DESA DINAS VERSUS *DESA PAKRAMAN*

Pilihan antara Menolak Dualisme Pemerintahan Desa di Bali atau Mencari Model Otonomi Desa untuk Bali

Oleh : I Gede Arya Sunantara

Penggiat research advokasi untuk rural development, peneliti di Pusat Studi Stralegi dan Etika Pembangunan Yogyakarta, penerima hibah penelitian Selo Soemardjan Award 2005 dari FISIP UI

Abstract

Rural autonomy as fundamental phenomenon in local autonomy era, basically is an answer for the confrontation that happened on 1948, it's all about 'the level of autonomy' in Indonesia; will it use "two levels" of autonomy system or it will be democratize into "three level" autonomy system; added by rural district as "the third level" of local autonomy. Later, this confrontation got down by cooptation of government power, that gave effect to de-concentration of government politic to the rural district, which posses local people need in secondary side. This article tries to agitate the presence of autonomitation of rural in Bali. Otherwise, this article means to erase the perception of the dualism of rural's mean and pattern in Bali, that are between pakraman rural (desa pakraman) and official rural (desa dinas / kelurahan).

Keywords : rural autonomy, local government, desa pakraman, desa dinas, dualism of rural in Bali.

Pendahuluan

Selama Indonesia merdeka paling tidak telah memberlakukan delapan buah undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah yaitu UU No.1/ 1945, UU No.22/1948, UU No.1/1957, UU No.6/1959, UU No.18/1965, UU No.5/1974, UU No.22/1999, dan UU No.32/2004. Dilihat dari berbagai undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah tersebut, dapat dibedakan dua kategori utama politik otonomi yang dijalankan atau pernah dijalankan, yaitu kecenderungan ke arah desentralisasi atau ke arah sentralisasi.[1]

Secara umum keseluruhan undang-undang tersebut belum ada yang dapat berjalan dengan baik. Ketidakberhasilan pelaksanaan undang-undang ini sangat berkaitan dengan masalah tarik ulur "kewenangan" antara pusat - daerah. Padahal jika disadari pengembangan otonomi daerah merupakan jawaban terbaik dan tak terelakkan untuk Indonesia yang besar dan plural ini. Kesadaran itu bahkan sudah ada sejak awal kemerdekaan, terbukti dari produk hukum pertama yang dihasilkan adalah tentang otonomi daerah, yaitu UU No. 1 Tahun 1945. Namun sayang sekali praktek otonomi daerah belum pernah terwujud secara

efektif sampai sekarang, yang membuat otonomi daerah sulit terlaksana sebagai wujud desentralisasi murni.

Matrik di bawah akan ini menjelaskan tarik ulur yang dimaksud. Akan tampak adanya korelasi antara lingkungan politik (demokratis vs otoriter) dengan warna otonomi dari produk hukum yang diciptakannya (desentralisasi vs sentralisasi). Ketika sistem politik yang berkembang demokratis, maka produk hukum mengenai hubungan pusat dan daerah cenderung lebih bersifat desentralistik. Demikian sebaliknya, ketika sistem politik yang berkembang adalah otoriter, maka produk hukum yang tercipta cenderung bersifat sentralistik.[2]

menyebabkan disintegrasi, tetapi justru lebih memicu tercapainya integrasi dan integritas nasional. Namun demikian pengalaman otonomi daerah di Indonesia tetaplah unik, karena sering dijadikan 'instrumen politik' oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaan. Sehingga sejak awal kemerdekaan hingga sekarang, konsep dan prinsip otonomi daerah yang dianut sering berubah-ubah, tergantung kepentingan penguasa. Dalam situasi seperti ini konsep otonomi daerah akan selalu bergerak bagaikan gerakan 'bandul'. Pada satu periode 'bandul' sistem pemerintahan tersebut dapat berada pada suatu titik ekstrim sentralistik, sedangkan pada periode yang lain, 'bandul' tersebut

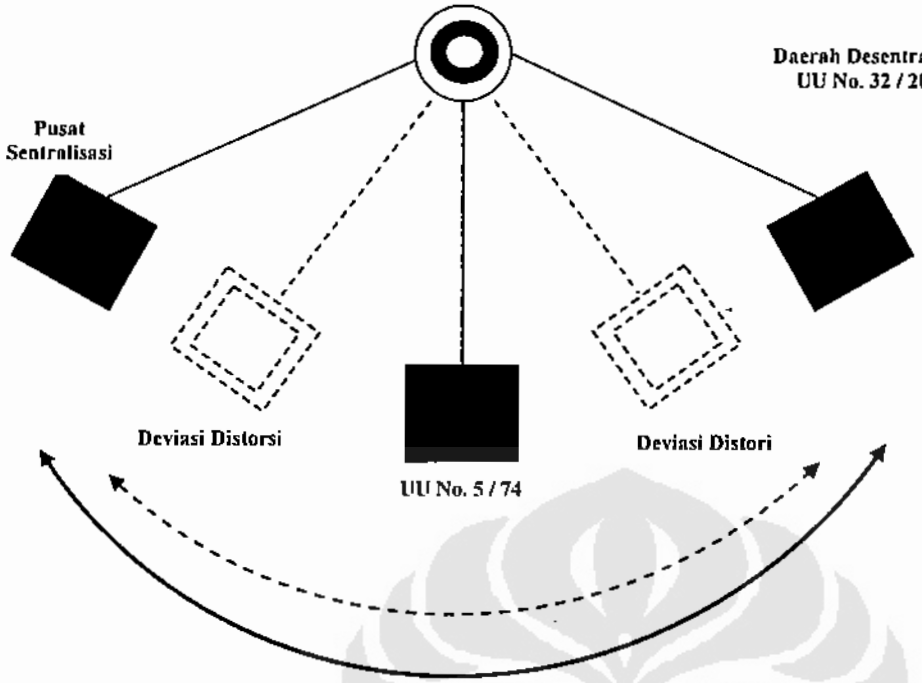
Matrik Perkembangan Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah Menurut Produk Hukum dan Lingkungan Politiknya

