

PELIBATAN DESA ADAT DI BALI DALAM MASALAH-MASALAH KEMASYARAKATAN PASCA DIUNDANGKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG DESA ADAT DI BALI DAN OTONOMI DESA ADAT

Oleh:

I Nyoman Surata¹, Ni Kadek Diah Miantari²

Abstrak: Ada pengakuan bahwa desa adat telah memiliki sejarah panjang, berabad-abad, tetap dipertahankan dan didukung oleh masyarakat (adat) di Bali, bahkan diakui memiliki kontribusi terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengayoman, perlindungan, pembinaan, pengembangan, dan pemberdayaan desa adat oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 justru dapat berindikasi negatif terhadap otonomi desa adat. Pasal 21 dan Pasal 22 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa desa adat memiliki tugas mewujudkan *kasukretan* desa adat yang meliputi ketenteraman, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kedamaian *sakala* dan *niskala*, menjadi dasar pelibatan desa adat di bali dalam masalah-masalah kemasyarakatan di luar masalah adat. Pelibatan desa adat di luar masalah-masalah adat dan bantuan pendanaan bagi desa adat dapat berpengaruh negatif terhadap otonomi desa adat di Bali.

A. PENDAHULUAN

Desa adat sebagai kesatuan hidup masyarakat di Bali, diyakini memiliki sejarah panjang, meskipun mengenai kapan dan dimana mula-mulanya ada desa adat di Bali belum dapat diketahui secara pasti, disebabkan oleh langkanya data konkret mengenai sejarah desa adat. Namun demikian terdapat suatu petunjuk berupa Prasasti Bwaham berangka Tahun 916 Caka, yang didalamnya menyebutkan adanya kelompok masyarakat di Bintang Danu yaitu Bwahan, yangmenyebut beberapa istilah yang dekat pengertiannya dengan desa adat seperti “Sima”, “Keraman” dan “Krama” (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2002: 86).

Terpinggirkannya desa adat di Bali dimulai pada saat 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, yaitu sistem pemerintahan langsung di bawah Belanda dan sistem pemerintahan sendiri

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

oleh raja-raja yang disebut dengan daerah swapraja. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Belanda memanfaatkan *perbekelsebagai* wakilnya untuk mengawasi keadaan di desa. Belanda membangun lembaga administrasi di tingkat desa dengan membentuk desa baru. Melalui pembentukan desa baru ini Belanda berharap akan lebih mudah merekrut penduduk desa untuk menjalankan tugas-tugas rodi. Hal inilah yang menjadi ikhwal adanya dua desa di Bali, 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 dalam lapangan pemerintahan umum, kecuali adat dan agama, sedangkan pengairan/pertanian dikelola oleh subak. Saat itu, desa dinas dianggap sebagai desa administratif dalam arti tertentu, karena tugasnya melaksanakan urusan administrasi pemerintahan (Agus Purbathin Hadi, Tt: 7).

Setelah era otonomi daerah, terjadi juga pergeseran paradigma dalam melihat desa adat. Pergeseran itu terlihat dari beberapa peristiwa:

- 1) Dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Pakraman tahun 2001 yang terkesan lebih aspiratif, memperkuat dan menghargai eksistensi desa adat di Bali, sebagai pengganti Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 6 Tahun 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 mengikut sertakan Desa Adat Beraban dalam mengelola obyek wisata Tanah Lot, dan memberi 35 % keuntungan kepada 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 (Agus Purbathin Hadi, Tt: 7).

