



Analisis Pembentukan Perda Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat Di Bali

Puja Dewangga^{1*}, Septi Wahyuni², Adilla Isnaini³

Universitas Padjadjaran, Jatinangor, Sumedang, Indonesia

puja19003@mail.unpad.ac.id¹⁾

septi19001@mail.unpad.ac.id²⁾

adilla19001@mail.unpad.ac.id³⁾

Abstrak

Perda merupakan produk dari hasil penggunaan hak inisiatif dari Anggota DPRD, berbicara soal pembentukan peraturan daerah (Perda), tentu akan menyangkut pada fungsi dari DPRD. Seperti halnya di Provinsi Bali, adanya sebuah produk hukum yakni Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat, dalam Perda dimaksud memungkinkan terciptanya sebuah alokasi kepentingan di dalamnya. Perda yang diharapkan dapat mengembangkan dan bermanfaat bagi masyarakat desa adat, namun pada faktanya justru terkesan memberi kesulitan bagi masyarakat desa adat di Bali itu sendiri. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan observasi. Teknik wawancara digunakan kepada bagian dari DPRD Provinsi Bali, akademisi dan Kepala Desa Adat Intaran Bali. Dalam analisis ini, menggunakan konsep kebijakan publik Merilee S Grindle, yang mana melihat dari dua variabel yaitu konten dan konteks. Simpulannya masyarakat adat memandang Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali saat ini tidak relevan atau tidak sejalan dengan kebutuhan bagi desa adat di Bali.

Kata Kunci: Desa Adat; Kebijakan Publik; Peraturan Daerah.

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bagian atau unsur penyelenggara pemerintahan daerah, ini wajib mendorong adanya sebuah partisipasi. Itu semua selaras dengan kandungan dari UU Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mendorong setiap daerah untuk turut serta dalam pemerataan pembangunan di daerah. Hadirnya regulasi tersebut cenderung memiliki dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat secara langsung di daerah. Namun semua itu akan mengacu pada bagaimana setiap daerah dalam menjalankan hak, kewajiban, serta wewenang yang dimiliki oleh pemerintahan di daerah tersebut. Berangkat dari tuntutan tersebut, pemerintah selaku inisiator atau pelaksana urusan-urusan daerahnya ini tentunya harus bertindak atas dasar kepentingan dan aspirasi dari masyarakat di daerah itu sendiri. Dan itu semua dapat tercermin dari segala sesuatu yang dilakukan oleh lembaga perwakilan daerah, yakni DPRD. Ketika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menjalankan fungsinya dengan mengedepankan kepentingan dan aspirasi masyarakat, maka hak, kewajiban, dan wewenang yang dilimpahkan pada daerah tersebut dianggap memberikan manfaat positif bagi masyarakat.

Berjalannya suatu sistem pemerintahan lazimnya tidak dijalankan sendiri-sendiri, melainkan penting untuk membuka ruang partisipasi bagi setiap pihak. Partisipasi yang dimaksud disini adalah berkaitan dengan pelibatan setiap pihak yakni rakyat, di dalam setiap perumusan sebuah kebijakan ataupun keputusan pemerintah. Era yang kini semakin dipengaruhi oleh modernisasi, menjadikan segala bentuk informasi mudah diakses. Dan sudah sepantasnya setiap negara serta pemerintahan di dalamnya senantiasa berkomitmen menciptakan keterbukaan informasi bagi publik atau masyarakat luas. Di



Indonesia terdapat Lembaga Eksekutif dan Legislatif, yang pada dasarnya memiliki perbedaan tugas serta fungsi. Keduanya memiliki sumber daya serta kemampuan untuk mewujudkan partisipasi tersebut. Jika ditarik pada tingkat Provinsi, maka terdapat Gubernur/Wakil Gubernur sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai legislatif. Tentu keduanya memiliki relasi dalam beberapa hal, salah satunya pembentukan peraturan daerah (Perda). Pembentukan Perda ini merupakan fungsi DPRD dari beberapa fungsi lainnya, seperti anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Dalam pembuatan Perda inilah menjadi salah satu ruang bagi rakyat manapun untuk berpartisipasi bahkan terlibat aktif dalam pembentukan, baik melalui lisan maupun tulisannya. Dan dengan adanya partisipasi atau pelibatan rakyat ini akan membuat kedudukan dari setiap instrumen kebijakan menjadi kuat, serta akan memberikan kebermanfaatannya yang luas untuk masyarakat yang bertempat tinggal di daerah tersebut. Salah satu dampak yang dihasilkan dari terbentuknya sebuah Perda yakni adanya sebuah pembangunan, yang pada akhirnya memiliki tujuan guna menciptakan kesejahteraan rakyat.