Periode	Lingkungan Politik	Hubungan Pusat & Daerah	Produk Hukum
1945-1959	Demokratis	Otonomi Luas, Desentralisasi	UU No.1/1945 UU No.22/1948 UU No.1/1957
1956-1966	Otoriter	Sentralistik, Dekonsentrasi	Penpres No.6/1959 UU No.18/1965
1966-1969/71	Demokratis	Otonomi Luas, Desentralisasi	Tap.MPRS No. XXI/1966
1971-1998	Otoriter	Sentralistik, Dekonsentrasi	Tap. MPR No.4/1973 UU No.5/1974 UU No.5/1979
1998-sekarang	Demokratis	Otonomi Luas	Tap. MPR No.XV/1998 UU No.22/1999 UU No.25/1999 UU No.32/2004

Sumber : Diolah dari Mahardika (2000:14)

Dapat disebutkan disini bahwa secara teoritis pembentukan daerah otonom melalui desentralisasi tidak akan dapat berada pada titik ekstrim desentralistik. Keadaan tersebut dapat

digambarkan pada 'bandul' sistem pemerintahan dibawah ini :



Diadopsi dari Kaloh, 2002 : 64

Otonomi daerah minimal seharusnya bisa dipakai sebagai celah untuk mewujudkan penguatan hak-hak rakyat yang berbasis dan berorientasikan pada kultur lokal. Otonomi daerah harus memberi peluang bangkitnya kembali otonomi asli penyelenggaraan pemerintahan sampai ke tingkat lokal. Atas dasar itulah sangat dimungkinkan untuk mengangkat kembali masalah "dualisme" pemerintahan desa di Bali (desa dinas vs *desa pakraman*) dan atau menentukan keberadaan *desa pakraman* menjadi desa otonom seperti yang terjadi selama ini melalui tulisan ini.[3]

Momentum otonomi daerah secara cerdas seharusnya dapat merangsang terciptanya otonomi desa, lewat tulisan inilah penulis berusaha mengagitasi otonomisasi desa di Bali dengan menawarkan dan mengoptimalkan *desa pakraman* sebagai model otonomi desa di Bali, artinya kedudukan *desa pakraman* sebagai "republik desa" (*dorprepubliek*), sebuah negara kecil (*self contained unit*) seperti pendapatnya Korn (1932) harus tetap dihormati karakter, susunan dan hak-hak asli yang bersifat istimewa, sehingga tidak kehilangan jati diri, diakui dan segera dikukuhkan kedudukannya sebagai *"sima swatantra"*, sehingga pada gilirannya nanti akan terhapus perlahan-

lahan kesan adanya dualisme pengertian dan bentuk desa di Bali.[4]

Mengagitasi Otonomisasi *Desa Pakraman* : Siapa Takut ?

Otonomi desa menjadi fenomena penting di era otonomi daerah saat ini pada dasarnya merupakan jawaban atas perdebatan yang pernah terjadi sekitar tahun 1948, tentang "tingkatan otonomi" di Indonesia; apakah akan menggunakan sistem otonomi "dua tingkat" (propinsi sebagai 'tingkat I' dan kabupaten / kota 'tingkat II'), atau lebih didemokratiskan menjadi sistem otonomi "tiga tingkat" yaitu ditambah dengan menetapkan desa menjadi daerah otonomi 'tingkat III'. Perdebatan ini akhirnya tenggelam karena kooptasi kekuasaan pemerintah orba, sehingga menimbulkan persoalan serius dimana akhirnya terjadi dekonsentrasi politik pemerintahan sampai ke tingkat desa sehingga pada gilirannya menempatkan kepentingan masyarakat lokal pada posisi sekunder[5].

Dualisme pemerintahan desa di Bali terjadi karena dominannya pendekatan *top-down* dalam skema pemerintahan desa di republik ini. Dalam skema pemerintahan desa kini terdapat dua desa yaitu desa dinas (*desa keperbekalan* atau desa administratif, termasuk kelurahan) dan *desa pakraman* (*desa* adat). Desa dinas merupakan kepanjangan tangan pemerintahan yang terendah dan langsung berada di bawah pemerintah atasnya (supra desa), sedangkan *desa pakraman* mendapat pengakuan sebagai sebuah desa karena memiliki asal-usul otonomi asli yang diperoleh secara tradisional dan bersumber dari hukum adat.

Desa pakraman bisa disebut sebagai desa otonom, karena memenuhi empat unsur yang merupakan syarat dalam *Catur Bhuta Desa*[6] yaitu: 1) *Parimandala* (wilayah desa); 2) *Karaman* (rakyat / warga desa); 3) *Datu* (pengurus / pimpinan desa); 4) *Tuah* (perlindungan dari Tuhan / Sang Hyang Widi Wasa). Gambaran dari *desa pakraman* di atas dalam wujudnya sebagai *sima swatantra* atau desa otonom, yang menekankan kehidupan "*civil society*" telah memenuhi substansi : 1) Berasaskan kedaulatan rakyat dengan kesetaraan hak yang bersifat demokratis; 2) Memiliki kematangan sosial dengan tingkat kepatuhan hukum yang tinggi dan mampu menampilkan sikap merdeka serta menghargai kemerdekaan orang lain; 3) Otonom, memiliki ruang dan wacana publik yang tidak bisa diintervensi pihak luar; dan 4) Mandiri, memecahkan persoalan yang dengan menggunakan kearifan lokal.

