

JALAN BARU OTONOMI DESA

Mengembalikan Otonomi Masyarakat

Studi Kasus: Bali, Sumatera Selatan, dan Flores

Daddi H. Gunawan
Andi Achdian
Bayu A. Yulianto


kemilraan
perpustakaan


kemilraan
partnership
THE PARTNERSHIP
FOR GOVERNANCE REFORM

2013

JALAN BARU OTONOMI DESA

Mengembalikan Otonomi Masyarakat

Studi Kasus: Bali, Sumatera Selatan, dan Flores

PENGANTAR

Laporan ini adalah hasil penelitian yang menggabungkan informasi-informasi primer dan skunder (kajian pustaka) tentang dinamika yang terjadi, terkait dengan munculnya inisiatif mengusung kembali konsepsi adat sebagai alternatif terhadap praktek penyeragaman lembaga desa di dalam kehidupan masyarakat lokal di Indonesia. Namun, dengan keterbatasan waktu, kajian ini telah membatasi perhatian dan analisisnya terhadap inisiatif-inisiatif yang muncul di propinsi Bali (*pakraman*), Sumatera Selatan (*marga*), dan Nusa Tenggara Timur (*golo*). Kajian terhadap variasi yang terjadi dalam perkembangan inisiatif di masing-masing tempat telah menggulirkan sebuah gagasan yang muncul dalam bagian akhir bersifat reflektif tentang kemungkinan menempatkan kedudukan desa adat dan desa baru (yang diciptakan pemerintahan nasional Indonesia), dalam konteks konsep tata kelola pemerintahan desa secara nasional.

Kami ini mengucapkan terima kasih atas dukungan Kemitraan yang telah memungkinkan dilakukannya penelitian ini. Tidak dapat disangkal masih banyak keterbatasan yang terdapat laporan penelitian ini. Namun, dukungan yang diberikan telah memungkinkan bergulirnya gagasan-gagasan yang lahir dalam kajian ini dan diharapkan menjadi sumbangan untuk agenda penelitian selanjutnya, dalam merumuskan gagasan tentang perbaikan tata kelola pemerintahan desa di Indonesia sekarang ini.

Jakarta, 20 Oktober 2013

Tim Penulis

Daddi H. Gunawan, Andi Achdian, Bayu A. Yulianto

DAFTAR ISI

PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL.....	vii
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar belakang.....	1
1.2. Pokok Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian.....	12
1.3. Metode dan Struktur Tulisan.....	13
2. KERANGKA KONSEPTUAL.....	15
2.1. Konsep Desa dan Negara.....	15
2.2. Konsep Desa Adat dan Otonomi Asli	27
3. DINAMIKA DESA PAKRAMAN DI BALI.....	33
3.1. Pendahuluan.....	33
3.2. Konstruksi Desa Adat di Bali.....	36
3.3. Berkembangnya Struktur Dualitas.....	39
3.4. Orde Baru dan Hegemoni Desa Dinas.....	45
3.5. Kebangkitan Desa Pakraman.....	52
3.6. Penutup.....	63
4. DINAMIKA PEMERINTAHAN MARGA.....	67
4.1. Pendahuluan.....	67
4.2. Terbentuknya Marga.....	69
4.3. Sistem Marga dan Kesultanan Palembang.....	78

4.4. Marga Dari Masa ke Masa.....	82
4.5. Hilangnya Marga: Uniformisasi Desa Masa Orde Baru...	96
5. DINAMIKA GOLO DI FLORES.....	101
5.1. Pendahuluan.....	101
5.2. Profil Wilayah dan Problem Kontemporer.....	104
5.3. Adat Golo atau Beo di Manggarai.....	111
5.4. Perubahan Pra-Kolonial dan Kolonial.....	120
5.5. Kemerosotan Fungsi Adat Golo.....	124
5.6. Reformasi dan Agenda Penguatan Golo.....	127
6. DESA PAKRAMAN, MARGA DANGOLO: SEBUAH REFLEKSI.....	133
6.1. Ada yang Meluruh, Ada yang Menguat: Potret Desa Indonesia.....	133
6.2. Jaman Otonomi.....	141
Paradoks Desa Adat.....	145
6.3. Modalitas Desa.....	148
6.4. Terkait RUU Desa.....	151
7. KESIMPULAN DAN SARAN.....	155
7.1 Kesimpulan.....	155
7.2. Saran.....	158
DAFTAR PUSTAKA.....	161

