

EKSISTENSI DESA ADAT DAN KELEMBAGAAN LOKAL: KASUS BALI

Oleh :

Agus Purbathin Hadi

Yayasan Agribisnis/Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA)

Kelembagaan Desa di Bali

Bentuk Desa di Bali terutama didasarkan atas kesatuan tempat. Disamping kesatuan wilayah maka sebuah desa merupakan pula suatu kesatuan keagamaan yang ditentukan oleh suatu kompleks pura desa yang disebut *Kahyangan Tiga*, ialah *Pura Puseh*, *Pura Bale Agung* dan *Pura Dalem*. Ada kalanya Pura Puseh dan Pura Bale Agung dijadikan satu dan disebut *Pura Desa* (Baliaga, 2000).

Dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979, di Bali dikenal adanya dua pengertian desa. Pertama, 'desa' dalam pengertian hukum nasional, sesuai dengan batasan yang tersirat dan tersurat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Desa dalam pengertian ini melaksanakan berbagai kegiatan administrasi pemerintahan atau kedinasan sehingga dikenal dengan istilah 'Desa Dinas' atau 'Desa Administratif'. Desa dalam pengertian yang kedua, yaitu desa adat atau Desa Pakraman, mengacu kepada kelompok tradisional dengan dasar ikatan adat istiadat dan terikat oleh adanya tiga pura utama (Kahyangan Tiga). Dasar pembentukan desa adat dan desa dinas memiliki persyaratan yang berbeda, sehingga wilayah dan jumlah penduduk pendukung sebuah desa dinas tidak selalu kongruen dengan desa adat.

Secara historis belum diketahui kapan dan bagaimana proses awal terbentuknya desa adat di Bali. Ada yang menduga bahwa desa adat telah ada di Bali sejak zaman neolitikum dalam zaman prasejarah. Desa adat mempunyai identitas unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakannya dengan kelompok sosial lain. Ciri pembeda tersebut antara lain adanya wilayah tertentu yang mempunyai batas-batas yang jelas, dimana sebagian besar warganya berdomisili di wilayah tersebut dan adanya bangunan suci milik desa adat berupa kahyangan tiga atau kahyangan desa (Dharmayuda, 2001).

Eksistensi Desa adat di Bali diakui oleh pasal 18 UUD 1945 dan dikukuhkan oleh Peraturan Daerah Propinsi Bali No. 6 Tahun 1986, yang mengatur tentang kedudukan, fungsi dan peranan Desa adat sebagai kesatuan masyarakat Hukum Adat di Propinsi Daerah Bali. Kelembagaan Desa adat bersifat permanen dilandasi oleh Tri Hita Karana. Pengertian Desa adat mencakup dua hal, yaitu : (1) Desa adatnya sendiri sebagai suatu wadah, dan (2) adat istiadatnya sebagai isi dari wadah tersebut. Desa adat merupakan suatu lembaga tradisional yang mewadahi kegiatan sosial, budaya dan keagamaan masyarakat umat Hindu di Bali. Desa adat dilandasi oleh Tri Hita Karana, yaitu : (1) *Parahyangan* (mewujudkan hubungan manusia dengan pencipta-Nya yaitu *Hyang Widhi Wasa*), (2) *Pelemahan* (mewujudkan hubungan manusia dengan alam lingkungan tempat tinggalnya), dan (3) *Pawongan* (mewujudkan hubungan antara sesama manusia, sebagai makhluk ciptaan-Nya) (Dharmayuda, 2001).

Marginalisasi Desa : Dualisme Desa adat dan Desa Dinas

Marginalisasi desa adat di Bali dimulai masuknya kekuasaan pemerintah Hindia Belanda ke Bali Selatan (1906-1908) menggantikan posisi kerajaan atas desa-desa di Bali. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Bali, pemerintahan kolonial Belanda menerapkan dua sistem pemerintahan; sistem pemerintahan langsung di bawah Belanda dan sistem pemerintahan sendiri oleh raja-raja yang disebut dengan daerah swapraja. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Belanda memanfaatkan *Perbekel* sebagai wakilnya untuk mengawasi keadaan di desa. Dengan *Perbekel* yang diangkat sendiri, Belanda membangun suatu lembaga administrasi di tingkat desa dengan membentuk desa baru bentukan pemerintah kolonial. Dengan desa yang baru diharapkan didalamnya akan terdapat 200 orang penduduk desa yang siap menjalankan tugas-tugas rodi (Desaadat, 2003). Dengan demikian muncul dualisme desa yaitu desa adat dan desa dinas. Urusan agama dan adat dipegang oleh desa adat, sedangkan urusan administrasi pemerintahan dilakukan oleh desa dinas. Fungsi desa dinas adalah dalam lapangan pemerintahan umum, kecuali adat dan agama, sedangkan pengairan/ pertanian dikelola oleh Subak. Dengan demikian desa dinas dapat juga dianggap sebagai desa administratif dalam arti tertentu, karena tugasnya sekedar melaksanakan urusan administrasi pemerintahan.

