

## INTEGRASI BANGSA DAN HARMONISASI SOSIAL: SISTEM PEMERINTAHAN DESA DI BALI

I Gde Parimartha

(Guru Besar Jurusan Sejarah Fakultas Sastra, Universitas Udayana)

### **Abstrak**

Di Daerah Bali terdapat sistem pemerintahan desa yang dikenal dengan *desa adat/pakraman* dan *desa dinas*, berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia. Sistem ini sudah muncul sejak masa yang jauh lampau, dan bertahan sampai sekarang. Tampak bahwa sistem pemerintahan ganda di Bali ini membawa semangat integrasi bangsa dan harmonisasi sosial dalam kehidupan masyarakat. Pertanyaannya adalah: (1) bagaimana sistem ganda pemerintahan desa ini muncul di Bali? (2) bagaimana sistem ini diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat yang multi-etnik (3) apa implikasi dan manfaatnya sistem ganda pemerintahan desa ini bagi kehidupan masyarakat Bali khususnya, dan bangsa Indonesia umumnya. Penelitian ini mencoba mencari tahu mengenai pemahaman mengapa sistem pemerintahan ganda desa ini diterapkan dan dapat bertahan di Bali dan bagaimana sistem ini telah menumbuhkan semangat integrasi bangsa dalam kehidupan masyarakat. Secara metodologis, dicoba melakukan pendekatan yang komprehensif, dengan terutama menggunakan konsep-konsep sosial-historis, antropologis yang memadai untuk membedah persoalan tentang sistem desa di Bali. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa sistem pemerintahan ganda desa di Bali muncul akibat adanya pengaruh sejarah dan lingkungan sosial budaya masyarakat setempat. Kedua sistem dapat hidup berdampingan karena masing-masing menyadari fungsinya sebagai bagian dari organisasi kemasyarakatan desa. Implikasi dan maknanya dapat dilihat sebagai sarana, landasan menumbuhkan semangat integrasi bangsa dan harmonisasi sosial dalam kehidupan berbangsa setidaknyanya di tingkat desa di Bali. Hal itu terjadi karena adanya pengertian tentang perbedaan fungsi antara desa adat dan dinas, juga kesadaran tentang nilai-nilai kearifan lokal dan falsafah bangsa, *Bhineka Tunggal Ika*.

**Kata Kunci:** *desa adat, desa dinas, sistem pemerintahan desa*

### **Abstract**

Unlike Bali, which has a village governmental system known as *desa adat/pekraman* (traditional village) and *desa dinas* (administrative village), the other parts of Indonesia do not. This village governmental system has been established since a very long time ago. It seems that the dual governmental system in Bali has led to the spirit of national integration and social harmony in the community life. The problems are: 1) how the dual governmental system in Bali was established?; (2) how this system has been applied to the multiethnic community life in Bali?; (3) what is the implication and meaning of the dual village governmental system to the Balinese community life in particular, and to Indonesia, as a nation, in general? This study is intended to find out why the dual village governmental system has been applied and has survived in Bali and how it could lead to the spirit of national integration in the community life. Methodologically, the comprehensive approach, especially that referring to socio historical and anthropological concepts was properly used to reveal the matters pertaining to the village governmental system in Bali. The findings show that the village governmental system in Bali has been successful in increasing the spirit of national integration and social harmony at least at the village level in Bali. The understanding of how the traditional village and administrative village differ functionally, the awareness of the

*local genius values and the philosophy of Bhineka Tunggal Ika (Unity in Diversity) have been responsible for this.*

**Key words:** *traditional village, administration village, village governmental system.*

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia mengenal konsep, istilah *desa* sebagai system kemasyarakatan terbawah dalam struktur pemerintahan. Meskipun demikian, berbagai daerah di Indonesia – secara tradisional - menggunakan istilah yang berbeda atau bervariasi untuk pengertian yang sama. Misalnya: desa di Jawa dan Bali; nagari di Minangkabau (Sumatera Barat); Gampong di Aceh; dasan di Lombok; wanua di Minahasa, marga di Sumatera Selatan, dan lain-lain. Setelah masa kemerdekaan di Indonesia, oleh pemerintah sistem kemasyarakatan terbawah itu disatukan istilahnya menjadi *desa*, dalam arti pemerintahan di bawah wilayah kecamatan. Oleh ahli Antropologi, Koentjaraningrat, desa semacam itu disebut sebagai desa bentukan dari atas. Di Bali hal semacam itu disebut sebagai desa dinas, sebagai bagian dari system administrasi pemerintahan. Ketika sistem desa sebagai organisasi kemasyarakatan terbawah berlaku di Indonesia, maka istilah lainnya – desa dalam arti tradisional - menghilang, karena jarang digunakan.

