

STUDI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DESA DINAS DAN DESA PAKRAMAN DI PROVINSI BALI (Desa Ekasari Kecamatan Melaya dan Desa Asah Duren Kecamatan Pakutatatan Kabupaten Jembrana Bali)*

Siti Nur Solechah**

Abstract

This essay made based on the research on the status and power of the so-called Official Village (Desa Dinas) and Traditional Villages (Desa Pakraman). The research uses a qualitative method whose data gathering is conducted by making observations and indepth interview. Its findings shows that each type of the villages has its own authority and regulations, in which there are no conflict of interest. There is no worry, therefore, that they will weaken each other.

Keywords: Desa Dinas, Desa Pakraman, Jembrana Municipality, Bali Province, village power, village authority.

Abstrak

Studi Kedudukan dan Kewenangan Desa Dinas Dan Desa Pakraman di Provinsi Bali (Desa Ekasari Kecamatan Melaya dan Desa Asah Duren Kecamatan Pakutatatan, Kabupaten Jembrana, Bali) Study on the Position and Authority of Desa Dinas and Desa Pakraman in the Bali Province (Ekasari Village in Melaya District and Asah Duren Village in Pakutatatan District, Jembrana Municipality, the Bali Province.

Kata kunci: Desa Dinas, Desa Pakraman, Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali, kewenangan desa, kekuasaan desa.

* Tulisan ini adalah hasil penelitian individu Penulis yang dilakukan pada Oktober 2011

** Penulis adalah Peneliti Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia, pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, email: solikz@yahoo.com

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32/2004) yang telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, terakhir dirubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dirasakan oleh berbagai kalangan sangat luas cakupan pengaturannya. Oleh karena itu, muncul wacana untuk memecah UU tersebut menjadi 3 UU terpisah yakni UU tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan UU tentang Desa. Hal tersebut telah disepakati antara DPR, DPD dan Pemerintah. Kini, ketiga RUU tersebut sudah masuk ke dalam daftar RUU Program Legislasi Nasional Tahun 2010 – 2014. Kini, ketiga RUU tersebut sudah diajukan oleh pemerintah kepada DPR dan siap untuk dibahas.

Salah satu pengaturan yang dicakup UU No. 32 / 2004 adalah pengaturan mengenai desa. Dari UU tersebut kemudian dikenal desa selain kelurahan. Seperti pengaturan mengenai kelurahan, pengaturan mengenai desa dalam UU No. 32/2004 mengakui keberagaman, namun pengaturan selanjutnya banyak hal yang diatur secara seragam.

Pengaturan mengenai kelurahan hampir tidak banyak menimbulkan masalah. Kedudukan kelurahan menurut UU No. 32/2004 merupakan wilayah kerja dari pemerintah daerah dimana kepala desa dan perangkat kelurahannya adalah aparat pemerintah yang diangkat oleh pemerintah daerah dengan status kepegawaian PNS dan urusan yang dilaksanakannya merupakan suatu delegasi dari pemerintah daerah kabupaten/kota melalui kecamatan yang wajib dilaksanakan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat.

Penyeragaman pengaturan mengenai desa memunculkan masalah. Hal ini karena secara faktual keberadaan desa-desa berbeda-beda antara desa-desa di Jawa dan desa-desa di pulau-pulau lainnya. Kedudukan desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 menyiratkan bahwa desa merupakan suatu komunitas yang berdiam di suatu wilayah daratan tertentu dan berbasis pertanian. Padahal, di pulau tertentu ada komunitas yang hidupnya di perairan, mereka beraktivitas di perairan, dan dengan perahu mereka hidup berpindah-pindah.

Kebanyakan desa-desa di Jawa bisa dikatakan relatif ideal karena memiliki luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi sumber daya desa yang cukup. Sedangkan mayoritas desa di luar Jawa umumnya mempunyai wilayah yang

sangat luas tetapi berpenduduk terbatas dan potensi sumber daya desa yang belum tergarap secara maksimal.

Sementara itu, pasca reformasi, semangat demokratisasi yang disuarakan oleh para reformis, telah mengilhami para politisi di DPR dan unsur Pemerintah dalam menyusun UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 22/99) yang dinilai sangat demokratis. Semangat UU No. 22/99 tentang Pemerintahan Daerah telah membangkitkan identitas lokal di daerah. Hal ini karena pada masa Orde Baru identitas politik desa dihancurkan melalui UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang telah melakukan penyeragaman ala desa di Jawa. Nomenklatur desa yang diintroduksi oleh UU No. 5 Tahun 1979 telah ditinggalkan oleh desa-desa di Sumatera Barat. Banyak desa di Sumatera Barat telah kembali ke “nagari” sejak tahun 2000/2001. Kabupaten Tana Toraja telah mengukuhkan kembali ke “Lembang”, dan beberapa kabupaten di Kalimantan Barat telah kembali ke pemerintahan “binua”. Gerakan “kembali ke nagari” berlangsung sukses di Sumatera Barat. Hal ini antara lain karena nagari adalah “identitas utama dan basis kehidupan orang Minangkabau.”¹

Orang Minang bangga menyebut dirinya sebagai “anak nagari.” Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Jawa. Bagi orang Jawa, desa bukan lagi menjadi identitas, tapi hanya sebagai satuan administratif yang mengendalikan hidup mereka. Orang desa di Jawa, apalagi generasi mudanya cenderung merasa inferior menyebut dirinya sebagai “orang desa,” karena *prototype* “orang desa” identik dengan “orang kolot, miskin, kawula cilik, orang bodoh,” apalagi apabila penyebutannya dengan istilah “*ndeso*,” mempunyai konotasi kampung atau dengan bahasa lelucon “*katrok*.”

Lain halnya dengan desa yang ada di Jawa, di Bali ada dua jenis desa. Dua desa tersebut adalah desa bentukan pemerintah *vis a vis* desa adat yang telah ada secara turun temurun. Desa bentukan pemerintah yang menjalankan fungsi pemerintahan sering disebut dengan desa dinas, sementara desa adat yang merupakan warisan leluhur mereka sering disebut dengan desa pakraman.

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Keberadaan desa yang sangat beragam di tanah air menyulitkan pemerintah dan DPR membuat peraturan tentang desa. Pengaturan desa yang dilakukan secara seragam seperti yang ada selama ini telah mengundang sinisme masyarakat desa khususnya di luar Jawa. Itulah sebabnya, adalah hal yang tidak mungkin mengatur desa secara seragam.

¹ Kerjasama TIFA – Institute for Local Development, *Pasang Surut Otonomi Daerah; sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, 2005, hal. 494.

Di tengah kondisi pemerintahan desa yang beragam dan belum tertata dengan baik, penelitian tentang pemerintahan desa menjadi penting dan menarik untuk dilakukan. Dari tipologi keberagaman desa-desa di Indonesia, di Bali pengaruh adat jauh lebih kuat dari pada desa, sehingga muncul dualisme kelembagaan di level desa yakni desa dinas dan desa pakraman. Terdapat dualisme kepemimpinan di desa-desa di Bali. Terkait dengan adanya dua jenis desa di Bali, penelitian ini dilakukan untuk menjawab seputar masalah:

1. Bagaimana kedudukan desa dinas dan desa pakraman di Bali?
2. Bagaimana kelembagaan/lembaga-lembaga di desa dinas dan desa pakraman di Bali?
3. Bagaimana kewenangan desa dinas dan desa pakraman tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai kedudukan dua jenis desa yakni desa dinas dan desa pakraman di Bali. Disamping itu juga untuk mendapatkan masukan mengenai struktur kelembagaan di dua jenis desa tersebut. Selain itu, penelitian ini juga untuk mendapatkan informasi terkait dengan kewenangan yang diemban oleh masing-masing struktur kelembagaan dari masing-masing desa tersebut.