Keberadaan desa adat, sempat menjadi wacana hampir di seluruh lapisan masyarakat Bali, sehubungan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang ini memuat aturan mengenai desa dan

desa adat, yang dalam implementasinya, daerah-daerah yang desa adatnya masih hidup dihadapkan pada pilihan mendaftarkan desa (dinas) atau mendaftarkan desa adat sebagai kesatuan hukum yang akan melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di desa. Ada yang menginginkan agar desa dinas yang didaftarkan dengan alasan, meskipun di Bali desa adat masih hidup, tetapi desa dinaslah yang secara nyata melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di desa. Komponen masyarakat yang menginginkan agar desa adat yang didaftarkan, berpendapat bahwa inilah kesempatan untuk memberdayakan kembali desa adat, sebagai kesatuan masyarakat asli di Bali, yang terbentuk berdasarkan nilai-nilai luhur dan budaya adi luhung Bali. Ada juga yang berpendapat bahwa desa adat yang dimaksudkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, tidak sama dengan desa adat yang hidup di Bali, sehingga sebenarnya tidak ada dualisme pemerintahan desa di Bali, yang ada adalah hubungan harmonis dan saling melengkapi, jadi tidak perlu memilih untuk mendaftarkan desa dinas atau desa adat. Ketentuannya, jika daerah tidak memilih, maka secara langsung desa dinas yang terdaftar.

Keberadaan desa adat dan hukum adat memiliki pijakan normatif yang sangat kuat, ditegaskan dalam Konstitusi. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Saat ini Desa Adat di Bali diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat Di Bali. Selain karena Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003, sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kondisi saat ini, ada 2 alasan lain yang dinyatakan dalam konsideran menimbang, yaitu:

- a. bahwa Desa Adat yang tumbuh berkembang selama berabad-abad serta memiliki hak asal usul, hak tradisional, dan hak otonomi asli mengatur rumah tangganya sendiri, telah memberikan kontribusi sangat besar terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara;

- b. bahwa Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan filosofi *Tri Hita Karana* yang berakar dari kearifan lokal *Sad Kerthi*, dengan dijawai ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya serta kearifan lokal yang hidup di Bali, sangat besar peranannya dalam pembangunan masyarakat, bangsa, dan negara sehingga perlu diayomi, dilindungi, dibina, dikembangkan, dan diberdayakan guna mewujudkan kehidupan *Krama* Bali yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan;

Ada pengakuan bahwa desa adat telah memiliki sejarah panjang, berabad-abad, tetap dipertahankan dan didukung oleh masyarakat (adat) di Bali, bahkan diakui memiliki kontribusi terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, ada keinginan untuk mengayomi, melindungi, membina, mengembangkan, dan memberdayakan desa adat untuk mewujudkan kehidupan *Krama* Bali yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Meninbulkan pertanyaan apakah pelibatan desa adat dalam masalah-masalah kemasyarakatan yang mendorong timbulnya hubungan antara desa adat dengan pihak-pihak lain, khususnya dengan Pemerintah Daerah secara vertikal dapat berakibat buruk bagi otonomi desa adat.

B. DESA ADAT DI BALI DAN PEMBERDAYAAN DESA ADAT

Desa adat merupakan bentuk kesatuan hidup yang penting pada masyarakat di Bali, dimana arti kata desa bukan hanya mengacu pada suatu kesatuan wilayah pemukiman penduduk, lebih dari itu desa adat merupakan tempat mengkonsepsikan dan mengaktifkan upacara-upacara keagamaan untuk tujuan memelihara kesucian desa. Rasa kesatuan sebagai warga desa adat terikat oleh faktor-faktor pekarangan desa (*karang desa*), aturan-aturan desa (*awig-awig* desa) dan pura-pura desa (Pura Kahyangan Tiga).

Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 menegaskan bahwa desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun

temurun dalam ikatan tempat suci (*kahyangan tiga* atau *kahyangan desa*), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Desa adat berwenang melakukan perbuatan hukum baik dalam mengatur dan menetapkan keputusan desa, memiliki kekayaan, harta dan bangunan serta dapat menggugat dan digugat di muka pengadilan. Oleh karena itu prajuru desa/bendesa adat dengan persetujuan krama desa mempunyai wewenang melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Secara teoretik dibedakan antara susunan masyarakat adat berdasarkan keturunan dengan masyarakat adat berdasarkan teritirial. Susunan bentuk masyarakat hukum adat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Masyarakat hukum adat *geneologis* (berdasarkan keturunan). Persekutuan (masyarakat) hukum berdasar atas pertalian suatu keturunan, apabila soal apakah seseorang menjadi anggota persekutuan itu bergantung dari pertanyaan : apakah orang itu pertalian keturunan, yaitu :
 - a. Pertalian darah menurut garis bapak (*patrilineal*)
 - b. Pertalian darah menurut garis ibu (*matrilineal*)
 - c. Pertalian darah menurut garis ibu dan menurut garis bapak (*tata susunan parental*)
2. Masyarakat Hukum Adat Teritorial. Masyarakat (persekuuan) hukum berdasar lingkungan daerah apabila keanggotaan seseorang dari persekutuan itu tergantung pada soal apakah mereka bertempat tinggal di dalam lingkungan daerah persekutuan itu atau tidak (Soleman, 1987: 87).

Desa adat mendapat penghormatan dan pengakuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagaimana dirumuskan pada Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Jadi, keberadaan desa pakraman beserta hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati oleh negara, di antaranya hak untuk membuat awig-awig, menyelenggarakan pemerintahan sendiri, serta menyelesaikan persoalan-persoalan

hukum yang terjadi diwilayahnya, baik yang berupa sengketa ataupun pelanggaran adat. Semua itu merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi desa pakraman (I Ketut Sudantra, 2008: 18).

Wayan P. Windia menguraikan isi otonomi desa pakraman sebagai berikut (2004: 46):

1. Kekuasaan atau kewenangan menetapkan aturan-aturan hukum yang berlaku bagi mereka. Dengan kekuasaan ini Desa Pakraman menetapkan tata hukumnya sendiri yang meliputi seluruh aspek kehidupan dalam wadah Desa Pakraman. Aturan-aturan hukum ini lazim disebut *Awig-awig Desa Pakraman* atau *pararem*, yang ditetapkan secara musyawarah melalui lembaga musyawarah desa yang disebut *paruman desa*. Kekuasaan ini dapat diidentikkan dengan kekuasaan perundang-undangan (legislatif) dalam lingkungan negara.
2. Kekuasaan atau kewenangan untuk menyelenggarakan kehidupan organisasinya. Terlepas dari beragamnya variasi struktur organisasi serta sistem pemerintahan desa pakraman yang di kenal di Bali, secara umum dapat dikatakan bahwa aktifitas utama desa pakraman adalah aktifitas yang bersifat sosial religius. Perwujudan otonomi desa pakraman di bidang sosial menyangkut hubungan sosial kemasyarakatan yakni hubungan antar sesama warga baik dalam ikatan kelompok maupun perseorangan. Di bidang kehidupan religius, otonomi tersebut akan terwujud dalam bentuk penyelenggaraan kegiatan keagamaan oleh masyarakat sebagai kesatuan. Semua aktifitas ini diselenggarakan dalam koordinasi pengurus atau pimpinan Desa Pakraman yang disebut *prajuru adat*. Kekuasaan menyelenggarakan kehidupan organisasi desa Pakraman ini identik dengan kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dalam lingkungan negara.
3. Kekuasaan atau kewenangan menyelesaikan persoalan-persoalan hukum. Persoalan hukum yang dihadapi desa Pakraman dapat berupa pelanggaran hukum (*awig-awig, dresta*, ataupun aturan-aturan hukum lainnya) dan dapat berupa sengketa. Kekuasaan ini dapat diidentikkan dengan kekuasaan peradilan (yudikatif) dalam lingkungan negara.

