

## *Pararem Penyacah* untuk UU Desa

**Dony Hendrocahyono**

Relawan Yayasan Wisnu, Bali

✉ [donito@insist.or.id](mailto:donito@insist.or.id)

**SARAN PENULISAN PUSTAKA:** HENDROCAHYONO, D. 2017. "*Pararem Penyacah* untuk UU Desa." Ulasan buku *Perubahan Sosial di Pedesaan Bali: Dualitas, Kebangkitan Adat, dan Demokrasi Lokal* karya Daddi H. Gunawan. *Wacana* 37: 157–171.

© 2017 PENULIS. Diterbitkan oleh INSISTPress (anggota Indonesian Society for Social Transformation [INSIST]). Tulisan ini disebarluaskan di bawah lisensi Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional (CC BY 4.0).



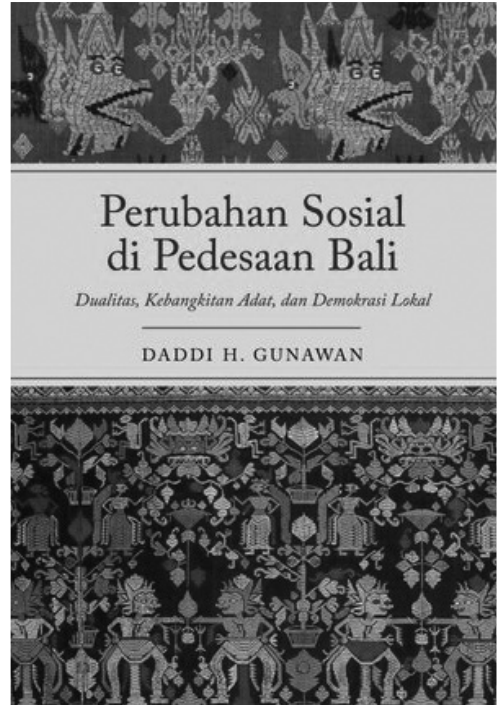
**JUDUL**  
Perubahan Sosial di  
Pedesaan Bali: Dualitas,  
Kebangkitan Adat, dan  
Demokrasi Lokal

**PENULIS**  
Daddi H. Gunawan

**WAKTU TERBIT**  
Pertama, Desember 2014

**JUMLAH HALAMAN**  
xxii + 367 Halaman

**PENERBIT**  
Marjin Kiri, Tangerang  
Selatan, bekerjasama  
dengan Tali Jagad Bali



## Pengantar

Perlahan tapi pasti, sejumlah tata kehidupan yang melekat pada kesatuan masyarakat adat memudar; tidak hilang tapi juga tidak jelas. Dari sudut kelembagaan, kesatuan masyarakat adat tampak ada, tetapi tata kelola yang menjadi wewenang kesatuan masyarakat adat seperti tidak berpengaruh terhadap kehidupan sosial, politik, dan ekonomi. Kesatuan masyarakat hukum (masyarakat adat) yang dimaksud dapat dikenali dalam beragam bentuk, seperti *gampong* dan *mukim* di Aceh; *negeri*, *nagori*, dan *huta* di Sumatra Utara; *marga* di Sumatra Selatan, Bengkulu, dan Jambi; *nagari* di Sumatra Barat; *wanua* di Minahasa; *golo* di Manggarai (Flores); *negri* dan *ohoi* di Kepulauan Maluku; *desa* dan *kebekelan* di Jawa bagian tengah; serta *desa pekraman* dan *banjar* di Bali.

Puncak memudarnya kesatuan masyarakat hukum adat terjadi ketika Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa mulai diterapkan (hal. 124). Undang-undang tersebut menandai lahirnya politik penyeragaman yang berdampak pada tergantikannya keberadaan kesatuan masyarakat hukum dengan desa. Ditegaskan dalam pasal pembuka undang-undang tersebut:

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Pasal 1 huruf a UU Nomor 5 Tahun 1979)

Sementara itu, dalam aturan peralihan UU Nomor 5 Tahun 1979 disebutkan:

Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan Desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini dinyatakan sebagai Desa menurut Pasal 1 huruf a. (Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1979)

Penempatan desa di bawah camat akhirnya mengantarkan desa pada kerangka korporatisme negara (Mas'ood 1994).

### **Desa Adat di Bali**

Buku *Perubahan Sosial di Pedesaan Bali* memotret situasi kesatuan masyarakat hukum di tingkat lokal Bali. Di Bali, desa *pekraman* dinilai masih bertahan meski mengalami berbagai perubahan dari bentuknya semula serta harus bersanding dengan desa bentukan negara yang dikenal dengan nama “desa dinas”. “*Bendesa*” sebagai pemimpin desa *pekraman* harus berbagi kekuasaan dengan “*bekel*”, sebutan untuk kepala desa dinas. *Bekel*, menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979, selanjutnya tunduk sebagai kepanjangan tangan birokrasi. Dengan model pemerintahan yang sentralistis pada masa Soeharto kala itu, desa dinas menjadi pusat dari aktivitas pemerintahan di tingkat lokal. Kedudukan sosial, ekonomi, dan politik desa (dinas) menjadi sangat kuat. Dapat dikatakan bahwa desa ala Orde Baru ini melampaui kekuatan dan keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat.