Kegunaan hasil penelitian ini antara lain untuk memberikan masukan kepada Anggota Dewan yang akan membahas RUU Desa, yang pada tahun 2011 RUU Desa masuk kedalam Prolegnas dan menjadi prioritas untuk dibahas, namun sampai penelitian ini dilakukan pada awal Oktober 2011, RUU Desa dari Pemerintah belum diajukan ke DPR. Baru pada bulan Februari 2012 RUU Desa diajukan oleh Pemerintah kepada DPR dengan Surat Presiden tertanggal 4 Januari 2012.

D. Kerangka Pemikiran

Terkait dengan pengertian pemerintah dan pemerintahan, akan relevan apabila berbicara tentang bentuk susunan negara. "Bentuk susunan negara terbagi dua, yaitu kesatuan (*unitaris*) dan federasi (negara serikat)."² Bentuk susunan negara/sistem federasi merupakan penggabungan bagian-bagian menjadi satu tanpa meninggalkan atau menghapuskan ciri khas masing-masing bagian. Dalam negara federasi terdapat sejumlah negara bagian yang sepakat bergabung menjadi satu negara serikat dengan sejumlah tugas dan kewenangan tertentu. Negara-negara bagian itu menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal, sedangkan urusan-urusan lain tetap menjadi kewenangan negara bagian.

² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT Grasindo, Jakarta, 1992, hal. 169.

Sementara di negara kesatuan, selanjutnya dikatakan oleh Surbakti, bahwa “ada satu negara dengan suatu pemerintah pusat yang memiliki seluruh tugas dan kewenangan negara. Apabila dalam negara kesatuan terdapat sejumlah pemerintah lokal yang otonom, maka tugas dan kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri (otonomi) berasal dari pemerintah pusat. Jika didalam negara federasi, pemerintah negara bagian bukan bawahan dan tidak bertanggungjawab pada pemerintah federal maka dalam negara kesatuan pemerintah lokal tunduk dan bertanggungjawab pada pemerintah pusat.”

Sebagai negara kesatuan, Indonesia tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan di dalamnya yang mempunyai kedaulatan. Kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintahan. “Kesatuan-kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintah tidak memiliki apa yang oleh R. Kranenburg disebut sebagai *pouvoir constituant*, kekuasaan untuk membentuk UUD/UU dan organisasinya sendiri.”³

Sementara itu, pemerintahan dilakukan oleh beberapa struktur yang masing-masing berdiri sendiri. Secara teoritis, terdapat dua kemungkinan pelaksanaan fungsi negara, yakni “pemusatan fungsi-fungsi negara” pada satu tangan atau struktur dan “pemencaran fungsi-fungsi negara” kepada beberapa organ atau struktur pemerintahan”.⁴ Pemencaran fungsi negara dapat dilakukan secara horisontal maupun secara vertikal. Pemencaran fungsi negara secara vertikal disebut juga pemencaran fungsi negara secara teritorial/pembagian kekuasaan secara teritorial.⁵

Pemencaran fungsi negara secara teritorial dibedakan menjadi tiga, yaitu; sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi.⁶ Ketiga azas tersebut, sentralisasi, dekonsentrasi dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi negara. Menyitir pendapat M. Faltas, Hanif Nurcholis menyebutkan bahwa terdapat dua kategori dalam pengambilan keputusan; yakni keputusan politis dan keputusan administratif.⁷

Dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi:⁸

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hierarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan sentralisasi penuh;

³ Bhenyamin Hoessein, dalam Hanif Nurcholis, Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 7

⁴ Ramlan Surbakti, *Ibid*, hal. 172.

⁵ *Ibid*, hal. 172.

⁶ Lihat Institute for Local Government, *op-cit*, hal. 198, lihat juga Mudrajat Kuncoro, Otonomi dan Pembangunan Daerah, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, hal. 2-3.

⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 3.

⁸ *Ibid*, hal. 3.

2. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan dekonsentrasi.
3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan desentralisasi.

Terkait dengan pemerintahan nasional kita, Pasal 4 UUD 1945 mengatur bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Sedangkan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sementara itu yang dimaksud dengan daerah otonom menurut UUD 1945 adalah provinsi, kabupaten dan kota. Pemerintahan di level kecamatan dan kelurahan/desa tidak termasuk kategori daerah otonom.

Terkait dengan pengaturan desa, UUD 1945 yang telah diamandemen tidak secara khusus mengatur tentang desa. Sebelum diamandemen, penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.”

Pada paragraf berikutnya dari penjelasan UUD 1945 tersebut dinyatakan bahwa; “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.”

Namun begitu, UUD 1945 pasca empat kali amandemen hanya terdiri atas pembukaan dan batang tubuh, dan tidak ada penjelasan. Dengan demikian pengaturan mengenai desa hanya diatur pada tataran Undang-undang dan peraturan dibawahnya seperti Peraturan pemerintah.

Pada era Orde Baru, pengaturan tentang desa diatur dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (selanjutnya disebut UU No. 5/79). Sementara itu, yang dimaksud dengan desa menurut UU No. 5/79 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.”⁹

Dari batasan pengertian tentang desa tersebut diatas, ada klausula yang mengakui dan menghormati keberadaan hukum adat yakni; “.....kesatuan masyarakat hukumyang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.....,” namun begitu, terdapat banyak aturan dalam UU ini yang telah membuat penyeragaman dalam berbagai hal, mulai dari penyebutan istilah-istilah yang digunakan hingga sistem pengelolaan desa.

Penyeragaman istilah desa bisa diketemukan pada Bab VI tentang Aturan Peralihan, Pasal 35 ayat (1) mengatakan bahwa; “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.”

Selain itu, pengakuan dan penghormatan pada kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri menjadi tereduksi/hilang dengan adanya perumusan aturan pada Pasal 3 ayat (4) dan (5) yang mengatur tentang susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa yang diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Mendagri dan yang berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.¹⁰

Ada sebagian kalangan yang menilai bahwa UU No. 5/79 ini merupakan upaya jawanisasi yakni menerapkan model desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di luar Jawa. Ada juga yang mensinyalir bahwa, “alasan utama Pemerintah pada waktu itu melakukan penyeragaman tersebut adalah demi terkendalinya persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan RI hingga ke tingkat pedesaan dimana hidup petani yang menjadi basis kekuatan Komunisme saat itu, yang dianggap sebagai ancaman utama bagi tegaknya negara yang berdasarkan azas ketuhanan.”¹¹ Pada perkembangannya kemudian, penyeragaman pengelolaan desa oleh UU No. 5/79 telah mematikan demokrasi di tingkat desa. Banyak kalangan berpendapat bahwa dengan penyeragaman, rezim Orde Baru telah menjadikan desa sebagai “instrumen” untuk mempertahankan tirani kekuasaan.