Akan tetapi di Bali, berbeda dengan daerah lainnya, istilah *desa* dalam arti tradisional tetap dijalankan, sehingga dikenal adanya dua sistem desa yang berjalan bersama-sama. Dua sistem itu adalah: desa adat dan desa dinas. Sejak masa kolonial kedua sistem itu sudah dijalankan, saling mendukung satu sama lain. Kedua sistem desa di Bali dapat berjalan dengan baik, dapat saling membantu, atau mendukung satu sama lain. Diandaikan bahwa kedua sistem itu bagaikan kehidupan suami dan istri yang berbeda jenis namun bersatu dalam keluarga dan hidup bersama-sama. Namun ada kalanya kedua sistem itu menimbulkan konflik kepentingan, yang membawa keresahan di masyarakat. Pertanyaannya, bagaimana kedua sistem itu dapat berjalan harmoni di Bali, penting dimengerti dan karenanya perlu dilakukan penelitian terhadapnya.

Dalam hubungan itu, penelitian dilakukan atas enam buah desa yang diambil dengan kategori dua buah desa di wilayah pegunungan, dua buah desa

di pantai dan dua buah di perkotaan. Diasumsikan bahwa ketiga kategori desa itu memiliki persamaan dan perbedaan dan karenanya perlu dipahami dalam rangka integrasi bangsa dan harmonisasi sosial.

### 1.2 Rumusan Masalah

Memahami latar belakang di atas, maka disampaikan rumusan masalah sebagai berikut. 1) Bagaimana sistem ganda pemerintahan di Bali itu muncul ? (2) Bagaimana sistem itu diaplikasikan dalam masyarakat yang multietnik ? (3) Apa implikasi dan makna dari sistem ganda pemerintahan desa bagi masyarakat Bali khususnya dan Indonesia pada umumnya ?

### 1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1.3.1 Tujuan

- Mencari pemahaman, mendeskripsikan sistem hubungan, interaksi antara desa adat dan desa dinas, baik yang bersifat kelembagaan maupun individu dalam bermasyarakat.
- Memahami implikasi dan maknanya sistem ganda pemerintahan desa, baik untuk masyarakat Bali, maupun Indonesia.

#### 1.3.2 Kegunaan

- Manfaat yang diharapkan adalah, berguna untuk membangun semangat integrasi bangsa dan kehidupan masyarakat yang harmoni berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal dan kesadaran berbangsa.
- Berguna bagi para pemegang kebijakan di pemerintahan dan masyarakat umum, untuk dapat mengerti dan mengambil langkah yang bijaksana dalam rangka menata pemerintahan, menghindarkan konflik sampai ke desa.
- Berguna bagi kepentingan akademik sebagai upaya meluaskan penelitian dalam bidang pedesaan.

## II. KERANGKA TEORI

Diasumsikan bahwa munculnya sistem ganda pemerintahan desa di Bali tidak terlepas dari konteks



sejarah dan lingkungan sosial masyarakatnya. Karena itu, suatu pendekatan dari sudut sejarah dan social kemasyarakatan dilakukan guna mendapatkan pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomenanya. Untuk itu suatu variabel sejarah (tonggak-tonggak sejarah) dan sistem sosial-politik masyarakat desa sasaran menjadi perhatian dalam penelitian.

Dari segi teori dapat dimanfaatkan teori strukturisasi dari A.Giddens dan teori hegemoni dari Gramsci. Teori strukturisasi menjadi penting karena dinamika struktur pemerintahan desa tidak dapat dihindarkan dalam perjalanan sejarahnya. Ada berbagai faktor yang menyebabkan perubahan itu. Selain itu, teori Gramsci menjadi relevan karena perubahan yang terjadi berkenaan dengan sistem pemerintahan desa di Bali, tidak lepas dari adanya hegemoni dari pihak kekuasaan, baik di masa kerajaan maupun masa penjajahan.

### III. METODE

#### 3.1 Lokasi Penelitian

Sebagai subjek penelitian, lokasi penelitian difokuskan pada enam buah desa, dengan kategori dua buah desa pegunungan, dua buah desa pantai dan dua buah desa di perkotaan. Desa-desanya yang menjadi sasaran penelitian adalah: Desa Sembiran dan Pnglipuran (di Kab.Buleleng dan Bangli) sebagai desa pegunungan; Desa Lebih dan Padangbai (di Kab.Gianyar dan Karangsem) sebagai desa pantai; terakhir desa Delod Peken dan Kesiman (di Kota Tabanan dan Denpasar) sebagai desa di perkotaan. Waktu penelitian dilakukan pada tahun 2009.