Dalam konteks desa *pekraman*, keadaan demikian tidak hanya terjadi pada masa awal berdirinya negara ini. Sebagaimana dikutip Daddi H. Gunawan, penulis buku *Perubahan Sosial di Pedesaan Bali* yang diulas dalam tulisan ini, proses pembagian kekuasaan—yang ditandai oleh kemunculan desa (dinas) sebagai “penyanding” desa *pekraman*—telah terjadi sejak masa kolonial Belanda (hal. 15).<sup>1</sup> Ini tidak jauh berbeda dari desa-desa di Jawa dan Madura ketika pemerintah kolonial menerapkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (Warren 2010: 188). Pada akhir abad XIX, Bali mulai bersentuhan secara intensif

1. Karena itu, jika ada pihak yang mengatakan bahwa dualitas desa dinas dan desa adat di Bali berakar pada ajaran agama, pendapat tersebut perlu diperbandingkan dengan riwayat dualitas desa pada masa politik kolonial. Hal yang sama dikemukakan oleh Parimartha (2003: 15).

dengan pengaruh kekuatan politik dan tentara pemerintah kolonial Belanda. Sebagaimana pendapat Clifford Geertz yang dikutip Daddi (hal. 15), desa-desa di daerah ini mulai terkena imbas dari serbuan Belanda. Sejarah terjadinya Puputan Klungkung, kira-kira pada 1908, yang menjadi awal jatuhnya Klungkung ke tangan Belanda, menjadi dasar lahirnya kebijakan pembentukan desa dinas (“*dienst*” dalam bahasa Belanda) dan pemisahan kewenangan antara desa (dinas) dan desa adat (hal. 119). Akibatnya, desa-desa (adat) di Bali harus menghadapi serbuan pengaruh politik yang merombak struktur dan pranata desa adat. Secara agresif Belanda mulai membangun jaringan birokrasi sampai ke desa-desa, hingga memunculkan struktur ganda atau dualitas, yakni desa (dinas/*dienst*) dan desa (adat) *pekraman* (hal. 19).

Kini, dengan berlanjutnya model struktur ganda tersebut, Daddi menemukan tidak kurang dari 600 desa dinas dan 1.482 desa *pekraman*. Uniknya, dari segi wilayah dan keanggotaan masyarakat, tidak semua desa adat sama dengan desa dinas dan warga desa adat yang sama belum tentu pula memiliki kesamaan status dalam kewargaan di desa dinas. Daddi menyajikan beberapa keunikan hubungan kedua jenis desa tersebut (hal. 16 dan 122). *Pertama*, wilayah desa dinas sama persis dengan wilayah desa *pekraman*. Dalam kesatuan ini, dapat disebut bahwa kewenangan yurisdiksi *bekel* sama dengan kewenangan yurisdiksi *bendesa*. *Kedua*, satu desa dinas memiliki luas wilayah yang meliputi dua atau lebih desa *pekraman*. Dengan kata lain, satu *bekel* bersanding dengan dua atau lebih *bendesa*. *Ketiga*, satu desa *pekraman* memiliki luas wilayah yang meliputi dua atau lebih desa dinas. Dengan kata lain, satu *bendesa* bersanding dengan dua atau lebih *bekel*. *Keempat*, di dalam satu desa dinas terdapat desa adat, dengan wilayah dan warga desa adat yang menjadi bagian dari desa dinas lain. Di sini, warga adat (*krama*) pada umumnya tunduk dan taat pada satu *bendesa*. Tetapi, warga yang bertempat tinggal di desa dinas lain tunduk pada kewenangan *bekel* yang berbeda.

Model pertama, yakni model dengan wilayah (*wewengkon*) desa adat sama dengan wilayah desa dinas, tampak lebih sederhana. Tata kehidupan warga tunduk pada peraturan perundang-undangan (desa dinas) dan *awig-awig* (bisa disebut sebagai undang-undang adat) yang sama. Pada model kedua, yakni model dengan wilayah hukum satu desa dinas yang di dalamnya terdapat dua desa *pekraman* utuh, tidak ada wilayah hukum atau kewenangan lain desa *pekraman* itu yang menjadi bagian dari desa dinas lain. Terhadap *krama* desa adat, berlaku peraturan perundang-undangan sama yang dipedomani oleh desa dinas. Namun, *krama* desa adat yang berbeda yang hidup di desa dinas yang sama ini mematuhi *awig-awig* yang berbeda. Pada model ketiga, yakni model dengan satu desa *pekraman* yang memiliki luas

wilayah yang meliputi lebih dari satu desa dinas, *krama* desa *pekraman* tunduk pada *awig-awig* yang sama meski secara keadministrasian memiliki status kependudukan pada desa dinas yang berbeda. Model ini lahir karena wilayah hukum desa *pekraman* memang sangat luas. Pada model keempat, yakni model satu desa dinas yang wilayah hukumnya meliputi sebagian wilayah hukum desa adat, sebagian wilayah hukum desa adat masuk menjadi bagian dari desa dinas lain. Model ini muncul mengingat wilayah geografis desa adat yang bersangkutan beririsan dengan penetapan batas desa dinas yang didesain oleh pemerintah pusat.

