

Kedudukan Dan Kewenangan Desa Adat Dan Desa Dinas di Bali Pasca Pemberlakuan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Dalam Perspektif Administratif

Piers Andreas Noak¹

Abstract

This study discusses the mapping position and authority between the village post office and village customs enforcement of Law No. 6 of 2014 on the village in the province of Bali reviewed from an administrative perspective. The village in Bali has different characteristics with other villages in Indonesia. Still strengthening the role of indigenous villages in addition to the village office in Bali, despite of different roles and functions, the reality is poised to give the dynamics of the implementation of this law. The pros and cons end up neglecting other essences that are also addressed even more important than regulation Act No. 6 of 2014 on the village, especially the potential support and resistance of the administrative side, especially related agencies and authorities between rural indigenous villages in Bali. This study uses qualitative descriptive method through interviews with informants using purposive sampling and snowball technique in the villages in selected districts in the province of Bali. Results of analysis of variance dimensional mapping of barriers and regulatory support of this village will produce output in the form of the writing of the results in international journals and contribute recommendations on the formulation of public policies related to the design of local regulations on village services and indigenous villages in the province of Bali.

Keywords: Village Office, Village People, Law No. 6 In 2014, Bali, Administrative

1. Pendahuluan

Diberlakukannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa semenjak 15 Januari 2014 menyertakan ragam dinamika tersendiri. Meski sudah disertai perangkat regulasi pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, namun implementasi atas UU ini masih diperdebatkan banyak pihak. Kondisi yang diperdebatkan memang seputar dua obyek material pada UU ini, yaitu Desa Orde Baru (atau diistilahkan desa dinas) dan Desa Adat. Desa Orde Baru adalah desa bentukan Soeharto melalui UU No. 5 Tahun 1979 dan dilanjutkan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Sedangkan desa dinas merupakan desa asli yang pada saat jaman penjajahan kolonial Belanda disebut sebagai *volksgemeenschappen* atau kesatuan masyarakat hukum adat pribumi (Nurcholis, 2014). Atas obyek material ini, Bali tentunya memiliki karakteristik berbeda tentang makna desa dengan desa lain di Indonesia². Karakteristik ini ditandai dengan masih kuatnya peran desa adat disamping desa dinas lebih banyak menyertakan saling silang pendapat atas Undang-Undang ini, seperti mengenai status kewilayahan dan batasan kewenangan dengan disandarkan pada landasan sosio historis. Polemik akhirnya membelah dua pendapat di kalangan warga Bali antara pilihan mendaftar desa dinas atau desa adat sesuai dengan ketentuan dalam regulasi desa ini (Metro Bali, 15 Januari 2015).

Hanya saja saling silang pendapat ini selain membawa akibat multitafsir atas pasal yang ada, juga mengabaikan esensi lain yang juga justru lebih penting disikapi dari regulasi ini, khususnya potensi dukungan dan hambatan UU Nomor 16 Tahun 2004 dari sisi kewenangan dan kedudukan desa dinas dan desa dinas secara administratif. Hal ini misalnya terkait pasal 72 mengenai besaran alokasi desa sebesar 10% yang didesentralisasikan Pemerintah Pusat sebesar 1 miliar rupiah ke masing-masing desa atau pasal 66 tentang masa jabatan kepala desa, perangkat desa serta kesejahteraannya (Rosdiana, 2014).

Di Bali sendiri, implementasi atas pasal ini perlu mendapatkan perhatian khusus. Karakteristik desa adat dan desa dinas meski berbeda fungsi dan kewenangan, namun kinerja administratif seringkali tumpang tindih, terutama pada kendali tugas dekonsentrasi. Seperti bantuan hibah pengelolaan urusan pertanian dan pengairan dari pemerintah provinsi kepada kelompok subak desa adat tertentu, perbekel desa dinas setempat mengeluh karena merasa harus dibebani membuat laporan pertanggungjawaban tanpa tahu peruntukan anggaran secara riil. Begitu

¹ Piers Andreas Noak, Direktur CEPP dan Ketua Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana.

² Menurut PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 1 Ayat 5 bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang dimaksud dengan desa menurut Sutardjo Kartohadikusuma mengemukakan sebagai berikut : Desa adalah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat pemerintahan sendiri.

sebaliknya, di saat pemerintah pusat merencanakan mengalokasikan dana desa sebesar 1 miliar rupiah para bendesa desa adat maupun perbekel desa dinas sama-sama menyimpan kekawatiran akan bentuk pelaporan pertanggungjawabannya dengan harapan tidak terseret pada kasus tindak pidana korupsi.

Berdasarkan atas kondisi tersebut tentunya resistensi atas mal-administrasi (kesalahan praktek administrasi) diantara kedua belah pihak berpeluang besar terjadi, terlebih apabila tidak didampingi dengan kajian akademik berupa penelitian pemetaan dukungan dan hambatan implementasi UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Provinsi Bali dari segi administrasi negara. Pemetaan ini diharapkan tidak sekedar mencari kegagalan namun juga mengetahui dukungan atas keberhasilan implementasi regulasi ini sehingga dapat diketahui potensi-potensi di desa yang mempengaruhi sekaligus dipengaruhi. Kajian akademik atas UU ini khusus di Bali masih belum ada dan diharapkan penelitian ini akan mengawali kajian pemetaan dari sisi administrasi negara. Sekaligus memperoleh bentuk desain rekayasa sosial terkait implementasi kebijakan UU No. 6 Tahun 2014 yang perlu disampaikan ke Pemerintah Provinsi Bali dan MUDP sebagai salah satu bahan pertimbangan masukan pembuatan Peraturan Daerah terkait Desa yang hingga kini masih dalam taraf pembahasan.