Secara umum ada dua kelompok yang akan beririsan dan biasanya memiliki dua sudut pandang yang berbeda, yaitu; (1) pemerintah sebagai penyelenggara urusan penyelenggaraan daerah, baik lembaga eksekutif maupun legislatif, (2) selanjutnya terdapat kelompok yang biasanya berasal dari suatu daerah yang mengalami atau terkena dampak dari partisipasi itu sendiri, yakni tidak lain adalah masyarakat. Maka, semua itu dapat diterjemahkan pada sebuah strategi guna semua pihak dapat berpartisipasi dalam pembangunan daerah, dimulai dari pihak pemerintah hingga masyarakat. Jika semua itu dapat terlaksana, ini akan membuat sinergi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat, khususnya DPRD sebagai wakil rakyat yang sudah sepatutnya memahami suara dan kebutuhan masyarakat di daerahnya. Dan seperti apa yang sebelumnya dibahas, bahwa ada berbagai bentuk partisipasi masyarakat di daerah dalam perumusan sebuah kebijakan atau pembentukan Perda. Seperti menyalurkan aspirasi terkait kebutuhan dan permasalahan yang mungkin sedang dihadapi. Tidak berhenti sampai disitu, masyarakat di daerah perlu dilibatkan selalu, dari mulai tahap perumusan kebijakan sampai ke tahap ditetapkannya sebuah peraturan daerah (Perda) guna menjawab masalah tersebut.

Pembentukan Peraturan daerah (Perda) Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat merupakan salah satu produk hukum, yang dalam prosesnya haruslah melibatkan banyak pihak. Lazimnya kemunculan sebuah Perda atau produk hukum ini guna merespon persoalan yang ada di tengah masyarakat, dan penerapannya pun dapat mencegah persoalan tersebut muncul kembali. Perda mengenai desa adat di Bali ini disahkan dengan harapan dapat menjadi payung hukum, menghindari konflik antar golongan, dan menjaga kelestarian desa adat di Bali. Namun, hal itu perlu dianalisis dan dicari tahu kebenarannya, dari mulai mekanisme hingga keharusan melibatkan pihak terkait dalam penyusunannya. Maka ini akan menjadi sebuah analisis yang menarik bagi peneliti, karena tidak dapat dipungkiri bahwa narasi-narasi yang muncul di tataran atas terkadang tidak sesuai dengan implementasinya di tataran bawah. Maka perlu adanya analisis yang mendalam terkait bagaimana mekanisme serta proses pembentukan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat itu sendiri. Hingga kepada titik, dimana penelitian ini dapat melihat seberapa optimal keberadaan dan penerapan Perda tersebut, terkhusus bagi desa adat yang ada di Bali.

Ada beberapa penelitian terdahulu yang akan peneliti ambil, hal itu guna menjadi bahan pijakan dalam melakukan penelitian terkait dengan implementasi fungsi DPRD. Penelitian terdahulu yang relevan tersebut yakni dari (N Arifuddin, 2020) dengan tujuan untuk meneliti hak inisiatif dari Anggota DPRD serta faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pembentukan peraturan daerah (Perda). Penelitian tersebut menggunakan tipe yuridis normatif, dan penelitian tersebut menggunakan data-data sekunder. Dan dalam penelitian tersebut didapat sebuah hasil yang menjelaskan bahwasanya implementasi hak inisiatif Anggota DPRD masih kurang atau belum berjalan secara optimal, itu semua terlihat dari masih minimnya anggota dewan yang menggunakan hak inisiatifnya. Selain itu, penelitian dari (Hapsari D, 2018; Zingggra, 2017) yang sama-sama meneliti terkait dengan implementasi fungsi pembentukan Perda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari penelitian Hapsari D, didapat temuan bahwa implementasi fungsi pembentukan Perda oleh DPRD kota Tegal belum berjalan maksimal. Sedangkan penelitian dari Zingggra, terdapat hasil bahwa fungsi penyusunan Perda oleh DPRD Kabupaten Dairi, ini sudah berjalan sebagaimana mestinya walaupun terdapat hambatan di dalamnya. Dan didapat juga fakta bahwa Anggota DPRD Kabupaten Dairi dianggap memiliki peranan penting, khususnya dalam pelaksanaan pembentukan Perda.

Peneliti akan menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bali sebagai objek yang akan diteliti. Karena dalam hal ini peneliti meyakini bahwa topik mengenai implementasi fungsi pembentukan Perda oleh DPRD Provinsi Bali ini akan sangat menarik, terlebih menyangkut permasalahan atau pengembangan desa adat yang ada di Bali. Dengan mengambil Desa Intaran sebagai salah satu



tempat penelitian, ini akan membuka ruang bagi peneliti untuk dapat melihat bagaimana dan seberapa baik peran DPRD Provinsi Bali dalam pembentukan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat. Peneliti juga memandang bahwa proses pembentukan Perda kental akan agregasi kepentingan, dinamis, dan tidak menutup kemungkinan bernuansa politis. Jika dilihat dari lokusnya, tentu fokus, objek, dan subjek dari topik yang diteliti kali ini jelas berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya mengenai implementasi atau pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD. Maka dari itu, topik mengenai "Analisis Pembentukan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali" akan menjadi perkembangan serta kemajuan kajian riset, khususnya bagi penelitian serupa yang berikutnya. Penelitian ini akan menjadi pembuka jalan bagi pemerintah serta masyarakat adat di Bali, untuk senantiasa menjaga semangat dalam menciptakan ruang partisipasi atau keterlibatan semua pihak guna menghasilkan sebuah Perda serta kebijakan yang dapat mensejahterakan masyarakat. Dan pada akhirnya pemerintah dapat terdorong untuk membuat sebuah mekanisme atau proses pembentukan Perda yang dapat merangkul semua pihak atau masyarakat terkait.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan yakni kualitatif. Metode kualitatif adalah suatu metode guna menggambarkan, mengeksplorasi, serta memahami arti dari suatu individu atau kelompok yang mana berasal dari permasalahan sosial. Dalam prosesnya pun, metode kualitatif ini menyertakan banyak hal seperti mengutarakan pertanyaan, menghimpun data dari partisipan, dan lain sebagainya. Terakhir, laporan dalam bentuk kualitatif biasanya mempunyai struktur yang fleksibel (Creswell, 2013).