#### 3.2 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode kualitatif, sehingga desa-desa penelitian tidak dilihat sebagai sampel, tetapi lebih sebagai kasus. Meskipun demikian, berbagai data kuantitatif digunakan pula sejauh berguna memperjelas argumentasi yang diajukan. Untuk itu, teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah: teknik observasi, wawancara, perekaman, pencatatan (dengan menggunakan alat perekam, alat tulis) dengan memanfaatkan sumber-sumber seperti: informan (terutama dari tokoh-tokoh setempat), desa penelitian, bahan arsip, dokumen, dan bahan tertulis atau peninggalan lainnya. Penentuan informan, dilakukan secara *snowball*, yakni dengan cara menemui informan kunci

terlebih dahulu, dan selanjutnya diteruskan kepada yang lain sampai data, bahan yang dikumpulkan dipandang cukup. Teknik analisis dilakukan secara kualitatif, sehingga sifatnya menyeluruh bahwa analisis itu telah dilakukan sejak turun ke lapangan. Terakhir melakukan sintesa untuk lanjut melakukan penulisan.

### IV. HASIL PENELITIAN

4.1 Penyajian data, hasil penelitian dilakukan secara deskriptif analitis, dengan membagi uraian ke dalam bab-bab dari pendahuluan sampai dengan simpulan.

#### 4.2 Pembahasan

Sebagai hasil dari pembahasan dalam penelitian ini, dapat disampaikan bahwa masyarakat Bali sejak lama telah menjalankan sistem ganda dalam pemerintahan desa. Desa-desa di Bali menjalankan pemerintahan yang disebut *desa adat/pakraman* dan *desa dinas*. Sistem itu muncul tidak lepas dari pengaruh perjalanan sejarah masyarakatnya, sistem sosial, dan sistem politiknya di zaman kolonial. Sistem desa adat atau pakraman telah muncul sejak zaman kerajaan di Bali. Desa di masa kerajaan merupakan satu sistem organisasi kemasyarakatan yang dipimpin oleh tetua-tetua desa menurut aturan atau tradisi setempat. Karena itu, sistem desa adat memperlihatkan pola yang beragaman sesuai lingkungan dan sistem budaya masyarakatnya. Keadaan yang beragam itu disebut sebagai desa otonom oleh peneliti Belanda, Liefrinck. Di Bali dikenal sebagai *desa mawa cara (desa kala patra)*, suatu keadaan atau kondisi yang berbeda-beda sesuai dengan tempat dan keadaannya.

Pada masa penjajahan di bagian awal abad ke-20, atas tekanan politik kolonial maka dibangunlah desa yang lain (system desa yang kedua), yang selanjutnya dikenal sebagai desa dinas. Pada kaitan itu, nampak adanya hegemoni dari politik kekuasaan kolonial, yang mendorong munculnya sistem desa dinas. Dua sistem itu, kemudian tetap hidup dan dipandang bermanfaat karena mampu membangun keseimbangan antara kekuatan sentral (pusat) dan daerah (lokal). Selanjutnya perubahan struktur atau sistem hubungan terjadi di sana sini, karena adanya faktor atau agen perubah (seperti unsur kolonial) di dalamnya. Juga munculnya Perda Desa Pakraman no.3 Tahun 2001 di Bali menunjukkan adanya



agen perubahan yang mempengaruhi sistem desa. Hal itu memperlihatkan adanya relevansi dari teori strukturasi Giddes di dalamnya.

Dalam penelitian ini masyarakat desa di Bali dikelompokkan dalam tiga kategori pembahasan, yakni: kategori desa pedalaman, kategori desa pantai dan kategori desa perkotaan. Dari ketiga kategori diambil masing-masing dua desa sebagai kasus, yakni: (1) Desa Sembiran, dan Penglipuran sebagai desa pedalaman (pegunungan), (2) Desa Lebih dan Padangbai, sebagai desa pantai, dan (3) Desa Delod Peken (Tabanan) dan Kesiman (Denpasar) sebagai desa perkotaan. Ketika kelompok dimengerti memiliki karakternya masing-masing, menunjukkan perbedaan, namun sama-sama mampu membangun kebersamaan dalam sistem pemerintahan desa yang berbentuk ganda.

