

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah Negara yang menganut bentuk Negara Kesatuan (*Unitary*) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam Negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip Federalisme seperti otonomi daerah. Ada sebuah kolaborasi yang “unik” berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya paska reformasi.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat kedaerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa dalam perkembangannya hampir semuanya di atur dalam satu UU diantaranya; UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai

bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa; UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai desa tersebut belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (*tujuh puluh tiga ribu*) desa dan sekitar 8.000 (*delapan ribu*) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah social budaya yang dapat mengganggu Keutuhan Negara Kesatuan Indonesia.

Pengaturan baru tentang pemerintahan daerah (*local government*) melalui UU Nomor 23 Tahun 2014, merupakan langkah yang penting dan relevan mengingat pemerintah daerah menempati posisi yang strategis dalam penyelenggaraan Negara Indonesia dengan menempatkan pemerintah desa secara proporsional untuk mempergunakan hak-hak dan kewenangannya dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai dengan aspirasi yang berkembang dan nilai-nilai demokrasi, maka dari itu untuk menghadapi otonomi

desa, perlu dilakukan manajemen yang baik dalam pelaksanaannya agar tidak terjadi sesuatu yang dapat menimbulkan salah persepsi dalam penerapannya.

Dengan dikeluarkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan “*Development Community*” dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai “*Independent Community*” yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri atau Otonom berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Hal mana terlihat dalam rumusan pengertian Desa pada Bab I Ketentuan Umum Pasal I ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014, bahwa Desa adalah desa adat yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Di lain pihak pengaturan dalam UU tersebut menentukan juga bahwa pemerintahan desa berada dalam Kabupaten bahkan berhubungan dekat dengan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kabupaten. Dalam status yang demikian, pemerintah desa terikat juga pada prinsip-prinsip penyelenggaraan Nasional (*Modern*) sesuai UUD 1945. Dalam perjalanan Ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis

sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Status pemerintahan desa yang demikian menyebabkan pemerintahan desa berwajah dua (*ambiguity*). Hal ini akan melahirkan persoalan dalam penataan pemerintahan desa dan koordinasi penyelenggaraan di tingkat Kabupaten. Dalam hal ini, di satu sisi ditentukan desa harus menampakan keasliannya (*berdasarkan asal usul dan adat istiadat*), namun dilain pihak karena berada di wilayah kabupaten dituntut juga ketaatan pada pola pemerintahan desentralisasi yang bercorak modern.

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa atau nama sejenisnya yang tersebar diseluruh nusantara memiliki hak dan kewajiban untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri (*Otonomi*). **Parera (1986)** menyebutkan bahwa catatan sejarah yang dibuat oleh **Duarte Barbosa** tentang Timor misalnya mengatakan bahwa ketika kapal Portugis sandar di pulau Timor pada 26 Januari 1522, para awal kapal disambut oleh raja lokal yang diiringi oleh para dayangnya yang semuanya wanita dan tidak berpakaian. Catatan ini merupakan salah satu bukti bahwa sudah ada otonomi desa di Timor sebelum berlangsungnya kolonialisme, begitupun keberadaan desa Tasinifu dalam sejarahnya.

Menyimak sejarah awal terbentuknya Desa Tasinifu, akan berkaitan dengan sejarah awal terbentuknya *Kefetoran* Aplal. Persekutuan masyarakat hukum adat Tasinifu dalam penuturan masyarakat saat ini berasal dari ikatan geneologis.

Berkaitan dengan nama Tasinifu sendiri, dikisahkan bahwa wilayah Tasinifu atau disebut *Aplal* sebagai nama ibukota Desa Tasinifu, dimana nama *Aplal* sendiri merupakan sebuah nama pada sebuah Gua Batu (*Bola*) dan merupakan *istana Raja ( usif ) Bait Kono/Thaal Mnasi bersama keluarganya, para panglima dan amaf, dan di Istana Gua Batu inilah Raja Bait Kono/Thaal Mnasi* selalu menghimpun semua orang-orang buangan dari kerajaan Ambeno dan Amfoan atau orang-orang yang melintasi atau melewati wilayah istananya akan ditampung menjadi bagian dari rakyatnya atau dalam istilah bahasa dawan disebut “*Apnan lalan-lalan*”/*Aplal* (menghimpun dan menampung semua orang dari berbagai penjuru yang sedang melintas). Dengan Istilah “*Apnan Lalan-lalan*“ di tempat istana Gua Batu tersebut maka diberi nama tempat itu oleh *raja sebagai Bola Aplal (Gua Batu)*. Bait Kono/Thaal Mnasi memiliki 18 Isteri dan dari Isteri Sah dari suku Naben/Natun/Nali di *Oelematan Eban* melahirkan 4 orang anak yaitu