Segera setelah tumbang rezim Orde Baru, spirit reformasi yang diusung oleh para reformis terasa juga pada produk legislasi hasil kerja DPR bersama

⁹ Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 butir a UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Menurut UU No. 5/79, Pemerintah Desa terdiri atas; a.Kepala Desa; b.Lembaga Musyawarah Desa (Pasal 3 ayat (1)). Pemerintah Desa menjalankan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa. Sedangkan yang dimaksud dengan Perangkat Desa adalah a.Sekretariat Desa; dan b.Kepala-kepala Dusun (Pasal 3 ayat (3)).

¹¹ DRSP – USAID, *Memberdayakan Desa, Naskah Akademik Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan UU tentang Desa*, PAH 1 DPD RI, 2009, hal. 5.

Pemerintah, yakni dengan lahirnya UU No. 22/99 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini telah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa sebagai komunitas yang berhak mengatur dirinya sendiri.

Hal ini terlihat pada rumusan definisi yang tertuang dalam Pasal 1 UU No. 22/99 yang menyatakan bahwa;

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.” (Pasal 1 UU No. 22/99)

Salah satu perumus UU No. 22/99 menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/99 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945. Berpijak pada semangat pengakuan itu sehingga desa didefinisikan.

Sementara itu, rumusan tentang kawasan pedesaan di ketentuan umum menegaskan bahwa; Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan (2) Pembentukan, nama, batas, dan ibukota kegiatan ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan UU No. 22/99.

Rumusan tentang desa tersebut merupakan lompatan besar dibanding dengan rumusan tentang desa menurut UU No. 5 Tahun 1979. UU No. 22/99 tidak menempatkan desa sebagai bentuk pemerintahan terendah dibawah kecamatan, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal usul desa.

Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berarti “masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi.”¹² Hanya saja, otonomi desa bukan otonomi formal seperti yang dimiliki oleh pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota, tetapi otonomi berdasarkan asal usul dan adat istiadat. Otonomi berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat adalah otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan. Dengan demikian jika desa mempunyai urusan-urusan yang secara adat diatur dan diurus, maka urusan tersebut diakui oleh undang-undang.

¹² Hanif Nurchlis, *op-cit*, hal. 234.

Lompatan besar lainnya dalam UU No. 22/99 adalah pelembagaan demokrasi desa dengan diaturnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa. Pasal 94 UU itu mengatur bahwa; “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa.” Pasal 104 menyatakan bahwa “Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.’

Namun demikian, walaupun UU No. 22/99 telah meletakkan kerangka landasan desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal yang jauh lebih maju di era reformasi, keberadaan UU No. 22/99 telah mengundang multitafsir sehingga banyak menimbulkan ketidakpuasan. Pada akhirnya, tuntutan untuk melakukan revisi terhadap UU tersebut terus mengalir.

UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 22/99 menurut Soetoro Eko secara substansial dinilai menjauh dari UU No. 22/99 yang bersifat devolutif – liberal, dan sebaliknya mendekati pada UU No. 5/74 yang bersifat sentralistik–otokratis-korporatis.¹³

Terkait dengan kedudukan desa, berdasarkan UU No. 32/2004, ditentukan 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 RI (Pasal 1 tentang ketentuan umum).

Dari batasan tentang desa tersebut menegaskan bahwa negara hanya “mengakui” keberadaan desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal usul dan adat istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.”

Sebagaimana UU sebelumnya, desa hanya menjadi bagian dari pemerintah kabupaten/kota. Pasal 200 ayat (1) menyatakan bahwa; “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.”

UU ini memberikan wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan desa. Berdasarkan Pasal 206 mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

¹³ Kerjasama TIFA – Institute for Local Development, *ibid*, hal. 514.

- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Sedangkan tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (Pasal 207). Sementara tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Kewenangan desa yang terbatas akan memperlemah otonomi desa. UU ini tidak memberikan ruang bagi desentralisasi dan otonomi desa. Otonomi desa termasuk didalamnya *property right* belum diakui oleh negara.

UU No. 32/2004 juga telah mengganti Badan Perwakilan Desa dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). Pasal 210 mengatur bahwa;

1. Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
2. Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa.
3. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
4. Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam Bamusdes memunculkan distorsi. Distorsinya adalah “penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap dekat kepala desa. Akibatnya adalah ketiadaan bagi akses rakyat untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamusdes.

Terkait dengan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Bamusdes yang diatur dengan Perda, hal ini telah mencederai prinsip *subsidiarity*. Prinsip *Subsidiarity* mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di level lokal, dalam konteks ini adalah desa.

Sebagaimana yang didefinisikan oleh Bappenas, bahwa prinsip *subsidiarity* berarti: “pendelegasian kewenangan dan sumberdaya ke tingkat yang terdekat

dengan penyediaan pelayanan, konsisten dengan prinsip pelayanan yang efisien dan efektivitas pembiayaan (*cost effective*).”¹⁴

Hal lain yang diatur dalam UU No. 32/2004, bahwa perangkat desa terdiri dari sekretaris desa (sekdes) dan perangkat desa lainnya. UU ini mengamanatkan bahwa sekretaris desa diisi oleh pegawai negeri sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan bahwa sekdes yang ada selama ini yang bukan PNS secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian ada dua kemungkinan: Mensekdeskan PNS, atau Mem-PNS-kan sekdes.

Ketentuan tersebut dilematis, di satu sisi dengan status PNS maka pelayanan akan terjamin. Namun disisi lain sekdes mempunyai loyalitas ganda, yakni kepada kepala desa, dan kepada birokrasi pembina PNS di atasnya. Hal ini bisa merusak orientasi pengabdian sekdes. Selain itu akan menimbulkan kecemburuan sosial diantara perangkat desa yang lain.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian dilakukan pada tanggal 30 September s/d 6 Oktober 2011. Sedangkan tempat penelitian adalah Desa Ekasari dan Desa Asah Duren. Kedua desa ini dipilih dengan alasan karena keduanya memiliki keunikan masing-masing. Keunikan Desa Ekasari adalah, desa tersebut dipimpin oleh kepala desa yang bergama Katholik sementara mayoritas masyarakatnya beragama Hindu, hal ini jarang terjadi di Bali. Identifikasi agama terkait dengan pemilihan desa dinas sebagai obyek penelitian, hal ini penting karena terkait dengan keberadaan desa pakraman. Desa pakraman hanya dikenal di desa yang penduduknya beragama Hindu. Selain itu, di Desa Ekasari ada/terdapat dua desa pakraman.

Sementara Desa Asah Duren merupakan desa yang berhimpit antara desa dinas dan desa pakraman. Hal ini karena 100 % masyarakat desa beragama Hindu, sehingga membentuk satu desa pakraman. Sehingga luas wilayah dan jumlah penduduk desa dinas Asah Duren sama dengan desa pakraman Asah Duren.

