahwa Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dan pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Namun, hal tersebut menimbulkan permasalahan, karena dana desa yang diturunkan oleh negara (pemerintah pusat) kepada MHA Baduy melalui Pemerintah Daerah Lebak tersebut kemudian masuk ke anggaran kas daerah dan tidak bisa dikembalikan ke pemerintah pusat. Hal tersebut berpotensi untuk terjadinya penyalahgunaan dana desa oleh pihak-pihak

---

<sup>7</sup> Hermawan, Bayu. 2019. Masyarakat Baduy Tolak Dana Desa. Retrieved at <https://republika.co.id/berita/pmwhb2370/nasional/daerah/19/02/14/pmwqn1354-masyarakat-baduy-tolak-dana-desa> . Diakses pada tanggal 1 September 2020, pukul 14:12 WIB, hlm 2.

<sup>8</sup> Wawancara peneliti dengan perwakilan MHA Baduy dalam pada tanggal Agustus 2020

tidak bertanggung jawab seperti halnya mantan Kepala Desa Bonto Aji Kecamatan Kajang Kabupaten Balakumbu Provinsi Sulawesi Selatan yang ditetapkan sebagai tersangka Korupsi Dana Desa dengan nilai 387 Juta.<sup>9</sup> Jelas ini menimbulkan kerugian tersendiri bagi negara karena dana desa tidak terserap sesuai dengan tujuannya, sehingga hal ini membutuhkan pemecahan solusi yang kongkrit oleh para pemangku kebijakan sesegera mungkin. Dalam mencari solusi atas permasalahan ini perlu adanya pendekatan Pemerintah Daerah kepada MHA Baduy dan MHA Ammatoa Kajang mengenai peraturan tersebut agar dapat diterima oleh MHA Baduy dan MHA Ammatoa Kajang.

Salah satu upaya yang bisa dilakukan oleh Pemerintah pada saat akan menyalurkan dana desa kepada MHA Baduy dan MHA Ammatoa Kajang adalah dengan meminta pertimbangan hukum<sup>10</sup> kepada Kejaksaan sebagai JPN dengan didahului adanya Surat Kuasa Khusus yang diberikan oleh pemerintah daerah. Adanya keharusan untuk memberikan Surat Kuasa Khusus kepada JPN, merupakan hambatan dalam menyelamatkan serta memulihkan kekayaan negara secara keperdataan.

Oleh karena itu JPN memerlukan kewenangan aktif untuk dapat memecahkannya, sehingga mampu memberikan pertimbangan hukum

---

<sup>9</sup> Zul. 2020. Mantan Kepala Desa Bonto Baji Kajang Bulukumba Tersangka Korupsi Dana Desa at [Makassarchannel.com](http://Makassarchannel.com). Diakses pada tanggal 03 November 2020 pukul 15.00, hlm 1.

<sup>10</sup> Pertimbangan Hukum adalah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan pendapat hukum (*Legal Opinion/LO*) dan/atau pendampingan (*Legal Assistance*) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara atas dasar permintaan dari lembaga negara, instansi pemerintah di pusat/daerah, BUMN/BUMD, yang pelaksanaannya berdasarkan Surat Perintah JAM DATUN, KAJATI, KAJARI

yang tepat. Tetapi harus ada regulasi atau dasar hukum terlebih dahulu yang dapat memberikan peranan maksimal kepada JPN dengan tetap memperhatikan batasan yang berlaku. Hal ini cukup beralasan karena JPN tidak pula sebagai pemegang keputusan dalam hal kebijakan yang ada pada Pemerintah Daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka beberapa masalah pokok yang dikaji dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah hakikat kewenangan Jaksa Pengacara Negara di bidang Perdata dan TUN dalam pengelolaan dana desa adat?
2. Bagaimanakah pelaksanaan tugas dan fungsi jaksa sebagai pengacara negara di bidang Perdata dan TUN dalam pengelolaan dana desa adat ?
3. Bagaimana model pengaturan kewenangan Jaksa Pengacara Negara di bidang Perdata dan TUN dalam pengelolaan dana desa adat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan pada bab sebelumnya mengenai “Reformulasi Kewenangan Kejaksaan Sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Pengelolaan Dana Desa Adat”, maka tujuan penelitian di antaranya sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menemukan hakikat kewenangan Jaksa Pengacara Negara di bidang Perdata dan TUN terkait pengelolaan dana desa adat

2. Untuk mengkaji dan menemukan kelemahan/kekurangan pelaksanaan tugas dan fungsi jaksa sebagai pengacara negara di bidang Perdata dan TUN dalam pengelolaan dana desa adat
3. Untuk mengkaji dan menemukan model ideal pengaturan kewenangan jaksa sebagai pengacara negara di bidang Perdata dan TUN dalam pengelolaan dana desa adat

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Manfaat yang ingin diperoleh dalam pembahasan mengenai “Reformulasi Kewenangan Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Pengelolaan Dana Desa Adat”, di antaranya sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat menambah dan memperdalam ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan penegakan hukum pengelolaan dana desa pada masyarakat hukum adat yang berkeadilan.

2. Kegunaan Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini, yaitu:

1. Bagi pembuat undang-undang, hasil penelitian ini dapat dijadikan dasar atau landasan dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan desa dan masyarakat hukum adat, serta kejaksaan.
2. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan atau bahan masukan dalam pelaksanaan pengelolaan dana desa dan juga peran Jaksa sebagai Pengacara Negara

3. Bagi lembaga Kejaksaan RI, hasil penelitian ini dapat dijadikan saran maupun referensi kajian untuk memperluas kewenangan kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara untuk dapat memberikan pertimbangan/penegakkan hukum guna mengurangi adanya kerugian/kehilangan aset negara secara langsung tanpa adanya kuasa khusus dari pemerintah.
4. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk melindungi hak asal-usul yang sudah dimiliki oleh masyarakat hukum adat.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Untuk menjaga orisinalitas penelitian disertasi ini, peneliti telah melakukan penelusuran melalui media internet serta pencarian ke beberapa perpustakaan dan buku-buku untuk meneliti dan menemukan aspek kesamaan, baik judul maupun permasalahan hukumnya. Peneliti mencari mulai dari hasil beberapa. Berdasarkan hasil penelusuran karya berupa disertasi, tesis, maupun pada perguruan tinggi di Indonesia, peneliti belum menemukan penelitian mengenai kewenangan jaksa sebagai pengacara negara dalam penegakkan hukum pengelolaan dana desa bagi masyarakat hukum adat. Namun demikian terdapat beberapa hasil penelitian yang berkaitan dengan jaksa sebagai pengacara negara, masyarakat hukum adat, maupun dana desa, akan tetapi setelah ditelusuri substansinya memiliki perbedaan dengan substansi penelitian ini. adapun beberapa hasil penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

1. Disertasi Achmad Busro, Universitas Diponegoro (tahun 2011).

Disertasi dengan judul “Optimalisasi Peran Jaksa Pengacara Negara Dalam Pengembalian Keuangan dan/atau Aset Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi Maupun Atas Dasar Kerugian Keperdataan”. Pada penelitian ini membahas mengenai peran Jaksa Pengacara Negara dalam hal pidana terkait tindak pidana korupsi yang merugikan negara. Penelitian ini memberi hasil bahwa peran Jaksa Pengacara Negara belum optimal dalam pengembalian keuangan dan atau aset negara akibat tipikor. Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang diangkat oleh penulis adalah sama-sama mengkaji peran Jaksa Pengacara Negara dalam penegakan hukum. Sementara unsur kebaruan atau pembeda pada penelitian yang penulis lakukan terletak pada fokus penelitian, di mana peneliti berfokus pada wewenang jaksa sebagai pengacara negara dalam penegakan hukum pengelolaan dana desa, sedangkan penelitian terdahulu hanya membahas terkait peran jaksa sebagai pengacara negara dalam tipikor yang merugikan negara. Selain itu, peneliti tidak hanya berfokus pada pelaksanaan wewenang Jaksa Pengacara Negara dalam hal pengelolaan alokasi dana desa pada MHA Baduy, tetapi juga berfokus pada tataran normatifnya yaitu terkait pengaturan jaksa sebagai pengacara negara dalam penegakan hukum terhadap penyalahgunaan dana desa. kemudian, peneliti juga berfokus pada format/model yang dapat direkomendasikan untuk memperbaiki wewenang Jaksa Pengacara Negara dalam hal



pengelolaan alokasi dana desa pada MHA Baduy. Sedangkan penelitian terdahulu hanya berfokus pada tataran pelaksanaan peran jaksa sebagai pengacara negara dalam hal tipikor yang merugikan negara.

2. Penelitian Muhammad Luthfi Musthafa, Universitas Islam Indonesia (tahun 2017).

Penelitian berjudul “Implementasi Pencairan dan Pengelolaan Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo Tahun Anggaran 2016”. Hasil dari penelitian ini memaparkan bahwa implementasi pencairan dan pengelolaan dana desa cukup terkendala karena faktor berubahnya aturan pelaksana mulai dari pusat hingga daerah serta terbatasnya sumber daya manusia yang ada. Penelitian ini sama-sama mengkaji bagaimana pelaksanaan pengelolaan dana desa, namun lokasi penelitian, berbeda jauh di mana peneliti mengambil lokasi di Pemerintah Daerah Lebak dan MHA Baduy. Selain itu lembaga yang dikaji juga berbeda, yang mana dalam penelitian ini berfokus pada lembaga Kejaksaan, di mana perannya sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam pengelolaan dana desa.

3. Penelitian Umami Mahbubah, Universitas Muria Kudus (tahun 2018).

Penelitian ini berjudul “Implementasi Dana Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat (*Best Practice* di Desa Kancilan Tahun 2017)”. Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan atas alokasi penggunaan dana desa. Hasilnya lebih banyak digunakan untuk kegiatan pembangunan desa daripada kegiatan pemberdayaan

masyarakat, dengan prosentase kegiatan pemberdayaan masyarakat 3,56% sementara kegiatan pembangunan desa 96,44%. Persamaan dari penelitian yang penulis angkat yaitu sama-sama meneliti pengelolaan dana desa. Perbedaannya terletak pada lokasi penelitian di mana penelitian dari Ummi Mahbubah terletak di Desa kancilan yang bukan MHA sementara penulis di MHA Baduy. Ditambah lagi, pada penelitian terdahulu hanya mengkaji terkait pelaksanaan penggunaan dana desa untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan pada penelitian ini lebih kompleks, di mana peneliti membahas peran dari Jaksa Pengacara Negara dalam pengelolaan dana desa.

4. Jurnal, Rusdianto, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Habaring Hurung Sampit, (tahun 2015).

Penelitian dengan judul “Fungsi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perspektif Penegakan Hukum di Indonesia”, memberikan hasil bahwa Jaksa Pengacara Negara menjadi wakil dari pemerintah atau negara dalam segala aspek hukum. Tetapi fungsi Jaksa Pengacara Negara sebagai kuasa pemerintah dalam tata usaha negara dibatasi, tidak seluruh aspek ketatausahaan akan tetapi hanya sebatas penyelesaian sengketa di pengadilan atau badan arbitrase yang merepresentasikan kejaksaan sebagai wakil pemerintah atau Negara. Peran Jaksa sebagai JPN menjadi topik atau subjek penelitian, namun yang berbeda adalah penelitian yang dilakukan penulis lebih mendalam

dan spesifik, yaitu membahas wewenang jaksa sebagai pengacara negara dalam penegakan hukum pengelolaan dana desa kepada MHA Baduy. Sedangkan penelitian terdahulu membahas fungsi kejaksaan sebagai pengacara negara secara umum.

5. Penelitian Nur Qonitah Syamsul, Universitas Hasanuddin (tahun 2020). Penelitian dengan judul “Eksistensi Penyelesaian Sengketa Secara Adat Dalam Wilayah Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang”, memberikan hasil bahwa penyelesaian sengketa tanah secara adat kajang masih digunakan atau eksis oleh masyarakat hukum adat ammatoa kajang dan penyelesaian sengketa tersebut memiliki kepastian hukum yang mengikat seperti yang tertuang dalam konstitusi yang menegaskan pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sehingga putusan peradilan adat kajang memiliki kepastian hukum; dan Kekuatan hasil keputusan dalam penyelesaian sengketa tanah secara adat di masyarakat hukum adat ammatoa adalah mengikat bagi para pihak yang bersengketa dan final, sehingga tidak dapat digugat kembali baik itu melalui peradilan adat maupun peradilan umum. Kepercayaan mengenai kekuatan spiritual atau bala yang akan mereka dapatkan apabila melanggar masih dipercaya hingga kini oleh masyarakat.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Teori Kewenangan

###### a. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin<sup>11</sup> ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang. Sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam kewenangan ada wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).<sup>12</sup> Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan

---

<sup>11</sup> Ateng Syafrudin. 2015. Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab. Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm 22.

<sup>12</sup> *Ibid.*,

wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>13</sup> Sedangkan, pengertian wewenang menurut H.D Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.<sup>14</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Indrohato. 2014. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 65.

<sup>14</sup> Irfan Fachruddin. 2014. Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah. Bandung: Alumni, hlm.4.

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo. 2018. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-36.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blote match*"<sup>16</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.<sup>17</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu<sup>18</sup>:

- 1) Hukum;
- 2) Kewenangan (wewenang);
- 3) Keadilan;
- 4) Kejujuran;
- 5) Kebijakbestarian;

---

<sup>16</sup> Suwoto Mulyosudarmo. 2010. Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan. Surabaya: Universitas Airlangga, hlm. 30.

<sup>17</sup> Gunawan Setiardja. 2010. Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 52.

<sup>18</sup> Rusadi Kantaprawira. 2018. Hukum dan Kekuasaan. Makalah. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm. 37-38.

## 6) Kebajikan

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*), sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya.<sup>19</sup> Oleh karena itu negara harus diberikan kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>20</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ, sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>21</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

---

<sup>19</sup> R, H Ridwan. 2012. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 314.

<sup>20</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35.

<sup>21</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia akan berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan itu.