- a. *Nau Kono/Nab beristeri Bituk Naiboy* dari Noetoko yang melahirkan turunan Marga Thaal di *Aplal* sampai saat ini.
- b. *Baki Thaal isterinya dari Fatuneno* yang mati dalam perang Pasabe Ambenu yang melahirkan turunan marga Thaal di *Fatuneno Miomaffo* barat sampai saat ini.
- c. *Bi Oba Thaal* yang menika dengan marga Lake yang di nobatkan menjadi Tobe untuk menguasai Noele Nakan (*Hulu Sungai Gunung Mutis*).
- d. *Bi One Thaal* yang menikah dengan marga Baok yang di nobatkan juga sebagai Tobe untuk menguasai *Noele Haen (Hilir Sungai Mutis)*

sedangkan panglimanya yaitu *Oba & Fuamuni*. Ketika beliau Meninggal Tongkat Kekuasaan diambil alih oleh Putra sulungnya yaitu *Nau Kono/Nab* yang melahirkan Balthasar Afoan Thaal yang dinobatkan Belanda menjadi *Fettor Aplal* kemudian digantikan oleh Anak sulungnya Yakobus Bait Thaal menjadi *Fettor Aplal* sampai pada Pembentukan Desa Gaya Baru.

Dalam perkembangannya dan berdasarkan UU nomor 64 tahun 1958 (lembaran Negara no.115 tahun 1958) Provinsi sunda kecil di pecah menjadi daerah swatantra tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Kemudian berdasarkan UU Nomor 69/1958 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II, maka Daerah Swatantra Tingkat I Nusa Tenggara Timur dibagi menjadi 12 Daerah termasuk Swatantra Tingkat II Timor Tengah Utara.

Desa Tasinifu setelah kedatangan Kolonialisme penjajahan Belanda adalah merupakan Pusat Kefetoran Aplal dari Keswaprajaan Miomaffo yang dipimpin oleh *Usif Kono*. Berdasarkan pada BS/Gubernemen nomor 9-10 tahun 1915 Onderafdeling Noord Miden Timor, Pemerintahan Hindia Belanda membawahi 3 Kepala Swapraja, 18 Kefetoran dan 176 Ketemukungan dengan rincian sebagai berikut;

1. Swapraja Miomaffo yakni membawahi 8 Kefetoran dan 70 Ketemukungan termasuk didalamnya Kefektoran Aplal yang dipimpin oleh Usif Thaal dengan membawahi 11 Ketemukungan;
2. Swapraja Insana yakni membawahi 5 Kefetoran dan 44 Ketemukungan;

3. Swapraja Biboki yakni membawahi 5 Kefetoran dan 62 Ketemukungan.

Bentuk pemerintahan ini berlangsung sampai Kemerdekaan Bangsa Indonesia tahun 1945 dan berlanjut sampai tahun 1958. Kabupaten Dati II Timor Tengah Utara dibentuk meliputi 3 Wilayah bekas Kerajaan atau Swapraja, 18 Kefetoran, dan 176 Ketemukungan. *Secara de jure* Kabupaten TTU ada sejak diundangkannya UU 69 tahun 1958 tanggal 9 Agustus 1958, namun secara *de facto* baru dimulai pada bulan November 1958 bersamaan dengan pelantikan Pejabat sementara Kepala Daerah Tingkat II TTU yang dijabat oleh D. C Saudale. Setahun kemudian tepatnya tanggal 1 Maret 1959 dilantik pula pejabat sementara Sekretaris Daerah yang dijabat oleh G.M Parera. Antara tahun 1958-1960 anggaran belanja dari ke 3 swapraja tersebut belum dicabut, dan baru pada 1 Januari 1961 disatukan dalam Anggaran Belanja Daerah Tingkat II Timor Tengah Utara berdasarkan surat keputusan Gubernur kepala daerah tingkat I Nusa Tenggara Timur nomor 81/des.65/2/23 tanggal 15 Desember 1960. Dengan diberlakukannya keputusan Gubernur tersebut, maka secara diam-diam penghapusan struktur dan bentuk Daerah Swapraja Miomafo, Insana dan Biboki telah dilakukan secara *de facto*, sedangkan *de jure* baru pada saat diundangkannya UU 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah tanggal 1 September 1965.