Variasi model hubungan antara desa dinas dan desa *pekraman* dapat dilihat lebih jelas dari perspektif yang lebih sempit, yakni dari sudut pandang kesatuan-kesatuan di bawah desa, baik di desa adat maupun desa dinas. Untuk desa adat, struktur ke bawah setelah desa adalah *banjar* adat atau *tempek*, yakni kesatuan dari beberapa kepala keluarga. Kemudian, untuk kelengkapan keorganisasian, desa adat membentuk *seka-seka* yang menghimpun kelompok usia tertentu (*teruna-teruni*) atau yang merupakan organisasi dengan urusan tertentu, seperti *seka gong* yang berhubungan dengan kesenian gamelan dan *subak* yang merupakan himpunan masyarakat khusus urusan pertanian dan pengelolaan air. Begitu pun dengan desa dinas, struktur keorganisasian sebagai penyanding desa adat ini dibuat serupa meski tidak sama. Di bawah desa, terdapat *dukuh* atau pedusunan. Sementara itu, alat kelengkapan dan urusan administrasi organisasi desa dinas didesain sama dengan desa-desa lain di Indonesia. Dari aspek dasar kewenangan dan jenis kewenangan, desa (dinas) tunduk sepenuhnya pada perundang-undangan Republik Indonesia, sedangkan desa *pekraman* memberlakukan *awig-awig* sebagai dasar hukum yang mengikat seluruh *krama*.

### **Kandungan Buku**

Pembahasan dalam buku *Perubahan Sosial Pedesaan di Bali* mengarah pada potret perkembangan kehidupan sosial kemasyarakatan di wilayah pedesaan. Penyajiannya dibagi menjadi sembilan bab. Bab 1 berbicara tentang latar belakang mengapa penelitian perubahan sosial pedesaan ini mengambil tempat Bali pada umumnya dan Desa Pakraman TMB (disingkat oleh Daddi sendiri) pada khususnya serta pokok-pokok penting dari sisi apa saja perubahan sosialnya diteliti. Pada Bab 2, Daddi menguraikan sejumlah konsep dan teori tentang perubahan sosial yang memengaruhinya dalam melakukan analisis terhadap temuan data atau fakta pada wilayah penelitian. Pada Bab 3, Daddi menulis ringkasan sejarah perkembangan desa-desa di

Bali sejak zaman kuno hingga saat ini ketika produk hukum terbaru tentang tata kelola desa, yakni UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah diundangkan.

Masih pada Bab 3, Daddi memaparkan tentang Bali *aga* (Bali *mula*/Bali asli) dan Bali *apanaga* (Bali baru) dalam pengertian sejarah terbentuknya kesatuan masyarakat hukum adat. Ukuran kuno dan baru ditetapkan oleh Daddi sendiri, yakni dengan menilik pada pengaruh keberadaan Kerajaan Majapahit. Pada Bali *aga* dinyatakan tegas bahwa pengaruh Majapahit sangat sedikit atau bahkan dapat dikatakan tidak ada. Sementara itu, Bali *apanaga* adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang telah terpengaruh dan menyesuaikan diri dengan pranata kehidupan Majapahit (hal. 18 dan 88–116). Desa yang dipotret sebagai wilayah penelitian untuk menyusun buku ini adalah desa adat yang termasuk dalam kategori telah terpengaruh pranata kehidupan Majapahit atau Bali *apanaga*.

Uraian tentang dinamika sosial dan politik di desa *pekraman* yang menjadi lokasi penelitian Daddi dimulai dari Bab 3 sampai Bab 5. Pada Bab 3, Daddi menguraikan proses pembentukan desa dinas pada masa kolonial Belanda hingga konteks saat ini dengan model “dualitas”—istilah yang digunakan penulis sejak halaman 19. Sementara itu, profil desa adat digambarkan lengkap pada Bab 4. Pada Bab 5, Daddi menguraikan berbagai gejala sosial yang memiliki kaitan langsung dengan eksistensi *awig-awig*. Sebagai suatu tata nilai (atau tata hukum?), *awig-awig* dikupas secara khusus dengan melihat sejarah kelahiran, wujud (tradisi lisan), bentuk penyuratan, hingga lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman yang mendorong desa-desa *pekraman* melakukan penyuratan *awig-awig* desa. Daddi meletakkan *awig-awig* desa sebagai penyebab lahirnya gejala sosial sekaligus sumber perubahan sosial itu sendiri. Pembahasan pada Bab 5 mengantar pembaca untuk memasuki halaman tentang kondisi desa adat dan desa dinas pascareformasi. Perubahan yang berlangsung pada kedua desa ini begitu dinamis. Hegemoni desa dinas perlahan meredup seiring dengan menguatnya kembali pengaruh desa *pekraman*. Pengaruh kepemimpinan desa, baik pada *bekel* maupun *bendesa*, juga mengalami perubahan seiring dengan perkembangan situasi sosial politik di Indonesia.

Pada dua bab terakhir (Bab 8 dan Bab 9), Daddi menyusun sintesis yang mempertemukan antara refleksi teoretis dan kenyataan empiris. Refleksi penting yang disimpulkan: dualitas yang tampak pada tata kehidupan di perdesaan Bali ternyata berhubungan dengan cara pikir masyarakat Bali yang, menurut Daddi, memiliki kaitan erat dengan konsep yang diyakini masyarakat setempat yang dikenal dengan istilah “*rwabhineda*”, yakni konsep tentang ajaran dua sifat yang

berlawanan tapi tetap diterima sebagai satu kesatuan, misalnya sifat baik dan buruk, terang dan gelap, bahkan kadang termanifestasikan pula dalam penggunaan kain *saput poleng*, yakni warna hitam dan putih. Subjudul pertama pada Bab 8 ini menarik, yakni “Dualisme dan Dualitas”. Daddi menyediakan bagian ini untuk mendedah pengertian keduanya dan kaitannya dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan desa. Manifestasi konsep ini kadang muncul dalam nasihat orangtua kepada anak: “*rwabhinedane tampi*”, yang artinya kurang lebih: “terimalah dua (sifat) itu”. Pada bagian awal buku ini dipaparkan bahwa konsep dualitas justru merupakan konsep yang menolak atau berseberangan dengan konsep dualisme. Jika dualisme meyakini bahwa realitas dunia memiliki kategori ganda yang bertentangan satu sama lain (oposisi biner) dan bersifat hierarkis, dualitas justru memandang kategori ganda tersebut tidak mesti bertentangan dan tidak berstruktur hierarkis. Jadi, dualitas justru tidak mengakui kemutlakan logosentrisme, yang merupakan konsep dasar yang membentuk ajaran dualisme (hal. 296–98).