Dengan memperhatikan deskripsi di atas, dapat diketahui ciri-ciri masyarakat madani di dalam sebuah desa yang otonom. *Desa pakraman* merupakan kelompok masyarakat madani yang secara optimal dapat menyelenggarakan fungsinya secara otonom jika tetap menjalankan otonomi aslinya yang bersifat istimewa, terutama menyangkut tentang luas-sempit, besar-kecil, hak-kewajiban, dan dominan-tidaknya fungsi dan tugas dari *desa pakraman* dalam

mengatasi masalah masyarakat desa (*krama desa*) di Bali.

Masyarakat Bali Lebih Memerlukan *Desa Pakraman*

Diskursus tentang "konflik" atau "perdebatan dualisme desa" di Propinsi Bali mencuat ke permukaan secara langsung maupun tidak langsung sebenarnya disebabkan oleh bergantinya aturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan desa, yaitu ketika UU No.5/1974 dan UU No.5/1979, sudah dinyatakan tidak berlaku lagi dan diganti dengan UU No.22/1999. Demikian pula halnya dengan aturan perundang-undangan di bawahnya yakni Perda Propinsi Bali No.06/1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali, juga telah diganti dengan Perda Propinsi Bali No. 3/2001 tentang Desa Pakraman.

Berdasarkan kondisi inilah penulis menangkap adanya polarisasi pemikiran berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah desa di Bali. Secara empirik penulis menterjemahkan polarisasi pemikiran tersebut sebagai tuntutan akan pentingnya otonomi desa di Bali sehingga kesan dualisme pemerintahan desa tidak ada lagi, yang mana secara subjektif akhirnya penulis berani merumuskannya 2 (dua) pokok pikiran tentang pentingnya otonomi desa di Bali, yaitu :

1. Bali hanya perlu satu desa, yaitu *desa pakraman*, desa ini mengatur dua bidang pokok yang diatur oleh *prajuru* (perangkat) *desa pakraman* dengan *bendesa adat* sebagai pucuk pimpinannya; yaitu (a) Bidang Agama Hindu dan Adat Bali, dan (b) Bidang Administrasi Pemerintahan. Ini berarti tugas-tugas yang selama ini dijalankan oleh desa dinas dan kelurahan, selanjutnya akan menjadi urusan unit administrasi pemerintahan di bawah *desa pakraman*.
2. Menghapus desa dinas juga kelurahan lalu menyerahkan segala urusan yang selama ini ditanggungnya kepada *desa pakraman*, sehingga *desa pakraman* merupakan penyelenggara tunggal segala urusan pemerintahan terendah di Propinsi Bali. Ini diakibatkan karena selama ini desa dinas / kelurahan dianggap mengebiri peran, fungsi, dan tugas *desa pakraman* "dikandangnya" sendiri. *Desa pakraman* di tingkat desa dipimpin oleh *bendesa adat*, dan dibawahnya ada *banjar pakraman* (setingkat dusun) dipimpin *oleh kelian banjar pakraman*.

Dua pokok pikiran inilah yang sesungguhnya menjadi dasar filosofi otonomi desa di Bali diberikan kepada *desa pakraman*. Selain itu ada hal penting lain yang melandasi perlunya otonomi dari *desa pakraman* yaitu: 1) *Desa pakraman* mampu menumbuhkan watak religius di kalangan *krama desa* sehingga timbul kesadaran kehidupan berketuhanan yang mantap berdasarkan ajaran agama Hindu; 2) *Desa pakraman* mampu menumbuhkan kesadaran hidup *krama desa* desa dalam semangat kebersamaan, kekeluargaan, dan gotong royong guna mencipatkan suasana kehidupan

masyarakat desa yang rukun, damai, aman, nyaman, sejahtera, dan dinamis sehingga membentuk iklim kegairahan dan kesehatan kerja dengan produktifitas yang tinggi dalam berbagai bidang pembangunan untuk memacu laju pertumbuhan desanya; 3) *Desa pakraman* mampu menumbuhkan kesadaran untuk memelihara keseimbangan dan keharmonisan alam, lingkungan atau wilayah hidup *krama desa*-nya.

Berdasarkan realita tersebut dapat diketahui sesungguhnya sebagian besar *krama desa* Bali sangat mendambakan demokrasi dan demokratisasi sampai ke tingkat desa, melalui otonomi *desa pakraman*, akan tetapi karena di satu pihak tradisi budaya politik sebagian besar *krama desa* di Bali tidak banyak beranjak dari tradisi masyarakat petani maka yang cenderung terjadi adalah masyarakat desa terpaksa memilih absolutisme daripada devolusi kekuasaan atau resentralisasi kekuasaan, yaitu membiarkan kontrol desa dinas dan mentaati pengaruh *desa pakraman*.

Akan tetapi jika ditengok dari falsafah keagamaan yang melandasi kehidupan *krama desa*, mereka cenderung menyetujui *desa pakraman* karena memiliki mekanisme tipikal yang berlandaskan pada adat dan budaya untuk mengarahkan dan mengatur pola prilaku *krama* / warga desa, mulai dari level keluarga, komunitas, sampai pada level organisasi / lembaga untuk mencapai ketertiban dan kesejahteraan masyarakat desanya.[7] Melalui pimpinan dari kepala adat (*bendesa adat*) maka secara kolektif dan kolegial rasa persatuan dan kesatuan berlandaskan jiwa kekeluargaan, suka duka dan kegotongroyongan serta praktek musyawarah untuk mufakat akan membawa kehidupan masyarakat desa di Bali kembali tertib, stabil, dan dinamis dalam mengikuti derap pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah (pusat maupun daerah).