Kerangka paradigmatik pengaturan politik oleh negara kolonial Belanda dilanjutkan oleh UU No. 5 Tahun 1979 yang dapat dilihat dari dua tataran. Pertama, penerusan politik dualisme desa dimana pengaturan politik yang dibangun negara memungkinkan tetap terjadinya dualisme pengertian desa di Bali yakni desa dinas (*Keperbekelan*) dan desa adat (*Desa Pakraman*). Desa dinas dijadikan desa yang menjadi perangkat pemerintahan terendah dan langsung di bawah camat. Sedangkan desa pakraman tetap mendapatkan pengakuan lewat pasal 18 UUD 45.

Desa adat Pasca UU No. 22 Tahun 1999

Bergulirnya era otonomi daerah, menimbulkan pergeseran paradigma dalam melihat desa adat. Pergeseran itu terlihat dari beberapa kasus :

- 1) Dikeluarkannya Perda tentang Desa Pekraman tahun 2001 yang terkesan lebih aspiratif, memperkuat dan menghargai eksistensi desa adat di Bali, sebagai pengganti Perda No. 6/1986 yang sebelumnya mengatur tentang Desa adat;
- 2) Adanya sejumlah konsensi ekonomi yang diberikan pemerintah Propinsi dan Kabupaten kepada desa adat, seperti Pemerintah Propinsi Bali memberikan sepeda motor pada Bendesa Adat, dan Pemerintah Kabupaten Tabanan mengikutsertakan Desa Adat Beraban dalam mengelola obyek wisata Tanah Lot, dan memberi 35 % keuntungan pada Desa Adat Beraban;
- 3) Desa adat diikutsertakan dalam proses pengambilan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari di tingkat desa, misalnya ijin investasi harus mendapatkan persetujuan desa adat, dan setiap pendatang harus mendapatkan rekomendasi dari desa dinas dan desa adat.

Namun demikian, ada beberapa masalah mendasar yang dihadapi oleh desa adat di Bali, seperti masalah otonomi desa adat dan demokratisasi adat. Berkaitan dengan otonomi desa adat, permasalahan yang dihadapi adalah : (1) Dualisme pemerintah desa, (2) Belum jelasnya tata hubungan Kabupaten-Desa Adat, (3) Dualisme hukum dengan adanya pengakuan desa adat sebagai entitas hukum, (4) Munculnya konflik antar desa adapt menyangkut batas wilayah dan soal tanah-tanah adapt, dimana intervensi pemerintah yang tidak tepat menimbulkan eskalasi konflik, (4) Penyeragaman *awig-awig*

(hukum dan atau peraturan adat) yang difasilitasi oleh pemerintah dengan format yang baku dan seragam membuat format desa di Bali menjadi homogen, dan (5) Penggunaan *pecalang* (Satuan petugas keamanan swakarsa adat) untuk kepentingan ekonomi dan politik, seperti menjadi penjual jasa keamanan maupun untuk kepentingan politik (Satgas Partai).

Memperhatikan permasalahan yang dihadapi Desa adat seperti diungkapkan di atas, maka beberapa hal yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan dan memberdayakan Desa Adat. Penguatan otonomi Desa adat melalui : (a) Rekonseptualisasi hubungan desa adat dan desa dinas, (b) Rekonseptualisasi hubungan desa adat dengan Kabupaten, (c) Pengakuan Hukum dan Pengadilan Adat, (d) Mekanisme penyelesaian konflik antar desa adat melalui pembentuk lembaga supra desa adat, (e) Politik kebudayaan yang menghargai keunikan setiap desa adat (*desa mawa cara*) tetapi ada beberapa yang diatur sama untuk menjamin kepastian seperti masalah pendatang, dan (f) Reformulasi dan rekonseptualisasi Pecalang.