DAFTAR TEBEL DAN GAMBAR

Tabel 1. Nama Kesatuan Masyarakat Hukum Setingkat Desa.....	22
Tabel 2. Jumlah Penduduk, Kecamatan dan Desa/Kelurahan Kabupaten Manggarai (Pasca Pemekaran Wilayah 2003).....	105
Gambar 1. Struktur Administrasi Marga (Adhuri, 2002:46).....	76
Gambar 2. Mekanisme Sosial Peluruhan Marga di Sumatera Selatan.....	92
Gambar 3. Peta Kabaupaten Manggarai, NTT.....	104
Gambar 4. Garis Keturunan/Asekae.....	116
Gambar 5. Skema Hirarki Golo/Beo.....	117

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Setelah melalui proses politik yang cukup lama, dengan dilatarbelakangi oleh proses transisi politik dari rezim sentralistik (Orde Baru) ke rezim baru yang lebih terbuka (reformasi), maka pada tanggal 7 Mei 1999, UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, secara resmi disahkan oleh pemerintahan B.J. Habibie. Pengesahan undang-undang baru yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2000 itu, menandakan munculnya era baru dalam tatanan relasi kekuasaan pemerintahan pemerintah pusat dengan daerah. Sebelum itu, tatanannya diatur oleh UU No 5 Tahun 1974, yang substansinya mencerminkan gagasan sentralisme; sedangkan undang-undang yang baru itu, substansinya lebih menggambarkan pikiran desentralisme, atau yang dalam praktiknya lebih dikenal dengan nama otonomi daerah.

Yang menarik untuk diperhatikan, UU No 22 Tahun 1999 tersebut ternyata tidak saja mengatur tatanan pengelolaan hubungan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah kabupaten. Lebih dari itu, undang-undang ini ternyata memuat pula ketentuan tentang tata pengelolaan pemerintahan desa, yang substansinya kalau dicermati memberikan tempat pada gagasan otonomi desa. Sebagai gambaran, dalam bagian pasal-pasal yang mengatur tentang pengelolaan pemerintahan desa, misalnya, tampak adanya suatu pergeseran paradigma bila dibandingkan dengan

substansi yang terkandung dalam UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Selanjutnya UU No 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang pengelolaan pemerintahan desa yang sifatnya lebih otonom ini, dielaborasi dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Tentang Desa, yang disahkan pemberlakuannya tanggal 30 November 2001.

Kalau ditelusuri, ada beberapa hal menonjol yang perlu digarisbawahi dari substansi PP No 76 Tahun 2001 itu. Misalnya yang berkaitan dengan definisi tentang desa, sebagaimana tercantum dalam PP tersebut – yang juga sejalan dengan definisi yang ada dalam UU No 22 Tahun 1999. Di situ yang diartikan dengan desa adalah *“kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui oleh sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten”*¹ Dengan definisi desa seperti ini maka nilai-nilai desentralisasi atau otonomi desa sesungguhnya sudah melekat di dalam pengertian definisi desa itu sendiri. Ini bisa dilihat dari kata-kata kuncinya, yaitu desa sebagai: (1) kesatuan masyarakat hukum; (2) memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.

Bandungkan definisi desa ini dengan definisi sebagaimana yang tercantum dalam UU No 5 Tahun 1979, yang disitu disebutkan bahwa desa adalah *“suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat yang*

¹ Lihat: PP No 76/2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, BAB I, Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat 2.

didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumahtangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dari definisi seperti ini maka gagasan otonomi (desa) memang tidak terlihat. Sebaliknya, pengertian desa sebagai “kesatuan wilayah” dan bukan terutama sebagai “kesatuan masyarakat hukum”, serta desa merupakan “organisasi pemerintahan langsung dibawah Camat”. Hal ini secara jelas menunjukkan adanya pengaturan kekuasaan politik oleh “supra desa”, meskipun dalam definisi itu disebutkan pula kata-kata “desa berhak menyelenggarakan rumahtangganya sendiri”, yang berarti memberikan ruang bagi gagasan otonomi. Tetapi yang menjadi persoalan, kalimat di depannya yang menyebutkan bahwa “desa merupakan suatu wilayah dan organisasi pemerintahan yang langsung dibawah Camat”, seolah-olah mengurangi (dan bahkan menganulir) makna otonomi (desa) yang sempat disinggung selintas di situ.