Catatan Akhir

Menjadikan *desa pakraman* sebagi satu-satunya desa di Bali berarti mengakui adanya mekanisme tipikal yang berlandaskan pada adat dan budaya (*built-in*) untuk mengarahkan dan mengatur pola perilaku *krama desa* mulai dari level keluarga, komunitas, sampai kepada level lembaga / organisasi dalam mencapai ketertiban dan kesejahteraan, yang tercermin dalam aturan dan ketentuan yang menjadi dasar dan pedoman perilaku atau hubungan *krama desa* dengan Ida Sang Hyang Widi Waca (*Tata Sukerta Parhyangan*), *krama desa* dengan *krama desa* yang lain (*Tata Sukerta Pawongan*), dan hubungan *krama desa* dengan alam lingkungan sekitarnya (*Tata Sukerta Palemahan*).

Karena itulah perlu dikembalikannya kewenangan sekaligus diberikan kembali dukungan politik kepada *desa pakraman* dalam mengatur pembangunan di wilayahnya. Dalam hal ini desa dinas hanya menjadi unit pelayanan administrasi di dalam struktur *desa pakraman* sehingga pembangunan benar-benar akan melibatkan *desa pakraman* secara aktif, akuntabel, partisipatif, dan harmonis sesuai dengan

realitas historis dan ikatan-ikatan *legal community* yang berlaku di wilayahnya. Hal ini harus ditegaskan sedari awal, karena transformasi lembaga supra desa dijaman orde baru beserta komponen pendukung dalam strukturnya terbukti menyisakan residu yang sangat sulit diurai, yaitu sebentuk eksploitasi terhadap *desa pakraman* dalam wujud 'penetrasi', 'segmentasi', 'marginalisasi', 'eksploitasi' 'represi' dan 'fragmentasi' kekuasaan dengan bungkus "komersialisasi keseragaman berskala nasional", sehingga menimbulkan "kerusakan struktural" di dalam tubuh organisasi desa-desa tradisional termasuk *desa pakraman*.

Dengan kata lain momentum otonomi daerah diharapkan mampu mendorong *desa pakraman* untuk berkembang sesuai dengan karakteristik ekonomi, geografi, sosial budaya, dan adat-istiadat yang dimilikinya. Karena momentum otonomi daerah dan otonomi desa pada prinsipnya bertujuan agar tercipta apa yang disebut dengan loncatan "konsentrasi kesejahteraan" di tengah masyarakat akar rumput bukan sebaliknya malah menciptakan "konsentrasi kekayaan" di kalangan masyarakat perkotaan.

Kini yang mendesak dan harus segra dilakukan adalah memberikan kepastian hukum tentang status, hak, kewajiban, dan wewenang *desa pakraman* dalam hubungannya dengan implementasi UU No.32 Tahun 2004, karena sampai saat ini apa yang disebut otonomi desa di Bali belum pernah terwujud, di Bali tetap terjadi apa yang disebut dengan dualisme pemerintahan desa. Selain kepastian hukum, pihak-pihak yang sependapat dengan penulis yang ingin menjadikan *desa pakraman* sebagai satu-satunya desa di Bali harus mulai mengadvokasi, memperkuat dan memperbaharui operasionalisasi kegiatan dan sumber-sumber keuangan dari *desa pakraman*, selain itu segera membentuk koordinasi dan jaringan antar *desa pakraman* (*network*) di sektor ekonomi, sosial, budaya, politik, dan pemerintahan dalam bentuk asosiasi *desa pakraman* se Bali sebagai poros yang tidak saja ada dan diakui di tingkat lokal, tetapi juga di tingkat nasional, bisa dengan mengikuti pola tradisional yang sudah dikenal dan memang ada di Bali, ataupun mengikuti pola modern yang sedang menjadi *trend* saat ini. Sehingga *desa pakraman* memiliki posisi tawar yang kuat untuk menyampaikan aspirasi ke jenjang yang lebih tinggi, dan / atau menghadapi pihak luar termasuk ketidaksetujuan pemerintah untuk menghapus desa dinas. Dan yang terpenting lagi usaha-usaha tersebut harus dilakukan berbarengan dengan meningkatkan pengetahuan masyarakat atau *krama desa pakraman* tentang konsep pelestarian warisan budaya dalam arti luas. Jika ini terlaksana niscaya tidak akan ada lagi dualisme desa di Bali dan yang terpenting Bali bisa memiliki pemerintahan desa adat yang tradisional sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal yang berlaku di Bali.

Semoga.

Daftar Pustaka

Aries H & Erwin S.Q.H., (2000), "Kumpulan Peraturan Tentang Otonomi Daerah", PT Pertja, Jakarta.

Darwin, Muhadjir. (2000), "Good Governance dan Kebijakan Publik", Makalah Seminar, Forum LSM DIY 30 September, Yogyakarta.

Dharmayuda, I Made Suasthawa. (2001), "Desa Adat: Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Propinsi Bali", Upada Sastra, Denpasar.

_____. (2001), "Peranan Desa Pakraman Dalam Menyelesaikan Kasus Adat", Biro Hukum Setda Propinsi Bali, Denpasar.

Ida, Laode. (2000), "Hak Kelola Rakyat Lokal dalam Otonomi Daerah", dalam Kompas (Jakarta), 19 Juli 2000.