Desa di Bali memiliki karakteristik berbeda dengan desa lain di Indonesia. Masih menguatnya peran desa adat disamping desa dinas di Bali, meski berbeda peran dan fungsi, namun pada realitasnya masih turut memberikan warna dinamika atas implementasi undang-undang ini, termasuk kecenderungan terjadinya multitafsir atas pasal-pasal yang ada. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditetapkan dan diimplementasikan beserta peraturan pemerintah pendukungnya, pro kontra atas regulasi ini mulai bermunculan. Hanya saja munculnya regulasi ini tidak serta merta membuat pemerintah desa paham akan tugas dan kedudukan dalam pemerintahan yang baru sebagaimana amanat UU Nomor 6 Tahun 2014. Banyak persoalan muncul berkaitan dengan tata cara yang harus dipahami dan harus diikuti oleh Kepala Desa dalam memimpin desa³. Bahkan pada konteks ini pula, prosedur-prosedur ketatakelolaan desa banyak yang harus dipahami secara detail dan membutuhkan waktu yang tidak pendek.

Penelitian ini sekaligus memiliki keutamaan mengingat Bali memiliki karakteristik berbeda dari desa lain di Indonesia dimana disamping berjalannya pemerintahan desa dinas, berjalan pula otoritas desa adat setempat. Meskipun memiliki perbedaan fungsi dan kewenangan namun pada realitasnya kedua kelembagaan lokal ini seringkali memiliki perbedaan persepsi atas pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Misalnya pendaftaran desa adat dan desa dinas ke Pemerintah Pusat, namun hal ini dikhawatirkan akan menghilangkan otonomi desa adat sendiri, seperti wacana pemilihan bendesa adat dan isu-isu lain yang mengkhawatirkan akan terdapatnya intervensi Pemerintah Pusat dalam pendaftaran desa adat. Berangkat atas kondisi inilah dibutuhkan kajian mendalam atas faktor dukungan dan hambatan regulasi ini pada kewenangan dan kedudukan desa adat dan desa dinas di Bali tentunya dalam koridor administratif.

Penelitian ini akan memberikan masukan pada Pemerintahan Daerah Provinsi Bali menyangkut pengaturan tata kelola pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa. Luaran penelitian selain berupa pemuatan di jurnal CEPP, Jurnal ADIPI yang akan dilaporkan ke DPR RI, sekaligus memperoleh bentuk desain rekayasa sosial terkait implementasi kebijakan UU No. 6 Tahun 2014 yang perlu disampaikan ke Pemerintah Provinsi Bali dan MUDP sebagai salah satu bahan pertimbangan masukan pembuatan Peraturan Daerah terkait Desa yang hingga kini masih dalam taraf pembahasan.

Berdasarkan permasalahan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan kewenangan pengelolaan ketentuan ketentuan desa dinas dan desa adat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dari perspektif administratif. Dengan mendasari pada tujuan tujuan pemetaan dukungan dan hambatan atas implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 khususnya di Bali. Hasil pemetaan ini selanjutnya digunakan sebagai bahan desain rekayasa sosial berupa rekomendasi yang dipublikasi di serta juga diserahkan pada stakeholder yang terkait dengan regulasi ini, seperti di Pemerintah Provinsi Bali.

2. Kajian Pustaka

Kajian penelitian mengenai potensi dukungan dan hambatan UU Nomor 6 Tahun 2014 dari sisi administratif khususnya di Bali masih belum ada. Baik penelitian ilmiah maupun tulisan ilmiah populer masih belum terdapat publikasinya sama sekali. Padahal Bali membutuhkan kajian atas implementasi regulasi ini terutama dari segi administratif mengingat Bali memiliki karakteristik berbeda dari desa-desa yang ada di luar Bali. Kajian

³Masyarakat pedesaan ditandai dengan pemilikan ikatan perasaan batin yang kuat sesama warga desa, yaitu perasaan setiap warga/anggota masyarakat yang amat kuat yang hakikatnya, bahwa seseorang merasa merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat di mana ia hidup dicintainya serta mempunyai perasaan bersedia untuk berkorban setiap waktu demi masyarakatnya atau anggota-anggota masyarakat, karena beranggapan sama-sama sebagai anggota masyarakat yang saling mencintai saling menghormati, mempunyai hak tanggung jawab yang sama terhadap keselamatan dan kebahagiaan bersama di dalam masyarakat.

yang selama ini ada hanya sebatas implementasi atas UU Nomor 6 Tahun 2014 yang ada di luar provinsi Bali. Catatan atas implementasi regulasi ini pun hanya sebatas kajian atas kegagalan atas tinjauan dari aspek hukum tanpa disertai potensi dukungan keberhasilan atas undang-undang ini.

Kajian Nurcholish (2014) dalam artikel ilmiah berjudul Catatan Kritis terhadap Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014, misalnya menyoroti UU tentang desa ini dari konteks latar historis legal formal pembentukan UU ini. Pada paparannya, Nurcholish lebih banyak mengkaji naskah Undang-Undang secara content analysis berdasarkan teori hukum adat. Kesimpulan yang dituliskan bahwa pengaturan terhadap desa yang ada selama ini dinilai melenceng dan misleading dari norma pasal 18 B ayat 2 UUD 1945, sehingga perlu perhatian khusus dari perangkat pelaksana UU ini untuk senantiasa memperhatikan eksistensi adat dalam desa-desa yang ada di Indonesia. Pada konteks kajian Nurcholis ini tidak disebutkan sama sekali mengenai problematika aspek-aspek administratif dalam UU No. 6 Tahun 2014 dengan Otonomi Desa⁴.