#### **b. Sumber Kewenangan**

Di dalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.<sup>22</sup> Menurut Diana Hakim Koentjoro bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.<sup>23</sup>

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan

---

<sup>22</sup> J.G. Brouwer dan Schilder. 2017. A Survey of Dutch Administrative Law, Ars Aequilibris, Nijmegen, hlm. 16-17.

<sup>23</sup> Diana Hakim Koentjoro. 2014. Hukum Administrasi Negara. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 72-73.



tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif membuat kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.<sup>24</sup>

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.<sup>25</sup>

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas,

---

<sup>24</sup> *Ibid.*,

<sup>25</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 42.

kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

### **c. Sifat Kewenangan**

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto<sup>27</sup>, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan

---

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon. 2017. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, hlm 5.

<sup>27</sup> Indrohato, *Op Cit*, hlm. 67.

dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.

Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon<sup>28</sup> membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

#### **d. Batasan Kewenangan**

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem

---

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 7.

kontinental.<sup>29</sup> Philipus M Hadjon<sup>30</sup> mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu *atribus*, delegasi, *mandate*. Kewenangan *atribus* lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan *mandate* adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh si atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat pada kewenangan.

## 2. Teori Penegakkan Hukum

Penegakan hukum berasal dari dua kata yaitu penegakan dan hukum. Penegakan diartikan sebagai proses, cara, perbuatan menegakan. Menegakan sendiri dapat diartikan sebagai: mendirikan menjadikan (menyebabkan) tegak, memelihara dan mempertahankan. Dengan demikian secara bahasa isitilah “penegakan hukum” dapat diartikan sebagai proses atau cara untuk menjadikan, menyebabkan, mempertahankan dan memelihara hukum, sedangkan hukum sendiri beragam definisinya, tetapi secara bahasa dapat diartikan sebagai:<sup>31</sup>

- a. Peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah;

---

<sup>29</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara. 2012. Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah.

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 8.

<sup>31</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, Edisi Kedua, 1996), hal. 950

- b. Undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat.

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, ide-ide hukum menjadi kenyataan. Tujuan para pembuat hukum diwujudkan dalam penegakan hukum. Menurut Liliana Tedjosaputro penegakan hukum yang bersifat preventif adalah usaha pencegahan kejahatan, upaya untuk menjaga agar orang yang bersangkutan serta masyarakat pada umumnya tidak melakukan kejahatan. Usaha mencegah kejahatan dalam hal ini merupakan bagian dari politik kriminal yang tujuan akhirnya yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sedangkan penegakan hukum represif adalah segala tindakan yang dilakukan oleh aparaturnya penegak hukum sesudah terjadi kejahatan. Selain itu ada pula yang dimaksud dengan penegakan hukum kuratif adalah penegakan hukum preventif dalam arti seluas-luasnya dalam usaha penanggulangan kejahatan yang lebih dititik beratkan pada tindakan terhadap orang yang melakukan kejahatan.<sup>32</sup>

### **3. Teori Keadilan Substantif**

Keadilan dalam terminologi hukum diterjemahkan sebagai keadaan yang dapat diterima akal sehat secara umum pada waktu tertentu tentang apa yang benar. Sementara John Rawls

---

<sup>32</sup> Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris dalam Penegakan Hukum Pidana*, (Yogyakarta: PT. Bayu Indra Grafika, 1995), hal. 60.

mengemukakan, keadilan merupakan kondisi yang dibangun di atas dasar pandangan setiap individu memiliki kebebasan, status quo awal yang menegaskan kesepakatan fundamental dalam kontrak sosial adalah fair. Gagasan utama keadilan dalam pandangan Rawls adalah bagaimana lembaga utama masyarakat mengatur hak dan kewajiban dasar serta menentukan pembagian kesejahteraan sosial yang dibangun.

Keadilan substantif merupakan keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif sebagaimana yang muncul dalam keadilan formal. Akan tetapi, keadilan kualitatif yang disandarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan dan mampu memberikan kepuasa dan kebahagiaan. Peraturan yang mengandung nilai keadilan substantif tidak hanya mengakomodir aturan yang berlaku dalam tahapan penemuan keadilan yang paling sosial. Keadilan bukan semata-mata persoalan yurids, akan tetapi masalah sosial yang dalam banyak hal disoroti oleh sosiologi hukum. Secara karakteristik, keadilan substantif bertumpu pada respon masyarakat, dengan indah membentuk penyelesaian permasalahan bersandar pada hukum yang “mendalami suara hati masyarakat”. Artinya, hukum mampu mengetahui yang diinginkan publik dan memiliki komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> M. Syamsudin, Keadilan Prosedural dan Substantif Dalam Putusan Sengketa Tanah Magersari: Kajian Putusan No. 74/PDT.G/2009/PN.YK, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 1 April 2014, hal. 22

Keadilan substantif, erat kaitannya dengan teori pluralisme hukum. Hal tersebut disebabkan adanya kebuntuan yang dihadapi oleh para penegak hukum apabila ingin mencari keadilan substantif namun bukan dengan teori pluralisme hukum. Kebuntuan tersebut disebabkan penyandaran pada *rule and logic* dengan “meminggirkan” aspek *behavior, value, and truth*.

#### **4. Teori Pluralisme hukum**

Hukum dewasa ini berkembang begitu pesat. Jika pada abad ke-18 hingga awal pertengahan abad ke-19 hukum cenderung dikuasai oleh pemimpin dari sebuah negara sehingga cenderung tersentralistik, maka mulai pada abad pertengahan ke-19 hingga sekarang hukum mengalami perubahan yang drastis. Hal ini dibuktikan dengan proses pembentukan hukum hingga pemberian ruang kepada keanekaragaman hukum. Keanekaragaman hukum ini, menurut para ahli hukum disebut dengan pluralisme hukum.

Kajian seputar pluralisme hukum bukan isu baru ataupun ranah studi baru di Indonesia. Secara sederhana, pluralisme hukum hadir sebagai kritikan terhadap sentralisme dan positivisme dalam penerapan hukum kepada rakyat. Menurut M. Najih, terdapat beberapa jalan dalam memahami pluralisme hukum. *Pertama*, pluralisme hukum menjelaskan relasi berbagai sistem hukum yang bekerja dalam masyarakat. *Kedua*, pluralisme hukum memetakan berbagai hukum yang ada dalam suatu bidang sosial. *Ketiga*,

menjelaskan relasi, adaptasi, dan kompetisi antar sistem hukum. *Keempat*, pluralisme hukum memperlihatkan pilihan warga memanfaatkan hukum tertentu ketika berkonflik.<sup>34</sup> Dari keempat cara pandang tersebut dan masih banyak cara pandang lainnya, secara ringkas kita bisa katakan bahwa pluralisme hukum adalah kenyataan dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Sulistyowati, pluralisme hukum dalam negara tidak saja berasal dari pembagian yurisdiksi normatif secara formal seperti pengaturan pada badan-badan korporasi, lembaga-lembaga politik, badan-badan ekonomi, dan badan-badan administrasi yang berada dalam satu sistem, tetapi juga dalam banyak situasi dapat dijumpai adanya *choice of law*, bahkan *conflict of law*. Lebih lanjut, pada pelaksanaan pluralisme hukum, menurut Sulistyowati, akan tampak jika kita melihatnya dari perspektif individu yang menjadi subjek hukum. Dengan kata lain, pluralisme hukum baru dikatakan ada jika seseorang menjadi subjek lebih dari satu sistem hukum.<sup>35</sup>

Menurut Griffiths, pada pelaksanaannya pluralisme hukum dapat dibagi menjadi dua bagian. *Pertama*, pluralisme hukum kuat dan pluralisme hukum lemah. Untuk penjelasan pluralisme hukum kuat,

---

<sup>34</sup> Mokhammad Najih, *Dilemma Legal Pluralism in Indonesia: Prospects and Role of Law Islamic in the National Legal Reform*. Makalah pada *Conference on "Religion, Law, and Social Stability"*, Brigham Young University, Provo, Utah, US, 2016, hal. 3

<sup>35</sup> Sulistyowati Irianto, *Sejarah dan Perkembangan Pemikiran Pluralisme Hukum dan Konsekuensi Metodologisnya*, makalah disampaikan dalam Pelatihan Pluralisme Hukum dalam Simposium Internasional Jurnal Antropologi Indonesia Ke-3, pada 16-19 Juli 2002, hal. 490. Lihat juga *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, (Jakarta: HuMa, 2005), hal. 58



merupakan konsep pluralisme hukum yang mengacu pada aspek moral dan ontologi, berlaku pada kondisi di mana suatu masyarakat tidak hanya tunduk pada hukum negara ataupun aturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga negara, sehingga tertib hukum yang berlaku pada masyarakat tersebut tidak seragam dan sistematis. Sementara yang kedua, pada pemahaman pluralisme hukum lemah, merupakan salah satu bagian kecil dari hukum suatu negara, yang berlaku selama diperintahkan (secara implisit) oleh penguasa terhadap segolongan kecil masyarakat berdasarkan pada beberapa pertimbangan tertentu. Berkat pluralisme hukum lemah ini, terciptalah sistem hukum yang paralel, di mana ruang lingkup pluralisme hukum negara, sehingga pluralisme hukum harus mendapat pengakuan sistem hukum negara terhadap keberlakuannya serta dianggap sebagai hukum adat dari masyarakat bersangkutan.<sup>36</sup>

Teori pluralisme hukum lain disampaikan oleh Werner Menski. Menski menawarkan konsep pendekatan yang disebut *Triangular Concept of Legal Pluralism* (Konsep Segitiga Pluralisme Hukum). Menurut Menski, hukum sebagai fenomena global memiliki kesamaan nilai diseluruh dunia, yaitu nilai moral etis, norma-norma sosial dan nilai formal dari negara. Bahwa sifat alami dari hukum adalah

---

<sup>36</sup> Jhon Griffiths, *Memahami Pluralisme Hukum, Sebuah Deskripsi Konseptual*, dalam buku *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, (Jakarta: HuMa, 2005), h. 74-75

banyaknya variasi kultur dan selalu membutuhkan pluralitas.<sup>37</sup> Pada perkembangannya, seiring dengan adanya kesadaran bahwa norma-norma internasional dan transnasional telah menjadi elemen yang tidak kalah penting dalam konstruksi hukum, Werner Menski mengubah sedikit pendekatan pluralisme hukumnya menjadi 4 (empat), yaitu negara, nilai sosial, nilai keagamaan, dan norma-norma internasional. Sehingga memperluas konsep segitiga pluralisme hukum menjadi model layang-layang pluralisme hukum.<sup>38</sup>

Dalam pandangan Menski, hukum bukanlah sesuatu hal yang mutlak dan bersifat satu dimensi sehingga berbentuk tunggal saja. Untuk mengatur sebuah masyarakat, memang dibutuhkan sebuah hukum yang berasal dari negara. Namun menurutnya, hukum tidak dapat tegak secara efektif apabila hanya menggunakan hukum dari negara. sehingga membutuhkan “bantuan” dari hukum lain, misalnya hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai sosial yang sudah terkandung pada masyarakat. Selain itu, hukum dari sebuah negara juga membutuhkan hukum agama maupun nilai-nilai yang ada di dalamnya. Hal yang sama juga dengan hukum internasional. Meskipun memang, sudah terdapat beberapa hukum internasional yang diratifikasi oleh negara. Namun dalam pandangan Menski,

---

<sup>37</sup> Mokhammad Najih, *Dilemma Legal Pluralism in Indonesia: Prospects and Role of Law Islamic in the National Legal Reform*, h. 4

<sup>38</sup> Arskal Salim, *Contemporary Islamic Law in Indonesia: Sharia and Legal Pluralism*, (Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd, 2015), h. 25

norma-norma internasional tetap mempengaruhi nilai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.

Berdasarkan pemaparan tersebut, sebenarnya pluralisme hukum merupakan anti tesis dari teori hukum legisme yang bersifat setralistik. Kemudian pada pelaksanaannya, teori hukum legisme ini sering kali menegasikan kondisi masyarakat yang beragam. Dalam pemahaman ideologi sentralisme hukum, hukum adalah kaidah normatif yang bersifat memaksa, eksklusif, hierarkis, sistematis, berlaku seragam, serta dapat berlaku dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Sebagai sebuah ideologi, sentralisme hukum merupakan perpaduan antara keinginan untuk mengatur bagaimana masyarakat bertingkah laku dan kebutuhan masyarakat terhadap hukum tersebut, serta pelaksanaannya di kehidupan masyarakat yang didasarkan pada asumsi teoritis tanpa melihat kenyataan yang ada.

Untuk di Indonesia, isu yang berkaitan dengan pluralisme hukum selalu hangat untuk diperbincangkan, baik di masa penjajahan maupun di masa kemerdekaan. Sampai saat ini fakta bahwa masyarakat pribumi yang memiliki dan menerapkan berbagai macam hukum, menuntut pemerintahan Hindia Belanda pada saat itu untuk memberlakukan hukum yang sama bagi semua penduduk Pribumi. Isu berkenaan dengan kebijakan pemerintahan Hindia Belanda untuk memberlakukan unifikasi hukum (satu hukum) yang tepat bagi masyarakat pribumi menggerakkan para ahli hukum untuk mencari

formulasi hukum yang sesuai dan tepat bagi masyarakat Pribumi. Dari sinilah muncul berbagai forum diskusi mengenai hukum yang digunakan masyarakat pribumi pada saat itu (hukum Adat dan Islam). pada diskusi ini muncul berbagai pendapat dari para ahli hukum Indonesia maupun Belanda. Di antara mereka ada yang melihat dari sisi konflik antara hukum adat dan islam, dan tidak sedikit juga yang melihat dari sisi fungsional dimana hukum Adat dan hukum Islam saling membutuhkan.

Kehidupan hukum indonesia menerapkan sistem hukum yang begitu plural. Setidaknya ada lima sistem hukum yang tumbuh dan berkembang di dunia, yaitu:<sup>39</sup>Dari kelima sistem hukum di atas, Indonesia hanya menganut tiga yaitu sistem hukum Adat, sistem hukum Islam dan hukum *civil law*. Ketiga hukum tersebut saling berkaitan antara satu dengan yang lain dan ketiganya saling beriringan untuk mencapai tujuan yang sama.