Di Bali pengakuan masyarakat adat/ desa adat, dengan hukum adatnya, secara nyata didukung dan dikuatkan oleh Pemerintah. Dukungan diberikan dengan memberikan peran bagi desa adat dalam seluruh aspek pembangunan. Penguatan dilakukan dengan memberikan pembinaan kelembagaan, misalnya dengan memberikan bantuan dalam penyusunan aturan desa maupun dengan bantuan pendanaan dan sarana lainnya.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 menegaskan bahwa unsur pokok Desa Adat terdiri atas *Parahyangan, Pawongan, dan Palemahan* yang merupakan perwujudan dari filosofi *Tri Hita Karana*. *Tri Hita Karana* mencakup:

- a. rasa *bhakti Krama* kepada Hyang Widhi Wasa/Tuhan Yang Maha Esa;
- b. kebersamaan, kepedulian, dan kesetiakawanan/*punia* antara *Krama* dengan sesama;
- c. keserasian, keselarasan, serta kewelas-asihan/*asih Krama* terhadap alam dan lingkungan.

Tri Hita Karana bersumber dari nilai-nilai kearifan lokal Bali, yaitu 6 (enam) sumber utama kesejahteraan dan kebahagiaan kehidupan masyarakat Bali (*Sad Kerthi*), yang meliputi: penyucian jiwa (*atma kerthi*); penyucian laut (*segara kerthi*); penyucian sumber air (*danu kerthi*); penyucian tumbuh-tumbuhan (*wana kerthi*); penyucian manusia (*jana kerthi*); dan penyucian alam semesta (*jagat kerthi*).

Kewenangan Desa Adat meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa Adat. Dalam Pasal 24 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul meliputi:

- a. pembentukan *Awig-Awig, Pararem*, dan peraturan adat lainnya;
- b. penetapan perencanaan pembangunan Desa Adat;
- c. penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Adat;
- d. pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- e. pengembangan dan pelestarian nilai adat, agama, tradisi, seni dan budaya serta kearifan lokal;

- f. pengelolaan *Wewidangan* dan tanah *Padruwen* Desa Adat;
- g. pengelolaan *Padruwen* Desa Adat;
- h. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan asas Bali *Mawacara* dan *Desa Mawacara*;
- i. penetapan sistem organisasi dan pranata hukum adat;
- j. turut serta dalam penentuan keputusan dan pelaksanaan pembangunan yang ada di *Wewidangan* Desa Adat;
- k. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban *Krama* di Desa Adat;
- l. penyelenggaraan sidang perdamaian perkara adat/*wicara* Adat yang bersifat keperdataan; dan
- m. penyelesaian perkara adat/*wicara* berdasarkan hukum adat.

Kewenangan lokal berskala Desa Adat meliputi pengelolaan:

- a. tempat suci dan kawasan suci;
- b. hutan adat;
- c. sumber-sumber air;
- d. *pasisi* dan *sagara*;
- e. *padruwen* desa adat/wilayah ulayat adat;
- f. pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan;
- g. industri pangan dan kerajinan rakyat;
- h. pasar Desa Adat atau *tenten*;
- i. tambatan perahu;
- j. tempat pemandian umum;
- k. sanggar seni, budaya, dan *pasraman*;
- l. *kapustakaan* dan taman bacaan;
- m. destinasi dan/atau atraksi wisata;
- n. lingkungan permukiman *Krama*.

Pemberdayaan (*empowerment*), mengandung makna kata yaitu *power* yang dapat diartikan sebagai kekuasaan (seperti dalam *executive power*), atau kekuatan (seperti *pushing power*), atau daya (seperti *horse power*). Dengan pemahaman tersebut bahwa untuk memajukan secara nyata masyarakat yang tertinggal, berada di lapisan paling bawah dalam suatu kondisi ketimpangan, berupaya dibangkitkan

keberdayaannya, sehingga memiliki bagian dari *power*, yang memungkinkan memperbaiki kehidupannya di atas kekuatannya sendiri. Inilah konsep *empowerment* atau pemberdayaan yang bertujuan untuk melepaskan belenggu kemiskinan dan keterbelakangan dan memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan (I Ketut Sudibia, dkk., 2016: 13).