Penelitian lain dilakukan pula oleh Aswandi (2014) dalam judul Kedudukan Peraturan Desa ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penelitian ini lebih melihat aspek yuridis dari Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 khususnya dalam pembentukan peraturan desa. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, penelitian ini menegaskan bahwa Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dinilai lebih longgar dalam melakukan desentralisasi kekuasaan terhadap desa. Undang-undang tersebut kembali menghidupkan peran BPD sebagai parlemen desa untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan desa terutama dalam membentuk peraturan desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan porsi terhadap peraturan desa lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan pada saat masih berlakunya PP nomor 72 Tahun 2005. Penelitian ini juga merupakan kajian yang mengkaji aspek hukum dan tidak menyertakan sama sekali kajian administratif atas implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Penelitian lain juga dilakukan oleh Astuti (2014). Penelitian yang dimuat pada Jurnal Ilmiah PPKn IKIP Veteran Semarang ini mengambil judul Persepsi Masyarakat terhadap Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Desa Bumiayu Pati. Jenis penelitian kualitatif ini mendeskripsikan bahwa secara garis besar persepsi masyarakat Desa Bumiayu terhadap regulasi ini sudah baik. Hal ini dibuktikan dengan adanya persetujuan atau kesepakatan program pembangunan desa antara kepala desa dengan warga desa yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Penelitian ini mengambil penyimpulan yang terlampaui normatif dan tidak mengkaji sama sekali urgensi pasal-pasal yang ada pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, terlebih kajian administrasi.

Dengan adanya beberapa pustaka ilmiah diatas, tentunya kajian implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ditinjau dari segi administrasi negara, terlebih di Provinsi Bali masih belum ada. Penelitian ini diharapkan akan memulai kajian implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ditinjau dari segi administrasi negara, khususnya di Provinsi Bali. Hambatan dalam pemaknaan harafiah merupakan situasi atau kondisi yang menyebabkan tidak lancar atau terdapat rintangan. Pada penelitian ini hambatan lebih merujuk pada potensi pelanggaran atas pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pada saat regulasi diimplementasikan senantiasa terdapat ruang penyimpangan atau pelanggaran di masyarakat. Sedangkan dukungan secara harafiah merupakan kondisi yang memperlancar atau mendorong sesuatu sehingga dapat mencapai tujuan. Pengertian dukungan pada penelitian ini adalah hal-hal terkait sumber daya atau faktor lain yang menyebabkan kepatuhan dan kesadaran atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Kajian administratif atau administrasi menurut pengertian Fayol adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, komando, koordinasi dan pengawasan. Sedangkan Sutisna (1989:19) mengartikan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses dengan mana sumber-sumber manusia dan materil yang cocok dibuat tersedia dan efektif bagi pencapaian maksud-maksud organisasi secara efisien. Pada konteks yang lebih spesifik, Nurcholis (2013) menekankan bahwa dari sisi administratif, sebuah regulasi tentang desa dapat ditinjau dari beberapa hal antara lain : Kewenangan Desa, termasuk dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di atasnya (Pemerintah Kabupaten maupun Pemerintah Provinsi)⁵. Keuangan Pemerintah Desa, yang meliputi sumber

⁴ Otonomi Desa menempatkan Desa menjadi ujung tombak perjalanan panjang untuk menyejahterakan masyarakat. Kemajuan yang diraih lebih tampak dibandingkan dengan era sebelum UU No 22/1999, yang kemudian disempurnakan dengan UU No 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemampuan membangun dan memberikan pelayanan oleh pemkab/ pemkot meningkat tajam. Meskipun demikian, belum seluruhnya mampu mendorong tumbuh-kembangnya kemajuan serta pemberdayaan masyarakat.

⁵ Salah satu tugas Pemerintah Pusat dan Provinsi adalah memberikan standarisasi dan arahan. Khusus aspek finansial, arahan tersebut sangat tidak memadai. Bahkan dalam UU No 22/ 1999 maupun UU 32/2004 belum

keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa beserta peruntukannya; Kebijakan Desa yang meliputi peraturan desa dan keputusan kepala desa; Pelayanan dan Administrasi Ketatausahaan Pemerintahan Desa; dan kepemimpinan kepala desa (Ketut Wirawan, 2012). Sehingga dengan demikian, pada konteks penelitian ini tinjauan administrasi negara lebih disandarkan pada pengertian keseluruhan proses pendayagunaan sumber daya baik manusia maupun material bagi pencapaian tujuan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

3. Kedudukan dan Kewenangan Desa Desa di Bali

Di Bali terdapat dua jenis desa. Desa pakraman atau desa adat yang sudah ada sejak jaman dahulu. Desa dinas yang telah diatur dalam Undang-Undang. Keberadaan dua jenis desa ini adalah dualitas, atau seringkali dikatakan sebagai dualism. Hal ini keliru, karena realias dua desa ini berjalan bersamaan, parallel bersama-sama seiring sejalan dan seraah. Tidak ada dualism tumpang tindih, saling silang menyilang, Hal ini harus dipahami, berbeda dengan desa adat di daerah lain. Desa pakraman di Bali, dibentuk sekitar 1000 tahun yang lalu oleh Mpu Kuturan. Hal inilah yang mempersatukan Umat Hindu yang sebelumnya terdiri dari sekte-sekte, yang berperang dan bersengketa satu sama lain.

Untuk mempersatukan sekte-sekte ini dibentuk desa pakraman yang dihuni krama desa yang memiliki sekurang-kurang 3 Pura yang disebut kahyangan 3 serta satu setra (kuburan). Inilah syaratnya. Semua krama desa tunduk pada aturan yang disebut awig-awig dan perarem yang dibuat oleh desa pakraman bersangkutan. Setiap krama terikat dengan desa pakramannya masing-masing. Contohnya saya sendiri masuk Krama Desa Petemon, Seririt Buleleng. Saya tinggal di Tohpati, Desa Pakraman Penatih.