Apabila dikaji, ketiga hukum tersebut memiliki kesamaan terlebih dalam praktiknya sebenarnya plurlisme hukum sudah menjadi realita bagi masyarakat Indonesia dengan demikian Suka atau tidak suka bahwa pluralisme hukum di indonesia telah melekat dan menjadi darah daging di dalam kehidupan masyarakat. Konsep pluralisme hukum bangsa Indonesia menegaskan bahwa masyarakat dalam menjalani kehidupan memiliki cara berhukumnya sendiri yang sesuai

---

<sup>39</sup> Mohammad Dauh Ali, Hukum Islam, (Jakarta: Raja Grafindo, 1990)

dengan rasa keadilan dan kebutuhan mereka dalam mengatur hubungan-hubungan sosialnya. Dengan adanya pluralisme hukum yang dimiliki Indonesia, hukum akan terpakai sendiri sesuai keinginan atau kebutuhan masyarakat tersebut.

Pada dasarnya pluralisme hukum di Indonesia tujuan yang sama, yaitu mencapai keadilan dan kemaslahatan bangsa. Meskipun hukum bangsa ini memiliki aturan hukum yang bersumber lebih dari satu, sistem hukum tersebut memiliki visi dan misi yang selaras. Adanya keanekaragaman hukum bangsa ini adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan yaitu bangsa Indonesia yang memiliki keinginan untuk mencapai kehidupan yang makmur, adil dan sejahtera. Untuk mengetahui lebih jauh tentang pluralisme hukum berikut adalah uraian munculnya pluralisme hukum di Indonesia.

Melihat kondisi tersebut, untuk teori pluralisme hukum yang akan digunakan oleh peneliti pada penulisan karya ilmiah ini adalah teori pluralisme hukum yang disampaikan oleh Werner Meski. Dalam pandangan penulis, hukum negara merupakan hanya salah satu sub sistem di masyarakat Indonesia. Dalam kehidupan di masyarakat Indonesia, masih terdapat hukum adat yang masih dipegang teguh oleh beberapa kelompok. Selain itu, terdapat juga hukum agama yang sering dijadikan rujukan maupun dasar bagi pelaksanaan hukum dari negara. Bahkan dalam beberapa kesempatan, masyarakat di Indonesia juga sering merujuk pada hukum yang sudah disepakati

pada tingkat Internasional apabila terjadi kekosongan hukum dari negara Indonesia.

## **B. Landasan Konseptual**

### **1. Konsep Jaksa Pengacara Negara**

#### **a. Gambaran Umum Jaksa Pengacara Negara**

Pengertian Jaksa menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 1 Ayat (1), Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan Undang- Undang.<sup>40</sup> Sedangkan wewenang lain dari Kejaksaan sebagaimana Pasal 1 Ayat (1) diatas di bidang perdata jika merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Pasal 30 Ayat (2) adalah di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Sementara Pengacara (Advokat) merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 Advokat Pasal 1 Ayat (1), adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam

---

<sup>40</sup> Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia No.16 Tahun 2004. (Bandung: Citra Umbara, 2004), h.3

maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini. Dan dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf c “tidak berstatus pegawai negeri sipil atau pejabat Negara” yang dimaksud dengan “Pegawai Negara” dan “Pejabat Negara”, adalah Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pejabat Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam Pasal 2 Ayat (1) ditentukan bahwa Pegawai Negeri Terdiri dari:

- 1) Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia dan
- 3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pada Pasal 11 Ayat (1) ditentukan bahwa Pejabat Negara terdiri dari:

1. Presiden dan wakil Presiden;
2. Ketua, Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat; Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Pengadilan;
4. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
5. Ketua, wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;

6. Menteri dan Jabatan yang setingkat Menteri;
7. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
8. Gubernur dan Wakil Gubernur;
9. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
10. Pejabat Negara lainnya yang di tentukan oleh undang-undang.<sup>41</sup>

Berdasarkan penjelasan di Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, jelas sekali bahwa Kejaksaan tidak disebutkan sebagai Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara yang dimaksudkan, artinya mengacu kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Pasal 30 Ayat (2) dan Keppres Nomor 86 Tahun 1999 tentang Organisasi dan Tata Usaha Negara, makna “kuasa khusus” artinya kejaksaan dengan Surat Kuasa Khusus dapat menjadi Pengacara untuk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, BUMN dan BUMD.

Jaksa sebagai penerima surat kuasa khusus mewakili negara berperkara Perdata di pengadilan, jika merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 30 Ayat (2) adalah di bidang Perdata dan

---

<sup>41</sup> Undang-Undang Advokat Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2003. (Jakarta: asa mandiri), h.72



Tata Usaha Negara. Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah, di mana Undang-Undang ini sama sekali tidak menyebutkan bahwa Jaksa adalah juga sebagai pengacara negara atau Jaksa Pengacara Negara (JPN).

Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, serta Keppres Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara.” Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara, yang adalah terjemahan dari *landsadvocaten* versi *Staatblad* 1922 Nomor 522 Pasal 3, tidak dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintah.<sup>42</sup>

## **2. Dasar Hukum dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara**

Tugas kejaksaan di bidang perdata telah ada sejak tahun 1922 yaitu berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam *staatsblad* Nomor 522 Tahun 1922 dan sampai saat ini eksistensinya tidak pernah dicabut. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, tugas Kejaksaan di bidang perdata tersebut lebih diperbaharui,

---

<sup>42</sup> Firmansyah Siregar, Surat Dakwaan, (<http://datunkejaritakengon.blogspot.com/p/artikel-hukum.html>) diakses pada tanggal 22 November 2019 pukul 21:30 WIB.

bahkan ditambah dengan tugas di bidang tata usaha negara sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Tugas di bidang perdata dan tata usaha negara tersebut selanjutnya diselenggarakan berdasarkan KEPPRES Nomor 55 Tahun 1991 tentang tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, KEPJA Nomor : KEP-035/J.A/3/1992 tentang struktur organisasi Kejaksaan Agung Republik Indonesia, KEPJA lainnya, INSJA, serta petunjuk JAM DATUN.<sup>10</sup>

Tugas Kejaksaan di bidang perdata diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999, KEPRES Nomor 86 Tahun 1999, dan KEPJA Nomor KEP-115/J.A/10/1999, sebagai berikut :

- 1) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 27 Ayat 2 :  
“Di bidang perdata dan tata usaha Negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau pemerintah”
- 2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 117 Pengadilan Negeri dapat membubarkan Perseroan atas permohonan Kejaksaan berdasarkan alasan kuat Perseroan melanggar kepentingan umum.

- 3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang kepailitan Pasal 2 Ayat 1.
- 4) Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang. RI No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- 5) Pasal 632 PERPRES RI No. 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
- 6) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: 040/A/J.A/12/2010 Tentang Standar Operating Prosedur (SOP) Pelaksanaan Tugas, Fungsi dan Wewenang Perdata Dan Tata Usaha Negara.
- 7) Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-157/A/JA/11/2012 Tentang Administrasi Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara.

Selain peraturan yang sudah disebutkan, terdapat beberapa landasan hukum bagi Jaksa pada bidang perdata dan tata usaha negara. Menurut Puspenkum Kejaksaan Agung RI sebagaimana dikutip oleh Muhamad Jusuf, landasan hukum bagi Jaksa pada bidang perdata dan tata usaha negara juga terdapat di KUHPer, UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Berikut penjelasannya:<sup>43</sup>

1. KUH Perdata:

- a. Pasal 360: Kejaksaan dapat mengajukan permohonan

---

<sup>43</sup> Muhammad Jusuf, *Op.Cit*, hal. 53-54

kepada Pengadilan Negeri agar seseorang diangkat sebagai Wali dari seorang anak.

- b. Pasal 463: Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar seseorang diangkat sebagai pengurus dari harta kekayaan orang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa menunjuk seorang kuasa untuk mengurus harta miliknya.
- c. Pasal 1737: Kejaksaan dapat meminta laporan (perhitungan) kepada orang yang oleh pengadilan ditugaskan untuk mengurus barang sengketa yang dititipkan kepadanya (sekuestrasi).

## 2. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Menurut UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 32, 33, 34: dalam kasus ketika penyidikan atau penuntutan terhadap tersangka/terdakwa tindak pidana korupsi tidak dapat dilanjutkan, sementara Kerugian Negara nyata-nyata ada, perkara diserahkan kepada Jaksa Pengacara Negara guna dilanjutkan dengan pengajuan gugatan perdata terhadap mantan tersangka/dakwa atau ahli warisnya (jika tersangka/terdakwa meninggal dunia) guna menuntut ganti kerugian yang diderita Negara.

### 3. UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas

- a. Pasal 110: Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri bagi dilaksanakannya pemeriksaan terhadap sebuah Perseroan Terbatas
- b. Pasal 117: Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri bagi dibubarkannya sebuah Perseroan Terbatas

Sementara itu, berdasarkan UU Kejaksaan yang terbaru, tepatnya pada Pasal 30 ayat (2), landasan hukum bagi Jaksa sebagai Pengacara Negara memang tidak terdapat diksi tersebut. Namun istilah Jaksa Pengacara Negara sudah dipakai oleh lembaga Kejaksaan sejak berdirinya unit kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) pada tahun 1992. Pada sebelumnya, penanganan perkara perdata oleh Kejaksaan masih berada di bawah Supervisi Direktorat Perdata dan Bantuan Hukum pada Jaksa Agung Muda Pidana Umum.

### **3. Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara**

Tujuan Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara atau Jaksa Pengacara Negara yang menjadi landasan dan pedoman yang harus menjadi acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) adalah sebagai berikut:

## 1. Menjamin Tegaknya Hukum

Sebagaimana tujuan hukum pada umumnya, tujuan Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara ialah mewujudkan keadilan (filosofis) memelihara ketertiban dan kepastian hukum (yuridis) serta melindungi kepentingan umum (sosiologi), sehingga hukum perlu ditegakkan agar tujuan hukum itu dapat terwujud dan terpelihara.

Dalam hal ini satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) turut bertanggung jawab dalam penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha Negara sebagai wakil atau berbuat untuk dan atas nama Negara, pemerintah serta kepentingan umum.

## 2. Menyelamatkan Kekayaan Negara

Sesuai dengan tuntutan era reformulasi untuk membasmi korupsi demi menyelamatkan keuangan atau kekayaan negara, maka satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) di bentuk untuk turut serta berperan menyelamatkan dan memulihkan keuangan keuangan atau kekayaan Negara melalui penegakan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran antara lain dengan menggunakan instrument Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara sesuai dengan Pasal 34 c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Pasal 18 Ayat (1) huruf b dan Pasal 32, 33, 34 Tahun 1999 jo Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### 3. Menegakkan Kewibawaan Pemerintah

Di dalam menyelenggarakan pemerintah, lebih-lebih dalam era reformulasi, akan banyak kegiatan yang melibatkan peran aktif pemerintah, baik badan hukum maupun pejabat Tata Usaha Negara, dalam hubungan dengan masyarakat. Tidak jarang kewibawaan pemerintah terganggu sehingga perlu upaya untuk melindungi dan menegakkan kewibawaan pemerintah tersebut.

### 4. Melindungi Kepentingan Umum

Tidak jarang kepentingan umum dirugikan sebagai akibat dari perbuatan suatu badan hukum atau perseorangan. Dengan dibentuknya satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN), diharapkan Kejaksaan dapat turut serta berperan untuk melindungi kepentingan umum dan memulihkan kerugian yang di akibatkan oleh perbuatan melawan hukum.

## 4. Konsep Masyarakat Hukum Adat

### a. Masyarakat Hukum Adat

Sebutan masyarakat adat merupakan terjemahan dari *Indigenous People* dan atau *Tribal People*. Kingsbury dalam Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga, "Adat Dalam Politik Indonesia" memberikan sebuah ciri untuk mengenali kelompok-

kelompok yang disebut *Indigenous Pople*, dengan sejumlah karakteristik pokok:<sup>44</sup>

- 1) Mengidentifikasi dirinya secara otomatis sebagai kelompok suku yang berbeda;
- 2) Pengalaman historis dalam hubungan dengan kerentanan kondisi kehidupan mereka terhadap gangguan, dislokasi, dan eksploitasi;
- 3) Memiliki hubungan yang panjang dengan wilayah yang didiaminya; dan
- 4) Berkeinginan mempertahankan ideologi yang berbeda.