Daddi mendedah realitas berjalannya konsep dualitas dalam ajaran *rwabhineda* menurut beberapa elemen (hal. 295–335). Uniknya, semua serba dua, misalnya elemen struktur sosial adalah struktur objektif dan subjektif, elemen penyebab dan sumber perubahan adalah faktor eksogen dan endogen, elemen pendorong perubahan berasal dari struktur atau aktor, dan elemen arah perubahan bisa berpola siklikal atau linear (meski dikemukakan juga kemungkinan arah perubahan dialektis). Seluruhnya dikaitkan dengan konsep *rwabhineda* dan sikap dualitas berjalannya kehidupan pribadi dan kolektif, baik sebagai *krama* maupun *pemaksan*. Konsep *rwabhineda* dipandang sebagai habitus pada kehidupan masyarakat Desa Pakraman TBL.

Membaca uraian dari bab ke bab, pada Bab 8 ini pembaca seperti diajak untuk mengaitkan antara ajaran *rwabhineda* dan praktik ketatanegaraan dan keadatan rakyat Bali dalam bentuk hidup sebagai warga desa dinas dan desa *pekraman*. Namun, jika dikaitkan dengan keberadaan kedua desa tersebut dalam proses pembangunan, tidak ada penjelasan apakah realitas perubahan sosial saat ini—berupa dualitas desa (dinas dan adat)—merupakan wujud dualitas atau dualisme. *Rwabhineda*, ajaran Mpu Kuturan yang merupakan konsep harmonisasi atas perbedaan yang berujung pada konflik (hal. 317), ditegaskan sebagai konsep pemersatu yang semula satu kemudian terpecah-pecah. Sejarah lahirnya dua desa (adat dan dinas) pada masa kolonial (dan dilanjutkan oleh Orde Baru) juga semula satu (adat) kemudian dipecah menjadi dua (adat dan dinas) sebagai alat dominasi si pemecah itu sendiri. Jadi, mana yang dualitas dan mana yang dualisme?

## Daya Lenteng Adat Bali

Membaca buku ini seperti mendiskusikan kembali keberanian Bali dalam melawan atau mempertahankan diri dari politik penyeragaman dan intervensi kehidupan sosial politik perdesaan. Di antara sejumlah desa adat di Indonesia, Bali termasuk manifes menghadapi serbuan pengaruh yang bersifat nyata maupun laten. Pada aras politik dan ekonomi, birokrasi dan kewenangan desa dicampuri sedemikian rupa hingga mengingatkan pada politik *divide et impera*, karena *krama* desa atau *krama banjar* harus memandang dua kepemimpinan di desa: *bekel* dan *bendesa*. Pada aras hukum, muncul kewajiban-kewajiban penundukan diri pada norma hukum negara dan hukum adat. Pada aras sosial budaya, perubahan yang sistematis dan masif tampak sangat dipengaruhi oleh modernisasi dan sektor pariwisata yang menguasai kehidupan ekonomi Bali. Apa sesungguhnya kekuatan yang dimiliki masyarakat Bali dalam menghadapi segenap serbuan yang mengharu biru?

Kehidupan dengan dua model itu tidak membuat adat lenyap begitu saja. Bahkan, norma adat yang identik dengan hukum lisan tetua adat dinilai penuh kearifan yang fleksibel dan kontekstual, sehingga tidak menghilangkan ketangguhannya manakala muncul dorongan untuk menyuratkan isinya dan menjadi serupa undang-undang yang terkesan kaku atas nama kepastian hukum. Sumarta menggambarkan bahwa setiap desa *pekraman* memiliki wilayah (ruang, *wewengkon*) dan penghuni (*roang*) yang jelas. Setiap wilayah desa lantas dizonasi, dimandalakan, selayaknya tubuh manusia: kawasan hulu (*ulu, dulu*) atau utama mandala sebagai kepala, kawasan tengah (*madya*) sebagai badan, dan kawasan hilir (*teben*) sebagai kaki.<sup>2</sup> Ketiga zona ini merupakan satu kesatuan utuh. Kawasan hulu lazim dijadikan kawasan konservasi, yang disebut pula kawasan suci atau yang disucikan. Sebagai penanda kawasan, dibangunlah bangunan suci sebagai tempat pemujaan. Kawasan tengah dijadikan kawasan hunian, termasuk kegiatan ekonomi, yang ditandai dengan bangunan tempat tinggal dan fasilitas-fasilitas sosial bersama (*common property*), misalnya balai *banjar*, balai *subak* (khusus petani anggota *subak*), dan permandian bagi khalayak umum. Kawasan hilir diperuntukkan sebagai kawasan profan untuk kegiatan-kegiatan ekonomi, rekreasi, dan daur ulang (tempat pembuangan akhir), misalnya *teba* (tegalan di belakang pekarangan rumah) dan *setra* (kuburan sementara).