¹⁴ *Prinsip-prinsip Good Governance*, P3b.happenas.go.id, diakses pada 30 September 2012.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian individu ini menggunakan pendekatan kualitatif¹⁵. Pendekatan kualitatif yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan kualitatif studi kasus. Desain studi kasus yang dikembangkan adalah studi kasus yang bersifat eksploratif. Dalam hal ini mempelajari dua jenis desa yakni desa dinas dan desa pakraman di dua desa di Bali yakni desa dinas Ekasari dan desa pakraman Asah Duren.

Teknik pengumpulan data dihimpun dengan melakukan observasi terhadap obyek penelitian. Hasil observasi diperdalam dengan melakukan *indepth interview*. *Indepth interview* atau wawancara mendalam terhadap informan penelitian dilakukan berdasarkan panduan wawancara. Informan penelitian dipilih dengan menggunakan teknik *purposive* yaitu teknik penentuan sampel untuk tujuan tertentu.¹⁶ Informan penelitian pada penelitian ini adalah; kepala desa (*perbekel*), aparat desa dinas, dan kepala desa *pakraman* (*Bandesa*).

3. Metode Analisa Data

Analisa penelitian diawali dengan mempelajari referensi terkait desa dan pemerintahan desa. Referensi yang dimaksud adalah berita dan artikel surat kabar, buku-buku dan jurnal terkait dengan desa. Data yang diperoleh di lapangan kemudian dipergunakan untuk menyusun deskripsi, dan dianalisis dengan menggunakan teori-teori yang menjadi acuan pada penelitian ini untuk selanjutnya dilakukan pengambilan simpulan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

Penelitian terkait dengan desa dinas, dilakukan di Desa Ekasari Kecamatan Melaya, Kabupaten Jembrana Propinsi Bali. Sedangkan penelitian tentang desa pakraman dilakukan di Desa Pakraman Asah Duren. Desa-desa di Bali terpisah secara tegas antara desa dinas dan desa adat/pakraman. Terkait dengan desa dinas, informasi digali di desa Ekasari, sementara informasi terkait desa pakraman digali dengan mewawancarai *bandesa*/kepala desa pakraman dari Desa Asah Duren.

Bandesa dari Desa Asah Duren dipilih untuk diwawancarai karena desa tersebut 100% warganya beragama Hindu, sehingga desa pakraman di Desa

¹⁵ Pendekatan kualitatif tersebut oleh Lexy J Moleong dimaksudkan untuk mengetahui fenomena apa yang dialami oleh subyek penelitian seperti perilaku, persepsi, motivasi dan lain lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Penerbit Remadja Rosdakarya, Bandung, 2004, hal. 6.

¹⁶ Sugiono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung, Penerbit CV Alfabeta, 2005, hal 62.

Asah Duren menjadi lain dari desa-desa lain yang masyarakatnya heterogen dari sisi agama. Pemilihan desa dinas dan desa pakraman yang tidak berhimpit pada satu wilayah tertentu, hal itu mewakili adanya fakta bahwa desa-desa dinas di Bali tidak selalu berhimpit dengan desa pakraman.

B. Desa (dinas) Ekasari

1. Profil Desa Ekasari

Desa Ekasari mempunyai visi : Mewujudkan desa Ekasari yang sejahtera dan mandiri berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan misi Desa tersebut adalah: a). Meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat. b). Meningkatkan kualitas lingkungan Desa Ekasari yang EKASARI (Ekacita, Kerta Raharja, Aman, Serasi, Asri, Rapi dan Indah). c). Melestarikan dan menjunjung tinggi nilai-nilai budaya yang luhur. d) Menjaga kondisi kamtibmas yang kondusif.

Desa Ekasari merupakan desa yang masuk di Kecamatan Melaya, Kabupaten Jembrana, memiliki batas-batas sbb: sebelah utara: hutan, sebelah timur: desa Tukadaya dan Desa Warnasari, sebelah selatan: Desa Nusasari, dan sebelah barat: Desa Belimbingsari dan Desa Melaya.

Keadaan alam Desa Ekasari, memiliki tanah yang subur karena sebagian besar tanahnya adalah tanah latosol. Desa Ekasari dilewati 2 sungai yakni Sungai Sangiang Gede, dan Sungai Melaya. Dua anak sungai lainnya adalah; sungai Pangkung Kutek dan Pangkung Sente yang berfungsi mengairi sawah pada musim hujan.

Desa Ekasari mempunyai luas tanah kurang lebih 1.552,170 Ha, dengan jumlah penduduk sebanyak 5.021 jiwa terdiri dari laki-laki sebanyak 2.509 jiwa dan perempuan sebanyak 2.512 jiwa dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 1.158 KK. Sementara jumlah pemeluk agama di desa tersebut adalah, yang beragama Islam 88 orang, Kristen 14 orang, Katholik 1.183 orang, Hindu 3.736 orang.

Desa Ekasari hingga saat ini telah mengalami proses pemekaran jumlah banjar/dusun yang semula berjumlah 5, kini berjumlah 10 banjar/dusun. Sepuluh banjar tersebut adalah: Palarejo, Palasari, Warga Sari, Parwatasari, Wanasari, Sadnyasari, Anggasari, Adnyasari, Palalingsah, Karangsari.

2. Lembaga Pemerintahan Desa

Dasar hukum pembentukan desa, telah menyesuaikan dengan Perda maupun Keputusan Bupati dan Camat. Sedangkan lembaga pemerintahan desanya, adalah:

Tabel 1. Lembaga-lembaga di Desa Dinas Ekasari

No.	Perangkat Desa	
	Perbekel/Kepala Desa	VI. Gst Made Dharma Wiryadhi, ST
	Sekretaris Desa	I Nyoman Ariasa
	Kaur Pemerintahan	I Ketut Karnawa
	Kaur Pemberdayaan Masyarakat Desa	Ni Kadek Muriasih
	Kaur Pendidikan dan Kesehatan	Ni Ketut Ariani
	Kaur Ketentraman dan Ketertiban	I Made Suardana
	Bendahara Desa/Pemegang Kas	Ni Komang Purnami Santi
	Kelian Dinas/Kepala Dusun	
	Kelian Dinas Banjar Palarejo	I Made Suarta
	Kelian Dinas Banjar Palasari	I Made Suardi
	Kelian Dinas Banjar Wargasari	I Wayan Adhi Susanto
	Kelian Dinas Banjar Parwatasari	I Made Trinada
	Kelian Dinas Banjar Wanasari	I Kadek Karta
	Kelian Dinas Banjar Sadnyasari	I Nyoman Suanda
	Kelian Dinas Banjar Anggasari	I Gede Puja
	Kelian Dinas Banjar Adnyasari	I Ketut Jegog
	Kelian Dinas Banjar Palalinggah	I Ketut Karnawa (Plt)
	Kelian Dinas Banjar Karangasari	I Nengah Katon
	BPD (Badan Permusyawaratan Desa)	
	Ketua	Drs. I Gst Ngr Windra Astika
	Lembaga Kemasyarakatan	
	LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat)	I Nyoman Kartika (Ketua)
	Hansip	I Nyoman Wartana (Danton)
	PKK (Pemberdayaan Kesejahteraan Kel.)	Ny Sarini Dharma Wiryadhi (Ketua)
	Karang Taruna	I Nyoman Kartika (Ketua)
	BUMDes (Badan Usaha Milik Desa)	Drs. I Wayan Sujana Rahardja (Ketua)
	Kopwan (Koperasi Wanita)	MM. Ni Gst Ayu Ranithi (Ketua)

Sumber : Dokumen Desa Dinas Ekasari

Kepala desa dinas V.I. Gst Made Dharma Wiryadhi terpilih sebagai kepala desa seperti pendahulunya (dia merupakan kepala desa urutan ke-4 didalam keluarganya yang menjadi kepala desa Ekasari) yang mendapatkan kepercayaan masyarakat dengan terpilih sebagai kepala desa, walaupun yang bersangkutan dan keluarganya beragama lain dari agama mayoritas penduduk Ekasari yang beragama Hindu.