Sebagai tambahan, dengan definisi yang terlampau umum, juga memiliki risiko bagi gerakan masyarakat adat. Penyebutan “ketersendirian” memang memberikan arti bahwa masyarakat adat memiliki ciri-ciri yang berbeda dibanding masyarakat lain di luarnya. Akan tetapi, menjadi rumit karena dengan rumusan yang begitu umum, memberikan implikasi gerakan masyarakat adat terjebak dalam orientasi yang tidak memihak nilai-nilai progresif, misalnya keadilan dan demokrasi.<sup>45</sup> Stavenhagen dan Kingsbury dalam Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga, “Adat Dalam Politik Indonesia”, memberikan definisi Masyarakat Adat adalah keturunan dari orang yang telah menghuni sebuah wilayah tertentu, sebelum

---

<sup>44</sup> Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga, “Adat Dalam Politik Indonesia”, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), Hal. 348

<sup>45</sup> *Ibid*, Hal. 350



wilayah itu diserang, ditaklukkan atau dijajah oleh satu kekuatan asing atau masyarakat lain.<sup>46</sup>

Uraian tentang dasar-dasar organisasi masyarakat hukum itu, oleh van Vollenhoven ditekankan, arti pentingnya kelompok-kelompok wangsa bagi kewibawaan hukum. Selanjutnya dinyatakan bahwa “*horde*” (kelompok tak teratur) bukanlah suatu masyarakat hukum, karena tidak mempunyai “kewibawaan hukum” dan “paksaan hukum”, sedangkan masyarakat hukum dikualifikasikan sebagai “pejabat kewibawaan dan pendukung hak”. Uraian van Vollenhoven itu menimbulkan kesan bahwa suatu masyarakat hukum adalah suatu kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kewibawaan (*authority*) di dalam pembentukan, pelaksanaan dan pembinaan hukum.<sup>47</sup>

UUD 1945 pada awalnya menggunakan istilah “Orang Indonesia Asli” dan “*volkgemenschap*”, undang-undang serta peraturan yang menggantikannya telah menggunakan berbagai istilah secara tidak konsisten. Istilah “Masyarakat Hukum Adat” (istilah ini terjemahan harfiah dari bahasa Belanda *rechtsgemeenschappen*) digunakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5 Tahun 1967. Sedangkan Departemen Sosial telah menggunakan istilah “Masyarakat Terasing” (Setyoko 1998). Sebagai akibat dari, atau mungkin secara strategis

---

<sup>46</sup> *Ibid*, Hlm. 303

<sup>47</sup> Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas* (Yogyakarta: Liberty, 2012), Hal. 139

memang mengeksploitasi, dengan inkonsistensi ini, negara telah memperlihatkan sebuah pendekatan yang tidak padu terhadap pengakuan hukum adat dan hak-hak atas tanah serta sumber daya alam lainnya.<sup>48</sup>

Hilman Hadikusuma mengutip pendapat Ter Haar, mendefinisikan Masyarakat Hukum Adat adalah “Kelompok-kelompok masyarakat yang tetap dan teratur dengan mempunyai kekuasaan sendiri dan kekayaan sendiri baik yang berwujud atau tidak berwujud. Bentuk dan susunan masyarakat hukum yang merupakan persekutuan hukum adat itu, para anggotanya terikat oleh faktor yang bersifat teritorial dan genealogis. Di samping adanya masyarakat hukum yang terdapat di kalangan rakyat tersebut. Terdapat kelompok-kelompok masyarakat di lingkungan raja-raja dan kaum bangsawan dan di lingkungan kaum pedagang. Kelompok-kelompok masyarakat ini dipengaruhi oleh kehidupan hukum adat dan tempat kediaman yang terpisah dari masyarakat umum.”<sup>49</sup>

Hazairin memberikan suatu uraian yang relatif panjang mengenai Masyarakat Hukum Adat. Adapun uraiannya sebagai berikut:<sup>50</sup>

“Masyarakat-masyarakat Hukum Adat seperti di Jawa, Marga di Sumatera Selatan, nagari di Minangkabau, Kuria di Tapanuli, Wanua di Sulawesi Selatan, adalah kesatuan-kesatuan

---

<sup>48</sup> Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga, *Op Cit*, Hal. 306

<sup>49</sup> Hilman Hadikusuma, “Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia”, (Bandung: Mandar Maju, 2003), Hal. 105.

<sup>50</sup> *Ibid.*,

kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya....Bentuk hukum kekeluargaannya (patrilineal, Matrilineal, atau Bilateral) mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan, dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. Semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan mereka berciri: komunal, di mana gotong royong, tolong menolong, serta dan selalu mempunyai peranan yang besar.”

Menurut Nurul Firmansyah, konsep masyarakat adat di Indonesia telah muncul sejak zaman kolonial. Paling tidak, terdapat dua pendapat besar tentang konsep masyarakat adat, yaitu; pertama, masyarakat adat adalah bagian dari konsep pribumi, dan pendapat kedua masyarakat adat adalah komunitas yang khas (*distinctiveness*) dari kelompok masyarakat yang dominan. Pendapat pertama terkait dengan keberlanjutan konsep masyarakat adat dari kategori ras pada masa kolonial belanda, yaitu ; pribumi, eropa dan timur asing (*foreign oriental*). Dalam pengertian ini, Masyarakat adat atau disebut juga dengan masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*) adalah pendalaman konsep pribumi dari pendekatan hukum adat. Van Vallenhoven, sebagaimana dituliskan oleh Nurul Firmansyah, menjelaskan bahwa pemberlakuan hukum adat ditopang oleh unit sosial masyarakat adat seperti nagari, negeri, huta dan lain-lain, yang mempunyai dua unsur utama, yaitu ; representasi otoritas lokal yang

husus (kepemimpinan adat), dan harta kekayaan komunal, terutama tanah dan wilayah adat.<sup>51</sup>

Pendapat kedua terkait dengan translasi masyarakat adat dari pengertian internasional. Pengertian ini merupakan respon dari kolonialisasi-imperialisme dan dampak kapitalisme global terhadap komunitas masyarakat adat. Kelompok NGO gerakan lingkungan dan hak asasi manusia adalah pengusung utama konsep ini. Masyarakat adat dalam pengertian ini adalah masyarakat dengan ikatan asal-usul leluhur dalam wilayah geografis tertentu dengan kekhasan sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik dan budaya. Masyarakat adat dalam pengertian tersebut merupakan kelompok *'non-dominance'* yang cenderung menjaga wilayah adat, institusi sosial-budaya, bahasa ibu, dan kepercayaan lokal secara terus menerus.<sup>52</sup>

Pengertian tersebut juga diserap oleh berbagai oleh berbagai organisasi yang membela hak masyarakat hukum adat di Indonesia. Misalnya saja, pada pendefinisian yang dilakukan oleh Jaringan Pembela Hak-Hak Masyarakat Adat (JAPHAMA), sebagaimana dikutip oleh Nurul Firmansyah, mengenai masyarakat adat. Menurut JAPHAMA, masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang

---

<sup>51</sup> Nurul Firmansyah, *Adat Desa Administratif: Kontestasi Politik Revisi Perda Nagari*, Makalah disampaikan dalam *Workshop "New Law, New Village? Changing Rural Indonesia*, pada tanggal 19-20 Mei 2016 yang diselenggarakan oleh KITLV bekerjasama dengan *The Asian Modernities and Traditions (AMT) Research Program, The Van Vollenhoven Institute of Leiden University*, dan *Norwegian Centre for Human Rights at The University of Oslo*, di Leiden, Belanda. Hlm. 3

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 4

memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, sosial, dan budaya sendiri. Tidak jauh berbeda dengan definisi yang disampaikan oleh JAPHAMA, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), memberikan definisi Masyarakat Adat sebagai komunitas yang memiliki asal-usul leluhur secara turun temurun yang hidup di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi ekonomi, politik, budaya dan sosial yang khas.<sup>53</sup>

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), sebagaimana dikutip oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, selanjutnya membagi definisi tersebut kedalam 4 (empat) tipe, dengan masing-masing jenis memiliki karakteristik tersendiri.

Kelompok pertama, untuk kelompok ini dapat dikatakan sebagai masyarakat adat yang sudah “tercerabut” dari tatanan pengelolaan sumber daya alam yang “asli” sebagai akibat dari penjajahan yang telah berkembang selama ratusan tahun. Termasuk dalam kategori kelompok ini adalah Masyarakat Adat Melayu Deli yang bermukim di wilayah perkebunan tembakau di Sumatera Utara dan Betawi di Jabodetabek. Mereka menyebut dirinya sebagai rakyat penunggu.<sup>54</sup>

Kelompok kedua, komunitas MHA yang hidup bergantung dari alam, mengembangkan sistem pengelolaan sumber daya alam yang

---

<sup>53</sup> *Ibid*

<sup>54</sup> *Ibid*

unik, tetapi tidak mengembangkan adat yang ketat untuk perumahan maupun pemilihan jenis tanaman jika dibandingkan dengan Masyarakat Adat Kanekes, To Kajang, maupun Kasepuhan. Masuk dalam komunitas ketiga ini antara lain. Untuk masyarakat adat yang masuk pada kategori kelompok ketiga ini seperti Masyarakat Adat Dayak dan Penan di Kalimantan, Masyarakat Adat Pakava dan Lindu di Sulawesi Tengah, Masyarakat Adat Dani dan Deponsoro di Papua Barat, Masyarakat Adat Krui di Lampung, serta Masyarakat Adat Haruku di Maluku.<sup>55</sup>

Kelompok ketiga, komunitas MHA Kasepuhan Banten Kidup dan MHA Suku Naga yang berada di wilayah Jawa Barat. Kedua komunitas ini pada dasarnya cukup ketat dalam memelihara dan menerapkan adat-istiadat, tetapi masih membuka ruang yang cukup luas bagi adanya hubungan-hubungan “komersil” dengan dunia luar. Kelompok ini memiliki keunikan, terutama dalam hubungannya dengan sumber-sumber agraria, kemudian dalam hal sistem nilai yang dianut, mitos, serta asal-usul.<sup>56</sup>

Kelompok keempat, komunitas MHA yang seperti Masyarakat Adat Baduy di Kanekes, Provinsi Banten dan Masyarakat Adat Ammatoa pedalaman Kecamatan Kajang di Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan. Kedua MHA tersebut menempatkan diri sebagai

---

<sup>55</sup> *Ibid*

<sup>56</sup> *Ibid*

“Pertapa Bumi”. Kelompok ini percaya, bahwa kelompok masyarakat “terpilih” yang bertugas memelihara kelestarian bumi dengan berdoa dan hidup prihatin. Pilihan hidup prihatin mereka dapat dilihat dari adat bertani, berpakaian, pola konsumsi, pola interaksi, dan lain sebagainya.<sup>57</sup>

Pengelompokkan yang dilakukan oleh AMAN, memang selaras dengan apa yang disampaikan oleh Ter Haar. Menurut ahli hukum adat Ter Haar, masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang memiliki kesamaan wilayah (territorial), keturunan (geneologis), serta wilayah dan keturunan (territorial-geneologis), sehingga terdapat keragaman bentuk masyarakat adat dari suatu tempat ke tempat lain. Sementara itu, Kongres masyarakat adat I pada tahun 1999, mendefinisikan masyarakat adat sebagai komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya, yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya.<sup>58</sup>

Menurut Nurul Firmansyah, pengertian pertama dan pengertian kedua saling berhubungan namun memiliki titik fokus yang berbeda.

---

<sup>57</sup> Kementerian PPN/Bappenas, *Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif*, (Jakarta: Direktorat Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat, 2013), hal. 8-9

<sup>58</sup> Aartje Tehupeiry, *Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat (Masyarakat Desa) Dalam Mendukung Program Ekonomi Kreatif Desa Sesuai UU Desa*, hlm. 44

Pengertian pertama fokus pada bekerjanya adat dalam unit-unit masyarakat adat, sedangkan pengertian kedua fokus pada identitas masyarakat adat sebagai kelompok minoritas/marjinal. Oleh sebab itu, pengertian pertama cenderung pada pengakuan legal terhadap unit-unit sosial masyarakat adat dalam sistem Negara, terutama terkait dengan otonomi dalam pemerintahan dan hak sumber daya alam sebagai atribut utamanya. Dalam pengertian ini, masyarakat adat adalah bagian dari fungsi Negara. Sedangkan pada pengertian kedua, pengakuan legal masyarakat adat dalam dimensi yang lebih luas sebagai komunitas etnis dengan identitas yang khas pada berbagai bidang, baik itu pengakuan hak sumber daya alam, hak agama lokal, hak budaya dan lain-lain.<sup>59</sup>

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa konsep masyarakat hukum adat terbagi menjadi 2 (dua). Pertama, konsep yang berdasarkan pada identitas secara personal dan kelompok yang ada di masyarakat. sedangkan konsep masyarakat hukum adat kedua merupakan konsep yang melandaskan legalitas masyarakat hukum adat di sebuah negara.

Berdasarkan apa yang sudah dipaparkan oleh peneliti, konsep masyarakat hukum adat yang akan digunakan oleh peneliti adalah konsep pertama dan kedua yang disampaikan oleh Nurul Firmansyah.

---

<sup>59</sup> Nurul Firmansyah, *Adat Desa Administratif: Kontestasi Politik Revisi Perda Nagari*, hlm. 4



Pada pengoperasionalnya, konsep masyarakat hukum adat pertama akan peneliti gunakan untuk konsep masyarakat hukum adat yang digunakan oleh peraturan perundang-undangan. Kemudian untuk konsep yang kedua, akan peneliti gunakan pada saat turun ke lapangan guna pengambilan data.

## **5. Tinjauan Umum Tentang MHA Baduy dan MHA Ammatoa Kajang**

### **1) Masyarakat Hukum Adat Ammatoa**

Suku Ammatoa Kajang adalah salah satu suku yang berada di Desa Tana Toa yang terletak di pedalaman Kecamatan Kajang di Kabupaten Bulukumba. Desa Tana Toa terletak 90 KM arah timur dari ibukota Kabupaten Bulukumba atau sekitar 240 KM di selatan kota Makassar Sulawesi Selatan. Masyarakat hukum adat Ammatoa secara turun temurun hidup mendiami Desa Tana Toa (tanah tertua) dengan luas wilayah kurang lebih 729 km. Sebuah kehidupan masyarakat yang masih kental akan adat istiadatnya yang sakral dan terkenal dengan kearifan lokalnya yang masih dilestarikan sampai saat ini.”

“Suku Ammatoa atau lebih dikenal dengan masyarakat hukum adat *Ammatoa* merupakan salah satu kelompok masyarakat hukum adat yang tinggal di daerah pedalaman yang jauh dari hiruk pikuk kota modern. Mereka menganggap bahwa daerah mereka adalah warisan leluhur yang perlu untuk dijaga dan dilestarikan dengan adat istiadatnya. Masyarakat hukum adat

*Ammatoa* dibagi kedalam kelompok masyarakat, yaitu Kajang Dalam (*Ilalang Embayyah* dan Kajang Luar (*Ipantarang Embayyah*)).\

“Kehidupan Masyarakat hukum adat Kajang Dalam lebih didominasi dengan bercocok tanam dan bertani. Mereka tidak mengenal kehidupan modern. Sebagai ciri awal misalnya, mereka menggunakan bahasa setempat yang dikenal dengan bahasa konjo berdialek makassar, pakain yang digunakan didominasi oleh warna hitam-hitam dan hanya diperbolehkan mengenal dua warna yaitu hitam dan putih sehingga Masyarakat hukum Adat Kajang Dalam identik dengan hitam-hitam. Tempat tinggal mereka pun sangat tradisional, semua model dan bentuknya hampir sama, tak satu pun dari masyarakat hukum adat setempat yang menggunakan teknologi modern. Bagi mereka dengan hidup modern seperti sekarang ini tidak sesuai dengan pesan leluhur, itu artinya ketika mereka kemudian ingin mengenal modernitas maka sama saja mereka menyimpang dari ajaran leluhur.”