UU No 22 Tahun 1999 diimplementasikan selama hampir empat tahun, yang kemudian diusulkan oleh pemerintah untuk direvisi. Setelah mendapat persetujuan DPR, hasilnya kemudian disahkan menjadi UU No 32 Tahun 2004 oleh pemerintah pada tanggal 15 Oktober 2004. Salah satu yang menonjol dari hasil revisi itu adalah dimasukkannya pasal-pasal baru yang mengatur ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung (PILKADAL). Pasal-pasal baru ini dimasukkan karena pemilihan kepala daerah mulai menggunakan sistem baru, dimana sebelumnya adalah kepala daerah (Kabupaten/Kota) dipilih oleh DPRD, berubah menjadi dipilih langsung oleh rakyat. Khusus untuk pasal-pasal yang mengatur ketentuan tentang tata kelola pemerintahan desa, tidak terlalu banyak yang berubah.

Meskipun demikian, ada beberapa pasal-pasal baru yang disesuaikan dalam UU No 32 Tahun 2004 (dibandingkan UU No 22 Tahun 1999).

Yang pertama, misalnya, soal penggantian singkatan kata DPD dari Dewan Perwakilan Desa menjadi Dewan Permusyawaratan Desa. Walaupun sepintas hanya penggantian singkatan kata dari Perwakilan menjadi Permusyawaratan, tetapi konsekuensinya dianggap telah mengubah sistem pengangkatan anggota dewan legislatif di tingkat desa (DPD). Kalau semula anggota DPD dipilih rakyat desa dalam pemilihan langsung – seperti halnya kepala desa – maka dengan undang-undang hasil revisi, pemilihannya dilakukan secara musyawarah dengan sistem perwakilan.

Sebagian kalangan melihat bahwa perubahan sistem ini sedikit banyak telah melemahkan atau mengurangi makna demokrasi (di tingkat desa), sebagaimana dinyatakan dalam UU No 22 Tahun 1999. Apalagi disamping perubahan sistem itu, lewat Peraturan Pemerintah tentang Desa (PP No 76 Tahun 2005), kekuasaan politik DPD juga agak dikurangi. Tetapi sebaliknya, mereka yang mendukung perubahan sistem ini melihat bahwa ketentuan baru itu merupakan upaya untuk menyeimbangkan kembali pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif desa (kepala desa dan DPD). Dalam ketentuan yang ada sebelumnya, kekuasaan legislatif desa (BPD) dinilai terlalu kuat melebihi kedudukan kepala desa yang dipilih langsung oleh rakyat desa. Oleh sebab itu, selain dilakukan perubahan sistem pemilihan anggota DPD, kekuasaan DPD untuk melengserkan kepala desa secara langsung telah dianulir menjadi hanya wewenang untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa (lihat pasal 35, PP No 76/2005).

Berikutnya adalah perubahan yang cukup menonjol adalah ketentuan baru yang mengatur kedudukan sekretaris desa sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Ketentuan ini memang tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang, tetapi termuat dalam PP tentang desa. Banyak kalangan yang mengkuatirkan bahwa ketentuan ini akan berdampak melemahkan kekuatan otonomi desa yang baru saja dipulihkan, dan beresiko menempatkan desa menjadi subordinasi langsung birokrasi pemerintahan “atas desa”. Ini mengingat posisi strategis administratif yang dimiliki oleh sekretaris desa dalam pemerintahan desa.