Pemberdayaan Desa adat melalui : (a) Peningkatan kapasitas kelembagaan desa adat, (b) Demokratisasi desa adat, (c) Semangat pluralisme di desa adat yang tercermin di awig-awig, (d) Penerapan *good governance* di desa adat, dan (e) Mekanisme penyelesaian konflik yang humanis

Subak : Kelembagaan Petani Pemakai Air di Bali

Subak merupakan salah satu kelembagaan tradisional yang telah terbukti efektivitasnya dalam menyangga pembangunan pertanian dan perdesaan di Bali. Karena keunikan dan berbagai karakteristik lainnya, Subak telah terkenal ke berbagai penjuru dunia khususnya di kalangan pakar pembangunan pertanian dan perdesaan, maupun ahli-ahli ilmu sosial (Sosiolog dan Antropolog), serta pemerhati masalah teknis keirigasian.

Mengenai sejarah Subak di Bali, hasil kajian Purwita (1997) mulai dari sejarah manusia Bali sampai dengan adanya bukti-bukti tertulis menyimpulkan bahwa secara faktual Subak telah ada di Bali pada tahun 1071 Masehi. Sebagaimana halnya dengan organisasi tradisional yang tumbuh di Bali, Subak juga berdasar atas filosofi *Tri Hita Karana*, yang mengupayakan keharmonisan hubungan antara manusia, Tuhan, dan alam semesta.

Pengertian Subak dapat dilihat segi fisik dan segi sosial. Secara fisik, subak adalah hamparan persawahan dengan segenap fasilitas irigasinya, sedangkan secara sosial Subak adalah organisasi petani pemakai air yang otonom. Ciri dasar Subak adalah (Pitana, 1997) : (1) Subak merupakan organisasi petani yang mengelola air irigasi untuk anggota-anggotanya. Sebagai organisasi, Subak memiliki pengurus dan aturan-aturan keorganisasian (*Awig-awig*) baik tertulis maupun tidak tertulis; (2) Subak mempunyai suatu sumber air bersama, dapat berupa bendung di sungai, mata air, air tanah, ataupun saluran utama suatu sistem irigasi; (3) Subak mempunyai suatu areal persawahan; (4) Subak mempunyai otonomi, baik internal maupun eksternal; dan (5) Subak mempunyai satu atau lebih Pura Bedugul (atau pura yang berhubungan dengan kesuburan, untuk memuja Dewi Sri, manifestasi Tuhan sebagai Dewi Kesuburan).

Subak adalah organisasi petani yang bergerak dalam usaha pengaturan air irigasi untuk lahan basah (sawah). Karena faktor pengikat utamanya adalah air irigasi, maka anggota suatu Subak adalah petani pemilik/penggarap sawah yang dilayani oleh suatu jaringan atau sub-jaringan irigasi tertentu, tidak memandang dari desa mana anggota tersebut berasal, dengan kata lain pendekatan Subak adalah pendekatan jaringan irigasi (*canal based*) dan bukan desa (*village based*).

Anggota suatu Subak dapat berasal dari berbagai desa, dan seorang petani dapat menjadi anggota pada beberapa Subak. Secara umum anggota Subak (*Krama Subak*) dapat dibedakan atas tiga kelompok, yaitu anggota aktif (*Krama Pengayah*), anggota pasif (*Krama Pengampel*) dan anggota khusus (*Krama Leluputan*) yang dibebaskan dari kewajiban Subak karena memangku jabatan tertentu.

Sebagai suatu organisasi, Subak mempunyai unsur pimpinan yang disebut dengan *Prajuru*. Pada Subak yang kecil, struktur organisasinya sangat sederhana, hanya terdiri dari seorang ketua Subak yang disebut *Kelihan Subak* atau *Pekaseh*, dan anggota Subak. Sedangkan pada Subak-subak yang lebih besar, prajuru subak umumnya terdiri atas : *Pekaseh* (Ketua Subak), *Petajuh* (Wakil Pekaseh), *Penyarikan* (Sekretaris), *Petengan* atau *Juru Raksa* (Bendahara), *Juru arah* atau *Kasinoman* (Pembawa informasi), dan *Saya* (Pembantu khusus). Prajuru Subak umumnya dipilih oleh anggota Subak dalam suatu rapat pemilihan, untuk masa jabatan tertentu (biasanya 5 tahun). Untuk *Juru arah* biasanya dijabat bergilir oleh anggota Subak dengan pergantian setiap bulan (35 hari)

atau enam bulan (210 hari), sedangkan *Saya* dipilih berdasarkan upacara keagamaan Subak.