“Masyarakat hukum adat *Ammatoa* menganut ajaran *Patuntung* dengan berpedoman pada *Pasang Ri Kajang* yang merupakan pesan-pesan hidup yang menjadi pedoman mereka. Namun hanya masyarakat yang tinggal di kawasan *Ilalang embayyah* (Kajang Dalam) yang masih sepenuhnya berpegang teguh kepada *Pasang Ri Kajang*”.

“*Pasang ri Kajang* adalah ungkapan bahasa konjo, semacam bahasa daerah yang cenderung diidentifikasi sebagai dialek bahasa Makassar dan bahasa ini juga dipakai sebagai alat komunikasi oleh penduduk kecamatan Kajang dan sekitarnya. Ungkapan itu sendiri terdiri dari tiga kata masing-masing, “pasang”, “ri”, “kajang”. Ketiganya mempunyai arti tersendiri<sup>60</sup>.”

Pasang secara harafiah berarti pesan-pesan atau wasiat atau amanat. Dengan demikian ungkapan tersebut pula berarti message, “ri” itu sendiri merupakan perangkai yang menunjukkan tempat, sedangkan “Kajang” adalah nama sebuah kecamatan. Jadi secara harafiah ungkapan *Pasang ri Kajang* berarti pesan-pesan di Kajang.<sup>61</sup>

“Kemudian, *Pasang ri Kajang* dilihat dari segi isi dan makna yang dipesankan mengandung beberapa pengertian. *Pasang* dapat berarti nasehat atau wasiat. Dapat pula berarti tuntunan atau amanah dan juga bermakna renungan atau ramalan. Selain itu dapat pula berarti peringatan atau mengingat. Begitulah antara lain pengertian-pengertian tentang *Pasang ri Kajang*.<sup>62</sup>”

“Selanjutnya isi dan doktrin yang terkandung dalam *Pasang* baik berupa wasiat, peringatan ataupun yang merupakan amanah

---

1. <sup>60</sup> Mas Alim Katu, *Kearifan Manusia Kajang*, Pustaka Refleksi Makassar, 2005.hal.  
1 <sup>61</sup> Mas Alim Katu, *Kearifan Manusia Kajang*, Pustaka Refleksi Makassar, 2005.hal.  
2. <sup>62</sup> Mas Alim Katu, *Kearifan Manusia Kajang*, Pustaka Refleksi Makassar, 2005.hal.

dan tuntunan, semuanya itu merupakan nilai budaya dan nilai sosial oleh masyarakat pemiliknya yaitu Masyarakat Hukum Adat Kajang Dalam (*Ammatoa*). Doktrin atau materi-materi *Pasang* yang menghendaki adanya suatu kegiatan umpan balik dari doktrin tersebut pelaksanaannya langsung diawasi oleh *Ammatoa* sebagai pimpinan adat atau kepala adat.<sup>63</sup>

“Pelaksanaan itu sendiri menjadi suatu tradisi yang melembaga dalam berbagai institusi-institusi dan lembaga-lembaga sosial. Kemudian dari seluruh gerak kelembagaan tersebut baik yang dilaksanakan secara pribadi maupun secara berkelompok akhirnya disampaikan pula kepada generasi berikutnya, dan penyampaian ini merupakan materi *Pasang*. Sehingga wujud *Pasang* itu sebenarnya merupakan himpunan dari seluruh pengetahuan dan pengalaman dimasa lampau yang mencakup semua kehidupan nenek moyang dan leluhur Masyarakat Hukum Adat Kajang Dalam (*Ammatoa*). Artinya materi-materi *Pasang* itu bukan hanya verbal tetapi juga aktual. Artinya meliputi perbuatan dan tingkah laku.<sup>64</sup>”

“Dan seluruh isi dan makna *Pasang* tersebut diwariskan secara turun temurun dari satu generasi ke generasi berikutnya melalui peraturan lisan atau oral dengan bentuk ungkapan-

---

2. <sup>63</sup> Mas Alim Katu, *Kearifan Manusia Kajang*, Pustaka Refleksi Makassar, 2005.hal.

2. <sup>64</sup> Mas Alim Katu, *Kearifan Manusia Kajang*, Pustaka Refleksi Makassar, 2005.hal..

ungkapan atau cerita-cerita lisan.”

“Pasang merupakan sesuatu yang wajib hukumnya untuk dituruti, dipatuhi dan dilaksanakan, yang bila tidak dilaksanakan, akan berakibat munculnya hal-hal yang tidak diinginkan, seperti rusaknya keseimbangan sistem sosial dan ekologis (Ba’bara ) antara lain berwujud penyakit tertentu (Natabai Passau) pada yang bersangkutan maupun terhadap keseluruhan warga. Keberadaan Pasang yang bersifat wajib untuk dituruti, menjadikan nilainya sama dengan wahyu dan atau sunnah dalam agama-agama. Setiap pelanggaran terhadap Pasang akan berakibat buruk kepada yang bersangkutan. Tidak hanya di dunia berupa pengucilan dan atau terkena penyakit tertentu, tetapi juga akan menerima “sanksi” di akhirat nanti berupa hilangnya kesempatan untuk berkumpul bersama leluhur dalam suasana yang damai dan sejahtera.”

“Didalam pasang ada kepercayaan yang disebut dengan kepercayaan Patuntung. Kepercayaan *Patuntung* adalah salah satu bentuk animisme sebelum Islam masuk ke Kajang. Kepercayaan patuntung sangat berpegang teguh pada pasang ri kajang. Dalam pasang ri kajang disebutkan bahwa alam semesta ini diciptakan oleh Tu Rie A’rakna. Pada masa sebelum Islam masuk dikenal dengan nama dewa atau batara, setelah islam masuk Tu Rie A’rakna adalah Allah SWT. Konsep kepercayaan

patuntung menimbulkan keyakinan dimasyarakat mereka percaya akan adanya dunia gaib, dan percaya pada kekuatan supra natural. Mereka mempercayai adanya roh atau makhluk yang berdiam di tempat-tempat tertentu seperti hutan, gunung atau tempat yang dipandang keramat.”

“Jadi apabila nilai pasang yang terkandung dalam kepercayaan Patuntung tidak dilaksanakan, maka akan berakibat munculnya hal-hal yang tidak diinginkan (bala) baik kepada yang tidak melaksanakan maupun kepada keturunannya, juga pada seluruh warga dalam waktu yang panjang.”

“selanjutnya dalam struktur kelembagaan adat Masyarakat Ammatoa, *Ammatoa* ditempatkan sebagai puncak pimpinan dalam pemerintahan, selain sebagai pemimpin adat, *Ammatoa* bertugas sebagai penegak hukum dan membagi otoritas pemerintahan sebagaimana dipesankan dalam *Pasang Ri Kajang*. Kemudian *Ammatoa* dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh pemangku adat yang bertugas dalam berbagai bidang. Petugas yang membantu *Ammatoa* disebut *Kolehai* yang memiliki peranan masing-masing.”

“Dalam membantu menjalankan peran Ammatoa maka pembagian tugas dibagi kedalam beberapa pemangku adat, baik itu yang mengurus adat langsung maupun pemangku yang mengurus penyelenggaraan pemerintahan. Pemangku adat yang

membidangi urusan adat disebut *Ada' Limayya* yang dijabat oleh 5 orang sementara pemangku adat urusan penyelenggaraan pemerintahan disebut *Karaeng tallua* yang dijabat oleh 3 orang. Berikut penjelasannya:"

*i. Ada' Limayya*

Pada awalnya *Ada' Limayya* dijabat oleh anak-anak dari *Ammatoa* pertama, begitupun setelah anak-anak *Ammatoa* tersebut meninggal jabatan ini diduduki oleh keturunan berikutnya yang didasari dalam *Pasang*. *Ada' limayya* beranggotakan 5 orang, yaitu:

- a. *Galla Pantama* adalah pemangku adat yang mengurus secara keseluruhan sektor pertanian.
- b. *Galla Kajang* adalah pemangku adat yang bertanggung jawab terhadap penyelesaian permasalahan masyarakat.
- c. *Galla Lombo'* adalah pemangku adat yang bertanggung jawab terhadap segala urusan pemerintahan baik di dalam maupun diluar wilayah adat.
- d. *Galla Puto* adalah pemangku adat yang bertugas sebagai juru bicara *Ammatoa*.
- e. *Galla Malleleng* adalah pemangku adat yang bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pengadaan persoalan perikanan pada acara ritual adat

“Dalam membantu tugas *Ada' Limayya* dibentuk adat pelengkap yang disebut *Pattola ada'*, yaitu:”

- *Galla Anjuru*
- *Galla Bantalang*
- *Galla Ganta*
- *Galla Sangkala*
- *Galla Sapa*
- *Galla' joggolo*
- *Lompo Ada'*
- *Lompo karaeng*
- *Tutoa ganta'*
- *Tutoa sangkala*
- *Anrong guru*
- *Kamula ada'*
- *Panre*
- *Kali*
- *Pattongko*
- *Loha*

ii. *Karaeng Tallua*

“Adalah pemangku adat yang berperan membantu dalam bidang penyelenggaraan pemerintah dibawah garis kordinasi Ammatoa. Karaeng Tallua terdiri dari”:

- *Karaeng Kajang (Labbiriya)* merupakan jabatan yang tanggung jawabnya dalam hal pemerintahan dan pembangunan sosial kemasyarakatan berdasarkan ketentuan Pasang dan tidak bertentangan dengan keputusan Ammatoa.



- *Sullehatang bertanggung jawab* sebagai pimpinan administrasi pemerintahan yang menyebarkan informasi atau berita yang telah ditetapkan oleh Ammatoa di tanah loheya (diluar kawasan adat).
- Ana' Karaeng (*Moncong Buloa*) bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas pemerintahan adat dan mengawasi jalannya pelaksanaan pemerintahan adat.

## 2) Masyarakat Hukum Adat Baduy

Suku Baduy adalah sekelompok masyarakat yang tergolong masyarakat Sunda karena bahasanya, yang berdiam di wilayah administrasi pemerintahan Kabupaten Lebak, Propinsi Banten. Masyarakat Baduy itu disebut juga orang Kanekes, berbagai sebutan lain yang digunakan oleh masyarakat luar misalnya Rawayan, Badawi, Baduy.<sup>65</sup>

Desa Kanekes hanya boleh didiami oleh orang-orang Baduy sehirlgga dapat dikatakan bahwa Kanekes ialah desa orang Baduy yang merupakan suatu kesatuan hidup dan tempat tinggal yang tak terpisahkan antara keduanya. Homoginitas seperti itu menunjukkan bahwa memang di Desa itu tidak terdapat kelompok etnik Indonesia lainnya, semuanya adalah orang Baduy.<sup>66</sup> Hal itu berbeda dengan

---

<sup>65</sup> Judistira Kartiwa Garna, Op.cit.,I

<sup>66</sup> Judistira Kartiwa Garna, Ibid, 2.

banyak pedesaan di Banten, dimana kelompok masyarakat asli desa itu bercampur dengan kelompok pendatang sebagai penduduk desa. Dalam kehidupan, orang Baduy membagi diri kedalam dua kelompok besar yaitu kelompok Tangtu atau Baduy Dalam (3 buah kampung) dan kelompok Panamping atau Baduy luar (sekitar 28 buah kampung besar).

Bagi masyarakat Sunda, terutama orang-orang Priangan, cerita tentang orang Baduy tersebar luas dalam , beragam kisah, yang antara lain sebagai berikut :<sup>67</sup>

Konon jurriilah rumah "Baduy Jero" itu tidak boleh lebih dari 40 buah. Tiap kali ada tambahan keluarga yang hendak membangun rumah baru, kelebihan dari 40 harus kemudian pindah ke "Baduy Luar". Konon lagi, orang Baduy itu mempunyai kesenangan makan daging Lutung yang dibusukkan. Kera berbulu hitam itu katanya, digantung pada para-para perapian. Tetesan yang jatuh dari tubuh lutung yang membusuk itu ditampung dengan belanga yang berisi rebus "ucin (sejenis kacang). Itulah makanan orang Baduy sehari-hari.

Konon pula, orang Baduy itu keturunan orang Pajajaran yang dikejar-kejar dan bersembunyi karena tidak mau masuk Islam karena itulah nenek moyang mereka disebut "Badawi" yang lama-kelamaan

---

<sup>67</sup> Van Tricht, *Levende Antiquiteiten in West-Java*, (Djawa, Nion 1929), 55

berubah menjadi "Baduy". Orang-orang Pajajaran lainnya "terkutuk" lalu berubah wujud menjadi "arca domas" dan "harimau".<sup>68</sup>

Pengetahuan orang-orang Sunda tentang orang Baduy sebagai bagian dari kelompok masyarakat Sunda, antara lain mengemukakan anggapan bahwa orang Baduy memiliki kekuatan-kekuatan gaib, mengetahui kekuatan alam, sehingga mereka berkemampuan magis.