Terkait dengan perangkat desa, semua perangkat desa melakukan kewajibannya dengan normal. Mengenai keberadaan sekretaris desa (sekdes) yang PNS (Pegawai Negeri Sipil) sejauh ini tidak menimbulkan masalah. Kekhawatiran bahwa Sekdes dari PNS potensial menimbulkan loyalitas ganda rupanya tidak tampak secara nyata di Desa Ekasari. Pengakuan dari Sekdes sendiri, bahwa

hubungan dia dengan kepala desa dan hubungannya dengan perangkat desa yang lain biasa-biasa saja tidak ada masalah yang terkait dengan status PNS-nya.¹⁷

Desa Ekasari seperti desa-desa pada umumnya menjalankan tata pemerintahan sehari-hari dengan normal. Sementara desa adat yang ada di Desa Ekasari ada dua lembaga yakni Desa Pakraman Ekasari dan Desa Pakraman Palalinggah. Desa Pakraman Ekasari dibawah Bandesa (Kepala Desa Pakraman) I Wayan Winara, dan Desa Pakraman Palalinggah dengan Bandesanya yakni I Nengah Suada. Kepala Desa Ekasari sendiri beragama Katholik. Selain penganut Hindu, komunitas Kristen dan Islam merupakan minoritas. Kaum minoritas ini tidak membentuk desa adat, dan tidak masuk menjadi warga desa pakraman.

Para elit desa dinas Ekasari saling menjaga hubungan dengan elit desa pakraman di wilayah Desa Dinas Ekasari. Sebutan Bandesa adalah untuk kepala desa adat/pakraman dari komunitas yang beragama Hindu, sedang Komunitas muslim dipimpin oleh takmir masjid, komunitas Kristen dipimpin oleh *Pemaksan*. Kalau ada permasalahan di desa tersebut, mereka berkumpul dan menyelesaikan permasalahan secara bersama-sama.

B. Desa Pakraman Asah Duren

1. Sejarah Desa Asah Duren

Pada tahun 1930, desa Asah Duren masuk menjadi bagian dari Desa Sebudi, Kecamatan Selat, Kab. Karangasem. Ketika itu datang transmigran lokal yang dibawa Belanda, melintasi dari timur ke barat sampai desa Pakutatan. Dari Desa Pakutatan, warga dari 30 KK dengan alm. I Nengah sebagai tetuanya langsung pergi ke hutan dari Pakutatan bawah naik ke atas dimana ada dataran /tanah datar. Nama Asah Duren berasal dari kata Asah yaitu datar dan Duren berasal dari kata Peduwuran. Jadi secara harfiah Asah Duren adalah tanah datar yang ada di ketinggian/tempat yang tinggi. Ketinggiannya kurang lebih 400 km diatas permukaan laut. Waktu itu tidak ada bandesa atau kepala desa, yg ada kelihan desa (yang dituakan).

Dulu desa itu dalam bentuk banjar yakni Banjar Asah Duwuran, pada perkembangan selanjutnya masuk ke Desa Pakutatan, kecamatan/distrik Mendoyo. Sekarang desa itu namanya Desa Asah Duren masuk ke Kecamatan Pakutatan. Tahun 1947 terbentuk banjar yang bernama "lebih", yang kemudian masuk desa Pakutatan.

Lama kelamaan desa itu diberi kekuasaan oleh desa Pakutatan supaya membentuk desa karena distrik Mendoyo waktu itu dilakukan pemekaran sehingga menjadi kabupaten. Pada waktu gubernur I nya adalah I Bagus Mantra

¹⁷ Hasil wawancara dengan Kepala Desa I Made Dharma Wiryadi dan Sekdes I Nyoman Ariasa di Kantor Kepala Desa Ekasari.

(alm). Kecamatan Pakutatatan yang ada sekarang ini dulu adalah desa, selanjutnya Karangasem yang waktu itu merupakan desa sekarang menjadi kecamatan.

Struktur desa Pakraman dipimpin oleh kepalanya yang disebut dengan *bandesa*. *Bandesa* mempunyai wakil (*ketajuk*). Di bawah *bandesa* Desa Asah Duren ada 3 bagian/*bage*/*banjar pakraman*. Masing-masing banjar pakraman dikepalai oleh *kelian pakraman*. *Kelian pakraman* mempunyai warga sampai dengan 250 KK. Di Asah Duren ada 3 banjar pakraman, yaitu:

1. Banjar Lebih, warga yang berasal dari daerah yang bernama Lebih, dari desa Sebudi – Selat – Karangasem.
2. Banjar Asah Duren
3. Banjar Kemukus, warga dari desa Kemukus.

Pada masing-masing *banjar* ada sekretaris (*penyarikan*/juru tulis), dan bendahara (*pethengen*). Selain 3 unsur itu, ada *bage*/bagian lain yang merupakan pengejawantahan dari filosofi *tri hita karana*, yaitu:

1. Parahyangan, bagian yang khusus mengurus pura, karena sering mengadakan acara keagamaan.
2. Palemahan/wewidangan/kewilayahan, bagian ini mengurus lingkungan supaya asri.
3. Pawongan, mengurus warga/orang-orangnya. Khususnya untuk menyiapkan upacara keagamaan sampai selesai. Mereka bertugas dengan tujuan supaya masyarakat itu benar, memperhatikan apa yang dinasehatkan oleh *bandesa*. Kalau kurang pas mereka (wakil, sekretaris, bendahara) bertanya kepada *bandesanya*. Mereka selalu mengkomunikasikan masalah-masalah yang mereka hadapi kepada *bandesa*.

Selain itu, ada *bage* di bawah *Pawongan* yakni *pecalang*. Terkait dengan *pecalang*, di Asah Duren, masing-masing banjar diambil 4 orang wakil, sehingga beranggotakan 12 orang. Kelompok *pecalang* berada di bawah *Pawongan*. Selain *pecalang*, ada *seke/seko*/kelompok/organisasi yang mengurus upacara keagamaan, *seko-seko* tersebut adalah :

1. *Seko gong* (kelompok seni)
2. *Seko santi* (sinden, pembaca kitab suci)
3. *truna truni* (kelompok pemuda pemudi)

Masa kerja aparat desa pakraman sementara ini tidak dibatasi, tergantung masyarakat disekitarnya, kalau masih dipercaya mereka masih menjabat. Sedangkan pemilihan pejabat desa pakraman tersebut diatur dengan *awig-awig*.

Awig-awig yang sekarang berlaku di desa Asah Duren dibuat tahun 1983. Sampai sekarang belum direvisi karena masih bisa dipakai untuk pedoman/dasar untuk melakukan tugas. Hanya *Pararem* atau semacam “GBHN” nya yang direvisi.