Namun terlepas dari masalah kontraversial tersebut, bagaimanapun UU No 32 Tahun 2004 – khususnya pasal-pasal yang memuat ketentuan tentang tata pengelolaan desa – dan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk PP tentang desa, masih memberikan ruang bagi berkembangnya gagasan dan praktek desentralisasi/otonomi desa. Apalagi pengertian desa, baik menurut UU No 32 Tahun 2004 maupun PP No 76 Tahun 2005 tentang Desa, tetap tidak berubah dari apa yang di definisikan oleh UU No 22 Tahun 1999. Suatu definisi, yang sekali lagi, melekatkan secara langsung gagasan otonomi desa di dalam dirinya – definisi itu sendiri sudah memberikan makna tentang keberadaan otonomi desa (asli). Sehingga tidak heran kalau gagasan otonomi desa terus memperoleh respon yang kuat untuk diimplementasikan pada tingkat lokal.

Misalnya saja, dalam usaha untuk mengembangkan gagasan otonomi desa dalam praktik, pemerintah daerah di berbagai tempat, berusaha membangun atau memperkuat kembali institusi-institusi lokal (setingkat atau lebih besar dari desa) yang pernah ada. Sebagai catatan, institusi-institusi lokal

ini selama masa pemerintahan Orde Baru telah pudar atau terhapus sama sekali. Ini sebagai konsekuensi dari dikembangkannya satu institusi (baru) yang strukturnya (hampir) seragam oleh pemerintah pada waktu itu, dengan nama seragam untuk seluruh Indonesia, yaitu "desa".

Sebagai gambaran, kesatuan masyarakat hukum di tingkat bawah yang bernama *marga*, misalnya, bahkan secara sengaja dilikuidasi melalui SK Gubernur Sumatera Selatan No.142/KPTS/III/1983 tentang Penghapusan Sistem *Marga* di Sumatera Selatan. Selanjutnya dibentuk desa sebagai kesatuan wilayah untuk menggantikan *marga* yang telah dilikuidasi itu. Sedangkan desa yang baru dibentuk itu, mengikuti UU No 5 Tahun 1979, berkedudukan sebagai satu institusi pemerintahan (birokrasi pemerintahan paling rendah) langsung di bawah Camat. Gagasan pembentukan institusi baru bernama desa – yang seragam untuk seluruh Indonesia itu – memang mengambil inspirasi atau meniru bentuk, pola dan struktur desa-desa di Jawa. Sehingga mungkin tidak terlalu salah kalau dikatakan bahwa pembentukan dan pengembangan desa-desa di Indonesia tersebut, khususnya selama masa pemerintahan Orde Baru, memang bias (desa) Jawa.

Sementara itu, di Sumatera Barat, pemerintah setempat juga berusaha mempraktekkan gagasan otonomi desa (asli) dengan mengembangkan institusi lokal lama yang bernama *nagari*. Lalu di Sumatera Selatan, hal yang sama dilakukan dengan berusaha menghidupkan kembali satuan masyarakat yang sudah pudar bernama *marga*. Sementara di Aceh, pemerintah daerah setempat berupaya menghidupkan kembali kesatuan masyarakat hukum yang juga sudah memudar bernama *gampong* dan *mukim*. Di Manggarai, Flores, Nusa Tenggara

Timur (NTT), memang belum ada langkah nyata dari pemerintah daerahnya untuk membangkitkan kembali kesatuan masyarakat hukum di tingkat lokal atau desa yang disebut *golo*. Tetapi demikian, gagasan ke arah sana bukannya tidak muncul. Sejak awal reformasi, sudah muncul aspirasi yang demikian dari sebagian masyarakatnya, hanya belum mampu diwujudkan secara lebih nyata.² Begitu pula di Bali, pemerintah daerah setempat, bahkan sejak sebelum reformasi juga berusaha memperkuat institusi lokal setingkat desa, yang disebut dengan nama desa *pakraman* atau desa adat.