Apa yang diketahui tentang orang Baduy itu antara lain menyangkut tentang asal-usul mereka, selalu dikatakan sebagai pelarian atau bermigrasi dari tempat lain ke wilayah Kanekes sekarang ini. Sedangkan Geise menarik kesimpulan bahwa menurut kesamaan yang serasi dengan kampung Dangka orang Baduy di sebelah utara dan selatan Kanekes, maka orang Baduy adalah cenderung menetap di wilayah tersebut sejak dulu. Alasan yang diajukan tentang migrasi itu kurang dapat diterima, karena golongan penduduk beragama Islam yang berdiam disekitar mereka sama sekali tidak merasa asing terhadap kebiasaan-kebiasaan orang Baduy ataupun kepada kebiasaan yang khas, sehingga ia menganggap bahwa orang-orang Baduy itu adalah orang-orang Banten asli.<sup>69</sup> Konon orang Baduy berasal dari kerajaan Pajajaran yang mengungsi akibat tak mau memeluk agama Islam, padahal

---

<sup>68</sup> Levende Antiquiteiten in West-Java, (Djawa :I 929), 55

<sup>69</sup> Ibid, 51

saat itu Islam telah memasuki dan menguasai hampir seluruh wilayah Banten. Orang Baduy belum mau memeluk agama Islam dan memilih lembah-lembah sebagai tempat hidupnya.<sup>70</sup>

Desa Kanekes terletak kira-kira 60 Km dari Rangkas Bitung, Ibu Kota Kabupaten Lebak. Dari kota ini menuju wilayah Baduy dapat ditempuh dengan menggunakan kendaraan bermotor roda empat sampai ke Ciboleger, Kecamatan Leuwidamar yaitu wilayah Kecamatan terdapat Desa Kanekes tersebut berada. Jalan menuju Desa Kanekes kurang baik, karena masih jalan setapak dan tidak diaspal sehingga sering menyulitkan komunikasi antar Desa dengan kota Kecamatan serta kota Kabupaten, Rangkas Bitung. Karena itu diperlukan waktu lebih dari tiga jam dengan kendaraan bermotor untuk dapat mencapai kampung Ciboleger, kampung yang terdekat dengan batas Desa Kanekes di Utara. Perjalanan antara kampung dalam Desa Kanekes harus ditempuh dengan berjalan kaki melalui jalan setapak. Bukit-bukit dan lembah-lembah serta sungai kecil memisahkan satu kampung dengan kampung lainnya.

Masyarakat Baduy mendiami kampung-kampung yang termasuk daerah desa Kanekes salah satu desa dari 7 desa di Kecamatan Leuwidamar Kabupaten Lebak. Desa-desa lainnya yaitu

---

<sup>70</sup> Bentara Budaya kejasama dengan Kompas, Pradesa, Orang Baduy dari Inti Jagat, (Yogyakarta, Baya Indra Grafika, 1988), 32.

Desa Cibungur, Desa Nayagati, Desa Sangkanwangi, Desa Leuwidamar dan Desa Lebak Parahiang.<sup>71</sup>

Namun menurut Ensiklopedi Nasional Indonesia bahwa kampung-kampung Desa Kenekes paling sedikit berjumlah 31 buah, ditambah dengan delapan buah "anak kampung" yang mereka sebut babakan.<sup>72</sup>

Wilayah kediaman orang Baduy ini terdiri dari Baduy Dalam (Baduy Kejeroan) dan Baduy Luar (Baduy Penamping) Baduy Dalam kalau dilihat realitas yang ada hanya terdiri dari 3 kampung, yaitu kampung Ciukeusik, Cikertawana dan Cibeo. Selain kampung yang termasuk Baduy Dalam dan Baduy Luar, sebenarnya masih ada kampung-kampung diluar Kanekes yang mereka namakan "tanah titipan leluhur, tanah buyut atau tanah dangka.

Desa Kanekes di Kecamatan Leuwidamar lebih kurang 40 km sebelah selatan Rangkasbitung. Kabupaten Lebak terletak di daerah pegunungan Kendeng Banten Selatan, dimana terdapat hulu sungai Ciujung dan Cisemeut, yang merupakan sungai besar di Provinsi Banten. Luas daerah Baduy adalah 5.125 hektar,<sup>73</sup> sebagian besar daerahnya berbukit-bukit dengan lembah berinding terjal dan

---

<sup>71</sup> A. Suhandi dan kawan-kawan, Op-cit, 7.

<sup>72</sup> o' Ensiklopedi Nasional Indonesia, Jilid 3, (Jakarta, Cipta Adi Pustaka, 1989), 36

<sup>73</sup> Keterangan Jaro ~ainah, Kepala Desa Kaduketuk Kemantren Cisimeut, Cibologer, namun menurut ensiklopedi Nasional Indonesia Jilid 3 hal 36 bahwa luas wilayah Baduy 5102 hektar dan menurut sekretaris daerah propinsi Banten seluas 5108 Hektar, wilayah ini terdiri dari hutan lindung (3.000 Hektar) dan 2.108 hektar untuk pemukiman penduduk serta lahan garapan.

sempit. Daerah ini banyak terdapat mata air dan sungainya jernih dan sejuk menjadikan daerah Baduy subur dan kaya akan hasil hutan seperti madu, gula aren, durian, duku dan lain-lain. Antara desa atau kampung disekitar wilayah Baduy dihubungkan dengan jalan setapak terdapat ladang atau huma dan hutan. Sebagian besar lahan dipenuhi oleh alang-alang dan semak belukar, bekas huma yang ditinggalkan.

Jarak antara satu kampung dengan kampung yang lainnya cukup jauh dan naik turun bukit terjal. Batas kampung tidak ada, hanya bisa diketahui oleh warga setempat dengan tanda pohon, batu atau sungai.

Secara menyeluruh daerah Baduy ini merupakan daerah perbukitan karenanya agak sukar masuk ke daerah Baduy kecuali dari utara, Kaduketug. Desa terdekat menuju Cikartawana adalah dari Kebonjahe.

Kampung bagi masyarakat Baduy bukan satu-satunya tempat tinggal mereka. Pada masa bercocok tanam mengerjakan huma, biasanya mereka tinggal di saung huma hingga panen tiba. Berdasarkan pola tata ruang, perkampungan Baduy bervariasi utara selatan begitu pula dengan letak rumah-rumah mereka yang sederhana. Ini merupakan ciri dari peradaban masa lampau yang

masih dianut oleh orang Baduy sampai sekarang.<sup>74</sup> Tempat pengasingan masyarakat Baduy yang melanggar adat adalah di kampung dangka terdiri dari empat kampung, yaitu Kemancing, Kampal, Cikandang dan Cibengkung berada diluar desa Kanekes.<sup>75</sup> Tangtu Telu yang terdiri dari tiga kampung, yaitu Cibeo berada disebelah utara, Cikartawana berada di tengah dan Cikeusik berada di Selatan. Ketiga kampung tersebut berada di tanah lapang (taneuh larangan). Perbukitan merupakan tanggul air dan terdapat ngarai-ngarai terjal. Ladang-ladang dan perkampungan orang Baduy dikelilingi oleh hutan dan ilalang dan binatang liar hidup secara bebas menikmati alam.

Daerah paling Selatan terdapat hutan tertutup untuk umum dan tidak pernah dimasuki oleh siapapun, apalagi ditebang pepohonannya atau digarap lahannya. Hutan tersebut dianggap kramat, karena menurut kepercayaan mereka hutan itu adalah pusaka nenek moyang mereka sebagai titipan Batara Tunggal. Begitu istimewa hutan itu sehingga mereka menamakannya "Leuweung Kabuyutan", artinya, hutan titipan dari nenek moyang mereka yang tidak boleh dijamah oleh siapapun.<sup>76</sup> Menurut kepercayaan mereka apabila hutan tersebut dimasuki oleh orang

---

<sup>74</sup> Lukman Hakim, Banten dalam perjalanan jurnalistik, (Pandegelang: Banten Heritage, 2006), 179.

<sup>75</sup> Ibid, 180.

<sup>76</sup> Wawancara dengan Hadi, (tokoh masyarakat) di Pandegelang, tanggal 25 Maret 2006.

luar Baduy apalagi merusak hutannya, maka akan timbul malapetaka dan hancurnya kesejahteraan umat manusia.

Hutan tidak boleh diganggu, bahkan tidak sembarangan orang dapat masuk kehutan tersebut karena di dalam hutan tersebut terdapat Arca Domas sebagai tanah suci bagi kepercayaan masyarakat Baduy.<sup>77</sup> Daerah ini merupakan daerah yang dikeramatkan dan menjadi kiblat bagi orang Baduy.<sup>78</sup>

Di wilayah Baduy terdapat Dangdang Ageung, suatu danau yang terletak disebelah Utara Cibeo yang menurut kepercayaan orang Baduy danau tersebut didiami oleh dewa ular. Jika akan ada sesuatu malapetaka, maupun akan datangnya penyakit, maka dewa ular muncul dari permukaan danau menyerupai seekor ular naga untuk memberikan peringatan dan tanda-tanda kepada masyarakat Baduy.

Kalau dilihat pada peta Provinsi Banten khususnya wilayah Baduy terletak pada 6.2-6.3 derajat Lintang Selatan dan 105,6 - 105,8 derajat Bujur Timur. Secara rutin dari bulan Oktober sampai dengan bulan Pebruari terjadi angin musim dari samudra Indonesia melalui Ujung Kulon ke pegunungan Kendeng terus ke Baduy dan menimbulkan hujan. Sedangkan pada bulan Maret sampai September terjadi angin Barat melalui sebelah Utara pegunungan

---

<sup>77</sup> A. Suhandi Opcit, 8

<sup>78</sup> Suhada Opcit, 9



Kendeng yang menimbulkan hujan gerimis dan suhu rata-rata berkisar antara 18 derajat celcius sampai 24 derajat celcius.

Pada siang hari, situasi perkampungan relatif sepi, rumah mereka hanya tempat beristirahat pada malam hari. Selebihnya mereka berada diluar, antara lain beke rja ladang. Pada akhir abad ke 18 (menurut laporan orang Belanda) diperoleh informasi yang lebih pasti tentang wilayah Baduy yang terbentang mulai dari Leuwidamar, Cisimeut, sampai ke Pantai Selatan. Lebih lanjut laporan itu mengemukakan bahwa sejak penetapan Sultan Banten terakhir mengenai batas-batas Kanekes, keadaanya serupa seperti saat ini tetapi termasuk daerah Cisimeut.<sup>79</sup>

Pada permulaan abad 20 sejalan dengan pembubaran perkebunan Karet disebelah Selatan Banten dikenal oleh orang Baduy sebagai zaman Klasiran, tampaknya secara tegas diadakan pengukuran dan penataan tanah oleh pemerintah Hindia Belanda. Untuk keperluan itu kesepakatan antara Sultan Banten dengan orang Baduy mengenai batas Desa Kanekes diatr~bil alih pemerintah Hindia Belanda melalui pengurusan oleh Patih Derus.<sup>80</sup>

Kanekes merupakan nama Desa yang keseluruhan wilayahnya dihuni oleh masyarakat Baduy, yakni masyarakat Baduy Dalam. Desa tersebut termasuk kedalam wilayah Kecamatan

---

<sup>79</sup> Van Tricht, Opcit, 69 Judistira Kartiwan Garna dalam Buku Orang Baduy dari Inti Jagat, Bentara Budaya, Harian Kompas. Etnodata Prosindo, Yayasan Budi Dharma Pradesa, (Jakarta: Kompas, 1988), 49.

<sup>80</sup> 1bid., 49.

Leuwidamar Kabupaten Lebak, Provinsi Banten. Perkampungan masyarakat Baduy pada umumnya terletak pada daerah aliran sungai Ciujung di pegunungan Kendeng Banten Selatan. Letaknya sekitar 65 KM sebelah Selatan Kota Serang Provinsi Banten; sekitar 38 KM sebelah Selatan kota Rangkas Bitung Kabupaten Lebak dan 17 KM sebelah Selatan Kecamatan Leuwidamar.

Luas keseluruhan Desa Kanekes mencapai 5.108 hektare, merupakan desa terluas di Provinsi Banten. Wilayah ini terdiri dari hutan lindung (3.000 hektare) dan 2.108 hektare untuk pemukiman penduduk serta lahan garapan.<sup>81</sup>

Berikut ini letak Desa Kanekes:

1. Disebelah Barat, berbatasan dengan Desa Parakan Beusi; Desa Kebon Cau dan Desa Karangnunggal Kecamatan Bojongmanik.
2. Sebelah Utara Berbatasan dengan Desa Bojong Menteng; Desa Cisimeut dan Desa Nayagati Kecamatan Leuwidamar.
3. Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Karangcombong dan Desa Cilebang Kecamatan Muncang.
4. Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Cikateu Kecamatan Cijaku.

---

<sup>81</sup> Biro Hurnas Setda Propinsi Banten, "Masyarakat Baduy Dalam Rentangan Sejarah, (Serang, PT Duta Aksara Offset, 2003)

Dilihat dari letak geografis Kanekes tempat tinggal masyarakat Baduy itu merupakan sumber mata air untuk irigasi persawahan Banten. Air mengalir dari sumber mata air di wilayah Kanekes melalui tasik atau sungai-sungai Ciujung, Cisimeut dan anak sungai lainnya. Orang Kanekes tidak menggunakan tasik itu untuk keperluan pengairan pertanian tetapi menjaganya sebagaimana adanya berbagai larangan (buyut) berladang di daerah sekitar mata air. Daerah itu juga disebut hutan larangan yang dianggap sakral.<sup>82</sup>

Kawasan Baduy terdapat banyak sungai yang kebanyakan berakhir di sungai Ciujung. Diantaranya adalah sungai Cimangseuri; Ciparahiang; Cibeueung; Cibarani serta anak sungai lainnya. Daerah ini juga memiliki beberapa gunung dan banyak perbukitan yang keseluruhannya merupakan dari pegunungan Kendeng dengan ketinggian mencapai 1.200 meter dari atas permukaan laut. Diantaranya adalah gunung Howe, Pasir Madang, Pasir Binglu, Sorokod serta masih banyak gunung dan bukit kecil lainnya.

Pemukiman masyarakat Baduy berada di daerah perbukitan. Tempat yang paling rendah berada pada ketinggian 800 meter di atas permukaan air laut. Sehingga dapat dibayangkan bahwa rimba raya di sekitar pegunungan Kendeng merupakan kawasan yang kaya akan sumber mata air yang masih bebas dari polusi.

---

<sup>82</sup> Wawancara dengan Irnan Solichudin, tanggal 24 April 2008.