*Wewengkon* inilah yang menjadi arena penerapan kewenangan *bekel* dan *bendesa* serta seluruh *prajuru* (perangkat) desa. Pembagian ruang wilayah semacam ini terutama didasarkan pada orientasi arah timur-barat (*kangin-kauh*) sebagai wujud orientasi waktu yang merujuk

2. Komunikasi pribadi pada 2010.



pada arah terbit dan terbenam matahari. Orientasi kewaktuan ini dilengkapi lagi dengan orientasi keruangan gunung-lautan (*segara-gunung* atau *pasir-wukir*) sebagai orientasi arah *kaja-kelod* yang merujuk pada gunung (*kaja* = *ka adya* = ke gunung) dan laut (*ka lot* = ke laut), yang tidak selalu identik dengan utara-selatan menurut kompas. Dalam kaitan ini, gunung/kawasan tinggi identik dengan kepala/hulu, sedangkan laut sebagai kawasan rendah identik dengan kaki/hilir. Titik pertemuan orientasi waktu dan ruang tersebut dijadikan dan difungsikan sebagai titik pusat desa, umumnya adalah persimpangan utama (*margi agung*) berupa perempatan (*pempatan agung*) atau pertigaan (*pateluan*). Dari titik pusat desa inilah pengembangan penataan dimulai, dimekarkan, dan ke titik pusat ini pula akhirnya seluruh orientasi penataan ruang wilayah dikembalikan. Selain itu, desa-desa *pekraman* di Bali juga memiliki kawasan-kawasan khusus yang umumnya dilindungi dan dikeramatkan untuk tujuan konservasi demi kepentingan bersama, di antaranya hutan, sumber/mata air, dan pertemuan aliran-aliran sungai (*campuhan*).

Dengan orientasi ruang dan waktu tersebut, secara kultural basis kepentingan dan keperluan utama penataan ruang wilayah desa *pekraman* ditujukan untuk menjaga keseimbangan atau harmoni ketiga zona. Basis kepentingan inilah yang menjadi arena pengaturan kepentingan publik, yang juga menjadi bagian dari wewenang desa. Keberhasilan keduanya dalam menata harmoni akan melahirkan tatanan dasar yang dinamakan “*catur hita karana*” (empat sumber kebaikan): *parahyangan* (harmonis dalam tata keyakinan [agama]), *pawongan* (tata hubungan kemanusiaan), *palemahan* (tata ekologi lingkungan hidup), dan *kala* (tata waktu [*dauh, pawukon*]). Harmoni hubungan manusia dengan ruang alam itulah yang menjadi titik sentral penataan ruang dalam visi tradisi budaya Bali. Di titik ini, alam dimanusiakan sebagai wujud kesadaran dan ungkapan rasa terima kasih serta puji syukur manusia terhadap topangan alam. Buku ini lebih banyak mengekspos penerapan dan pengaruh ajaran tiga yang disebut “*tri hita karana*”. Atas alasan tertentu, Daddi menempatkan *kala* dalam khazanah tentang perubahan sosial dari waktu ke waktu itu sendiri.

*Hita karana*—dalam wujudnya yang tri maupun catur—kemudian diulas sedemikian rupa sebagai akar kebaikan yang memperteguh keberadaan desa adat dalam laju roda zaman yang berubah sejak masa kolonial hingga saat ini. Perubahan-perubahan yang terjadi disandingkan dengan keyakinan masyarakat Bali di berbagai lapisan, yang bernama “*catur dresta*”. Ajaran ini membuka kemungkinan atas perubahan dan kelenturan dalam menghadapi perubahan itu sendiri. *Catur dresta* adalah ajaran tentang tata krama pergaulan hidup

dalam empat pandangan utama. *Dresta* pertama adalah ajaran atau pandangan yang bersumber dari didikan zaman dahulu dan secara tradisi wajib diberlakukan sampai kapan pun. *Dresta* ini disebut “*purwa dresta*”. *Dresta* kedua adalah “*sastra destra*”, yakni pedoman tata aturan kehidupan yang didasarkan pada ajaran Hindu. *Destra* ketiga adalah “*loka dresta*”, yakni pandangan yang khas, unik, dan berbeda dari satu desa dengan desa lain, yang dimungkinkan hidup meski tidak sama dengan ajaran dari desa lain. *Destra* keempat adalah pandangan penegas bahwa desa tertentu memberlakukan pandangan hidup pada *krama* desa itu sendiri. *Dresta* terakhir ini disebut “*desa dresta*”.

Dengan konsep hidup berbasis ajaran *catur dresta*, masyarakat memiliki daya lenting (*resilience*) luar biasa dalam menghadapi perubahan. Sebagaimana diulas sebelumnya, sejak masa kolonial Belanda, secara kelembagaan di Bali memang berkembang dua model desa, yakni desa adat dan desa dinas. Desa *pekraman* dipimpin oleh *klian adat* (dengan berbagai sebutannya, seperti *bandesa*, *kubayan*, dan *panyarikan agung*) dengan sifat kolektif-kolegial, sedangkan desa dinas dipimpin oleh kepala desa atau lurah (untuk kelurahan). Desa *pekraman* umumnya memiliki substruktur lagi di bawahnya, yakni *banjar*. *Banjar* memiliki substruktur berupa *tempekan* atau *patus*.