Saya tidak terikat awig-awig dan perarem Desa Penatih, melainkan saya terikat dan taat dengan awig-awig dan perarem yang ada di Desa Petemon, Buleleng. Kalau saya meninggal saya tidak boleh diaben di Penatih, Denpasar, melainkan jenazah saya dibawa ke Petemon. Begitu pula kalau mengawinkan anak laki-laki, potong gigi dan segala aktifitas manusia yadnya, dewa yadnya, titra yadnya harus dilaksanakan di desa pakramannya, dimana warga itu menjadi krama desa. Inilah yang berbeda dengan daerah lain karena desa tersebut menyangkut tata cara upacara agama. Sehingga kalau ada pertanyaan ada berapa jenis upacara yang dijalankan masyarakat Hindu Bali? Jawabannya ada ribuan. Minimal sejumlah desa pakraman bersangkutan. Dua desa pakraman yang bersebelahpun berbeda. Belum lagi di Bali dikenal trah atau soroh. Inilah yang harus dipahami terkait dengan desa di Bali.

Hanya di Bali dikenal ada istilah desa dinas. Desa dinas di bawahnya ada dusun dan kepala lingkungan. Desa Pakraman terdiri atas banjar dan masing-masing ada kelihan. Kalau desa dinas kepala desanya disebut perbekel, sedangkan desa pakraman disebut bendesa. Desa pakraman memiliki pengadilan sendiri disebut kerta desa serta ragam peraturan, antara lain awig-awig sebagai undang-undang dasar, perarem sebagai undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya. Untuk menegakkan aturan ini terdapat polisi desa yang disebut pecalang. Hal ini yang unik dari bali.

Hal inilah yang seringkali muncul pertanyaan bagaimana Bali mempertahankan keberadaan desa di tengah kecenderungan perkembangan global, turisme dan pendatang, namun Bali tetap terjaga dengan desa pakraman yang menjaga adat, tradisi, budaya dan agama di Bali. Sehingga adat tidak bisa dijadikan desa seperti yang diatur oleh Undang-Undang Desa, karena wilayah desa adat terkadang bisa meliputi dua kecamatan bahkan dua kabupaten. Wilayah desa pakraman disebut sebagai wewengkon. Jadi tidak mesti persis sama antara wilayah desa dinas dengan desa adat. Ada satu desa dinas terdapat lima desa pakraman, begitu pula satu desa pakraman terdiri atas tiga hingga empat desa dinas. Sehingga hitungannya desa dinas jumlahnya 716 termasuk kelurahan yang terdiri atas 638 desa dan 80 kelurahan, sedangkan desa pakraman jumlahnya 1488 desa pakraman.

tertuang secara nyata apa yang standar dan terstruktur. Akibatnya, alokasi dana dari kabupaten / kota ke desa jumlah nominal maupun persentasenya berbeda, dan mulainya pun berbeda. Ada daerah yang mulai memberikan dana perimbangan kabupaten/kota ke desa sejak 2001, ada pula yang baru digulirkan tahun 2003. Realitas ini menyulitkan ruang gerak pemerintah desa dalam melaksanakan otonominya. Ada daerah yang telah membuat perda tentang dana perimbangan kabupaten/kota dengan persentase tertentu dari dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD)-nya. Ada yang setinggi-tingginya 2% dari DAU dan 10% PAD tertentu, bahkan ada yang tanpa standar dan lain sebagainya. Dari pusat maupun provinsi, bahkan belum terpikirkan untuk memberikan dana perimbangan kepada desa, sehingga dari sisi desa, kabupaten dipandang masih sentralistik, apalagi provinsi dan pusat. Akibatnya, desa tetap menjadi pemerintahan yang berotonomi tetapi sangat miskin sumber pendapatan, terutama yang berasal dari pemerintahan tingkat atasnya. Otda bermaksud meningkatkan peran serta masyarakat dalam membangun daerahnya menuju kemandirian. Hal ini membutuhkan partisipasi seluas-luasnya dari seluruh lapisan masyarakat, dan dimungkinkan bila pemberdayaan masyarakat seluruh lapisan dilaksanakan. Dan lapisan yang paling perlu diberdayakan adalah yang tinggal di desa.

Dualitas desa ini keberadaannya saling melengkapi dan saling mendukung sesuai dengan kewenangan dan bidang kemasyarakatan yang ditanganinya. Secara geografis, wilayah dualitas desa ini terdapat beberapa tipe. Ada satu desa pakraman wilayahnya sama dengan desa dinas. Ada satu wilayah desa dinas yang meliputi beberapa desa pakraman. Satu desa pakraman terdiri atas beberapa desa dinas. Terdapat pula desa pakraman yang terdapat pada kecamatan dan kabupaten yang berbeda. Desa pakraman sebagai lembaga desa tradisional telah teruji sebagai benteng kebudayaan Bali dari derasnya arus globalisasi. Desa pakraman dibentuk berdasarkan filosofi tri hita karena, yaitu filosofi yang mengatur hubungan kepada Tuhan, manusia dan lingkungan sebagai syarat mutlak terwujudnya kebahagiaan hidup. Dalam kerangka kehidupan ketatanegaraan saat ini, desa adat diakui eksistensinya bersama dengan desa dinas dan sama-sama berperan penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kondisi ini pula terbukti membawa Bali berkembang dan maju seperti sekarang sehingga pola dan sistem ini wajib dipertahankan. Kehadiran UU Desa secara substansial bertujuan mengatur kedua jenis desa ini sesuai kedudukan, sifat, hakikat dan fungsinya masing-masing dalam kehidupan bernegara. Namun ketika ditegaskan ada pilihan penetapan desa, antara desa adat dan desa dinas, muncul kisruh pandangan terlebih pemerintah pusat menyediakan alokasi anggaran dana desa yang sangat besar dalam upaya mendorong akselerasi pembangunan desa. Kemiskinan adalah produk pembangunan yang tidak mengikutsertakan masyarakat secara menyeluruh di dalamnya. Kemiskinan merupakan masalah bersama yang membutuhkan pendekatan terpadu dan terintegrasi. Selama ini banyak program pembangunan yang mengarah ke desa, baik program pemerintah pusat, pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota. Hanya saja hingga saat ini program tersebut belum terintegrasi, bahkan cenderung tumpang tindih dan mubazir. Kondisi ini tidak signifikan dalam mengurangi angka kemiskinan.