Suhu udara berkisar antara 18 sampai 28 derajat celcius. Keadaan tanah pada umumnya selalu lembab, disamping berlumut dan basah. Demikian pula halnya dengan kondisi ruangan di setiap rumah, tanpa jendela dan ventilasi udara yang kurang memadai, yang menurut ukuran kesehatan, kondisinya masih dibawah standar. Namun demikian pada umumnya warga masyarakat Baduy memiliki kesehatan yang sangat baik. Hal ini disebabkan oleh seringnya mereka berada di luar rumah, yaitu di lahan garapan atau tempat mata pencaharian lainnya.

Lokasi yang dijadikan pemukiman pada umumnya berada di lereng gunung, celah bukit serta lembah yang ditumbuhi pohon-pohon besar, yang dekat dengan sumber mata air. Semak belukar yang hijau disekitarnya turut mewarnai keindahan serta kesejukan suasana, keheningan, kedamaian dan kehidupan yang bersahaja.

Mengenai struktur sosial masyarakat Baduy terbagi kedalam dua bagian, yaitu Struktur Adat dan Struktur Pemerintahan (desa). Pucuk pimpinan dari struktur adat dipegang oleh tiga Puun Tri Tunggal (Puun Sadi di kampung Cikeusik, Puun Janteu di kampung Cibeo dan Puun Kiteu di kampung Cikartawana).<sup>83</sup> Sedangkan struktur pemerintahan desa dibawah komando seorang kepala desa yang mereka sebut Jaro Pamarentah dan saat ini dipegang oleh Jaro Dainah. Struktur adat terpusat di Baduy Dalam, sedangkan struktur

---

<sup>83</sup> Wawancara dengan H. Kasmin, tanggal 25 Maret 2006.

pemerintahan desa dipercayakan dan terpusat di Baduy Luar, tepatnya di kampung KaduKetug yang juga dikenal dengan sebutan kampung Babakanjaro.<sup>84</sup>

Dalam kehidupan sehari-hari, struktur adat lebih berperan dalam kehidupan mereka, khususnya yang menyangkut penganibilan kesepakatan masyarakat. Kepala desa berada pada strata sosial yang lebih rendah jika dibandingkan dengan Puun. Namun demikian, dominasi tersebut tidak menimbulkan pertentangan antara Puun dan Kepala Desa.<sup>85</sup>

Berdasarkan kepercayaan yang dianut masyarakat Baduy, pucuk pimpinan adat berada di tangan Puun. Ketiga Puun yang disebutkan di atas berfungsi dan bertugas untuk menyusun dan menetapkan hukum adat yang berlaku, sekaligus sebagai penanggung jawab jalannya roda organisasi.<sup>86</sup>

Dalam menjalankan tugasnya, masing-masing Puun di bantu oleh beberapa orang wakil diantaranya Girang Seurat (yang membidangi masalah keamanan di wilayah Baduy Dalam). Disamping Girang Seurat, dalam struktur adat Baduy juga dikenal Jaro Tangtu (wakil Puun yang ada di tiap Kampung Baduy Dalam) yang juga berfungsi sebagai juru bicara Puun serta hubungan keluar dengan pemerintah desa ataupun dengan pemerintah daerah

---

<sup>84</sup> Wawancara dengan Jaro Pamarentah, Dainah, tanggal 25 Maret 2006.

<sup>85</sup> Wawancara dengan Pepep Faisaluddin, tanggal 26 Maret 2006.

<sup>86</sup> Wawancara dengan Jaro Pamarentah Dainah, tanggal 26 Maret 2006.

maupun pemerintah pusat. Kemudian juga ada yang namanya Baresan Salapan (di kampung Cibeo dan Cikeusik) dan Baresan Tujuh (di kampung Cikartawana yang penduduknya paling sedikit). Di dalamnya juga terdapat Pahlawan (yang menyiapkan acara upacara adat) serta beberapa orang yang mempunyai keahlian khusus seperti dukun dan sebagainya. Disamping itu ada juga Tangkesan juru ramal atau dukun secara batiniah dan Jaro Tanggungan yang bertugas di bidang penegakan hukum adat secara fisik. Keduanya merupakan aparat adat yang ada di Baduy Luar. Keduanya juga membawahi Jaro Tujuh I Dangka yang mempunyai tugas dan wewenang untuk menampung setiap aspirasi sekaligus sebagai pengawas warga masyarakat di tiap-tiap kampung yang ada di wilayah Baduy.<sup>87</sup>

Seorang Puun ada pada tiap Desa Baduy Dalam dan diangkat berdasarkan pada garis keturunan yang pengesahannya dilakukan oleh seorang Tangkesan (saat ini bernama Ayah Tati dan berada di kampung Cicatang Baduy Luar). Selain berperan sebagai pucuk pimpinan dan pengendali adat yang ada di masyarakat Baduy, ia juga bertugas untuk melayani kebutuhan warganya. Seorang Puun tidak mendapatkan keistimewaan dalam masalah fasilitas, ia justru

---

<sup>87</sup> Wawancara dengan Hadi, tanggal 27 Mei 2006.

sangat sederhana, baik dari segi ekonomi maupun sosial. Tugas Puun adalah mengayomi warganya tanpa pamrih.<sup>88</sup>

Girang Seurat, adalah seorang petugas adat yang ada di tiap kampung Baduy Dalam dan hanya bertugas untuk mengurus masalah yang ada di lingkungan internal Baduy Dalam.

Jaro Tangtu, adalah wakil Puun yang bertugas menyelesaikan masalah yang berkenaan dengan urusan luar. Misalnya saat berhubungan dengan pemerintahan desa atau menyelesaikan masalah dengan pemerintah daerah.

Baresan Salapan dan Baresan Tujuh, merupakan aparat adat yang berada dibawah koordinasi Jaro Tangtu. Di kampung Cikeusik dan Cibeo, jumlah anggotanya sembilan orang, sehingga disebut Baresan Salapan. Sedangkan di kampung Cikartawana, jumlahnya hanya tujuh orang, yang kemudian disebut Baresan Tujuh. Jumlah ini didasarkan pada jumlah penduduk yang ada di kampung Cikartawana yang lebih sedikit.

Tangkesan adalah pengatur adat yang ada di Baduy Dalam. Akan tetapi ia berada di perkampungan Baduy Luar, tepatnya di kampung Cikatang. Biasanya aktifitas yang dilakukan Tangkesan lebih kepada pendekatan supranatural, yaitu dengan membaca mantera-mantera atau jampi-jampi. Tugas lain dari seorang Tangkesan adalah menyampaikan informasi dan pesan kepada

---

<sup>88</sup> Wawancara dengan Hadi, tanggal 26 Mei 2006.

seorang Puun maupun petinggi adat lainnya, baik dalam pengangkatan maupun pada saat proses pemberhentiannya. Selain itu Tangkesan juga bertugas untuk mengatasi masalah keamanan di wilayah Baduy Luar dengan pendekatan secara batin.

Tanggungan, adalah bagian dari struktur adat yang juga berada di Baduy Luar. Kedudukannya sejajar dengan seorang Tangkesan. Jika Tangkesan melaksanakan tugas yang berkenaan dengan urusan keamanan di wilayah Baduy Luar melalui pendekatan atau dengan cara halus, maka sebaliknya, seorang Tanggungan melaksanakan tugasnya dengan cara kasar atau secara fisik. Bersama dengan Tangkesan, Tanggungan juga mempunyai hak dan kewajiban sebagai penasehat Puun. Keduanya juga merupakan pimpinan dari Jaro Tujuh.

Jaro Tujuh, adalah para pengatur adat yang ada di Baduy luar, dibawah koordinasi Tangkesan dan Tanggungan, mereka juga bertugas untuk menangani masalah keamanan di seluruh wilayah Baduy luar.

Kokolot, adalah para sesepuh kampung Baduy, tetapi tidak setiap kampung mempunyai kokolot. Mereka bertugas untuk membantu Jaro Pamarintah (kepala desa) dalam memberikan data mengenai jumlah penduduk yang ada di kampungnya atau kampung lain yang menjadi kewenangannya.



Dalam menentukan pemimpin, baik seorang Puun maupun pemimpin adat lainnya, senantiasa didasarkan pada tiga kriteria. Kriteria pertama adalah kecakapan dan kemampuan. Kedua, faktor pengalaman, dan ketiga, adalah faktor nasib yang ditentukan oleh mimpi yang dialami oleh Puun, Tangkesan, Jaro Tangtu ataupun Kokolot (mimpi itu dalam waktu yang relatif bersamaan). Dari pengakuan beberapa tokoh adat dijelaskan, bahwa apabila ada seorang pejabat adat yang sudah tidak sanggup lagi untuk meneruskan tugas dan kewajibannya, dengan alasan sakit atau masalah lain, maka Tangkesan, Tanggungan dan Kokolot meskipun ia sadar bahwa upaya untuk menghindari itu akan sia-sia saja.

b. Masyarakat Hukum Adat dalam Peraturan Perundang-Undangan

Selain istilah masyarakat hukum adat, terdapat beberapa istilah yang digunakan oleh pemerintah pada peraturan perundang-undangan. Misalnya, Kementerian Sosial menggunakan istilah Komunitas Adat Terpencil (KAT) berdasarkan Keputusan Presiden No.111 Tahun 1999 Tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil. Dalam Keppres tersebut dinyatakan: "Dalam Keputusan Presiden ini yang dimaksud dengan komunitas adat terpencil atau yang selama ini lebih dikenal dengan sebutan masyarakat terasing adalah kelompok sosial budaya yang bersifat

lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi, maupun politik.”

Setidaknya terdapat beberapa kali perubahan nomenklatur dan peristilahan dengan definisi yang berlainan sejak tahun 1970-an yaitu Suku Terasing (1976), Masyarakat Terasing (1987), dan Komunitas Adat Terpencil/KAT (1999). Perubahan ini terjadi antara lain disebabkan adanya perubahan pandangan umum terhadap komunitas tersebut dan definisi ini juga dijadikan pijakan bagi perencanaan program-program pembangunan yang lebih efektif, efisien, inklusif, dan berkelanjutan.

Berikut akan peneliti paparkan mengenai nomenklatur apa saja yang digunakan oleh pemerintah, dalam hal ini Bappenas, berdasarkan peraturan perundang-undangan sebelum era reformulasi.<sup>89</sup>

Tahun	Nomenklatur	Definisi
1976	Suku Terasing	Sekelompok masyarakat dan atau suku-suku tertentu yang dikategorikan masih terasing secara sosial budaya sehingga belum bisa

---

<sup>89</sup> Kementerian PPN/Bappenas, *Op.Cit*, hal. 10-11. Lihat juga M. Uzair Fauzan, Politik Representasi dan Wacana Multikulturalisme dalam Praktik Program Komunitas Adat Terpencil (KAT): Kasus Komunitas Sedulur Sikep Bombong-Bacem, dalam Hak Minoritas, Cetakan kedua, (Jakarta: Yayasan Interseksi, 2007), hal. 88

		membaur dengan masyarakat sekitarnya.
1987	Masyarakat Terasing	Kelompok masyarakat yang mendiami suatu lokasi daerah yang terpencil, terisolasi, maupun mereka yang hidup mengembara di kawasan laut, yang tingkat kesejahteraan sosial mereka masih sangat sederhana dan terbelakang ditandai dengan sangat sederhananya sistem sosial, sistem ideologi serta sistem teknologi mereka belum sepenuhnya terjangkau oleh proses pelayanan pembangunan.
1992	Masyarakat Terasing	Kelompok masyarakat yang mendiami suatu lokasi tertentu, baik yang orbitasinya terpencil, terpencar dan berpindahpindah maupun yang hidup mengembara di kawasan laut, yang taraf kesejahteraannya masih mengalami ketertinggalan, ditandai oleh adanya kesenjangan sistem

		sosial, sistem ideologi dan sistem teknologi mereka belum atau sedikit sekali terintegrasi dalam proses pembangunan nasional
1994	Masyarakat Terasing	Kelompok-kelompok masyarakat yang bertempat tinggal atau berkelana di tempat-tempat yang secara geografik terpencil, terisolasi dan secara sosial budaya terasing dan atau masih terbelakang dibandingkan dengan masyarakat bangsa Indonesia pada umumnya.
1998	Masyarakat Terasing	Kelompok orang yang hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang/belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi maupun politik nasional.
1999	Komunitas Adat Terpencil	Kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam

		jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi maupun politik.
--	--	---

Berdasarkan perubahan-perubahan istilah dan definisi tersebut, setidaknya terdapat 2 hal yang cukup mencolok yang dapat ditemukan. *Pertama*, terjadinya perubahan istilah yang digunakan oleh Pemerintah untuk masyarakat adat pada periode sebelumnya. Untuk istilah komunitas adat sendiri, baru diperkenalkan setelah terbentuknya agenda 21 hasil kesepakatan pada konferensi Bumi di Rio de Janeiro tahun 1993.<sup>90</sup> Pada pertemuan tersebut, negara-negara peserta diminta agar mengakui hak-hak *indigenous people*. Untuk di Indonesia, terjemah istilah tersebut yang paling sering digunakan dan dinilai tidak beresiko politis adalah komunitas adat. *Kedua*, adanya perubahan ukuran kategori terasing dan terpencil. Sebelumnya, untuk mengukur kategori terasing menurut variabel kesederhanaan atau ketradisional di berbagai bidang kehidupan sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Dampaknya, adanya perluasan target penerima program yang berbasis sosial, budaya, ekonomi, dan politik.

Meskipun adanya perluasan target penerima program, namun apabila ditinjau lebih jauh, penggunaan istilah tersebut berdampak

---

<sup>90</sup> *Ibid*

juga pada pemenuhan hak dan kewajiban bagi masyarakat hukum adat oleh Pemerintah. Tidak adanya titik tekan pembeda untuk masyarakat hukum adat, membuat masyarakat hukum adat dianggap sama dengan masyarakat pada umumnya.

Berbeda dengan Orde Baru, paska reformulasi, ada banyak peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah dan DPR. Sampai dengan tahun 2014, lebih dari lima belas<sup>91</sup> undang-undang yang mengatur keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat. Selain diatur oleh undang-undang, masyarakat hukum adat juga terdapat Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 atas uji materi UU No. 41 Tahun 2009 tentang Kehutanan.<sup>92</sup> Salah satu peraturan tersebut adalah UU Desa.