Kaloh, J. (2002), "Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global", Rineka Citra, Jakarta.

Kooiman, Jan. (ed), (1994) "Modern Governance New Government-Society Interactions" Sage Publication Inc.

Lapidoth, Ruth. (1996), "Autonomy : Flexible Solutions to Ethnic Conflict", United States Institute of Peace Press, Washington, D.C.

Mahardika, Timur. (2001), "Pendidikan Politik Pemberdayaan Desa Panduan Praktis", Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Manan, Bagir H. (2001), "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Yogyakarta.

Nasikun, J. (2000), "Otonomi Daerah : Resolusi Konflik Antara Pusat dan Daerah, atau Antar Daerah ?" Makalah yang disampaikan pada forum Seminar Bulanan di P3PK-UGM, 6 Maret 2000, Yogyakarta.

Parker, Lynnete. (1989), "Village and State in 'New Order' Bali", Disertasi Tidak Dipublikasikan, Australian National University.

Parimartha, I Gde. (2001), "Kenapa Desa Adat dan Desa Dinas?: Suatu Tinjauan Historis, Makalah, Denpasar.

Pitana, I Gde, (ed.). (1994), "Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan Bali", Penerbit BP, Denpasar.

Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

Peraturan Daerah Propinsi bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

Radcliffe-Brown A.R. (1935), "Structure and Function in Primitive

Society", American Anthropologist, 37.

Soemardjan, Selo. (1993), "Masyarakat dan Manusia Dalam Pembangunan", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

_____. (2000), "Adakah itu, Otonomi Desa?", Artikel, Kompas 9 Oktober 2000, Jakarta.

Soetrisno, Loekman. (1995), "Menuju Masyarakat Partisipatif", Kanisius, Yogyakarta.

Suantina, I Made. (2001), "Mencari Format Pemerintahan Desa di Bali", Artikel, Bali Post 8 Maret 2001, Denpasar.

Sudarma, I Nengah. (1984), "Konsepsi Tri Hita Karana Dalam Pelestarian Eksistensi Desa Adat", Makalah Seminar, Institut Hindu Dharma (IHD), Denpasar.

Suryo, Djoko. (2001), "Pembangunan Masyarakat Desa dan Otonomi Daerah Pada Era Pasca Reformasi", Makalah yang disampaikan pada Forum Seminar Bulanan di P3PK-UGM, 5 Juli 2001.

Trijono, Lambang. (2002), "Strategi Pemberdayan Komunitas Lokal: Menuju Kemandirian Daerah", Bahan Kuliah D-IV FE-UGM, Yogyakarta.

UGM. (2001), "Proceeding Workshop Desentralisasi dan Good Governance di Tingkat Desa", Kerjasama Program S.2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Program S.2 Sosiologi, dan Partnership For Governance Reform in Indonesia, Yogyakarta.

Warren, Carol A. (1990), "Adat and Dinas: Village and State in Contemporary Bali", Disertasi Tidak Dipublikasikan, University of Western Australia.

Windia, P. (2000), "Meningkatkan Peran Desa Adat", Artikel, Bali Post 2 September 2000, Denpasar.

Zakaria, R. Yando. (1997), "Mempertimbangkan Keberadaan Masyarakat Adat", Makalah Seminar, 20 September 1997, Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin.

Endnotes

[1] Politik pemerintahan daerah yang dimuat dalam UU No.22/1948 mencerminkan dasar politik otonomi yang menekankan pada aspek desentralisasi, politik desentralisasi undang-undang ini mencerminkan prinsip-prinsip pasal 18 UUD 1945. UU No.1/1957 mencerminkan dasar politik otonomi menurut UUDS 1950 yang menghendaki pemberian otonomi luas kepada daerah. UU No.18/1965 sepintas mengandung perpaduan antara desentralisasi (khususnya otonomi luas) sebagaimana diatur dalam UU No.1/1957, tetapi di lain pihak sarat memuat berbagai politik sentralisasi sejalan dengan menguatnya

kecenderungan sentralisasi menuju konsentrasi kekuasaan di satu tangan setelah Dekrit Presiden untuk kembali ke UUD 1945 (Dekrit Presiden 5 Juli 1959). Selanjutnya dengan kebangkitan orde baru dijalankan suatu politik desentralisasi yang kembali menguatkan politik sentralisasi yang dijalankan sebelum pembaharuan UU No.5/1974. Sedangkan UU No.22/1999 niatnya mencerminkan reformasi politik pemerintahan daerah dengan mencerminkan politik otonomi yang menekankan pada aspek desentralisasi, akan tetapi UU ini adalah produk hukum yang dibuat terlalu terburu-buru sehingga model otonomi daerah yang dihasilkan adalah model otonomi ragu-ragu. Dengan direvisinya UU No.22/1999 menjadi UU No.32/2004 maka yang terjadi adalah model otonomi daerah yang menekankan pada aspek kompromi, Lihat Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2001.