Pemprov Bali berkomitmen mengurangi angka kemiskinan secara bertahap, berjenjang dan berlanjut dengan desa sebagai fokus utama. Yang sudah berjalan sejak tahun 2010 adalah Gerakan Pembangunan Desa Terpadu (Gerbangsadu). Program ini mengintegrasikan semua program pembangunan yang ada di desa dengan tujuan utama pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Prioritas lain dalam pengurangan angka kemiskinan adalah bedah rumah, jaminan kesehatan, sistem pertanian terintegrasi dan beasiswa miskin adalah menyalurkan bantuan ke desa. Bagi desa pakraman direalisasikan dengan pemberian bantuan sesuai fungsinya dalam melestarikan adat dan budaya Bali, terutama realisasinya pengalokasian bantuan keuangan khusus (BKK) sebesar Rp. 200 juta setiap tahun per desa. Hal ini terus ditingkatkan setiap tahunnya. Dulunya bantuan keuangan ini diberikan hibah, namun belakangan jadi masalah kalau hibah katanya tidak boleh diberikan terus menerus dan alasan lainnya, sehingga banyak terganjal aturan ketika Pemprov memberikan hibah kepada desa pakraman. terpaksa hal ini diganti menjadi BKK. Hanya saja kemudian rambu-rambunya tidak boleh ke desa pakraman dan diharuskan ke desa dinas. Sehingga hal ini lah yang kerap menjadi persoalan.

Uang BKK kita transfer ke desa dinas, dan selanjutnya diserahkan desa dinas dalam bentuk program kepada desa pakraman karena harus masuk dalam APBDes. Hal inilah yang kemudian seringkali terganjal oleh peraturan-peraturan. Alangkah efektifnya kalau Pemprov diperbolehkan melakukan transfer langsung ke desa pakraman tanpa harus melalui desa dinas. Hal di lapangan yang seringkali menjadi masalah adalah soal hambatan administrasi karena harus masuk APBDes. Sedangkan realitasnya, desa dinas juga harus mengelola alokasi dana lain yang berasal dari pusat. Ini problem karena di satu sisi harus mengurus administrasi keuangan desa pakraman, di sisi lain kepala desa harus mengurus uang yang diperoleh dana desa. Ini problem terberat yang harus dihadapi oleh kepala desa.

Harapannya Unud bisa menghasilkan riset yang bisa menghasilkan formulasi dan dijadikan masukan kepada pemerintah pusat agar pemerintah provinsi Bali bisa diberikan porsi berbeda dalam hal pertanggungjawaban administratif keuangan desa. Sebab hal ini bisa menimbulkan kekisruhan apalagi kalau bendesa adat tidak cocok dengan perbekelnya. Problem yang harus diambil jalan tengah, desa dinas menjalankan pembangunan berdasarkan undang-undang, sedangkan desa adat menjalankan kewenangannya berdasarkan awig-awig, perarem dan kesepakatan krama desa. Selain itu desa adat harus mengurus hal yang berkaitan dengan Tri Hita Karana yakni parahyangan (berkaitan dengan Tuhan), pawongan (berkaitan dengan manusia), palemahan (berkaitan dengan alam lingkungan).

Tri hita karena ini menjadi filosofi pembangunan Bali dimana dalam RPJMD harus mengacu pada aspek Tri Hita Karana termasuk pula dalam adopsi pembangunan yang mengarah pula pada pro growth, pro poor, pro job, pro environment dan pro culture (Putu Parwata, 2008). Bali tidak meminta otonomi khusus, melainkan otonomi asimetris. Hal ini tidak sama karena di Bali ada perbedaan dan persoalan, adat, budaya dan agama, yang unik di Bali. Perbedaan ini seperti Desa Adat saya di Petemon dengan desa adat sebelahnya Lokapaksa, tata cara upacaranya berbeda. Jadi adat budaya di Bali sangat banyak dan ikatannya adalah pada Panca Srada yaitu lima keyakinan yang terdiri dari, Brahman, Atman, Karma, Reinkarnasi, dan Moksa. Namun dari segi upacara (upakara), ritual semuanya bisa beda dan beragam. Hal yang berbeda ini justru kekayaan di Bali dan menarik pariwisata. Hal ini yang harus diperhatikan dan dipertahankan.

Jadi Provinsi memohon kepada Pemerintah Pusat untuk mencari bentuk yang pas dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 namun juga bisa menjaga taksu Bali, spirit spiritual yang ada di Bali, karena roh kami ini. Ke depan, Provinsi berupaya meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan desa dinas maupun desa adat agar bisa berjalan sesuai dengan program nawacita. Kehadiran menteri diharapkan dapat memberikan pandangan komprehensif tentang pembangunan desa dan semakin mendorong komitmen pemerintah di daerah untuk membangun desa dinas dan desa pakraman secara simultan dan terintegrasi. Hal ini agar seluruh pemangku kepentingan di Bali, terutama kepada desa dinas dan bendesa adat, bisa bertanggungjawab atas eksistensi pembangunan desa ke depan dan dapat memahami substansi kebijakan pembangunan di desa dan dapat menjadi pedoman bagi semua pihak dalam mengambil langkah kebijakan pembangunan selanjutnya.