Desa Sembiran (Buleleng) dan Penglipuran (Bangli) masing-masing berada pada ketinggian 350 M dan 500-6000 M di atas permukaan laut, dengan topografi dataran tinggi dan perbukitan. Secara fisik struktur desa berbentuk linear, bercirikan desa kuna di Bali, dengan mata pencaharian sebagian besar penduduk dari bertani tanah kering, tegalan, dan sistem kehidupan lebih homogen. Dari segi kepercayaan penduduknya menyatakan menganut "Agama Kala" (suatu kepercayaan yang hidup di zaman Bali Kuna) yang dalam menyelenggarakan upacara kematian warga tidak melakukan penguburan, tetapi ditaruh atau ditudurkan (*mepasah*) di atas pebukitan. Dari segi sistem desa, cenderung bertahan dengan sistem kekunaan (sistem *ulu apad*) sebagai warisan dari sistem desa kuna dari zaman Bali Kuna (dari abad ke-10 Masehi). Sistem *ulu apad* itu membangun sistem kepemimpinan di desa dengan struktur yang didasarkan atas umur perkawinan warga. Warga yang lebih dahulu kawin akan menduduki posisi yang lebih tinggi dalam struktur kepemimpinan, yang dalam kedudukannya yang tertinggi dikenal sebagai *pedulu*an desa atau *kancan roras*.

Baru kemudian di zaman kolonial, sistem desa itu mendapat warna perubahan dari pengaruh pemerintah jajahan. Masuknya sistem dinas memberi sifat pemilihan untuk kepemimpinan desa, meskipun sistem adat (tradisinya) tidak diabaikan. Oleh karena letaknya agak jauh di pedalaman dan penduduk yang lebih homogen, dengan tradisinya yang dominan Bali Kuna, maka pengaruh sistem yang baru (dinas) tidak menonjol, melainkan sistem

adatnya (*ulu apad*) lebih menonjol di dalam praktek kehidupan. Sistem baru (perbekelan) masuk ke desa Sembiran dan Penglipuran, namun masuknya dengan menyelip, menyisip di sistem yang sudah ada. Karena hegemoni, dominasi dari atas, maka sistem perbekelan (dinas) yang bersifat formal memberi pengaruh pula di dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam urusan-urusan kedinasan. Dalam praktek kedua sistem itu dapat saling memahami dan saling mendukung satu sama lain.

Desa Lebih (Gianyar) dan Padangbai (Karangasem) sebagai desa pantai dengan luas masing-masing: 205 Ha dan 360 Ha. Kedua desa berada di tepi pantai, memiliki riwayat cukup penting dari segi sejarah, karena dahulu pernah menjadi pelabuhan penting berhubungan dengan dunia luar Bali. Meskipun demikian, kedua desa masyarakatnya sebagian besar masih hidup dari pertanian tanah sawah dan tegalan, selain nelayan dan karyawan perusahaan/toko. Meskipun dari segi pekerjaan sudah mulai bercampur, namun penduduk, baik di Lebih maupun Padangbai tetap mayoritas Bali (Hindu), hanya di Padangbai lebih bercampur dengan penduduk pendatang yang Islam dan Kristen.

Dari segi sistem desa, kedua desa tetap menjalankan sistem tradisinya (adat), meskipun kemudian dipadu dengan sistem yang baru, yakni desa dinas. Sistem ganda dalam pemerintahan desa, yakni dalam bentuk desa adat/pakraman dan desa dinas (*perbekelan*) yang masing-masing memiliki peran, fungsi yang berbeda, selanjutnya menjadi praktek hidup bermasyarakat. Dalam interaksi keduanya menunjukkan kerjasama saling melengkapi satu sama lain. Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) di sistem dinas, selalu memanfaatkan unsur adat di dalamnya. Artinya, anggota dari BPD dapat diambil dari unsur-unsur adat di wilayah setempat. Juga sebaliknya, untuk kepentingan adat, Lembaga Adat, mengikutsertakan unsur dinas dalam berbagai kegiatannya. Bertemunya unsur adat dan dinas dalam berbagai kegiatan di desa, dilihat sebagai faktor penentu penyelesaian masalah secara lebih arif, menghindarkan konflik yang mungkin terjadi. Di sini desa dinas dapat dilihat sebagai faktor integrasi dalam kehidupan yang lebih heterogen dari segi etnik, budaya. Hubungan antara lembaga kedinasan dan adat dapat berjalan baik, karena masing-masing dapat memahami dan menjalankan tugas sesuai dengan fungsinya. Berbagai persoalan



terkait dengan ekonomi dan keamanan, dibicarakan dan diatasi bersama, sehingga kedua sistem hidup saling melengkapi satu sama lain. Contoh, dalam hal kontribusi dari pemasukan pelabuhan dan penghunian orang-orang asing di Vila-vila yang dibangun di Padangbai dapat dijabarkan ke dalam desa adat dan desa dinas.