Dari matrik di atas dapat dilihat bahwa produk hukum tentang hubungan pusat dan daerah yang lebih desentralistis di buat pada awal terbentuknya suatu rezim (awal rezim Soekarno, Soeharto, dan dua era pemerintahan transisi setelahnya yaitu Habibie dan Gus Dur). Ini tampak pada semangat yang terkandung dalam UU No.1/1945, UU No.22/1948, UU No.1/1957, Tap. MPRS No.XXI/1966, Tap. MPR No.XV/1998, UU No.22/1999, dan UU No.25/1999. Tetapi dari pengalaman dua rezim terdahulu (Soekarno dan Soeharto), UU yang lebih desentralistis tidak sempat terimplementasi secara efektif. Selanjutnya, ketika masing-masing rezim tersebut telah berhasil melakukan konsolidasi kekuasaan dan membangun pemerintahan yang kuat, mereka menciptakan produk hukum baru yang bersifat sentralistik. Ini terlihat pada semangat dari Penpres No.6/1959, UU No.18/1965, Tap. MPR No.4/1973, UU No.5/1974, dan UU No.5/1979. Lihat Muhadjir Darwin, "Good Governance dan Kebijakan Publik", Makalah Seminar, Forum LSM DIY 30 September, Yogyakarta, 2000.

[3] Bali terkenal dengan pranata tradisionalnya yang disebut dengan desa *pakraman*. Desa *pakraman* merupakan kelompok masyarakat tradisional yang menjadi wadah kehidupan bermasyarakat di Bali yang dijiwai oleh Agama Hindu, dan karenanya merupakan tempat hidup suburnya kebudayaan Bali sejak berabad-abad lamanya. Sedangkan untuk konteks yang lebih luas (nasional), *desa pakraman* adalah tempat tumbuh dan berkembangnya kebudayaan asli Bali, yang merupakan bagian dari kebudayaan nasional yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tingkat kemandirian yang dimiliki oleh desa *pakraman* sebenarnya sudah cukup lama berbenturan dengan sejumlah permasalahan yang sesungguhnya

mengancam pondasi eksistensinya. Permasalahan yang paling mendasar adalah berasal dari sumber penyebab subjektif, yaitu yang disebabkan olah adanya kebijakan pemerintah pusat yang cenderung sangat konformistis sehingga akhirnya mengabaikan disparitas lokal, dimana seluruhnya harus mengutamakan kepentingan pusat. Kenyataan tersebut seolah-olah bertentangan dengan tradisi dan realita historis yang menunjukkan bahwa masyarakat desa dari dulu hingga kini merupakan unit komunitas kecil yang relatif mandiri. Kemandiriannya ini ditopang oleh potensi sumber daya lokal serta adat istiadat yang berakar dan berbasis pada sosial kultural yang dimilikinya. Ini artinya tradisi dan kesejarahan pemerintahan asli (sistem yang otonom) dari dulu ada pada desa, terbukti dari pola hubungan antara kerajaan dengan desa di bawahnya, karena itulah desa kemudian disebut sebagai masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*). Bahkan unit-unit komunitas yang disebut desa tersebut telah ada mendahului kerajaan. Itu artinya, hak dan kepentingan masyarakat lokal-lah; baik yang bersifat politik (seperti pengambilan keputusan, implementasi dan kontrol), ekonomi (seperti pengelolaan aset-aset sumber daya lokal), dan budaya (seperti kebebasan dalam mengembangkan warisan sosial budaya secara tipikal) yang perlu menjadi pertimbangan atau mendapatkan perhatian utama dalam proses implementasi otonomi daerah saat ini. Keadaan tersebut akhirnya bertolak belakang ketika penyelenggaraan pemerintahan desa harus dikooptasi oleh kekuasaan pemerintah orde baru. Saat itu pemerintahan (termasuk pemerintahan desa) dibuat bersifat sentralistik dengan satu alasan agar semakin terpadu. Kondisi ini diperparah dengan diberlakukannya UU No.5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa, sehingga akhirnya menimbulkan beberapa persoalan serius diantaranya : (1) Desa dijadikan sebagai alat dari pemerintah tingkat atasnya; (2) Menciptakan struktur pemerintahan desa yang monolit; dan (3) Terjadi penyeragaman kelembagaan desa. Implikasi dari sentralisasi rezim orde baru tersebut ternyata menciptakan suatu situasi dan kondisi yang instrumental untuk terlaksananya pengendalian kekuasaan dari pusat sampai ke tingkat desa. Kebijakan sentralisasi dan penyeragaman infrastruktur kelembagaan sosial, ekonomi, dan politik di desa merupakan suatu upaya untuk mewujudkan mekanisme pengendalian kekuasaan dari pusat sampai ke tingkat desa. Kebijakan sentralisasi dan penyeragaman infrastruktur kelembagaan sosial, ekonomi, dan politik desa di seluruh Indonesia tersebut akhirnya menciptakan kondisi yang memungkinkan birokrasi pusat masuk, lalu membangun integrasi kekuasaan, dan kemudian menggeser

fungsi lembaga sosial, ekonomi, dan politik desa yang berbasiskan adat asli. Situasi seperti inilah yang mengkondisikan dominannya pendekatan pembangunan arus atas-bawah (*top-down*), sehingga secara drastis mengurangi bahkan menghilangkan sama sekali kemandirian desa dalam mengatur rumah tangganya sendiri (*bottom-up*). Lihat Laode Ida, "Hak Kelola Rakyat Lokal dalam Otonomi Daerah", dalam Kompas 19 Juli 2000.