Teknik pengumpulan data yang digunakan ialah wawancara dan dokumen. Wawancara ialah salah satu teknik pengumpulan data untuk memperoleh informasi lebih jauh dengan cara peneliti melakukan percakapan dengan responden. Wawancara sendiri tidak harus dilakukan secara langsung, tetapi juga dapat memanfaatkan media yang ada seperti telepon, chatting, dan lain sebagainya (Suliyanto, 2018). Dokumen merupakan salah satu teknik pengumpulan data dari catatan yang sudah berlalu yang mana tujuannya untuk mendukung analisis data yang diperoleh penulis (Sugiyono, 2016).

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yakni teknik analisis data Miles dan Huberman. Tahapan teknik analisis data Miles dan Huberman, yakni data *collection*, data *reduction*, data *display* dan *conclusions*. Pada tahap reduksi data, dalam penelitian ini akan dilakukan pemilahan data terlebih dahulu. Data-data yang berkaitan akan berlanjut kepada tahap data display atau dalam hal ini data-data yang sudah dipilah pada tahap sebelumnya akan disajikan. Selanjutnya data-data yang disajikan akan masuk ke dalam kesimpulan dan verifikasi, yang mana pada tahapan ini data-data tersebut akan menjawab fokus penelitian (Lena, 2013).

Pengujian validitas dan reliabilitas yang digunakan adalah triangulasi sumber. Triangulasi sumber ialah teknik yang digunakan oleh peneliti dalam mendalami kebenaran informasi dengan metode-metode dan data yang diperoleh (Harliansyah, 2017). Pada penelitian ini, sumber data yang diperoleh adalah melalui wawancara dan dokumentasi. Sumber data wawancara akan diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Sedangkan dokumentasi, data yang diperoleh dapat melalui Perda Nomor 4 Tahun 2019 terkait Desa Adat. Kemudian data-data dari kedua pengumpulan data yang berbeda akan diuji menggunakan triangulasi sumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konten

Bali ialah bagian dari banyaknya provinsi di Indonesia yang sudah diketahui hingga mancanegara. Keindahan alam seperti pantai dan budayanya yang menjadi daya tarik para wisatawan lokal maupun asing datang ke Bali. Oleh karena itu, perekonomian Bali ditopang dari segi pariwisata, seperti pantai, tarian kecak dan lainnya. Batas wilayah Bali meliputi Laut Bali (Utara), Samudera Hindia (Selatan), Selat Bali (Barat) dan Selat Lombok (Timur). Seperti yang sudah diketahui, mayoritas penduduk di Bali menganut kepercayaan Hindu. Selain itu, Bali memiliki kurang lebih 85 pulau, baik yang berpenghuni dan tidak berpenghuni.

Seperti halnya di provinsi lain yang ada di Indonesia, Bali memiliki desa yang terdiri atas dua bentuk desa, yakni desa dinas dan desa adat. Dua bentuk desa, yakni desa adat dan desa dinas tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 6 ayat 1 dan 2. Desa adat di Bali atau dengan nama lainnya desa pakraman merupakan desa yang terhimpun dalam Majelis Desa Pakraman (MDP) atau Majelis Desa Adat (MDA). Jumlah desa adat di Bali terdiri atas 1.488 desa adat yang tersebar di wilayah Provinsi Bali. Dalam penelitian ini, penulis melakukan penelitian di salah satu desa adat yang terdapat di pesisir Pantai Mertasari, yakni Desa Adat Intaran. Desa Adat Intaran merupakan salah satu



desa adat yang berlokasi di Sanur Kauh, Denpasar Selatan. Desa Adat Intaran memiliki kurang lebih 19 banjar. Banjar dapat dipahami sebagai wilayah yang menjadi bagian dari desa adat.

Dalam menjaga desa adat di Bali tentu perlu adanya payung hukum. Payung hukum bagi desa adat di Bali sebelumnya telah tertuang dalam Perda Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman yang kemudian mengalami revisi dan terbentuk Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Perubahan tersebut terjadi dikarenakan Perda Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman dinilai sudah tidak sesuai. Ketidaksiesuaian tersebut dikarenakan atas kemajuan hukum dan situasi saat ini. Oleh karena itu, Perda Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman mengalami revisi menjadi Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

Berdasarkan isinya pada pasal 3, Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali terbentuk agar Desa Adat di Bali memiliki legitimasi hukum. Selain itu, adanya Perda yang mengatur secara khusus tentang Desa Adat di Bali ini bertujuan untuk memajukan perekonomian desa adat, mewujudkan kesejahteraan, dan melestarikan adat. Tujuan adanya pengaturan bagi Desa Adat di Bali sesuai dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 pasal 4 yang menjelaskan bahwa tujuan pengaturan desa adat yang pertama guna memberikan pengakuan atas desa yang ada. Tujuan lainnya ialah bahwa pengaturan desa adat ini dapat melestarikan desa adat, adanya legitimasi hukum bagi desa adat dan mewujudkan pemerintahan desa yang lebih profesional.