Bandesa Asah Duren sekarang yakni I Nyoman Gara menjabat sejak tahun 1999. Masyarakat Desa Pakraman Asah Duren setiap 3 bulan sekali berkumpul. Pertemuan tiga bulanan ini sudah diagendakan dan diatur di *awig-awig* Desa Asah Duren. Desa Pakraman Asah Duren mempunyai LPD (Lembaga Perkreditan Desa), LPD merupakan lembaga keuangan adat. I Nyoman Gara sebagai Bandesa mengajak warga Desa Asah Duren yang berjumlah 900KK untuk berpartisipasi mengumpulkan dana sebesar Rp250.000,-/KK di LPD. Mereka mendapat bunga 1%/bulan, keuntungan yang diperoleh LPD dimanfaatkan untuk kegiatan keagamaan. Sampai sekarang sudah berjalan 12 tahun dananya masih ada dan kegiatan keagamaan tetap berjalan. Keuntungan dari LPD/lembaga keuangan adat memberikan kontribusi 20% pada anggaran pembangunan. Desa pakraman bisa mengajukan proposal untuk meminta bantuan keuangan kepada pemerintah kabupaten.

Bagi Desa Asah Duren, antara desa Pakraman dan desa dinas berhimpit karena 100% warganya beragama Hindu. Dua kelembagaan itu bisa berjalan beriringan, tidak ada konflik. Hal ini karena dua lembaga tersebut mengurus hal yang berbeda. Desa dinas mengurus pemerintahan desa, sedangkan desa pakraman mengurus adat (budaya dan agama Hindu).

Bandesa I Nyoman Gara tidak merasa ada kendala dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan di desa pakraman. Menurutnya untuk mengendalikan orang desa, yang penting memperhatikan harga diri mereka, hal itu lebih mahal daripada uang. Sekali berbuat salah, di masyarakat tidak dipercaya lagi, harus satu kata dan perbuatan.

Kemungkinan desa pakraman yang 100% beragama Hindu seperti di Desa Asah Duren, apabila disatukan dengan desa dinas menurut I Nyoman Gara tidak bisa. Tidak bisa dijadikan satu karena secara geografis medannya berjauhan. Keadaan sekarang ini menurutnya tidak ada masalah. Hal ini karena urusannya memang berlainan. Desa pakraman mengurus agama dan budaya, sedang desa dinas mengurus pemerintahan. Apabila ada permasalahan di desa, kepala desa dan bandesanya yang berbicara bukan masyarakatnya. Kalau masyarakat ikut menyelesaikan dikhawatirkan terjadi tindakan kekerasan, sentimen pribadi, karena sering muncul unsur keindividuannya, apalagi sekarang ada media massa, sehingga sering dilebih-lebihkan.

C. Pembahasan

1. Kedudukan Desa Dinas *Vis- a- Vis* Desa Pakraman

Penyebutan desa dinas di Bali menimbulkan pertanyaan bagi orang di luar Bali apa yang beda desa dinas itu dengan desa-desa lain yang berada di luar Bali? Pertanyaan lanjutannya adalah bagaimana kedudukan desa dinas tersebut *vis a vis* desa pakraman? Dari pengamatan dan wawancara penulis dengan para informan ternyata desa dinas hanya merupakan penyebutan untuk desa yang menjalankan administrasi pemerintahan sehari-hari seperti halnya desa-desa lain di luar Bali.

Sesuai dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, seperti di desa-desa yang lain kedudukan desa dinas sesuai yang diatur dalam Pasal 200 ayat (1) dinyatakan bahwa; “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa.” Penggunaan istilah “dibentuk” menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya desa menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Sementara desa pakraman dulu disebut dengan desa adat. Menurut sejarah¹⁸, pasca perang “Puputan Badung” dan “Puputan Klungkung,” Pemerintah kolonial Belanda mulai menata desa di Bali. Beberapa desa kecil digabung menjadi satu, sementara desa yang luas dipecah menjadi beberapa desa. Akibatnya, terdapat dua jenis desa di Bali, yaitu “desa tradisional” yakni desa-desa yang ada sebelum penataan, dan desa baru bentukan Belanda. Desa tradisional yang telah ada ini dikenal dengan sebutan “desa adat”. Sedangkan desa baru bentukan Belanda dikenal dengan istilah “desa dinas.” “Desa adat” mengurus adat Bali dan agama Hindu di wilayahnya. Sedangkan “desa dinas” mengurus kepentingan pemerintah kolonial Belanda.

Pasca kemerdekaan 17 Agustus 1945, keberadaan kedua jenis desa di Bali tersebut tetap dipertahankan oleh pemerintah RI. Namun, pada Tahun 2001 istilah “desa adat” diganti menjadi “desa pakraman” berdasarkan Perda Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Adapun makna pakraman adalah sama dengan adat.

Kedudukan “desa pakraman”, seperti tersirat dalam Perda No. 3/2001 pada pengertian desa pakraman yang disebutkan dalam Pasal 1 angka (4), yang menyatakan bahwa:¹⁹

“Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup

¹⁸ Penuntun Penyuratan Awig-awig, I Ketut Sudantra, Wayan P. Windia, Putu Dyatmikawati, Udayana University Press, Denpasar, Bali, hal. 14.

¹⁹ *Ibid*, hal. 14.

masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.”

Di Desa Ekasari ada dua lembaga adat/desa pakraman, yakni desa Pakraman Ekasari dan Desa Pakraman Palalinggah. Kedua desa pakraman ini berada pada wilayah Desa Ekasari/desa dinas Ekasari. Desa pakraman yang terbentuk dikepalai oleh bandesa. Sementara kelompok warga yang beragama Islam dikepalai oleh takmir masjid, sedangkan kelompok warga yang beragama Kristen dikepalai oleh *pemaksan*. Jadi, desa pakraman hanya terbentuk di wilayah dan warga yang beragama Hindu. Sehingga, walaupun terdapat sejumlah warga yang berdiam di wilayah tertentu namun beragama selain Hindu mereka tidak mempunyai/membentuk semacam desa pakraman.

Desa pakraman tidak selalu berhimpit dengan wilayah desa dinas. Seperti di Desa Ekasari terdapat dua desa pakraman. Walaupun Desa Dinas Ekasari mempunyai 10 dusun (banjar), kesepuluh dusun tersebut hanya masuk kedalam dua desa pakraman. Dalam konteks ini pemekaran yang terjadi adalah pemekaran desa dinasnya, sementara desa pakraman tetap dua yakni Desa Pakraman Ekasari dan Desa Pakraman Palalinggah. Sementara itu Desa Asah Duren dimana 100% warganya beragama Hindu, desa pakraman yang terbentuk berhimpit persis dengan wilayah dan warga dari desa dinas Asah Duren.

2. Kelembagaan Desa Dinas *vis-a-vis* Desa Pakraman

Kelembagaan/lembaga-lembaga yang ada di Desa Dinas Ekasari terdiri dari unsur perangkat desa dinas, kelian dinas, BPD, dan lembaga kemasyarakatan. Dari unsur perangkat desa dinas, terdiri dari kepala desa (perbekel), sekretaris desa, 4 (empat) kepala urusan (kaur), yakni kaur pemerintahan, kaur pemberdayaan masyarakat desa, kaur pendidikan dan kesehatan, dan kaur ketenteraman dan ketertiban (trantib) dan bendahara desa.