4 Desa *pakraman* selain berperan untuk mewujudkan warganya menuju *Moksatham Jagadhita* (kesejahteraan material dan kebahagiaan rohani), juga berperan menggerakkan dan mengerahkan partisipasi aktif warga desanya melaksanakan program-program pembangunan pemerintah, seperti: bidang ekonomi, pendidikan, teknologi, pariwisata, kebudayaan, kemasyarakatan, keagamaan, dan sebagainya. Berdasarkan fungsi-fungsinya tersebut, kemudian diprogramlah tugas-tugas dari desa *pakraman* yang dituangkan dalam bentuk *awig-awig* desa, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (tersurat maupun tersirat). *Awig-awig* pada dasarnya merupakan hukum adat, dimana dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian yakni hukum yang berasal dari atas dan hukum yang berasal dari bawah. Hukum yang berasal dari Tuhan dapat berwujud hukum agama. Sedangkan hukum yang berasal dari negara (pemerintah) berupa peraturan perundang-undangan. Hukum dari bawah inilah yang mesti lebih diperhatikan, karena hukum ini diciptakan oleh masyarakat setempat yang populer dengan sebutan hukum adat. Pada masyarakat Bali, hukum adat dikenal dengan istilah *awig-awig*. Di samping istilah *awig-awig* masih juga dikenal istilah lainnya seperti *Sima, Gamacara, Dresta, dan Uger-uger* yang secara umum istilah ini menunjuk pada suatu pengertian tentang aturan-aturan tingkah laku yang lahir dari perasaan keadilan dan/atau rasa kepatutan yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu dalam jiwa anggota lembaga adat, di dalam mewujudkan keharmonisan hubungannya dengan Tuhan, dengan masyarakat dan sesama manusia serta alam lingkungannya. *Awig-awig* bersumber pada : 1) *Gama* (*Sastra Dresta*), arti kata *gama* atau agama adalah peraturan dasar atau aturan utama. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam istilah *"Adigama","Kutara Manawa","Purwadigama"*, dan sebagainya. Hukum adat (*Awig-awig*) dalam pengertian *gama* atau agama ini menunjuk pada pengertian sekumpulan asas atau prinsip-prinsip hukum yang bersifat umum dan abstrak. Dalam tingkatan perundang-undangan negara, *gama* atau agama ini dapat dipersamakan dengan *fundamental norm* (kaidah fundamental). Hukum adat Bali (*awig-awig*) dalam tingkatan *gama* ini berisi kumpulan kaedah-kaedah yang berasal dari ajaran agama Hindu, yang dijabarkan lebih lanjut dalam aturan hukum di bawahnya. 2) *Sima*

(Desa Dresta, Loka Dresta, dan *Purwa Dresta*), hukum adat yang disebut *sima* ini berisi ketentuan-ketentuan pokok atau ketentuan-ketentuan secara garis besar. Dalam peraturan ketatanegaraan *sima* ini dapat disepadankan dengan *grundgestz* (aturan pokok). Dengan begitu *sima* hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok saja. 3) *Parerem*, kata *parerem* artinya keputusan *paruman* (rapat). *Parerem* ini adalah kumpulan hasil keputusan *paruman* atau *sangkepan* (rapat warga) yang berisi pelaksanaan lebih lanjut dari *sima*. Jadi *parerem* merupakan peraturan pelaksanaan dari *sima*. Kedudukan *parerem* ini dapat disamakan dengan *verordnung* (peraturan-peraturan pelaksanaan). Dari sumber hukum adat Bali ini, dapat diketahui bahwa sebutan *awig-awig* dalam pengertian yang lebih luas itu mencakup *gama, sima,* dan *parerem*. Lihat I Wayan Surpha, "Eksistensi Desa Adat di Bali: dengan Diundangkannya Undang-Undang No. 5 TH. 1979 (Tentang Pemerintahan Desa)", Upada Sastra, Denpasar, 1995.

[5] Rezim orde baru pada prinsipnya tidak mengakui otonomi desa. Bahkan rezim ini berusaha menghilangkan keberagaman pemerintahan desa dan mengubahnya menjadi pemerintahan desa yang monolit; seragam dalam bentuk, susunan, tugas, dan cara kerja, sehingga akhirnya pemerintahan paling bawah dalam struktur pemerintahan sipil di negara ini dipisahkan dari adat yang menjadi landasan tata kehidupan masyarakatnya. Oleh sebab itulah kemanunggalan pemerintahan desa dengan masyarakatnya menjadi pecah, karena sendi utama dari masyarakat sebagai kolektivitas yang bernama kesatuan masyarakat adat tidak lagi mendapatkan perlindungan hukum resmi negara.

[6] Unsur *"Tuah"* diwujudkan dalam bentuk *"Kahyangan Desa"* (yaitu terdiri dari Pura Puseh, Pura Desa / Pura Bale Agung, dan Pura Dalem), yang merupakan tempat dari *"Karaman"* dan *"Datu"* memohon berkah dan perlindungan. Dalam penataan desa *pakraman* di Bali, hukum adat suatu desa baru bisa dikatakan sebagai wilayah otonom (*Sima Swatantra*) apabila telah memiliki tempat suci untuk beristananya *Sang Hyang Widi Wasa*. Dalam Prasasti Bali (tt), tempat suci ini sering diistilahkan dengan *kahyangan, parhyangan, kasewan, kasogatan* dan sebagainya. Sedangkan *Parimandala* (wilayah desa) ditata berdasarkan ajaran *Tri Mandala* yang mengambil perumpamaan *Tri Loka* (*Bhur* atau bawah, *Bhuah* atau tengah, dan *Swah* atau tinggi) dalam kualifikasi *Nista* (kecil), *Madya* (menengah), dan *Utama* (besar). Ikatan yang harmonis dari *Parhyangan* (Tuhan / *Sang Hyang Widi Wasa*) dengan *Pawongan* (*Karaman* dan *Datu* / manusia) serta Palemahan (*Parimandala* / wilayah) akan melahirkan konsepsi *Tri Hita Karana*. *Tri Hita Karana* adalah merupakan pola dasar, jiwa dan struktur dari tata kehidupan masyarakat Bali. Di dalam falsafah tersebut terkandung adanya tiga unsur yaitu : *Sang Hyang Karana*