Ada beberapa pasal yang menarik untuk dianalisis dan sesuai dengan hasil observasi di lapangan, yaitu terkait pemilihan Bandesa Adat (kepala Desa Adat). Pada Pasal 29 Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat dijelaskan bahwa Bandesa Adat dipilih oleh Krama Desa dengan didasarkan atas keputusan musyawarah mufakat. Pemilihan Bandesa Adat lebih lanjut tertuang dalam *awig-awig* atau *pararem* (aturan yang dibuat oleh Desa Adat). Pada Pasal 64 terkait anggaran Desa Adat dijelaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja Desa Adat meliputi bagian pendapatan, bagian belanja dan pembiayaan desa adat. Lebih lanjut dijelaskan pada Pasal 65 bahwa anggaran pendapatan Desa Adat terdiri dari pendapatan asli desa adat; hasil dari pengelolaan *Padruwen* Desa Adat (kekayaan yang dimiliki Desa Adat dengan bentuk immateriil atau materiil); lokasi APBD Provinsi; bantuan dari Pemerintah Kabupaten/Kota; bantuan dari Pemerintah Pusat; hibah; dan pendapatan lainnya yang sifatnya sah.

Perda Nomor 4 Tahun 2019 disusun sama dengan halnya perda lainnya. Perlu diketahui bahwa Perda Nomor 4 Tahun 2019 merupakan perundang-undangan yang disusun oleh DPRD Provinsi Bali atas persetujuan dari Gubernur Bali sebagai kepala daerah. Dalam Peraturan Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2007 tentang Program Legislasi Daerah Pemerintah Provinsi Bali Tahun 2007 dijelaskan bahwa tahapan penyusunan perda disusun atas beberapa tahapan, yakni penyusunan program, rancangan dan penyusunan draft, pembahasan, tahapan penetapan, hingga tahapan terakhir pengesahan. Adanya Program Legislasi Daerah Pemerintah Provinsi Bali Tahun 2007 terbentuk dengan tujuan sebagai pedoman terhadap penyusunan peraturan daerah.

Konteks

Berbicara mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tentu secara umum kita akan melihat suatu hubungan atau relasi antara rakyat bersama wakilnya di pemerintahan. Anggota DPRD merupakan kepanjangan tangan atau representasi dari rakyat yang dalam hal ini berkedudukan sebagai terwakil atau orang yang diwakilinya. Dimana terdapat fungsi yang melekat dalam jabatan yang dimiliki oleh setiap Anggota DPRD tersebut, yakni terdiri dari fungsi pembentukan atau pembuatan peraturan daerah (Perda), fungsi anggaran atau budgeting, dan fungsi pengawasan atau controlling. Dari ketiga fungsi tersebut seringkali memunculkan berbagai fenomena permasalahan yang mempengaruhi sentimen publik, seperti halnya dalam implementasi fungsi pembentukan atau pembuatan peraturan daerah (Perda). Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa ruang lingkup pembentukan atau pembuatan peraturan daerah (Perda) di tingkat provinsi yakni dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi bersama dengan Gubernur. Maka dari itu, terdapat ruang-ruang dimana harapan rakyat di daerah khususnya bergantung sedikit banyaknya kepada wakil mereka di DPRD Provinsi, dan fenomena permasalahan itu pun kerap muncul dalam hal tersebut.

Ada beberapa proses yang memungkinkan terjadinya pembuatan peraturan daerah (Perda) ini dapat dilaksanakan. Pertama, adanya sebuah petunjuk atau instruksi dari Presiden, Menteri, dengan menggunakan surat edaran yang ditujukan pada Kepala Daerah atau Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedua, adanya disposisi/pengarahan/petunjuk Kepala Daerah yang bersumber dari masukan atau usul dari institusi di daerah tersebut yang mempunyai andil dalam pembuatan Perda itu sendiri. Ketiga, Adanya inisiatif dari DPRD yang ingin membuat peraturan daerah (Perda). Terakhir, terdapat penugasan/petunjuk/instruksi dari pihak-pihak pembuatan Perda atau Kepala Daerah yang ditujukan kepada sebuah Dinas atau



Sekretaris Daerah di daerah itu sendiri. Dan dalam penelitian ini, DPRD Provinsi Bali menggunakan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan atau pembuatan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat. Terdapat beberapa aspek-aspek yang senantiasa harus diperhatikan penerapannya manakala akan membuat sebuah peraturan daerah (Perda), yaitu; (1) aspek kewenangan, (2) aspek keterbukaan, (3) aspek pengawasan. Dari tiga aspek tersebut, aspek keterbukaan dan aspek pengawasan inilah yang biasanya acap kali menemukan kendala. Seperti apa yang terjadi dalam pembuatan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, yang dalam prosesnya terkesan tidak memenuhi aspek keterbukaan dan aspek pengawasan, dibuktikan dengan minimnya minimnya ruang-ruang serta kesempatan bagi masyarakat desa adat untuk berpartisipasi secara aktif di berbagai tahapan pembuatan Perda tentang desa adat tersebut.