Pada tahun 1964 dengan Keputusan Gubernur KDH.Swantantra Tk.I Nusa Tenggara Timur Nomor: Und.2/1/27 tanggal 4 November 1964 Tentang Pembentukan Desa Gaya Baru diseluruh Daerah Swantantra Tingkat II dalam wilayah Daerah Swantantra Tingkat I Nusa Tenggara Timur dan ditindaklanjuti

dengan Surat Keputusan Bupati KDH Tingkat II Timor Tengah Utara Nomor: DD.12/II/1 tanggal 7 Mei 1969 mengenai pembentukan Desa-Desa Gaya Baru Di Kabupaten Daerah Tingkat II Timor Tengah Utara. Dengan Surat Keputusan Bupati tersebut maka 176 Ketemukungan dilebur menjadi 112 Desa sedangkan semua Fektor di Daerah Swatantra Tingkat II Timor Tengah Utara di angkat menjadi Koordinator Desa (*Kordes*) Gaya Baru dalam Wilayah Kefetorannya sampai tahun 1978, selanjutnya semua Koordinator Desa (*Kordes*) diangkat menjadi Pegawai Negeri Daerah. Selanjutnya tahun 1993 jumlah desa/kelurahan bertambah menjadi 115, tahun 1997 berjumlah 118 desa/kelurahan, tahun 1999 menjadi 159 desa/kelurahan, tahun 2008 berjumlah 175 desa/kelurahan dan di tahun 2021 berjumlah 193 desa/kelurahan hingga saat ini.

Untuk itu perlu diungkapkan tipologi desa, sifat, bentuk, struktur dan wewenang serta prinsip-prinsip pemerintahan desa sesuai asal usul dan adat istiadat setempat, agar dapat dirakit kembali berdasarkan prinsip otonomi daerah yang memiliki fungsi yang strategis dalam penetapan kebijakan serta melakukan keputusan untuk melaksanakan fungsi dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan karakteristik keaslian setiap desa. Tuntutan ini telah ditindaklanjuti dengan Permendagri Nomor 18 tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Ruang gerak untuk memberdayakan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat dan hak-hak tradisional telah diatur dalam tujuan dan fungsi Lembaga Adat Desa yang dibentuk berdasarkan Peraturan Desa yang berpedoman pada Peraturan Bupati/Peraturan Wali Kota. Dalam pembentukannya, perlu adanya kajian

terdahulu terkait karakteristik sistem pemerintahan desa asli (*unsur-unsur otonomi desa asli*) yang ada di setiap desa/kelurahan dengan unsur-unsur pemerintahan yang modern sesuai dengan prinsip-prinsip yang di kehendaki UUD 1945.

Persoalan ini penting untuk diteliti karena peran Lembaga adat sebagai wadah organisasi permusyawaratan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pemerintah, menyelesaikan berbagai persoalan-persoalan yang ada dalam masyarakat yang berkenaan dengan hukum adat istiadat, menciptakan hubungan yang demokratis, harmonis, dan untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka menunjang peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, dan kesejahteraan masyarakat desa serta sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat menjadi sentral dalam penyelenggaraan prinsip otonomi desa .

Lembaga adat di Desa Tasinifu Kecamatan Mutis Kabupaten Timor Tengah Utara merupakan suatu lembaga yang seharusnya berperan penting, baik itu dalam urusan adat istiadat, pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa, dimana lembaga adat yang ada di Desa Tasinifu selama pembentukannya tidak diberikan peran penting oleh pemerintahan desa sesuai dengan tipologi desa asli, sifat, bentuk, struktur dan wewenang serta prinsip-prinsip pemerintahan desa berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Kefetoran Aplal pada zaman Hindia Belanda didiami oleh Suku Thaal, Lalisuk, Lelan, Kefi, Tefa, Kofi, Elu, Obe, Lake, Baok, Eko, Fuamuni, Ceunfin, Leltakeb, Kolo, Anunut, Sfunit, Berkanis, Tamelab, Sila, Taninas. Suku-suku ini memiliki peranan dalam Struktur Pemerintahan dan Adat Istiadat.

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang “Peran Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Tasinifu Kecamatan Mutis Kabupaten Timor Tengah Utara”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana peran lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Tasinifu.

## **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Peneliti**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis Peran Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Tasinifu.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

1. Hasil penelitian ini diharapkan untuk memberikan input dan masukan bagi pemerintah Desa Tasinifu Kecamatan Mutis Kabupaten Timor Tengah Utara untuk menata peran lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di desa Tasinifu.
2. Referensi bagi penelitian lain yang akan memberikan kontribusi untuk memperkaya, memperluas dan mengembangkan pengetahuan di bidang Administrasi Negara.