(*Supernatural Power*), *Bhuwana Agung* atau unsur bumi (*macro-cosmos*) dan *Bhuwana Alit* (*micro-cosmos*). Ketiga unsur tersebut di atas tidak dapat dipisahkan dalam tata susunan masyarakat Bali, bahkan merupakan suatu kesatuan yang melekat pada setiap aspek kehidupan masyarakatnya. Oleh karena itu desa otonom di Bali adalah merupakan subyek hukum yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum, seperti misalnya melakukan tindakan : 1) Mengambil keputusan dan membuat peraturan; 2) Menjalankan pemerintahan desa; 3) Memilih pengurus desa; 4) Memiliki harta benda, tanah dan kekayaan sendiri; 5) Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri; 6) Menyusun anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa; 7) Menyelenggarakan gotong royong; 8) Menyelenggarakan pengamanan dan peradilan desa; dan 9) Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa. Tindakan-tindakan hukum tersebut menunjukkan bahwa desa *pakraman* di Bali memiliki : 1) Inisiatif sendiri; 2) Tanggung jawab; 3) Kebebasan; dan 4) Kemandirian. Lihat I Made Suasthawa Dharmayuda, "Desa Adat: Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Propinsi Bali", Upada Sastra, Denpasar, 2001.

Faktor masih dipegang kuatnya adat-istiadat, budaya, dan agama yang berlandaskan pada ajaran Agama Hindu turut memberikan andil dalam memelihara stabilitas sosial. Keunikan kultur politik yang masih terlihat sampai saat ini dimana masyarakat Bali tidak dapat mengesampingkan peran dan kedudukan adat-istiadat, budaya, dan agama, dalam hal ini institusi lokal desa *pakraman* dengan seluruh elemennya dalam setiap peristiwa sosial kemasyarakatan di Bali. Masyarakat akan merasa lebih puas apabila dalam menyelesaiakan masalah yang mereka hadapi terlebih dahulu diselesaikan melalui jalur adat-istiadat, budaya, dan agama, karena pengingkaran terhadap ketentuan dari adat-istiadat, budaya, dan agama ini dipandang sebagai suatu hal yang tercela dan merusak kerukunan hidup *krama desa* (warga desa). Pengingkaran-pengingkaran tersebut juga sering kali dianggap dapat merusak keseimbangan *cosmos* atau keseimbangan antara *Bhuwana Agung* (bumi) dengan *Bhuwana Alit* (manusia). Bila ini terjadi diperlukan penetralisir, yaitu diperlukan suatu upacara *upakara yadnya* (upacara-upacara keagamaan Hindu). Dari keadaan inilah maka desa *pakraman* berfungsi untuk mencegah terjadinya pengingkaran-pengingkaran tersebut yang ditakutkan akan menjadi semacam *trigger* untuk meletusnya *civil disabodience* di Bali. Desa *pakraman* berfungsi untuk menata dan mengatur kehidupan paguyuban dari *krama desa* (warga desa), dalam hubungannya dengan unsur-unsur yang menjadikan desa tersebut sebagai suatu desa yang berdasarkan adat istiadat; yaitu unsur warganya yang dinamakan *Pawongan*, unsur wilayah desa yang dinamakan

Palemahan, dan unsur tempat-tempat pemujaan / persembahyangan bagi warga desanya yang disebut *Parhyangan*, atau yang lebih populer dikenal dengan istilah *Tri Hita Karana*. Pendek kata, untuk mencegah terjadinya resistensi formasi sosial dalam masyarakat desa di Bali, cukup melalui pengaturan-pengaturan praktis - seperti otonomi regional / lokal dan budaya, diakuinya hak etnik dari desa pakraman - yang tentu saja mencerminkan kebijakan pemerintah Indonesia. Ajaran-ajaran dalam Agama Hindu seperti konsep *Tri Hita Karana* dan *desa, kala, patra* yang dijabarkan secara nyata dalam bentuk *awig-awig* oleh setiap *krama* atau warga desa *pakraman* adalah merupakan pedoman dalam mencapai *sima swatantra* atau desa madani.

FORM BERLANGGANAN

Kepada Yth.
Jurnal BISNIS & BIROKRASI

Program Sarjana Reguler, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
Gedung B Lantai 2 FISIP UI, Depok 16424
☎ (021) 786 6561, 78849087 🖷 (021) 788 49125, 78849087 🖳 defny@ui.edu

Kami ingin berlangganan Jurnal BISNIS & BIROKRASI. Mohon kirimkan Jurnal BISNIS & BIROKRASI karena saya telah melakukan pembayaran* melalui transfer ke:

Bank Central Asia (BCA)
Kantor Cabang Pembantu (KCP)
Depok

No. Rekening: 4211816141
a.n. Muh. Azis Muslim

Nama/ Instansi :

Alamat Lengkap:

No. Telepon : ( )

Faksimili :

Email : Website:

Terima kasih.

Pilihan Berlangganan (beri ☑):

Untuk satu tahun: 3 Edisi ☐
(Januari—Mei—September)

Langganan per tahun, tahun ..... s.d. .....
Jumlah: ..... exp/ pengiriman

Hanya edisi tertentu:
Januari ☐ Mei ☐ September ☐
Tahun ..... s.d. .....
Jumlah: ..... exp/ pengiriman

* Harus menyertakan bukti pembayaran/ transfer. Pembayaran dilakukan per edisi atau per tahun tergantung pilihan berlangganan

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS INDONESIA