4. Kewenangan Administratif Desa Dinas dan Desa Adat

Terjadinya dualitas⁶ pemerintahan desa yang diwarisi hingga sekarang tidak lepas dari sejarah panjang adanya desa di Bali. Dalam kajian sejarah dapat diketahui bahwa desa di Bali diperkirakan sudah ada sejak berabad-abad yang lalu, yaitu sekitar abad 9 Masehi. Pada masa kerajaan Bali Kuno (abad 9-10 Masehi), desa merupakan kelompok cikal bakal atau keturunan pendiri pemukiman yang sejak awal telah mendiami daerah tertentu (Ardana, 2004). Meskipun pada waktu itu ada yang disebut raja, namun kekuasaannya tidak mencampuri keadaan di desa, sehingga desa kedudukannya benar-benar mandiri dengan sistem dan struktur pemerintahan sendiri. Bahkan menurut Liefrienck (1986-1987), seperti dikutip oleh Parimartha, pada waktu itu desa merupakan republik kecil yang memiliki hukum atau aturan adatnya sendiri. Kemudian dengan munculnya pengaruh kekuasaan Hindu (Jawa-Majapahit) abad ke-14 Masehi, desa mulai mendapat pengaruh kekuasaan supra desa, dalam hal ini kerajaan. Paling tidak pengawasan atas desa-desa di Bali dimulai sejak abad ke-15 setelah raja Bali (Keturunan Majapahit) hingga pada desa-desa pakraman yang status budaya adatnya lebih mantap kedudukannya.

Majelis Utama Desa Pakraman, sebuah organisasi desa adat di Bali, memutuskan akan mempertahankan kedudukan desa adat dibandingkan dengan desa dinas jika Undang-undang No.6/2014 tentang Desa mengharuskan harus memilih sebagai desa adat atau desa dinas. Di Bali, kedudukan desa dinas adalah mengurus pemerintahan, sedangkan desa adat mengurus adat serta agama Hindu Bali. Jumlah desa adat saat ini mencapai 1.488, dan desa dinas sebanyak 716 desa. Dalam Undang-Undang itu, kedudukan sebuah desa harus ditentukan apakah sebagai dinas atau desa adat karena berkaitan dengan kucuran anggaran sekitar Rp1 miliar kepada desa dinas dari pemerintah pusat.

Menurut petajuh atau Wakil Ketua Majelis Utama Desa Pakraman (MUDP) Bali, Ida I Dewa Gede Ngurah Swasta, keberadaan desa adat berhubungan erat dengan roh Bali, yaitu budaya, sehingga wajib dipertahankan. Iniantisipasi kalau misalnya langkah terakhir *judicial review* gagal. Kalau disuruh memilih, ya harus menyelamatkan desa adat, desa dinas di sub, ujarnya saat ditemui usai seminar tentang kedudukan desa adat di Sanur, Sabtu (28/6/2014). Swasta mengungkapkan solusi menempatkan desa dinas dibawah desa adat merupakan paling tepat. Pasalnya, lanjut dia, desa dinas tetap akan diakui sehingga bisa memperoleh kucuran dana dari pusat. Dengan begitu, tuturnya, desa adat tetap otonom karena intervensi yang bisa dilakukan pemerintah hanyalah sebatas administrasi dan keuangan terhadap desa dinas saja. Ini yang saya sebut dua kamar, desa adat tidak bisa diintervensi, tetapi desa dinas bisa, turunya

Gubernur Bali Made Mangku (2015) Pastika menegaskan mendukung langkah MUDP Bali mempertahankan desa adat. Dia mengatakan desa adat merupakan roh dan jati diri masyarakat Bali sehingga keberadaannya sangat penting. Saya berkomitmen, meskipun langit runtuh, desa pakraman harus tetap ada, tegasnya. Sebelumnya Pastika menuturkan akan membentuk tim khusus untuk mengajukan *judicial review* atau uji materi terhadap undang-undang desa karena aturan itu menyebabkan polemik di Pulau Bali. Uji materi peraturan itu, menurutnya, penting selain untuk meninjau ulang juga menjadi pintu masuk mendapatkan status otonomi khusus (otsus) di Bali.

Dalam kesempatan sama, Mantan Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna mengakui bahwa aturan yang baru disahkan oleh DPR tersebut susah diterapkan di Bali karena tidak adanya penjelasan secara terperinci mengenai status desa adat. Persoalannya sekarang, di sini variasi desa adat dan desa dinas beragam, ada desa ada membawahi desa dinas, dan sebaliknya, jelasnya. Buktinya, meski di setiap kabupaten telah disusun Peraturan Daerah (Perda) tentang berbagai pengaturan mengenai desa, masih terlalu banyak orang desa termasuk kepala desa dan BPD tidak mampu mencerna dan memaknai isi materi perda-perda yang mengatur tentang dirinya. Sebut saja bahwa desa

⁶ Istilah dualitas dalam pemerintahan desa dipergunakan oleh Gubernur Bali dan DPRD Bali ketika diadakan pembahasan Ranperda Desa Pakraman tahun 2001. Lihat Gubernur Bali, 2001, Pandangan Umum Gubernur Bali atas Ranperda Desa Pakraman Inisiatif Dewan Pada Rapat Paripurna ke 2 Masa Persidangan Pertama Tahun Sidang 2001 Tanggal 23 Februari 2001, h.8. Lihat pula DPRD Bali, tanpa tahun, Jawaban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Bali Terhadap Pandangan Umum Eksekutif tentang Ranperda Desa Pakraman.

mendapat bagian perolehan dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah daerah, mereka (orang desa ini) tidak banyak mengetahui.

Pendek kata jika seorang kepala desa ditanya kalau desanya pada tahun lalu menerima sejumlah uang dari Pemerintah Kabupaten (katakan sebesar 15 juta sesuai dengan kenyataan), dari pos anggaran yang mana uang itu berasal, jawaban kepala desa hampir dapat dipastikan tidak tahu. PP No.76/2001 ini menggantikan Kepmendagri No.64/1999 yang banyak dirujuk oleh pemerintah kabupaten dalam menyusun Perda-perda tentang desa. Kemampuan orang desa untuk membaca aturan-aturan hukum yang berimplikasi pada hak dan kewajiban yang mereka memiliki masih sangat kurang.