Menyoal tentang alasan dan urgensi dibentuknya sebuah Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat, ini tidak lain adalah akibat munculnya permasalahan di tataran sipil atau masyarakat adat secara khusus. Salah satu desa adat yang menjadi objek kajian peneliti yakni Desa Adat Intaran, yang belakangan ini cukup aktif dalam merespon dan bertindak kritis terhadap permasalahan yang menyangkut desa adat. Tidak hanya itu, Desa Adat Intaran juga merupakan salah satu desa yang terkena imbas dari penerapan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tersebut. Sehingga, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam proses pembentukan Perda tersebut tentu saja Desa Adat Intaran ini terlibat aktif di dalamnya. Pernyataan terkait keikutsertaan Desa Adat Intaran dalam proses penyusunan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tersebut berdasarkan hasil konfirmasi di lapangan, yang kala itu diungkapkan oleh Bendesa adat Intaran.

Kemunculan peraturan daerah (Perda) tentang desa adat ini dalam rangka merespon suatu persoalan di desa adat. Dimana secara historis, kala itu terdapat permasalahan mengenai kewenangan atau sistem penarikan retribusi di kawasan desa adat, yang secara kebetulan masyarakat desa adat itu sendirilah yang menjadi "korban" dari masalah tersebut. Permasalahan yang kala itu menyebabkan masyarakat di salah satu desa adat meninggal, itu tidak lain adalah buntut dari nihilnya peraturan yang kongruen dengan penerimaan masyarakat. Dan jika itu terbangun, maka rasa-rasanya tidak akan muncul permasalahan yang berujung pada hilangnya nyawa masyarakat desa adat akibat ketakutannya terhadap penegak keamanan setempat akibat indikasi pungutan liar (Pungli). Persoalan tersebutlah yang sebetulnya menjadi latar belakang dari perlunya sebuah produk hukum, yang di dalamnya memuat aturan dan mekanisme yang jelas dalam keberlangsungan pengelolaan wilayah desa adat. Sehingga, latar belakang itu seharusnya menjadi batu pijakan dalam menyusun Perda terkait desa adat. Jadi secara historis, jelas bahwa latar belakang masyarakat desa adat menyetujui dibentuknya Perda tersebut yakni guna menghindarkan masyarakat dari masalah serupa di masa-masa sebelumnya. Dan catatan historis ini merupakan pengantar bagi peneliti dalam menganalisis dan menjabarkan seberapa sesuai konten dari Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat tersebut dengan realita yang ada di lapangan, yaitu Desa Adat Intaran.

Selain itu, sudut pandang berbeda peneliti berhasil didapatkan dari pemerintah, yang dalam hal ini adalah DPRD Provinsi Bali. Dimana terdapat sebuah pernyataan bahwa Perda mengenai desa adat ini menjadi salah satu produk hukum yang dibangun atas kesadaran pemerintah atau DPRD Provinsi Bali, terkait pentingnya menjaga kondusifitas dan melestarikan desa adat di Provinsi Bali. Ditegaskan pula bahwa Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat itu merupakan inisiatif dari Anggota DPRD Provinsi Bali. Temuan di lapangan ini sangat menarik, karena terdapat suara (voice) yang tidak seragam mengenai latar belakang pembentukan Perda tentang desa adat itu sendiri, khususnya yang diungkapkan oleh DPRD Provinsi Bali. Dimana tidak terdapat narasi yang menyebutkan bahwa secara historis dibentuknya Perda tersebut yakni diakibatkan adanya sebuah permasalahan yang menyebabkan munculnya korban jiwa, yaitu masyarakat desa adat itu sendiri. Oleh karena itu, terdapat kesan bahwa pemerintah terlambat hadir dalam melakukan tindakan preventif guna mencegah permasalahan tersebut.

Apa yang dijelaskan sebelumnya adalah fenomena-fenomena yang bersifat kontekstual, dimana terdapat dinamika atau transisi yang terus berjalan ke arah penolakan beberapa muatan dalam Perda Nomor 4 Tahun 2019 yang mengatur desa adat tersebut. Hal ini sejalan dengan munculnya cara pandang yang berbeda, yakni antara pemerintah atau negara dengan masyarakat desa adat (*traditional village community*). Produk hukum yang disahkan dan diinisiasi oleh DPRD Provinsi Bali ini dirasa oleh masyarakat tidaklah sejalan dengan kearifan serta sistem yang seharusnya muncul secara alami (*naturally*) atau turun temurun dalam masyarakat adat tersebut. Sedangkan cara pandang berbeda yang dimiliki oleh pemerintah atau negara dalam hal ini adalah berusaha menjaga serta melestarikan keberadaan desa adat di Bali, salah satunya di Desa Intaran. Adanya ketidaksesuaian cara pandang inilah yang membuat peneliti mempunyai dugaan bahwa ada banyak hal yang perlu didudukkan, agar nantinya menghasilkan produk hukum yang baik dan tidak cacat isi. Karena pada dasarnya, sebuah



produk hukum dalam pembentukannya haruslah meaningful participation atau melibatkan dan mengedepankan partisipasi aktif dari masyarakat.