Subak-subak yang besar biasanya dibagi atas sub-sub yang disebut dengan *Tempek* yang dipimpin seorang *Kelihan Tempek*. Untuk tujuan-tujuan tertentu, misalnya koordinasi dalam distribusi air dan atau upacara pada suatu pura, beberapa Subak dalam suatu wilayah bergabung dalam suatu koordinasi yang disebut *Subak Gede*. Subak anggota dari suatu Subak Gede umumnya berada dalam satu daerah irigasi, meskipun ada juga Subak Gede yang Subak anggotanya memiliki sistem irigasi sendiri-sendiri.

Fungsi dan tugas yang dilakukan Subak dapat berupa fungsi dan tugas internal dan eksternal. Secara internal, tugas utama yang harus dilaksanakan Subak adalah (Pitana, 1997) : (1) Pencarian dan distribusi air irigasi, (2) Operasi dan pemeliharaan fasilitas irigasi, (3) Mobilisasi sumberdaya, (4) Penanganan persengketaan, dan (5) Kegiatan upacara/ritual. Sedangkan secara eksternal, Subak merupakan lembaga agen pembangunan pertanian dan perdesaan yang telah terbukti memegang peranan penting dalam melaksanakan program-program pembangunan seperti program Bimas, Insus, Supra Insus, pengembangan KUD, dan sebagainya.

Apabila selama ini Subak diasosiasikan dengan agama Hindu, hasil penelitian Sudana (1991) di Subak Tegallingah Kabupaten Buleleng, menemukan bahwa petani yang tidak beragama Hindu (dalam hal ini beragama Islam) dapat menjadi anggota Subak dan terjadi afinitas (daya gabung) antara petani yang berbeda agama dalam organisasi Subak. Afinitas antar nilai-nilai agama terjadi pada nilai-nilai yang mengatur hubungan antar manusia (petani dengan petani), sedangkan untuk nilai-nilai yang mengatur hubungan manusia dengan alam gaib (Tuhan Yang Maha Esa) tidak terjadi afinitas. Afinitas tersebut menumbuhkan suatu perasaan *in group* antar anggota yang berbeda agama, sedangkan terhadap perbedaan keyakinan terjadi saling menyesuaikan (*accomodation*) dalam bentuk toleransi antar agama.

Pelajaran dari Bali

Dari kajian kelembagaan desa dan masyarakat Bali di atas, dapat ditarik beberapa pelajaran, yaitu :

- 1) Masyarakat Bali sangat kuat memelihara dan menjalankan adat-istiadat yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu, dan hal ini merupakan salah satu modal sosial yang kuat untuk membangun desa secara berkelanjutan.
- 2) Kelembagaan Desa Adat mampu bertahan dari intervensi yang dilakukan pemerintah dengan melakukan kompromi dan penyesuaian, meskipun ada dualisme antara Desa Adat dan Desa Dinas. Namun dari segi keterikatan masyarakatnya, Desa Adat lebih memiliki keterikatan emosional dengan warganya dibandingkan dengan Desa Dinas yang hanya menjalankan fungsi administratif.
- 3) Kelembagaan petani pemakai air “Subak” juga mampu bertahan dari arus “penyeragaman” , dan tetap eksis dalam melaksanakan fungsi pencarian dan distribusi air irigasi, operasi dan pemeliharaan fasilitas irigasi, mobilisasi sumberdaya, penanganan persengketaan, dan kegiatan upacara/ritual. Sedangkan secara eksternal, Subak merupakan lembaga agen pembangunan pertanian dan perdesaan yang telah terbukti memegang peranan penting dalam melaksanakan program-program pembangunan pertanian dan perdesaan.

PUSTAKA :

Baliaga, 2000. Bentuk Desa di Bali. <http://www.baliaga.com>.

Dharmayuda, I.M.S., 2001. Desa Adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Bali. Denpasar: Upada Sastra.