Desa Delod Peken (Tabanan) dan Desa Sumerta/Kesiman (Denpasar). Kedua desa terletak di jantung kota, yakni Tabanan dan Denpasar. Desa Delod Peken memiliki luas 400, 36 Ha, dengan ketinggian sekitar 300 M di atas permukaan laut, terdiri atas tujuh banjar dinas. Topografi dataran rendah, dengan suhu rata-rata 36-37 derajat Celsius. Mata pencaharian penduduk semakin bercampur, seperti: PNS (mayoritas), pedagang, karyawan swasta, dan petani. Dari segi penduduk, semakin bercampur dengan orang-orang pendatang, yang juga membawa kepercayaan/agama dan budaya yang berbeda dari penduduk aslinya. Dari segi historis desa ini juga tampak merupakan warisan dari desa yang lebih tua. Desa ini telah eksis teratur di zaman kerajaan, terbukti dengan sistem-sistem kehidupan yang diwarisi sampai sekarang. Juga sistem desanya, termasuk bagian dari sistem yang lama di masa kerajaan. Baru sesudah masa kemerdekaan, desa ditata kembali, masuknya sistem kedinasan, membentuk sistem ganda dalam pemerintahannya.

Dalam kepengurusan di Delod Peken, dalam hal keadatan menganut konsep dari Perda Desa Pakraman No.3 Tahun 2001, sehingga istilah *desa adat* digantikan dengan *desa pakraman*. Dalam hal kedinasan, seperti ditetapkan dari atas, terdiri atas unsur-unsur seperti: sekretaris, urusan keuangan, urusan pembangunan, dan kepala dusun. Dalam pembentukan anggota BPD di Delod Peken (Tabanan), unsur-unsurnya diambil dari perwakilan tujuh banjar dinas, tanpa memperhatikan faktor agama dan suku, namun juga tidak mengabaikan unsur adat di dalamnya. Dalam setiap program dinas, selalu mengajak unsur adat untuk membicarakan dalam pertemuan-pertemuan. Ada kesepakatan, perlunya ada kartu tanda penduduk sementara (KIPEM) sebelum memiliki kartu tanda penduduk (KTP) bagi penduduk pendatang. Berbagai kontribusi yang diperoleh dari penduduk pendatang dijabarkan secara transparan antara desa pakraman dan desa dinas. Sebaliknya dalam kepengurusan desa pakraman (adat), unsur dinas tidak diabaikan. Itu terlihat dari bentuk kepengurusan desa pakraman

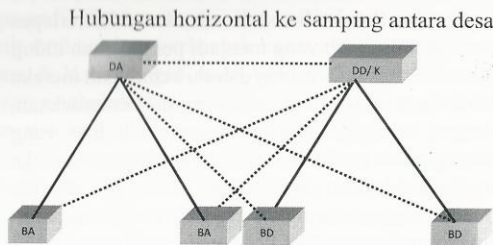
(adat), menempatkan perbekel (3 orang perbekel) sebagai "*penyegjeg*" Desa Pakraman Tabanan. Di sini kehadiran perbekel (pemimpin dinas) di desa adat/pakraman dilihat sebagai pengayom, penegak kebijakan sejalan dengan peraturan-peraturan dari pemerintah. Hal itu membawa implikasi pada munculnya semangat integrasi dan harmonisasi dalam kehidupan masyarakat.

Sementara itu Desa Sumerta (Kesiman) terletak hampir di jantung kota Denpasar. Dalam statusnya sebagai desa adat (Desa Adat Sumerta) tidak menerapkan Perda Desa Pakraman No.3 Tahun 2003, sehingga tetap menggunakan istilah *desa adat* untuk desa yang bersifat tradisional. Sebagai desa adat Sumerta terdiri atas 14 banjar adat dan dipimpin oleh Bendesa Adat. Dalam kedinasan, Desa Sumerta memegang status Kelurahan, sehingga kepala desanya bergelar Lurah (sejalan Undang-Undang Pemerintahan Desa No.5 Tahun 1979). Kelurahan Sumerta terdiri atas delapan (8) lingkungan (banjar dinas). Keadaan itu tidak terlepas dari faktor sejarah yang menjadi pengalaman hidup masyarakatnya. Di zaman dahulu kehidupan mereka lebih homogen. Kini, sejak masa kemerdekaan, dengan semakin banyaknya penduduk luar yang datang dan menetap, maka keberadaan mereka menjadi semakin bercampur. Mata pencaharian penduduk juga beragam seperti: karyawan/buruh (mayoritas), kemudian PNS, pedagang, tukang. Hal itu memberi arti beragamnya penduduk yang tinggal di Kelurahan Sumerta, bercampur antara penduduk asli dan pendatang, membuat kehidupan masyarakat menjadi heterogen. Di sana hidup penduduk dari berbagai etnik, agama dan tradisi yakni: Hindu (mayoritas), Islam, Kristen, Katolik, dan Budha.