Dalam implementasinya, Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat ini justru masih menemui cukup banyak pertentangan yang sumbernya dari masyarakat desa adat itu sendiri. Jika mengacu pada konsep dari Grindle (1980), disebutkan bahwa suatu implementasi kebijakan itu dapat dipengaruhi oleh beberapa aspek, yang salah satu aspeknya adalah kepentingan kelompok sasaran. Dengan kata lain, bahwa secara principle sebuah Perda haruslah dibangun atau dibentuk atas kepentingan dari kelompok yang menjadi sasaran dari implementasi Perda tersebut, yang dalam hal ini adalah desa adat. Maka tidak dibenarkan ketika adanya alokasi kepentingan dari kelompok atau pihak yang mencari keuntungan secara pribadi atau di luar kelompok yang menjadi sasaran. Akan tetapi, dalam implementasi kebijakan dari Perda tentang desa adat tersebut dianggap banyak ketidaksesuaian dengan kebutuhan dan kepentingan dari masyarakat desa adat yang ada di Provinsi Bali. Terdapat banyak keluhan dari tokoh-tokoh yang mewakili masyarakat desa adat di Bali terkait dengan implementasi kebijakan yang dimuat dalam Perda Nomor 4 Tahun 2019 tersebut. Seperti apa yang disampaikan oleh Bendesa Adat Intaran yakni Bapak I Gusti Agung Alit Kencana, bahwa Perda tentang desa adat yang saat ini berlaku itu justru dianggap menyulitkan dan membatasi masyarakat adat dalam mengelola desanya. Padahal secara esensial dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ini memberikan pesan atau penegasan bahwa desa diberikan keleluasaan dalam mengurus kepentingan masyarakat setempat, dengan berdasarkan asal-usul dan adat istiadat di desa setempat. Maka, yang pertama kali tergambar dalam pemikiran terkait konsep desa adat adalah berjalannya otonomi desa, dengan kata lain pemerintah tidak boleh mengintervensi baik secara langsung maupun tidak langsung, juga senantiasa menghormati apapun yang menjadi domain atau wilayah kepentingan dari masyarakat desa adat setempat.

Jika Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat itu dikuliti, terdapat pasal-pasal yang dikeluhkan oleh masyarakat desa adat di Bali. Seperti halnya yang terjadi dalam pemilihan Bendesa Adat Intaran, dimana ada masalah dari segi penetapan Bendesa itu sendiri. Dimana di dalam Perda terdapat Majelis Desa Adat (MDA) yang dibentuk oleh desa adat. MDA ini berada di tiga jenjang atau tingkatan berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2019 pasal 72, dimulai dari MDA tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, hingga Kecamatan. Dilihat dari fungsinya dalam pasal 1, dijelaskan bahwa MDA berfungsi memberikan nasihat, pertimbangan, pembinaan, penafsiran, dan keputusan bidang adat, tradisi, budaya, sosial religius, kearifan lokal, hukum adat dan ekonomi adat. Dari sinilah muncul sebuah persoalan, dimana ada tafsiran bahwa MDA dapat menerima dan menolak hasil dari pemilihan Bendesa adat. Sedangkan jika melihat pada Perda Nomor 4 Tahun 2019 tersebut, tidak ada satupun pasal yang menjelaskan terkait MDA mempunyai kewenangan untuk menerima dan menolak pembentukan organisasi atau pemerintahan yang ada di desa adat setempat. Gejala kontroversi perbedaan tafsiran terkait wewenang MDA tersebut kental terasa di seluruh desa, dan salah satunya adalah di Desa Adat Intaran.

Selain itu, terdapat ketidakpuasan masyarakat desa adat terhadap aturan mengenai pengelolaan keuangan di wilayah desa adat. Seperti yang terjadi di Desa Adat Intaran, dimana terdapat pembagian yang dinilai tidak seimbang dan bertolak belakang dengan semangat pengelolaan serta pengembangan desa yang otonom. Hal itu terlihat dalam pembagian hasil pendapatan desa adat yang harus dikembalikan pada pemerintah sebanyak 70 persen, dan sisanya sebanyak 30 persen diberikan pada desa adat untuk pengelolaan desa. Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Bendesa Adat Intaran, disebutkan bahwa pendapatan desa itu berasal dari hasil penjualan tiket dan parkir di kawasan wisata yang dikelola Desa Adat Intaran. Namun mirisnya, 30 persen yang diterima oleh desa adat tersebut sangat jauh dari kata cukup dan mensejahterakan desa adat, ini dikarenakan pendapatan tersebut kembali harus terbagi dengan beberapa pihak terkait di desa adat itu sendiri, yaitu petugas kebersihan, MDA, dan lainnya. Fenomena ataupun persoalan ini seakan memperkuat dugaan bahwa Perda yang diharapkan dapat menjaga kondusifitas dan meningkatkan kesejahteraan desa adat ini, justru terkesan jauh dari harapan-harapan tersebut. Dan semakin menegaskan bahwa dalam pembentukan Perda Nomor 4 Tahun 2019 ini dilakukan secara terburu-buru, minimnya ruang partisipatif bagi masyarakat desa adat, dan tidak berdasarkan atau fokus pada substansi serta konteks persoalan yang sesungguhnya.