Konseptualisasi pembangunan dari desa berangkat dari pemahaman bahwa desa merupakan unit masyarakat yang terorganisir dan telah teruji dalam mengurus dirinya sendiri. Konsep ini populer dengan istilah otonomi asli dalam lingkup Administrasi. Desa merupakan level pemerintah terendah dinegara kita dan memiliki ciri khas yang sangat unik. Bahkan seorang sosiolog ekonom Belanda yang bernama Boeke (1924) terinspirasi dengan kondisi dinamika masyarakat desa di Indonesia yang tidak ditemui di Negara lain sehingga melahirkan satu teori dualitas ekonomi suatu teori klasik yang menjelaskan bagaimana pranata social desa yang tradisional maupun menjalankan prinsip-prinsip ekonomi modern tanpa kehilangan jati diri. Ciri khas desa yang unik tersebut semakin menguatkan asumsi kita bahwa strategi pembangunan dari desa merupakan strategi pembangunan yang dapat menyelaraskan antara tujuan pemerataan pembangunan pertumbuhan ekonomi dan tercapainya stabilisasi pemerintahan.

Tujuan analisis terhadap aspek administrasi kelembagaan desa baik pelayanan public aparatur desa dan juga tentang struktur sumber keuangan desa APBDes / PADes adalah untuk mengetahui potensi desa dalam rangka mendapatkan data-data tentang apa saja yang diurus melalui desa. Selain dilakukannya analisis tentang apa saja yang diurus melalui desa, dalam hal ini juga dilakukan penelitian tentang faktor-faktor apa saja yang menjadi punggutan desa selama ini.

Dalam rangka pemikiran inilah hendaknya dikembangkan gagasan mengenai perlunya devolusi kewenangan dan anggaran daerah desa sebagai suatu agenda yang urgen termasuk di dalamnya menyangkut dana perimbangan daerah desa (Alokasi DanaDesa/ADD) merupakan salah satu unsurnya. Kiranya devolusi kewenangan dan anggaran sudah barang tentu bukan menyangkut gagasan ekonomis (semata) tetapi juga sebenarnya bermuatan politis sebagaimana dalam (Erawan, 2006. Dalam Juliantara (2002), karena selain menyangkut nilai financial juga dalam dinamika selanjutnya akan memberikan dukungan bagi proses politik dan upaya pembaharuan desa. Destruksi politik masa lalu tentunya menumbuhkan sebuah proses rehabilitasi yang memadai dan untuk ini diperlukan support energi yang cukup besar untuk suatu perubahan sumber daya desa yang terkuras keluar perlu dikembalikan dan prinsip pemerataan yang hilang perlu juga segera diwujudkan agar tidak menjadi wacana politik semata.

5. Penutup.

Berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menimbulkan wacana yang sangat intensif dikalangan masyarakat Bali mengenai kedudukan desa pakraman dalam kerangka undang-undang yang baru ini. Inti dari wacana yang berkembang adalah munculnya tiga alternatif mengenai model desa di Bali setelah berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, yaitu: pertama, dilakukan penyatuan dua bentuk desa di Bali (desa pakraman dan desa dinas) dengan menetapkan desa pakraman sebagai desa menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Alasannya, desa yang dimaksud oleh Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah kesatuan masyarakat hukum adat, dalam hal ini *desa* pakraman. Model kedua yang ditawarkan adalah desa dinas yang ditetapkan sebagai desa menurut undang-undang yang keberadaannya tetap berdampingan dengan desa pakraman.

Dengan demikian, kondisi yang telah ada (dualitas desa) tetap dipertahankan. Alternatif ketiga yang ditawarkan adalah dikembalikannya *keperbekelan* sebagai model desa yang melaksanakan fungsi administratif disamping desa pakraman yang tetap melaksanakan fungsi-fungsi adat dan agama. Dalam perkembangan selanjutnya, Pemerintah Propinsi Bali mengeluarkan kebijakan tentang Desa Pakraman menggantikan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2006. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 ini sendiri telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006, tetapi perubahannya tidak begitu berarti karena hanya menghapuskan satu ayat dalam pasal yang berkaitan dengan pembebasan pajak tanah desa pakraman. Dengan pengertian yang tetap sama, berdasarkan peraturan daerah yang baru ini istilah desa adat diganti dengan istilah desa pakraman.

Dalam realita, pergantian Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 dan pergantian Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2006 dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tidak membawa perubahan mengenai posisi desa pakraman dalam hubungannya dengan pemerintah (Pemerintahan Desa ataupun Pemerintah Daerah). Dualitas desa tetap dipertahankan. Saat ini pun, setelah Undang-undang Nomor 32 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa, tidak ada perubahan substansial terhadap kondisi desa di Bali. Dualitas