Dibanding dengan desa-desa di Bali yang lain, desa Ekasari ini unik. Desa yang mayoritas beragama Hindu, mempunyai kepala desa yang beragama Katholik. V.I. Made Dharma Wiryadi berasal dari keluarga Katholik yang menjabat perbekel urutan keempat dari keluarga besarnya yang menjabat perbekel di desa itu. Sementara di desa-desa lain yang mayoritas warganya beragama Hindu selalu yang terpilih menjadi perbekel adalah mereka yang dari latar belakang agama Hindu.²⁰ Di Desa Ekasari, sentimen keagamaan bukan menjadi faktor penghalang bagi mayoritas penduduk desa Ekasari dalam hal memilih kepala desa.

²⁰ Hasil wawancara dengan Perbekel V.I.Gst Made Dharma Wiryadhi, di kantor Desa Ekasari, tanggal 5 Oktober 2011.

Selain itu, keberadaan sekdes yang berstatus PNS tidak mempengaruhi kerja sekdes dengan perangkat desa yang lain. Perangkat desa bekerja dengan normal tidak ada hambatan apapun. Demikian juga dengan lembaga-lembaga yang ada di desa tersebut, semua berjalan lancar dan harmonis.

Pengakuan dari Sekdes sendiri yang membedakan dia dengan perangkat desa yang lain hanya status PNS-nya, sementara terkait dengan tugas-tugas kesehariannya tidak ada pengaruh sama sekali. Kesadaran dan tanggungjawab atas pekerjaannya sampai saat penelitian ini dilakukan tidak ada rekan perangkat desa yang lain memperlakukan status PNS-nya.²¹ Orientasi pengabdian Sekdes Ekasari masih tetap pada Desa Ekasari.

Apabila ada perselisihan diantara lembaga-lembaga tersebut, para elit mengadakan musyawarah untuk mencari penyelesaiannya. Demikian juga apabila ada masalah warga masyarakat yang bersinggungan dengan adat dan pemerintahan, baik elit Desa Dinas maupun Desa Pakraman di lingkungan Ekasari duduk bersama mencari penyelesaian secara bersama-sama.

Sedangkan lembaga-lembaga yang ada di desa pakraman, di puncak struktur desa pakraman ada *bandesa*/kepala desa pakraman, dibawah bandesa ada wakil bandesa (*ketajuk*). Bandesa membawahi *kelian pakraman* yang mengepalai *banjar pakraman*. Pada masing-masing banjar pakraman ini ada sekretaris (*penyarikan/juru tulis*), dan bendahara (*pethengen*). Selain itu ada 3 *bage*/bagian yang berkaitan dengan kegiatan keagamaan yaitu; *Parahyangan*, *Palemahan*, dan *Pawongan*. Dibawah bagian/*bage* ini ada kelompok-kelompok seperti *pecalang* (polisi desa pakraman), *seko gong* (kelompok seni), *seko santi* (pembaca kitab suci), *truna truni* (kelompok muda-mudi).

Tigabage yakni Parahyangan, Palemahan, dan pawongan ini merupakan pengejawantahan dari filosofi *tri hita karana*.²² *Bage*/bagian Parahyangan adalah bagian yang khusus mengurus pura, karena sering mengadakan acara keagamaan. Sedangkan Palemahan/wewidangan/ kewilayahan adalah bagian yang mengurus lingkungan supaya asri. Bagian Pawongan, bagian yang mengurus orang-orang, khususnya menyiapkan upacara keagamaan sampai selesai, mereka bertugas supaya masyarakat berlaku benar.

3. Kewenangan Desa Dinas Vis-a-Vis Desa Pakraman

Kewenangan yang diamanatkan oleh desa dinas, seperti yang diatur dalam pasal 206 UU No. 32 Tahun 2004 yakni ada 4 urusan pemerintahan desa yaitu; a. urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, b. urusan yang

²¹ Hasil wawancara penulis dengan Sekdes Ekasari di Kantor Kepala Desa Ekasari, tanggal 5 Oktober 2011.

²² Filosofi itu mengajarkan bahwa kesejahteraan umat manusia di dunia ini bisa dicapai jika terwujud adanya suatu keharmonisan hubungan antara manusia – alam – Tuhan.

menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, c. tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota, dan d. urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Seperti di desa-desa lain, di desa Ekasari implementasi urusan yang menjadi wewenang desa seperti yang dirumuskan diatas tidak terlihat polanya. Hal-hal yang dikerjakan sehari-hari oleh pemerintah desa adalah pelayanan publik seperti biasanya seperti pembuatan KTP, mengurus administrasi warga yang mau menikah, dan sebagainya. Rumusan tentang kewenangan mengurus urusan berdasarkan hak asal usul desa misalnya, wewenang itu tidak memberikan penjabaran yang jelas baik dalam UU maupun PP-nya.²³ Demikian juga dengan urusan yang lain, dibiarkan mengambang.

Terkait dengan urusan yang menjadi kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, kepala desa Ekasari juga tidak pernah menerima penyerahan urusan dari Kabupaten Jember kepada desanya. Demikian juga dengan tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, provinsi dan/atau kabupaten kepada desanya.

Selain urusan untuk pelayanan publik, desa mendapatkan tugas dari urusan seperti yang diatur dalam Pasal 206 yang masuk kategori yang masuk di huruf d, yakni urusan atas perintah UU. Hal ini seperti menyiapkan data terkait dengan pemilihan pada saat menghadapi pemilukada atau pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Disamping itu, urusan yang menjadi kewenangan desa juga tidak memberikan kebebasan kepada desa untuk mengaturnya dengan caranya sendiri. Tidak ada subsidiaritas desa dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi terkait dengan pelaksanaan kewenangannya menjalankan urusan-urusan desa. Maksudnya tidak ada kebebasan bagi desa untuk menyelesaikan masalah berdasarkan keputusan yang diambil secara lokal/berhenti di desa. Dari keterangan kepala desa Ekasari yang desa bebas menggunakan caranya sendiri adalah teknis mengurus Alokasi Dana Desa (ADD) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).²⁴

Sementara kewenangan yang diamanatkan oleh desa pakraman, berdasarkan Pasal 6 Perda No. 3 Tahun 2001 wewenang desa pakraman adalah: a. Menyelesaikan sengketa adat dan agama dalam lingkungan wilayahnya dengan tetap membina kerukunan dan toleransi antar*krama*²⁵ desa sesuai

²³ PP No. 72/2005 tentang Desa tidak menjabarkan lebih lanjut tentang urusan berdasarkan asal usul desa.

²⁴ Hasil wawancara penulis dengan Perbekel Ekasari di Kantor Kepala Desa Ekasari, 4 Oktober 2011.

²⁵ *Krama* adalah warga desa pakraman.

dengan *awig-awig*²⁶ dan adat kebiasaan setempat, b. Turut serta menentukan setiap keputusan dalam pelaksanaan pembangunan yang ada di wilayahnya terutama yang berkaitan dengan *Tri Hita Karana*, c. Melakukan pembuatan hukum di dalam dan di luar desa pakraman.