Di sisi lain, saat ini rata-rata kebutuhan konsumsi dasar, seperti pangan dan energi maupun konsumsi sekunder dan tersier, justru kebanyakan datang dari luar wilayah desa bersangkutan, bahkan merupakan hasil industri pabrik dari luar Bali. Pertanyaannya, bagaimana kedaulatan desa dalam penataan ruang desa akan dapat bertahan di tengah ketergantungan konsumsi dan energi dasar, baik ketika berhadapan dengan kekuatan pemilik modal, pemilik jasa, pemilik barang, maupun pemilik kekuasaan politik? Apa yang akan dijadikan kekuatan pemersatu untuk memperkuat berbagai kepentingan yang bermunculan di tengah keberagaman pemahaman *krama* desa yang kian menonjol?

Ini penting dicarikan jawaban atau solusinya, di tengah gejala kegamangan (*kémeng*) para *prajuru* desa dalam menjalankan otoritas sebagai pengatur dan penegak aturan desa yang telah disepakati, bahkan telah diwarisi turun-temurun. Tingkat kepatuhan terhadap *awig-awig* yang telah diwarisi turun-temurun (*dresta*) maupun kepatuhan terhadap konsensus (*pararem*) baru yang disepakati dalam kelembagaan adat tampak masih kuat dan solid. Kepatuhan *krama* adat pada aturan adat (*awig-awig* maupun *pararem*) bahkan tampak jauh lebih kuat bila dibandingkan dengan kepatuhan terhadap peraturan-peraturan kedinasan, meski penelitian dalam buku ini sebenarnya menunjukkan bahwa dualitas itulah yang menjadi

sokoguru kekuatan *krama* desa. *Dresta* ketiga dan keempat tampak menjadi anugerah bagi *krama* desa, sebab jauh sebelum perubahan itu terjadi, para *winasis* telah membuka ruang adanya perbedaan demi kebaikan itu sendiri. *Awig-awig* yang berbasis tutur dan ingatan tetua adat dan pemuka agama masih diperkenankan untuk disuratkan, meski berpotensi kaku dan tidak lagi arif berbasis kebijaksanaan para pemuka adat dan agama. Kelahiran Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 *juncto* Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman tidak menjadikan kekuatan desa adat memudar, meski salah satu ketentuan dalam peraturan daerah tersebut memerintahkan agar kearifan, kebijakan, dan norma adat yang semula berbasis kebijaksanaan dan berbentuk tutur disuratkan dengan mekanisme penyuratan *awig-awig* desa dan disahkan oleh *krama* desa melalui *paruman desa pekraman* (rapat warga).

Keberadaan desa *pekraman* di Bali tersebar di sembilan kabupaten dan 53 kecamatan, meliputi *wengkon* masing-masing di Pulau Bali yang luasnya kira-kira 5.632,66 kilometer persegi atau sama dengan 0,29 persen dari luas wilayah Indonesia. Penataan kependudukan terdiri atas *krama adat* (anggota/penduduk asli), *krama tamiu* (pendatang sesama orang Bali-Hindu yang menetap di suatu tempat di luar desa adat asal), dan *tamiu* (pendatang non-Bali-Hindu yang tidak menetap). Setiap kategori *krama* memiliki kewajiban (*swadharna*) dan hak (*swadikara*) terhadap desa asal dan desa tempat tinggalnya kini. Prosedur keluar-masuk *wewengkon* setiap desa juga diatur. Ada standar prosedur baru dalam kaitan pemindahtanganan hak atas tanah dan pengalihfungsian lahan yang berada di wilayah *banjar* adat dan *wewenang prajuru* di hadapan *paruman*, termasuk hal-hal yang terlepas dari kedudukan *awig-awig* di hadapan ketaatan masyarakat. Misalnya, prioritas pemindahtanganan hak atas tanah adalah kepada saudara kandung (*nyama tugelan*), lalu keluarga besar bersangkutan (*braya/pasidikaran*), warga sedesa (*sameton desa*), dan akhirnya kepada warga Bali di luar desa bersangkutan, sebelum kepada masyarakat umum secara terbuka. Inilah salah satu pranata yang membuat desa *pekraman* mampu bersanding saling menguatkan dengan desa dinas.

Kehadiran *awig-awig* dalam bentuk tertulis (penyuratan) memungkinkan perangkat desa dinas dan *prajuru* desa adat untuk mengatur hal-hal yang lebih tepat dan kontekstual, meski pada dasarnya *awig-awig* tertulis (versi penyuratan) hanya mengatur pokok-pokok terkait kehidupan desa *pekraman* sebagaimana sumber aslinya (nonteks). Namun, ajaran hidup *catur dresta* memungkinkan pengaturan lebih lanjut meski sebelumnya tidak diatur secara rinci dalam *awig-awig* setempat, yakni dalam bentuk *pararem*. Dalam nomenklatur perundang-undangan negara, *pararem* dapat dimaknai sebagai peraturan

pelaksanaan undang-undang.<sup>3</sup> Secara khusus, *pararem* dapat diartikan sebagai keputusan-keputusan *paruman* yang mempunyai kekuatan mengikat.<sup>4</sup> Pada tatanan kehidupan hukum masyarakat Bali, *pararem* dibagi menjadi tiga golongan (Nia 2014).