pemerintahan desa tetap berlaku, desa dinas dan desa pakraman tetap eksis dengan fungsinya masing-masing, dengan demikian secara administrative pelaksanaan fungsi desa dinas lebih pada pelaksanaan administrasi pemerintahan sedangkan desa Pekraman lebih pada pengaturan tata cara daan ibadah demi kelangsungan desa dinas itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardana, I Ketut. 2004. *Bali Dalam Kilasan Sejarah. Dalam Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan*. Editor I Gede Pitana Denpasar, Penerbit BP.
- Ayu Putu Nantri dan I Ketut Sudantra, 1991, *Struktur Organisasi dan Hubungan Antar Lemabaga dalam Desa Adat Gianyar*, Laporan Penelitian, Universitas Udayana, Denpasar
- Aswandi, Asrul. Skripsi, 2014. *Kedudukan Peraturan Desa ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. USU: Medan
- Astuti, Dewinta. 2014. *Persepsi Masyarakat terhadap Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. di Desa Bumiayu Pati. Jurnal Ilmiah PPKn IKIP Veteran : Semarang.
- Erawan, I Nyoman. 2006. *Strategi Pemberdayaan Desa Adat Untuk Mendukung Pembangunan Ekonomi Rakyat Dalam Eksistensi Desa Pekraman di Bali*. Editor I Gede Djamijaya et.al. (Denpasar Yayasan Tri Hita Karana Bali).
- Koentjaraningrat. 1991. *Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia Maschab, Mashuri. 2013 *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Polgov UGM : Yogyakarta
Metro Bali, 15 Januari 2015
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*: Bandung : Rosdakarya;
Nurcholish, Hanif. 2013. *Administrasi Pemerintahan Desa*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Ida Bagus Putu Parwata. 2008. *Desa Adat dan Banjar di Bali*. Percetakan Kawi sastra Denpasar.
- I ketut Wirawan, 2012. *Pengakuan dan Penghormatan Terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Penyelenggaraan Desa Pekraman dalam Sistem Pemerintahan Desa di Bali)* Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, FH Universitas Brawijaya. Malang.
- I Ketut Sudantra, 2009, *Pelaksanaan Fungsi Hakim Perdamaian Desa dalam Kondisi Dualisme Pemerintahan Desa di Bali*, Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, Denpasar.
- Pitana. I Gede.2004. *Desa Adat Dalam Arus Modernisasi. Dalam Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan Bali*. Editor Gede Pitana. Denpasar. Penerbit BP.
- Rosdiana, Weni. 2014. *Desentralisasi : Analisis Kondisi Pra Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Simnas AsiAN : Semarang.
- Surpa, I Wayan. 2006. *Eksistensi Desa Adat Di Bali*. Cetakan I. Denpasar. Upada Sastra.
- Tjokorda Raka Dherana, 2005, *Desa Adat dan Awig-awig dalam Struktur Pemerintahan Bali*, Upada sastra, Denpasar, hal. 147.
- Universitas Udayana, 2014. *Otonomi Desa dalam Konteks Undang-Undang No.6 Tahun 2014*. Bali : Udayana Press & ASiAN.
- Wayan P. Windia. 2008. *Bali Mawacara, Gagasan satu Hukum Adat (Awig-Awig) dan Pemerintahan di Bali*. Kata pengantarTjok Istri Putra Astiti.Percetakan Palawasari. Bali.
- Akses Website**
[http : // ejurnal.fisip-untirta.ac.id/index.php/JRK/article/.../86](http://ejurnal.fisip-untirta.ac.id/index.php/JRK/article/.../86)
<http://netsains.com/2009/04/psikologi-remaja-karakteristik-dan-permasalahannya>.



CERTIFICATE

State Islamic University Walisongo And
Center For Election And Political Party
Certify that

Dr. Piers Andreas Noak

Has participated at International Conference on
Strengthening Political Party in Election, Parliament, and Government
In Semarang Indonesia on June 2, 2016
As

Speaker

Semarang, June 2, 2016



H. Muhibbin, M. Ag.
Rector of UIN Walisongo



H. Annu Mar'iyah, Ph.D.
President Director of CEPP UI



Manual Book

International Conference
DEMOCRACY *for* **PEOPLE**
STRENGTHENING POLITICAL PARTY IN ELECTION, PARLIAMENT, AND GOVERNMENT

Pandanaran Hotel
Semarang Indonesia
Thursday, June 2 2016



CONTENTS

The Speech of Benito of UIN Walisongo — iii
Executive Report — vi
Foreword — viii

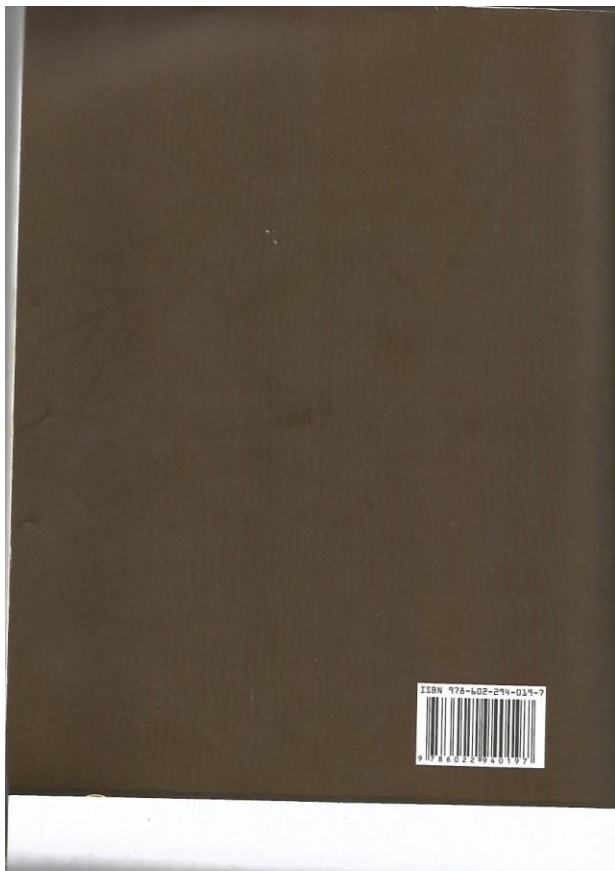
Abstracts of International Seminar

The Role of Political Parties in Educating
Democracy (Indonesian Experience)
Ihsan Hapsari — 1

Federalization of Disability, Gus Dur's Experience in
Creating an Inclusive Democracy in Indonesia
Abdullah Fikri — 2

The Status and Authority of the Office of
Indigenous and Rural Village in Bali Post-
Implementation of Law No. 6 of 2014 About the Village
in the Administrative Perspective
Andreas Nock — 4

Recruitment and Regeneration Methods of Golkar
in Post-Reform
Asdy Ibnu Ridem — 6



ISBN 978-602-294-014-7



9 786022 940147