Sehingga dalam implementasinya Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat ini dianggap melenceng secara konteks. Terlihat dengan banyaknya implementasi dari Perda yang terkesan penuh akan nuansa intervensi pemerintah terhadap desa adat. Fakta tersebut cukup selaras dengan pernyataan dari masyarakat Desa Adat Intaran, yang menyebutkan bahwa Perda Nomor 4 Tahun 2019 ini masih terbilang prematur. Hal itu didasari oleh proses pembentukannya yang dinilai tergesa-gesa, yang mengakibatkan banyaknya pasal atau muatan Perda yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan substansi



dari keinginan terbentuknya sebuah peraturan mengenai desa adat. Karena jika mengacu kembali pada latar belakang dibentuknya Perda ini adalah guna merespon persoalan yang muncul di tengah masyarakat adat, dan bukan justru membatasi hingga melakukan intervensi secara terselubung kepada desa adat. Dan ketika implementasi Perda itu sendiri dianggap sudah menyimpang atau tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat adat, ini semakin membuat posisi Perda tentang desa adat tersebut semakin jauh dari kata relevan bagi masyarakat desa adat.

Rasanya yang dilakukan oleh masyarakat desa adat di Bali ini menjadi konsekuensi logis yang dapat diterima dalam tataran pelestarian adat yang ada. Ini disebabkan oleh adanya "ambisi" terselubung dari pemerintah, guna mengalokasikan pengaruhnya pada desa adat di Bali melalui Perda Nomor 4 Tahun 2019 tersebut. Indikasi-indikasi munculnya ambisi tersebut diketahui dan dapat dilihat dari proses pembentukan Perda hingga fenomena-fenomena yang terjadi pada desa adat yang ada di Bali tersebut. Pertama, munculnya dualisme di dalam pengelolaan desa, yakni desa adat dan desa dinas. Kemunculan pengaruh desa dinas ini secara tidak langsung menjadi cikal bakal atau awal dari kegagalan penerapan otonomi desa adat di Bali, dimana terdapat tangan-tangan negara yang ingin turut campur melalui saluran yang dalam hal ini adalah desa dinas itu sendiri. Perda Nomor 4 Tahun 2019 ini seakan terlihat seperti obat bagi penyelesaian masalah yang acap kali muncul di tengah masyarakat desa adat, akan tetapi, justru Perda tersebut semakin mempekuat serta memuluskan langkah negara dalam memberikan pengaruhnya pada desa adat di Bali. Dan ini menjadi hal yang terlalu dipaksakan, karena bagaimana mungkin ada dua institusi atau badan yang mengelola suatu urusan dalam satu sistem, yang tentu akan berjalan bergesekan. Kedua, kehadiran negara di tengah-tengah desa adat itu sendiri membuat konsep negaraisasi itu seolah terasa. Hal itu berangkat dari fenomena kemunculan dinas pemerintah, yang tentunya akan mudah dalam mengakomodir kepentingan-kepentingan pemerintah atau negara. Pengembangan ideologi atau pemikiran negara inilah yang mengancam otonomi desa adat yang ada di Bali, serta dapat memunculkan sikap dependensi pada negara. Hal itu dianggap sangat bahaya bagi keberlangsungan kehidupan sosial-politik masyarakat desa adat, dan sekaligus menempatkan desa adat di bawah bayang-bayang intervensi dari pemerintah.

Ketiga, potensi munculnya anomali desa adat yang pada umumnya dilihat sebagai kelompok masyarakat yang mandiri atau otonom, ini menjadi sebuah desa yang segala pengelolaannya diatur oleh pemerintah atau negara. Ancaman itu sangatlah nyata ketika mengacu pada dua poin sebelumnya, dimana terdapat intervensi dan alokasi pengaruh negara pada desa adat secara halus, dengan alibi memberikan kesan bahwa pemerintah atau negara ingin memberikan jaminan keamanan dan pelestarian kepada desa adat yang ada di Bali. Desa adat pada umumnya haruslah diberikan kebebasan dan ruang yang seluas-luasnya untuk mengelola desa serta masyarakat yang tinggal di dalamnya. Ketika otonomi itu dapat dirasakan secara penuh oleh desa adat, maka kelestarian adat itu akan tetap terjaga serta terawat dengan baik. Terakhir, adanya indikasi bahwa hak atau domain pengelolaan ini akan beralih tangan pada negara, akibat munculnya narasi atau dalih ingin memberdayakan kelompok/perkumpulan/himpunan masyarakat desa adat tersebut. Tentu ini menjadi ancaman yang paling mengerikan bagi kelestarian desa adat, melalui institusi negara yakni dinas, lalu ideologi negara isasi, dan mengubah cara pandang pengelolaan desa adat pada umumnya, kali ini negara juga ingin masuk lebih dalam pada ranah yang fundamental, yaitu masyarakat itu sendiri. Ketika negara mulai masuk lebih jauh ke dalam urusan-urusan masyarakat, maka rasanya tidak terlalu sulit baginya untuk mengalokasikan pengaruh serta kepentingannya pada desa adat.