*Pertama*, *pararem penyacah awig*, yaitu keputusan-keputusan *paruman* yang merupakan peraturan pelaksanaan *awig-awig*. *Kedua*, *pararem pengele/pararem ngele/parerem lepas*, yaitu keputusan-keputusan *paruman* yang merupakan aturan hukum baru yang tidak memiliki landasan di dalam *awig-awig* tapi dibikin untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. *Ketiga*, *pararem penepas wicara*, yakni keputusan-keputusan *paruman* mengenai persoalan hukum (perkara) tertentu, baik berupa sengketa maupun pelanggaran hukum.

Kedudukan *pararem* sebagai salah satu penegak dan penguat keberadaan desa *pekraman* pada tata kehidupan yang “mendua” inilah yang tidak terekspos dalam buku ini. Hal itu mungkin terjadi karena, pada lokasi penelitian di Desa Pakraman TBL, berlaku cara pandang bahwa penggunaan *pararem* dan *awig-awig* tidak dibedakan dan *pararem* dipandang sebagai bagian tidak terpisahkan dari *awig-awig*. Namun, menurut saya, akan sangat menambah wawasan apabila argumen sosiopolitik dan sosiolegal dari contoh manuver *bendesa* untuk kepentingan masyarakat, yang tindakannya tidak diatur di dalam *awig-awig* tapi dianggap tidak menyalahi ketentuan, turut dipaparkan, misalnya terkait uraian pada halaman 280-an perihal keberadaan desa *pekraman* dalam menghadapi situasi politik supradesa.

Kedudukan *mesimakrama*<sup>5</sup> sebagai sebuah institusi adat—yang menjadi tren pada masa suksesi kepala daerah, anggota legislatif, dan pemilihan presiden, bahkan hingga dukungan politik desa adat pada kandidat pemilihan—adalah contoh bahwa *awig-awig* jelas tidak memperbolehkannya. Tetapi, jika tanpa peraturan pelaksanaan, tidak mustahil *bendesa* terjerumus pada pola “*le etat cesmoi*”, hukum adalah aku itu sendiri. Sebagaimana umumnya desa adat di daerah-daerah lain, pemimpin desa adalah sosok panutan karena diyakini memiliki pengetahuan di atas rata-rata pengetahuan masyarakat. Francis Bacon dalam *Meditationes Sacrae: De Hæresibus* (1597) menyindir si empu pengetahuan dengan kalimat “*ipsa scientia potestas est*”, pengetahuan itu sendiri adalah kekuasaan. Hal ini dicontohkan oleh Daddi melalui peristiwa politik (dan hukum) perihal lahir dan matinya elemen desa adat yang bernama “*pingajeng* desa”, yakni instrumen baru di desa adat yang dalam beberapa hal dinilai memiliki kedudukan melebihi *bendesa*. Bukankah ini hal baru? Elemen tersebut akhirnya dihapus oleh *bendesa* baru. Tetapi, pada saat elemen tersebut disahkan berdiri dan hidup dalam kurun tertentu, apa dasar legalitasnya? Pendek kata, kedudukan *awig-awig* sesungguhnya tidak terlepas dari *para-*

3. Dalam pengertian luas, *awig-awig* kadang meliputi pula *pararem*, meski penggunaan keduanya tidak dibedakan (Nia 2014).

4. Komunikasi pribadi dengan Sumarta pada 2010.

5. *Mesimakrama* adalah “pertemuan tidak resmi (informal) dalam rangka silaturahmi untuk menyampaikan suatu ‘keinginan tertentu’” (hal. 166), misalnya keinginan berupa dukungan politik.

*rem* sebagai peraturan pelaksanaan. Yang jelas, di buku ini tidak ada penjelasan apakah *awig-awig* satu kesatuan dengan *pararem* atau *awig-awig* dan *pararem* merupakan dua nomenklatur yang berbeda hierarki.

### Relevansi ke Depan

Dari buku ini dapat dilihat, meski sebagian kalangan di Indonesia tengah diliputi suasana mendua dalam menyambut lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 (selanjutnya disebut “UU Desa”), desa *pekraman* mampu bekerja dalam dualitasnya bersanding dengan desa dinas. Sementara desa adat di provinsi-provinsi lain belum menemukan kepastian atas rekognisi luar-dalam berdasarkan undang-undang tersebut, desa *pekraman* telah sejak lama merajut sendiri pengalaman sejak masa kolonial. Di Indonesia, pembentukan desa adat sebagai alat rekognisi pemerintah pusat memang belum berjalan lancar. Apalagi, UU Desa tidak mengamanatkan perlunya menyusun peraturan pemerintah tentang desa adat. Sebagaimana diatur pada Pasal 109, pengaturan lebih lanjut tentang desa adat, khususnya menyangkut “susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Propinsi”. Hal ini menggelikan sebab, jauh sebelum UU Desa lahir, justru Pemerintah Provinsi Bali pada 2001 dan 2003 telah membuat peraturan daerah yang mengatur kedudukan desa *pekraman*.

Agak menyimpang dari pembahasan isi buku, jika ditarik benang merah mengapa desa *pekraman* mampu hidup dalam dualitas, tampaknya menarik untuk mengaitkannya dengan pernyataan Zakaria (2015) bahwa lahirnya kembali desa adat sebagai suatu model rekognisi akan menghadapi tiga penghambat utama. *Pertama*, persoalan-persoalan yang menyangkut ada-tidaknya kebijakan turunan dan konsistensi kebijakan turunan yang dibutuhkan. *Kedua*, persoalan yang terkait dengan kemauan politik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. *Ketiga*, persoalan-persoalan yang terkait dengan ada-tidaknya kapasitas pemerintah, terutama di tingkat daerah dan komunitas yang bersangkutan. Tiga penghambat tersebut benar jika kita menengok pada pengalaman Bali. Dalam sudut pandang yang terbalik dari kesimpulan tentang ketiga penghambat tersebut, Bali justru mampu menghadirkan “kebijakan turunan” meski lahir terlebih dahulu ketimbang UU Desa, sekalipun kedudukannya dalam hierarki perundang-undangan jauh di bawah undang-undang. Kemauan politik Pemerintah Provinsi Bali juga tegas. Ini tidak dapat disangkal karena telah ada peraturan daerah provinsi yang mengatur tentang desa *pekraman*.