Desa Sumerta (Kesiman) berbentuk kelurahan, Lurah dalam menjalankan tugas sehari-hari dibantu oleh petugas-petugas bawahan, seperti: sekretaris, urusan keuangan, urusan pembangunan, dan kepala lingkungan. Di sini bentuk kelurahan membawa konsekuensi, tanggungjawab Lurah berat ke atas, kepada pemerintah atasan, daripada ke bawah. Namun demikian, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari Lurah juga memperhatikan unsur-unsur adat yang berkompeten di sekitarnya. Misalnya dalam pembentukan BPD, para anggota diambil dari tokoh-tokoh masyarakat, tanpa memperhatikan faktor agama dan suku. Juga dalam kepengurusan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Lurah menempatkan tokoh-tokoh masyarakat,

tokoh adat di dalamnya. Sebaliknya desa adat juga mendudukan tokoh-tokoh masyarakat, tokoh dinas, puri yang berpengaruh sebagai pendamping, penasehat prajuru, dengan istilah, *mancagra*. Semua itu menunjukkan sikap toleransi yang tinggi di masyarakat, dan eksistensi sistem adat/pakraman dan dinas jelas di dalamnya. Singkatnya, dalam sistem desa, juga muncul sistem ganda dalam pemerintahannya. Masing-masing sistem desa (adat dan dinas) memiliki peran dan fungsinya yang jelas berbeda, namun keduanya saling memahami satu sama lain. Interaksi antara desa adat/pakraman dan dinas, menunjukkan adanya sifat saling melengkapi satu sama lain. Dilihat secara garis hubungan antara adat dan dinas dapat digambarkan sebagai diagram berikut.

**Hubungan Institusi Formal Desa Dinas dengan Institusi Informal Desa Adat**



Keterangan:  
 DD = Desa Dinas  
 DA = Desa Adat  
 K = Kelurahan  
 BD = Banjar Dinas  
 BA = Banjar Adat  
 ————— = Hubungan Struktural  
 - - - - - = Hubungan Fungsional

adat (DA) dan dinas (DD) mengingatkan adanya hubungan komunikasi atau fungsional yang sifatnya kesederajatan (ditandai dengan garis putus-putus). Di sini otonomi desa dari institusi informal desa adat berkembang dengan baik. Hubungan tersebut berkaitan dengan tingkat kedudukan *prajuru* desa adat dan aparat Kelurahan Kesiman dalam struktur pemerintahan desa. Hubungan antara *prajuru* atau aparat desa yang berada pada kedudukan lebih tinggi dengan bawahannya masing-masing bersifat instruktif, structural (ditandai dengan garis lurus tebal).

Apabila dicermati, masing-masing sistem desa seperti terurai di atas, tampak masing-masing sistem memiliki peran atau fungsinya sendiri, yakni desa adat berperan sebagai penegak nilai-nilai kearifan, tradisi lokal, sedangkan desa dinas berfungsi sebagai perpanjangan tangan (bagian adiminsitrasi) dari pemerintahan pusat (Indonesia). Hal itu muncul tidak lepas dari adanya faktor sejarah dan lingkungan sosial masyarakatnya. Sistem ganda pemerintahan desa di Bali diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat dengan cara saling memahami dan membangun dialog, komunikasi antara kedua sistem. Masyarakat yang heterogen dan multietnik terakomodasi di dalamnya. Ia memberi arti atau makna keseimbangan, saling pengakuan, saling menghormati, memberi makna dualitas antara dua kekuatan yang berbeda yakni kekuatan pemerintah pusat dan kekuatan pemerintahan lokal, sejalan dengan konsep Bhineka Tunggal Ika.

**V. PENUTUP**

**5.1 Simpulan**

Memperhatikan uraian di atas mengenai sistem ganda pemerintahan desa di Bali, dapat disampaikan, bahwa munculnya sistem ganda itu, tidak lepas dari perjalanan sejarah masyarakatnya, sistem sosial dan budaya yang dianutnya. Karena itu, sistem itu dapat eksis berinteraksi dengan semangat dualitas, yang berimplikasi dapat saling melengkapi satu sama lain, memberi arti mampu mengakomodasi baik kepentingan lokal (daerah) maupun pusat secara bersama-sama.