Dari keempat alasan-alasan tersebutlah, membuat produk hukum atau Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang desa adat di Bali ini harus segera diubah dan dibenahi secara menyeluruh. Dengan cara melibatkan partisipasi berarti dan aktif dari masyarakat desa adat yang ada. Karena seyogyanya peraturan daerah itu dibuat yakni tidak lain dan tidak bukan adalah untuk menebar kebermanfaatannya dan dapat mensejahterakan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Dan dalam berjalannya otonomi desa adat, pemerintah dilarang ikut campur dalam segala hal yang menyangkut kepercayaan atau adat masyarakat setempat tersebut. Perjuangan untuk mengubah atau merevisi Perda akan menjadi sebuah awal yang baik, khususnya bagi kelangsungan desa adat di Bali. Maka dari itu, perlu adanya dorongan serta kesadaran negara untuk tidak bersikeras mempengaruhi desa adat, dengan dalih untuk menjaga dan melestarikan seluruh desa adat yang ada di Bali. Dan pada akhirnya, Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang desa adat ini haruslah dikembalikan kembali pada konteks permasalahan yang murni, serta sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat desa adat di Bali itu sendiri.



SIMPULAN

Dengan demikian, berdasarkan analisis yang penulis lakukan, dapat disimpulkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali dalam prosesnya sudah sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan daerah. Hal tersebut terlihat dari adanya keterlibatan atau partisipasi langsung dari masyarakat desa adat dalam setiap tahapannya, yakni penyusunan program, rancangan dan penyusunan draft, pembahasan, tahapan penetapan, hingga tahapan terakhir pengesahan. Akan tetapi, Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali dalam implementasinya masih menimbulkan banyak persoalan. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya temuan data yang dilakukan penulis melalui wawancara, yang mana bahwasannya Perda tentang Desa Adat tersebut dibentuk secara terburu-buru sehingga terkesan masih prematur. Selain itu, latar belakang dan tujuan pembentukan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali di nilai tidak selaras. Hal ini dikarenakan adanya pasal-pasal yang di nilai cenderung mengarah kepada praktik-praktik intervensi dari pemerintah daerah kepada desa adat di Bali. Sehingga pada akhirnya, masyarakat adat memandang Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali saat ini tidak relevan atau tidak sejalan dengan kebutuhan bagi desa adat di Bali.

Oleh karena itu, melalui observasi dan wawancara yang telah dilakukan, penulis melihat bahwa Perda Nomor 4 Tahun 2019 belum sesuai dengan substansi persoalan bagi Desa Adat di Bali. Agaknya pemerintah daerah tidak terburu-buru dalam melakukan pembentukan Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, dan seharusnya lebih memperhatikan konteks serta substansi dari Perda yang akan dibentuk. Sehingga, penulis mendorong adanya kajian ulang terhadap Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Diharapkan kajian yang dilakukan dapat melibatkan banyak pihak terutama seluruh masyarakat desa adat di Bali. Jika muatan yang ada pada Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang desa adat tersebut sudah sesuai dengan konteks persoalan yang harus diselesaikan, dan tanpa adanya intervensi dari pemerintah, rasanya seluruh desa adat di Bali dapat mengelola desanya dengan baik dan penuh keleluasaan sehingga tidak muncul kembali narasi-narasi ataupun ruang partisipasi masyarakat desa adat yang hampa dalam pembuatan perda, khususnya di Provinsi Bali.

DAFTAR RUJUKAN

- Dewi, N & I Putu Anom. (2017). Peranan Desa Adat Intaran dalam Pengelolaan Pantai Mertasari Kecamatan Denpasar Selatan. *Jurnal Destinasi Pariwisata*, 5(1), 56-60.
- Hapsari D. (2018). Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019). *Jurnal Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro*.
- N Arifuddin. (2020). Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, 23 (1),53–76. <https://doi.org/10.56087/aijih.v23i1.36>.
- Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat. Peraturan Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Program Legislasi Daerah Pemerintah Provinsi Bali Tahun 2007.
- Subarsono, AG. (2006). Analisis Kebijakan Publik: Konsep Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Zinggra, H. (2017). Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Dairi Periode 2014-2019 Dalam Bidang Legislasi. *Jom Fisip*, 4 (2), 1–14.

WAWANCARA

- Suantara, I Kadek Putra. (2022). DPRD Provinsi Bali, Provinsi Bali, 21 Juni, 2022.
- Erawan, I Ketut Putra. (2022). FISIP Universitas Udayana, Provinsi Bali, 21 Juni, 2022.
- Kencana, I Gusti Agung Alit. (2022). Desa Adat Intaran, Provinsi Bali, 22 Juni, 2022.