Selain itu, masyarakat Bali dan pemerintah daerah setidaknya terbukti memiliki kapasitas yang cukup dalam memelihara desa *pekraman* dan *banjar* adat sebagai entitas yang hidup. Ini ditopang dengan keberadaan majelis desa *pekraman* (baik pada level alit, madya, maupun utama) (hal. 302) sebagai elemen kelembagaan atau *structure of law* (tata laksana hukum) jika merujuk pada doktrin tiga elemen pembentukan hukum dalam perubahan sosial. *Culture of law* (budaya hukum) dan *content of law* (isi hukum) adalah dua elemen lain yang lahir sebagai anak kandung perubahan sosial itu sendiri.<sup>6</sup> Kini timbul asumsi di pikiran kita: barangkali ketiga hambatan di atas bisa diatasi dengan kekuatan perangkat desa adat dan pemerintah daerah untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan UU Desa, sehingga peraturan daerah provinsi bisa menjadi semacam *pararem penyacah awig* dengan UU Desa sebagai *awig*-nya.

Buku *Perubahan Sosial di Pedesaan Bali* mengusung perubahan sosial pada matra yang didesain penulis dalam beberapa kategori. *Pertama*, proses perubahan dalam tatanan nilai-nilai dan norma-norma yang dampaknya memengaruhi pikiran, sikap, dan tindakan masyarakat desa, baik sebagai pribadi maupun secara kolektif. *Kedua*, proses perubahan tata hubungan/relasi kelembagaan sosial politik di perdesaan. *Ketiga*, proses perubahan struktur dan kepemimpinan sosial politik di perdesaan. *Keempat*, proses pergeseran atau perubahan dari keseluruhan sistem sosial masyarakat perdesaan. Selaras dengan doktrin pembentukan elemen hukum di atas, keempat matra perubahan sosial ini menilik pada norma yang berlaku, kelembagaan pelaksana norma yang hidup, dan budaya masyarakat yang dipengaruhi oleh norma dan kelembagaan itu sendiri.

Lebih luas lagi, dipaparkan juga bagaimana kekuatan desa adat menghadapi perubahan zaman meski hidup dalam dua tata hukum; desa *pekraman* bersanding dengan desa dinas di lokus yang relatif sama. Buku ini meneliti lebih spesifik dengan menempatkan satu desa adat sebagai tempat penelitian, untuk menilai seberapa mampu dan kuat dualitas desa dinas dan desa adat menjadi penjaga tata kehidupan masyarakat. Pertanyaan lebih lanjut: jika dualitas itu mampu menjadi penjaga tata kehidupan masyarakat, lalu siapa yang menjaga duet itu tetap kuat? Kredo dalam hukum mengatakan: “*quis custodiet ipsos custodes*”, siapa yang akan menjaga para penjaga. Sekokoh apa pun, kedudukan desa *pekraman* dan desa dinas hanya berdiri di atas fondasi yang bernama peraturan daerah provinsi. Negara melalui UU Desa mengatur pengakuan atas desa adat, tetapi tidak menyiapkan tata laksana pengakuan dan pelaksanaan hak desa adat. Kebijakan politik mana yang dapat mempertahankan kekuatan keduanya untuk selamanya?

6. Tentang penerapan tiga elemen hukum ini dalam advokasi kebijakan publik, lihat Topatimasang (2007).

**Daftar Pustaka**

- MAS'OEED, M. 1994. "Korporatisme dan Birokrasi Desa." Dalam *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, ditulis oleh MOHTAR MAS'OEED. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- NIA. 2014. "Bentuk Awig-awig Desa Pakraman dalam Mengatur Krama Tamiu." 1 Januari. Diakses pada 20 Mei 2016. <http://apridithia.blogspot.co.id/2014/01/bentuk-awig-awig-desa-pakraman-dalam.html>.
- PARIMARTHA, I.G. 2003. "Memahami Desa Adat, Desa Dinas, dan Desa Pakraman: Suatu Tinjauan Historis Kritis." Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Udayana, Denpasar.
- TOPATIMASANG, R. 2007. "Advokasi Kebijakan Publik: Ke Arah Suatu Kerangka Kerja Terpadu." Dalam *Mengubah Kebijakan Publik*, disunting oleh ROEM TOPATIMASANG, MANSOUR FAKIH, dan TOTO RAHARDJO, 44-58. Yogyakarta: INSISTPress.
- WARREN, C. 2010. "Adat dalam Praktik dan Wacana Orang Bali: Memposisikan Prinsip Kewargaan dan Kesejahteraan Bersama ('Commonweal')." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh JAMIE S. DAVIDSON, DAVID HENLEY, dan SANDRA MONIAGA, 187-219. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- ZAKARIA, R.Y. 2015. "Desa Adat, Nomenklatur Strategis yang Terancam Mandul." Makalah pada program Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) kerjasama antara Pemerintah Australia dan Pemerintah Indonesia.