Pertama, pada kategori desa pegunungan seperti: Desa Sembiran dan Penglipuran, tampak ciri-ciri berbentuk linear, ciri-ciri kekunaan, dengan mayoritas bermata pencaharian sebagai petani, kehidupan lebih homogen. Sistem pemerintahan desa mempertahankan sistem ganda. Sistem pemerintahan desa adat, nampak pada sistem *Ulu Apad* yang menempatkan kepengurusan dan kedudukan anggota berdasarkan umur perkawinan. Mereka yang lebih dahulu kawin, memiliki peluang lebih dulu menempati posisi menentukan sebagai *peduluan desa*, atau *Mancan roras* dalam pemerintahan desa adat. Dalam hubungannya dengan sistem dinas yang dipimpin oleh perbekel, unsur dinas dapat menyusup, berintegrasi dengan sistem adat melalui pembentukan pengurus dinas yang diambil dari anggota-anggota bawahan *peduluan desa*.



Kedua, pada kategori desa pantai (Lebih dan Padangbai), dapat dikatakan bahwa kehidupan penduduk mulai berkembang, selain bertani juga nelayan dan karyawan, buruh pelabuhan. Dari segi penduduk, di Lebih homogen, beragama Hindu, dan di Padangbai heterogen (ada penduduk dari berbagai etnik). Dari segi sistem desa, keduanya tetap mempertahankan sistem ganda dalam pemerintahannya, namun mengacu pada Perda Desa Pakraman No.3 Tahun 2001, yang mengganti istilah *adat* menjadi *pakraman*. Interaksi, hubungan timbal balik saling menunjang, selain dalam anggota pengurus, juga nampak dalam kontrol atas kependudukan, dan redistribusi keuntungan dari kegiatan ekonomi di pelabuhan dan hunian orang-orang asing.

Ketiga, pada kategori desa perkotaan (Desa Delod Peken dan Sumerta), dari segi lokasi keduanya terletak hampir di pusat kota pemerintahan kabupaten/kota. Penduduk bercampur dari berbagai etnik, agama, kehidupan bersifat heterogen, dan mata pencaharian beragam. Kehidupan bersifat plural dan multicultural tampak di dalamnya. Dari segi sistem desa dapat disebut, terdapat perbedaan dan persamaan. Desa Delod Peken menerapkan sistem mengacu pada Perda Desa Pakraman No.3/Tahun 2001, menggunakan istilah *desa pakraman*, dengan *bendesa pakraman* sebagai kepala adat, sedangkan Desa Sumerta (Denpasar) tetap menggunakan istilah *desa adat*, dengan pemimpin yang disebut *bendesa adat*. Dalam hal kedinasan, Desa Delod Peken berstatus sebagai *desa perbekelan*, dengan *perbekel* sebagai kepala, sedangkan Sumerta berstatus sebagai kelurahan dengan Lurah sebagai kepala. Dalam interaksi antara kedua sistem desa, apabila Desa Delod Peken, *bendesa* adatnya didampingi oleh tiga orang *perbekel* (dinas) sebagai *penyegjeg* Desa Adat, maka di Desa Adat Sumerta, tokoh-tokoh desa, puri ditempatkan sebagai penasehat, dengan istilah *mancagra*.

Sistem ganda pemerintahan desa di Bali memberi arti pada kepentingan pusat dan daerah, menunjukkan adanya semangat keseimbangan, dualitas, saling menghormati dalam menunjang integrasi bangsa dan harmonisasi sosial masyarakat Indonesia yang multikultural, sesuai konsep Bhineka Tunggal Ika.

## 5.2 Rekomendasi

Sebagai rekomendasi dapat disampaikan, sebagai berikut:

- (1) Perlu dimengerti bahwa sistem pemerintahan desa ganda di Bali dapat mengakomodasi kepentingan daerah (adat) dan pusat secara bersama-sama.
- (2) Perlu disadari bahwa sistem pemerintahan desa ganda di Bali dapat menjadi wadah masyarakat plural dan multikultural.
- (3) Sistem ganda pemerintahan desa di Bali dapat dipertimbangkan menjadi model pemberdayaan sistem desa di Indonesia, menuju masyarakat multikulturalisme, integrasi bangsa dengan filosofi Bhineka Tunggal Ika.

Demikian, ringkasan hasil penelitian ini disusun setelah melampaui diskusi, seminar yang diselenggarakan di Kampus Bukit, Jimbaran.