Pada perkembangannya, istilah komunitas adat terpencil masih digunakan oleh Pemerintah untuk beberapa sektor. Sementara secara umum, Pemerintah maupun peraturan perundang-undangan menggunakan istilah masyarakat hukum adat.

Pada penelitian ini, peneliti akan mengkaji mengenai masyarakat mengenai masyarakat hukum adat Baduy dan Kajang. Pemilihan kedua masyarakat hukum adat tersebut disebabkan keunikan yang

---

<sup>91</sup> Kurnia Warman, Peta Perundang-Undang tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat, hlm. 6. Lihat juga Zidane Tumbel, Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Budaya Masyarakat Adat Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia, *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. VIII/No.1/Jan-Mar/2020, hal. 8-11

<sup>92</sup> Rikardo Simarmata & Bernadinus Steni, Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subjek Hukum: Kecakapan Hukum Masyarakat Hukum Adat dalam Lapangan Hukum Privat dan Publik, hal. 3

dimiliki. Mulai dari keteguhan untuk memegang nilai-nilai adat yang sudah lama diterapkan. Hingga cara berpenampilan yang sangat khas ketimbang masyarakat hukum adat lain. Selain itu, kondisi sosial dari masyarakat adat Baduy dan Kajang yang mulai terpinggirkan oleh zaman, membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap keduanya.

## **6. Konsep Dana Desa**

### **a. Gambaran Umum mengenai Dana Desa**

Dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dana desa merupakan program yang dibuat oleh pemerintah pusat demi menunjang kesejahteraan masyarakat. Selain itu, tujuan digulirkannya program ini merupakan upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik di desa, mengentaskan kemiskinan, mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa. Dengan adanya program ini, membuat masyarakat desa berkedudukan sebagai subjek dari pembangunan.

Berdasarkan pada UU Desa, dana desa bersumber dari dari APBN. Pada peraturan tersebut, bahasa yang digunakan adalah alokasi dana desa Bagian dana yang dialokasikan pusat yang selanjutnya akan

diterima daerah paling sedikit 10% dari distribusi proposional untuk setiap desa yang aturannya sesuai dengan persyaratan yang telah dibuat oleh pemerintah. Pengalokasian dana desa ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, majukan prekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat ikatan sosial antar masyarakat desa.<sup>93</sup>

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 241 Tahun 2014 Pasal 1 tentang Pelaksanaan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah, dana desa diartikan sebagai dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten dan kota untuk selanjutnya digunakan guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan di desa.

Sedangkan untuk pengertian pengelolaan dana desa sendiri sesuai dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2014, menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan desa adalah proses kegiatan yang melibatkan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan juga pertanggungjawaban laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa, peraturan desa, laporan program pemerintah dan pemerintah daerah yang masuk ke desa. Pengelolaan keuangan itu

---

<sup>93</sup> Warta Pengawasan, *Membangun Good Governance Menuju Clean Government* 2015.



sendiri diartikan sebagai proses kegiatan administratif yang dilakukan dalam bentuk beberapa tahapan yang meliputi: perencanaan, penyimpanan, penggunaan, pencatatan serta pengawasan yang kemudian diakhiri dengan sebuah pertanggungjawaban yang berbentuk laporan terhadap siklus keluar masuknya dana dalam organisasi pada kurun waktu tertentu.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.113 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 8 diartikan sebagai dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

#### **b. Dasar Hukum Dana Desa**

Sebagai negara hukum tentu dalam pelaksanaan dana desa pun harus memiliki dasar hukum. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dana desa antara lain:

1. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. PP No.43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014, serta PP No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP No. 43 Tahun 2014.

3. PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa bersumber dari APBN, serta PP No. 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP No.60 tahun 2014.
4. Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Perturan di Desa.
5. Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa
6. Permendagri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
7. Permendagri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.
8. Permendagri No. 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.
9. Permendes No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal berskala Desa.
10. Permendes No. 2 Tahun 2015 tentang Musyawarah Desa.
11. PMK 247/PMK.07/2015 yang mengatur hal-hal teknis terkait pengealokasian penyaluran, penggunaan, pemantauan dan evaluasi Dana Desa.
12. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020.

### **c. Mekanisme Penyaluran dan Pertanggungjawaban Dana Desa bagi Masyarakat Hukum Adat**

Keuangan Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwa semua hak dan kewajiban desa dapat dinilai dengan materil/uang, serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban dalam pengelolaan dana desa. Berdasarkan Permendagri No. 113 Tahun 2014 Hak dan kewajiban dapat menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan dan pengelolaan keuangan desa. Asas pengelolaan keuangan desa yaitu transparansi, akuntabilitas, responsif, tertib dan disiplin anggaran.

Transparansi berarti terbuka dan tidak ada yang ditutupi. Akuntabilitas berarti dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi, moral dan hukum yang berlaku. Responsif berarti mengutamakan keterlibatan masyarakat dalam pengawasan terkait pengelolaan dana desa. Kemudian Tertib dan Disiplin Anggaran berarti konsisten, tepat waktu serta tepat jumlah dan taat asas. Serta untuk dapat mengoptimalkan penyaluran dana desa transparansi informasi perencanaan dan pelaksanaan kegiatan harus melalui jalan komunikasi bersama masyarakat supaya mampu menciptakan akses yang tepat dalam penyaluran dana desa.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Nata Irawan, *Tata Kelola Pemerintah Desa Era UU Desa*. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017).

Untuk bisa mendapatkan Alokasi Dana Desa, pemerintahan desa harus mampu menjalankan mekanisme dan Persyaratan Penyaluran Alokasi Dana Desa. Mekanisme yang pertama adalah pemerintah desa membuka Rekening Desa yang nantinya Rekening tersebut digunakan sebagai Rekening Kas Desa yang akan menjadi media untuk menyimpan penyaluran dana desa dari pemerintah pusat.

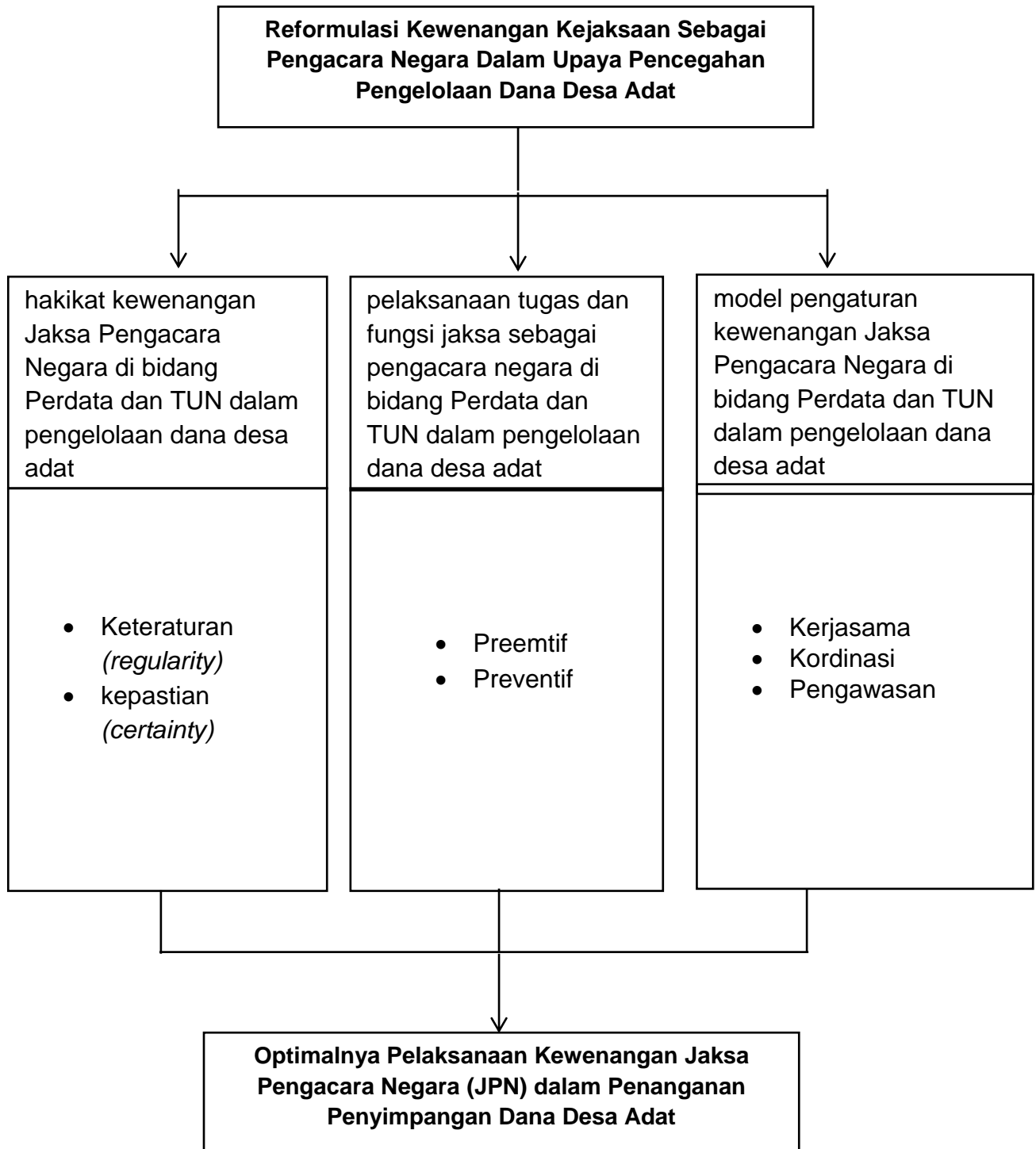
Secara garis besar, terdapat 2 mekanisme penyaluran dana desa. Pertama, penyaluran dari RKUN ke RKUD. Kedua, penyaluran dari RKUD ke RKD. Adapun penjelasan sebagai berikut:

1. Penyaluran dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah
  - a. Tahap I sebesar 60% paling cepat bulan Maret dan paling lambat bulan Juli, dengan persyaratan:
    1. Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
    2. Perkada mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap Desa; dan
    3. Laporan konsolidasi realisasi penyaluran dan realisasi penyerapan Dana Desa tahun anggaran sebelumnya.
  - b. Tahap II sebesar 40% paling cepat bulan Agustus dengan persyaratan:
    1. Laporan Dana Desa Tahap I telah disalurkan ke RKD paling kurang 90%

2. Laporan Dana Desa Tahap I telah diserap oleh desa rata-rata paling kurang 75%; dan
  3. Rata-rata capaian output paling kurang 50%
2. Kedua, penyaluran dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) ke Rekening Kas Desa (RKD)
- a. Tahap I: disalurkan 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima ke RKUD, dengan persyaratan:
    1. Perdes APB Desa; dan
    2. Laporan realisasi penyerapan Dana Desa tahun anggaran sebelumnya.
  - b. Tahap II: disalurkan 7 hari kerja setelah diteriam di RKUD, dengan persyaratan:
    1. Laporan penyerapan Dana Desa Tahap I menunjukkan rata-rata paling kurang 75%; dan
    2. Capaian output rata-rata paling kurang 50%.

### C. Kerangka Pikir

#### Bagan Kerangka Pikir



#### **D. Definisi Operasional**

Beberapa makna istilah dan indikator variabel yang dipergunakan dalam penelian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kewenangan Kejaksaan adalah kewenangan jaksa dalam melaksanakan fungsi dan tugas di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
2. Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum atau berdasarkan Surat Perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara
3. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.
4. Penyaluran Dana Desa adalah mekanisme dan alur penyaluran dana desa dari Pemerintah pusat hingga ke desa
5. Masyarakat Hukum Adat adalah komunitas yang memiliki asal-usul leluhur secara turun temurun yang hidup di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi ekonomi, politik, budaya dan sosial yang khas.

6. Masyarakat Adat Baduy adalah kelompok masyarakat adat Sunda yang mendiami Desa Kanekes di Wilayah Kabupaten Lebak, Banten.
7. Masyarakat Adat Kajang adalah kelompok masyarakat adat yang mendiami Desa adat ammatoa di Wilayah Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan.
8. Keadilan Substantif adalah Keadilan substantif merupakan keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif sebagaimana yang muncul dalam keadilan formal. Akan tetapi, keadilan kualitatif yang disandarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan dan mampu memberikan kepuasa dan kebahagiaan.
9. Pluralisme Hukum adalah suatu kondisi di masyarakat dimana munculnya suatu ketentuan hukum yang lebih dari satu.
10. Keteraturan, dalam hal ini keteraturan hukum adalah suatu keadaan dimana aturan-aturan positif dapat menciptakan harmonisasi sesuai dengan nilai dan norma yang hidup dimasyarakat
11. Kepastian, dalam hal ini kepastian hukum adalah pengejawantahan asas dan norma dalam bentuk aturan-aturan tertulis (hukum positif) guna menghilangkan keraguan dan/atau multitafsir sehingga menjadi jelas apa yang dilarang atau dibolehkan dalam hukum tertulis tersebut.
12. Preemptif adalah Tindakan berupa himbauan, konsultasi, dll, yang dilakukan pada tahap perencanaan dan/atau pengambilan keputusan guna mencegah terjadinya kesalahan



13. Preventif adalah Tindakan pengawasan guna pada seluruh tahapan guna mencegah terjadinya kesalahan atau perbuatan melanggar.
14. Kerjasama adalah suatu Tindakan bersama-sama antar individu atau antar kelompok atau antar lembaga guna mencapai tujuan bersama.
15. Koordinasi adalah penyatuan, integrasi dan/atau sinkronisasi antar individu atau antar kelompok atau antar lembaga untuk membentuk kesatuan Tindakan guna mewujudkan tujuan bersama atau tujuan masing-masing.
16. Pengawasan adalah suatu kegiatan atau tindakan untuk mencegah terjadinya kesalahan atau pelanggaran dengan mencocokkan antara apa yang dilakukan dengan apa yang telah direncanakan.