Tidak seperti di desa dinas, dimana periode jabatan kepala desa dibatasi, di Desa Pakraman Asah Duren tidak ada pembatasan berapa kali periode Bandesa bisa menjabat. Seperti I Nyoman Gara misalnya, dia menjabat bandesa sudah 13 tahun²⁷. Selama seseorang masih dipercaya oleh krama, selama itu pula dia bisa menjabat. Demikian pula dengan kelembagaan yang lain di desa pakraman, sepanjang masih mendapatkan kepercayaan selama itu pula mereka bisa menjabat jabatan tertentu. Sama halnya dengan di desa dinas Ekasari, apabila ada masalah, biasanya para elit desa pakraman berkumpul dan mencari penyelesaian bersama, tapi warga tidak diikutsertakan.

Pola penyelesaian yang dilakukan di desa Pakraman yang hanya melibatkan para elit Desa Pakraman sampai sejauh ini masih bisa diterima oleh warga Desa Asah Duren. Tidak ditemukan adanya pembangkangan sipil yang diakibatkan oleh pola penyelesaian masalah yang bersifat elitis. Fenomena ini menunjukkan bahwa demokrasi belum mengakar di Desa Pakraman Asah Duren.

IV. Simpulan dan Rekomendasi

A. Simpulan

Kedudukan desa dinas di Bali seperti halnya desa-desa di luar Bali merupakan subsistem dari pemerintah kabupaten/kota. Desa dinas hanya merupakan penamaan untuk desa seperti yang diatur oleh UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Istilah dinas digunakan untuk membedakannya dengan desa pakraman. Desa pakraman adalah sebutan bagi lembaga adat yang mewadahi masyarakat yang beragama Hindu yang bermukim disuatu wilayah tertentu, dan mengurus urusan budaya dan agama Hindu.

Desa pakraman yang terbentuk di wilayah Desa Dinas Ekasari ada dua yakni Desa Pakraman Ekasari dan Desa Pakraman Palalinggah. Sementara di Desa Dinas Asah Duren berhimpit persis dengan Desa Pakraman Asah Duren. Hal ini karena warga masyarakat Desa Dinas Asah Duren 100% beragama Hindu.

Lembaga-lembaga yang ada di Desa Dinas Ekasari berbeda dengan struktur kelembagaan di desa pakraman pada umumnya. Kelembagaan

²⁶ Awig-awig adalah "patokan-patokan tingkah laku baik tertulis maupun tidak yang dibuat oleh warga desa pakraman yang bersangkutan, berdasarkan rasa keadilan dan kepatutan yang hidup dalam masyarakat, dalam hubungan antarkrama (anggota desa pakraman) dengan Tuhan, antar sesama krama, maupun krama dengan lingkungannya." Astiti dalam op-cit, hal. 18.

²⁷ Hasil wawancara penulis dengan Bandesa I Nyoman Gara di Hotel Jimbarwana, 5 Oktober 2011.

beserta aktivitasnya baik di Desa Dinas Ekasari maupun di Desa Pakraman tidak saling mempengaruhi. Keduanya mempunyai fungsinya masing-masing/berbeda fungsi. Karena keduanya tidak saling bersinggungan, sehingga tidak ada kekhawatiran saling melemahkan.

UU No. 32/2004 mengakui adanya keberadaan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Namun semangat penyeragaman tampak pada UU No. 32/2004. Apabila semangat penyeragaman tampak pada RUU Desa, desa-desa di Bali sebaiknya dijadikan suatu pengecualian. Semangat penyeragaman dan ide untuk melebur desa dinas dengan desa pakraman tidak akan relevan dilakukan karena keduanya berbeda dan mempunyai fungsi atau menjalankan misi yang berbeda.

Struktur dari kelembagaan desa dinas dan desa pakraman juga berbeda. Tidak ada tumpang tindih antara struktur kedua kelembagaan tersebut. Demikian juga dengan kewenangan keduanya. Kewenangan desa (dinas) sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 206 UU No. 32/2004 adalah urusan-urusan penyelenggaraan pemerintah desa. Khusus kewenangan desa terutama pada butir a. yakni urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa di Desa Ekasari hanya dalam hal mengurus ADD dan PNPM. Kepala Desa beserta perangkatnya tidak mendapat *guidance* yang jelas dari UU No. 32/2004 tentang apa dan bagaimana urusan berdasarkan asal-usul tersebut dilakukan.

Sementara kewenangan yang dijalankan oleh desa pakraman adalah kewenangan dalam mengurus budaya dan agama Hindu. Tidak ada tumpang tindih kewenangan dari dua jenis desa tersebut. Masing-masing menjalankan kewenangan masing-masing.

B. Rekomendasi

Desa Dinas dan Desa Pakraman di Bali merupakan dua lembaga yang berbeda. Struktur kelembagaan yang ada di dua jenis desa itu juga berbeda. Keduanya bisa berjalan seiring karena memang menjalankan kewenangan yang berbeda, keberadaan keduanya tidak saling melemahkan. Dalam kerangka untuk memberikan masukan terhadap RUU Desa yang segera akan dibahas, rekomendasi yang bisa diajukan dari hasil penelitian ini adalah:

Pertama, semangat penyeragaman yang biasanya secara tersirat dan tersurat pada pengaturan tentang desa dan adanya ide untuk melebur desa dinas dan desa pakraman di Bali, tidak tepat. Kedua jenis desa tersebut di Bali tidak bisa disatukan karena memang kewenangannya berbeda, dan tidak saling bersinggungan.

Kedua, RUU Desa yang akan segera dibahas sebaiknya mengintroduksi azas rekognisi (pengakuan terhadap hak asal-usul desa). Prinsip ini hendaknya benar-benar menjiwai pasal-pasal lain sehingga tidak menjauh dari prinsip tersebut.

Ketiga; azas subsidiaritas hendaknya dimasukkan menjadi norma dalam pasal-pasal RUU Desa, hal itu potensial mengakselerasi kemajuan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa, termasuk desa-desa dinas di Bali.

Keempat, kewenangan asal usul yang diakui oleh negara, penjabarannya betul-betul dituangkan dalam norma pasal-pasal antara lain seperti kewenangan untuk mengelola aset/semua sumberdaya desa, membentuk struktur pemerintahan dengan mengakomodasi susunan asli desa setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Kerjasama TIFA – Institute for Local Development, *Pasang Surut Otonomi Daerah; sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, 2005
- Hanif Nurchlis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Grasindo, Jakarta, 2007
- Sugiono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung, Penerbit CV Alfabeta, 2005
- Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Penerbit Remadja Rosdakarya, Bandung, 2004
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT Grasindo, Jakarta, 1992, hal. 169
- Mohtar Mas'oe'd, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 – 1971*, LP3ES, Jakarta, 1989
- I Ketut Sudantra, dkk, *Penuntun Penyuratan Awig-Awig*, Udayana University Press, Bali, 2011

Peraturan Perundang-undangan

1. UUD NKRI 1945
2. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
3. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
4. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya
5. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa

Media Online:

Prinsip-prinsip Good Governance, P3b.bappenas.go.id