## VI. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan terutama Rektor Universitas Udayana atas kesempatan yang diberikan melakukan penelitian mengenai desa di Bali dengan dana dari Strategis Nasional. Juga terima kasih disampaikan kepada Ketua Lemlit Universitas Udayana dan Dekan Fakultas Sastra Universitas Udayana yang telah memberikan berbagai fasilitas dalam menyelesaikan penelitian ini.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Kepala desa (perbekel) dan Bendesa Adat dan Pakraman desa-desa sasaran, serta anggota peneliti yang membantu penelitian, dan lain-lain yang tidak dapat disebut namanya satu persatu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anom Utama, 2003. "Mengkaji dan Menemukan Format Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Bali dalam Rangka Otonomi Daerah", dalam I Wayan Gede Suacana (ed.), Eksistensi Desa Pakraman di Bali. Denpasar: Yayasan Tri Hita Karana Bali.
- Ardana, I Gusti Gde, 1988/1989. *Pura Kahyangan Tiga*. Denpasar: Pemda Tk.I Bali.

- Bagus, I Gusti Ngurah, "Kebudayaan Bali", dalam Koentjaraningrat (ed.), *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1977.
- Broek, van den, 1900. "Is desaverkiezing eene Javaanche instelling", *IG.22eJ.*, II.
- Burger, D.H., 1975. *Sociologisch-Economische Geschiedenis van Indonesie*, I. Wageningen/Amsterdam/Leiden.
- Covarrubias, Miquel. 1956. *Island of Bali*. New York: Oxford University Press, 1956.
- Giddens, Anthony, 2004. *The Constitution of Society. Teori Strukturasi untuk Analisis Sosial*. Pasuruan: Penerbit Pedati.
- Geertz, C., 1963. *Agricultural Involution: The processes of ecological change in Indonesia*. Berkeley/Los Angeles/London.
- Geertz, Hildred. *Aneka Budaya dan Komunitas di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial dan FIS-UI., 1981,
- Goris, R., 1953. "Arti Pura Besakih", *Madjalah Bhakti*, No.17 Tahun II, 10 Juni (12- 13) dan No.18 Tahun II, 20 Juni (10 – 13).
- , 1954. *Prasasti Bali I*. Bandung: NV Masa Baru.
- Grader, C.J., Tanpa tahun. *Madenan. Desa Monographie*. Kirtya Lieftrinck –van der Tuuk.
- Hobart, M., 1975. "Orators and Patrons: Two Types of Political Leader in Balinese Village Society", dalam M.Bloch, *Political, Language and Oratory in Traditional Society*. London/New York: Academic Press.
- Koentjaraningrat, Tanpa tahun. *Masyarakat Desa Di Indonesia Masa Ini*. Djakarta: Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Korn, V.E., 1932. *Het Adatrecht van Bali*. 's-Gravenhage.
- , 1941. "Het Indonesische Dorp", dalam W.van Helsdingen (ed.), *Daar werd wat groots verricht*. Amsterdam (hal.114-125).
- Last, Jef, 1955. *Bali in de Kentering*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Lieftrinck, F.A., 1927. *Bali en Lombok*. Amsterdam: J.H.Bussy.
- Monografi Desa dan Kelurahan Lebih, 2002. Monografi Desa Perbekelan Delod Peken, Tabanan, 2009.
- Monografi Desa Adat Penglipuran Kelurahan Kubu Bangli, 2001.
- Parimartha, IGde, 1998. "Desa Adat Dalam Perspektif Sejarah". *Dinamika Kebudayaan*, (Vol. 01, September), Denpasar: Lembaga Penelitian Universitas Udayana.
- , "Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman (Suatu Tinjauan Historis, Kritis)". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Sejarahj Pada Fakultas Sastra Universitas Udayana, tanggal 6 Desember 2003.
- Peraturan Daerah Propinsi Bali No.6 Tahun 1986. Tentang Desa Adat.
- Peraturan Daerah (Perda) No.3 Tahun 2001, Tentang Desa Pakraman.
- Profil Pembangunan Desa Sembiran, Kabupaten Buleleng, 2009. Profil PKK Desa Padangbai. 2007.
- Raka, I Gusti Gde, Tanpa Tahun. *Monografi Pulau Bali*. Inspektur Kooperasi, Propinsi Nusa Tenggara.
- Raka Dherana, Tjokorda, 1975. *Pokok-Pokok Organisasi Kemasyarakatan Adat di Bali*. Denpasar: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Udayana.



- Schulte Nordholt, Henk, 1991. *State, Village, and Ritual in Bali. A historical perspective.* Amsterdam: VU University Press.
- Suasthawa Dharmayuda, 2001. *Desa Adat. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Propinsi Bali.* Denpasar: Upada Sastra.
- Undang-Undang No.5 Tahun 1979, Tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia No.22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah.
- Warren, Carrol A., 1990. *Adat and Dinas. Village and State in Contemporary Bali* (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy of the University of Western Australia).