Keberadaan masyarakat adat adalah fakta sosial sejak lama di Indonesia. Bahkan jauh sebelum bentuk Republik diproklamasikan tahun 1945. Dalam masa pergolakan menuju republik, kelompok-kelompok intelektual mengagregasi kepentingan-kepentingan masyarakat adat untuk menjadi salah satu argumentasi menuntut kemerdekaan, di samping hal-hal penting lainnya.

Pemberdayaan masyarakat adat merupakan upaya mengubah kondisi masyarakat adat yang seringkali berada pada posisi terbelakang menjadi posisi yang setara dengan komunitas masyarakat lainnya. Pemberdayaan merujuk pada pengertian penguatan potensi yang dimiliki oleh masyarakat adat, dengan melakukan reorientasi, gerakan sosial, pengembangan institusi lokal dan pengembangan kapasitas. Reorientasi berfokus pada upaya melihat kembali arti maupun tujuan pendekatan pemberdayaan masyarakat, agar masyarakat dan pemerintah dapat mengambil sikap terhadap program pemberdayaan masyarakat. Pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan mengandung arti bahwa manusia ditempatkan pada posisi pelaku dan penerima manfaat dari proses mencari solusi dan meraih hasil pembangunan. Masyarakat harus mampu meningkatkan kualitas kemandirian mengatasi masalah yang dihadapi (Mohammad Mulyadi, 2013: 233).

Pemberdayaan dalam kajian hukum jarang sekali dilakukan, karena pemberdayaan sering digunakan dalam kajian pembangunan. Namun, tidak ada salahnya terma itu digunakan untuk “mengukur” sejauh mana negara telah melakukan 2 pemberdayaan masyarakat hukum adat (MHA) melalui perangkat perundang-undangan yang tersedia (Sukirno, 2019: 2). Pemanfaatan perangkat hukum untuk melakukan rekayasa terhadap masyarakat, telah cukup lama dikenal dengan slogan *“Law as tool of Social Engineering”*, yang dikembangkan oleh Roscou Pound.

Pound mengakui bahwa fungsi lain dari hukum adalah sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*). Keadilan bukanlah hubungan sosial yang ideal atau beberapa bentuk kebajikan. Ia merupakan suatu hal dari “penyesuaian-penyesuaian” hubungan tadi dan penataan perilaku sehingga tercipta kebaikan, alat yang memuaskan keinginan manusia untuk memiliki dan mengerjakan sesuatu, melampaui berbagai kemungkinan terjadinya ketegangan, inti teorinya terletak pada konsep “kepentingan” (Nazaruddin Lathif, 2016: 77).

C. OTONOMI DAN PELIBATAN DESA ADAT DI BALI DALAM MASALAH-MASALAH KEMASYARAKATAN

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 memberi ruang bagi desa adat di Bali, tidak hanya mengurus masalah agama dan adat semata. Pasal 21 menyatakan: “Desa Adat memiliki tugas mewujudkan *kasukretan* Desa Adat yang meliputi ketenteraman, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kedamaian *sakala* dan *niskala*”. Selanjutnya Pasal 22 menyatakan:

Tugas Desa Adat dalam mewujudkan *kasukretan sakala* dan *niskala* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, meliputi:

- a. mengatur, mengurus, dan mengayomi penyelenggaraan *Parahyangan*, *Pawongan*, dan *Palemahan* Desa Adat;
- b. memelihara dan mengembangkan sistem dan pelaksanaan hukum adat;
- c. menyelenggarakan *Sabha* Desa Adat dan *Kerta* Desa Adat;
- d. memajukan adat, agama, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal masyarakat Desa Adat;
- e. melaksanakan kegiatan sesuai dengan nilai-nilai *Sad Kerthi*;
- f. menyelenggarakan *Pasraman* berbasis keagamaan Hindu untuk pengembangan jati diri, integritas moral, dan kualitas masyarakat Bali;
- g. memelihara keamanan Desa Adat;
- h. mengembangkan perekonomian Desa Adat;
- i. menjaga keberlangsungan status hak atas tanah *Padruwen* Desa Adat;
- j. menjaga kesucian, kelestarian, kebersihan, dan ketertiban *Palemahan* Desa Adat;
- k. melaksanakan pembinaan dan pemberdayaan *Krama* dalam meningkatkan tanggungjawab terhadap lingkungan;
- l. melaksanakan pengelolaan sampah di *Wewidangan* Desa Adat;
- m. melaksanakan kegiatan *pancayadnya* sesuai dengan tuntunan *susastra* Agama Hindu;
- n. melaksanakan kegiatan lain yang sesuai dengan *Awig-Awig* dan/atau *dresta*; dan

- o. melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Jadi, berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019, desa adat juga berurusan dengan upaya mengembangkan perekonomian Desa Adat, serta melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penjelasan Pasal 21 huruf o menyatakan: “Yang dimaksud dengan melaksanakan tugas lain, seperti pembuatan *pararem* antikorupsi, narkoba, sampah, HIV/AIDS, dan rabies”. Memang, sebelum ada Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019, sudah banyak kalangan yang menginginkan agar desa adat terlibat dalam penanggulangan masalah-masalah kemasyarakatan di luar agama dan adat seperti pencemaran lingkungan, pelacuran, penduduk gelap, korupsi, narkoba, perjudian, penangan pandemi *Covid-19* dan lain-lain. Alasan utama yang mengemuka karena masyarakat dianggap sangat taat kepada apa yang tertuang dalam *awig-awig dan pararem*. Jika masalah-masalah kemasyarakatan tersebut dijadikan masalah desa adat, diharapkan akan dapat tertanggulangi.

Pelibatan desa adat dalam masalah-masalah kemasyarakatan mendorong timbulnya hubungan antara desa adat dengan pihak-pihak lain, khususnya dengan Pemerintah Daerah secara vertikal. Dalam hubungan ini desa adat menjadi pihak yang berada di bawah. Padahal, desa adat adalah kesatuan masyarakat yang otonom. Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 menyatakan:

Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (*kahyangan tiga* atau *kahyangan desa*), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut Suweta, adanya kerancuan memfungsikan desa adat pada hal-hal yang bersifat materialistik, yang lebih menonjolkan aspek ekonominya dibandingkan dengan aspek keagamaan, adat istiadat, dan hukum adat serta masalah-masalah sosial budaya dapat memicu terjadinya sengketa dalam masyarakat desa pakraman (I Gede Nyoman Suweta dkk., 2011: 155).

Dalam kenyataannya keinginan untuk mengayomi, melindungi, membina, mengembangkan, dan memberdayakan desa adat untuk mewujudkan kehidupan *Krama* Bali yang berdaulat, dapat saja menimbulkan keadaan yang berbeda dengan harapan, justru desa adat menjadi tidak berdaulat lagi, dan tergantung pada uluran tangan Pemerintah. Ketergantungan pada bantuan Pemerintah dapat mengancam keberadaan desa adat itu sendiri.

Ada beberapa hal yang merupakan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 yang dapat ditempatkan sebagai bentuk intervensi Pemerintah Daerah terhadap kedaulatan Desa Adat, di antaranya:

1. Penyeragaman Kelembagaan Pemerintahan Desa Adat. Sehubungan dengan struktur kelembagaan desa adat, tidak ada keseragaman baik dalam penyebutan maupun dalam hubungan antar prajuru, beberapa Desa adat memiliki ciri khas tersendiri.
2. Dalam hal pengelolaan dan penggunaan dana desa adat, harus dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Gubernur (*vide* Pasal 65 ayat (4)).
3. *Bandesa adat* atau sebutan lain dipilih oleh *Krama Desa* secara musyawarah mufakat (Pasal 29 ayat (2)), dalam pelaksanaannya terdapat larangan untuk memilih dengan cara pemungutan suara, jika dilakukan *voting* hasil pemilihan tidak akan mendapat rekomendasi dari Majelis Desa Adat Kabupaten, dan akibatnya tidak dibuatkan Surat Keputusan Pengukuhan oleh Majelis Desa Adat Provinsi.
4. Bantuan Pemerintah kepada desa adat, yang rutin akan menimbulkan ketergantungan. Bantuan dari Pemerintah sebagian digunakan untuk membiayai pengeluaran yang dilihat dari sifatnya merupakan pengeluaran rutin, misalnya untuk *olih-olihan* bagi *Bendesa* dan prajuru. Bahkan ada kekhawatiran bantuan dari Pemerintah dapat mendorong desa adat terlibat dalam politik praktis.
5. Dalam proses *penyuratanawig-awig* maupun *pararem* ada mekanisme pebdaftaran kepada Pemerintah Daerah agar dapat berlaku secara sah. Hal ini menampakkan posisi desa adat ada di bawah Pemerintah Provinsi.

Perlu dilakukan penelitian empiris untuk mengetahui dampak intervensi yang dilakukan Pemerintah, khususnya Pemerintah Provinsi Bali terhadap kemandirian/otonomi desa adat, apakah intervensi tersebut positif bagi pemberdayaan desa adat, ataukah justru akan mengakibatkan ketergantungan desa adat pada bantuan pihak luar, khususnya Pemerintah Daerah.

D. SIMPULAN

Pelibatan desa adat dalam masalah-masalah kemasyarakatan dapat mendorong timbulnya hubungan antara desa adat dengan pihak-pihak lain, khususnya dengan Pemerintah Daerah secara vertikal. Dalam hubungan ini desa adat menjadi pihak yang berada di bawah sehingga dengan demikian berakibat buruk bagi otonomi desa adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Purbathin Hadi. Tt. *Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali*. Jakarta: Yayasan Agribisnis/ Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA).
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 2002. Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah. *Pola Pemukiman Pedesaan Daerah Bali*. Jakarta.
- I Gede Nyoman Suweta dkk. 2011. *Kerancuan Memfungsikan Desa Adat memicu Konflik dan Inkonsistensi Sasaran*. “Pilar yang Rapuh Bali yang Runtuh”. Denpasar: Pustaka Manik Geni.
- I Ketut Sudantra. “Pengaturan Penduduk Pendatang Dalam Awig-Awig Desa Pakraman”. Denpasar: *Piramida*. Vol. 4 No. 1 Juli 2008.
- I Ketut Sudibia, dkk. 2016. *Pemberdayaan Masyarakat Desa Adat Dalam Mendukung Eksistensi Lembaga Perkreditan Desa Di Provinsi Bali*. Denpasar: Universitas Udayana.
- Mohammad Mulyadi. “Pemberdayaan Masyarakat Adat Dalam Pembangunan Kehutanan (Studi Kasus Komunitas Batang di Kota Palopo, Sulawesi Selatan)”. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan* Vol. 10 No. 4 Desember 2013.
- Nazaruddin Lathif. ”Teori Hukum sebagai Sarana / Alat untuk Memperbaharui atau Merekayasa Masyarakat”. *Pakuan Law Review* Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni 2017.
- Soleman. 1987. *Hukum Adat Suatu Pengantar Awal dan Prediksi Masa Mendatang*. Bandung: Eresco.

Sukirno.“Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat dalam Lintasan Waktu”.*Diponegoro Law Review*. Vol. 4 Nomor 3 (2019).

Wayan P Windia. *Danda Pacamil Catatan Populer Istilah Hukum Adat Bali*. Denpasar: Upada Sastra 2004.