Namun, kecuali di Bali, sebagaimana akan diuraikan dalam keseluruhan tulisan ini, institusi lokal seperti yang disebutkan di atas (*nagari*, *marga*, *gampong* dan *golo*), sebelumnya memang telah mengalami proses pelemahan yang luar biasa, baik dari segi struktur (organisasi) maupun kultur (nilai-nilai). Hal ini terus berlangsung, terutama sejak terbangunnya institusi baru bernama desa tersebut, yang eksistensinya didasarkan pada UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Keberadaan dan peran institusi baru ini – secara perlahan tapi pasti – menggeser dan mengganti peran dari kesatuan masyarakat hukum lokal, yang dalam tulisan ini selanjutnya akan disebut sebagai masyarakat adat dengan pemerintahan (desa) adatnya.

Oleh karena itu, untuk membangun dan memulihkan kembali keberadaan institusi lokal lama itu sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum (masyarakat adat) dengan suatu

² Lihat: Erb, Maribeth., (2007). Adat Revivalism in Western Flores, Culture, Religion and Land. Dalam Davidson, J.S., and Henley, D. The Revival Tradition in Indonesia Politics, The Deployment Adat from Colonialism to Indigenism. London: Routledge. Halaman: 247-274.

tingkat otonomi tertentu, sangat tidak mudah, atau kalau pun bisa, pasti akan membutuhkan waktu. Sebagai ilustrasi, misalnya, bisa dilihat dari perkembangan keberadaan *marga* di Sumatera Selatan. Sejak diberlakukan UU No 22 Tahun 1999 dan revisinya UU No 32 Tahun 2004, Pemerintah Propinsi Sumatera Selatan berusaha untuk menghidupkan dan membangun kembali institusi masyarakat di tingkat lokal yang bernama *marga*. Keberadaan *marga* itu sendiri sebelumnya sempat dilikuidasi melalui Surat Keputusan Gubernur Sumatera Selatan No.142/KPTS/III/1983 tentang Penghapusan Sistem Marga di Sumatera Selatan. Setelah dinyatakan dihapus, selanjutnya dibentuk desa-desa sebagai kesatuan wilayah yang baru menggantikan *marga*.

Namun upaya Pemerintah Daerah Sumatera Selatan untuk menghidupkan kembali *marga* menghadapi tantangan yang berat, karena elemen-elemen yang menjadi dasar untuk menopang keberadaan *marga* yang otonom ternyata telah pudar. Elemen dasar ini, misalnya, asset kolektif (tanah dan embung) yang menjadi sumber pendapatan *marga*, sistem/mechanisme untuk mengatasi konflik di masyarakat, nilai-nilai dan norma-norma adat setempat, dan lain sebagainya.³ Sebagai gambaran, misalnya, dengan mulai terbangunnya desa di Sumatera Selatan sebagai pengganti dari *marga*, maka tanah-tanah yang semula milik *marga* diambil alih oleh pemerintah daerah setempat. Sebagai gantinya, pemerintah daerah setempat menyediakan anggaran biaya operasi bagi desa-desa yang baru terbentuk itu.

³ Lihat: Nurkhayati, Siti (2005). Pergeseran Otonomi Masyarakat, Kajian tentang Fungsi Pemerintahan Marga di Kecamatan Gehumbang, Kabupaten Muara Enim, Propinsi Sumatera Selatan (Tesis). Depok: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Departemen Sosiologi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.

Dari sisi ini, *marga* yang semula memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengurus asset-asset dan keuangannya sendiri, sekarang harus tergantung anggaran yang disediakan oleh pemerintah. Begitupula dengan Pesirah sebagai pemimpin *marga* yang semula dipilih oleh masyarakat setempat, sekarang setelah terbentuknya desa, pemimpinnya ditunjuk oleh pemerintah. Ini salah satu gambaran yang terjadi di Sumatera Selatan.

Kesulitan yang sama juga dihadapi oleh Pemerintahan (Daerah) Aceh paska perdamaian Helsinki, ketika berusaha menghidupkan dan membangun kembali institusi *gampong* ataupun *mukim*, sebagai alternatif dari suatu bentuk pemerintahan desa yang dikenal selama ini (sejak masa Orde Baru)⁴. Lebih dari yang terjadi di Sumatera Selatan, langkah yang dilakukan oleh Pemerintahan Aceh ini bahkan merupakan bagian dari implementasi amanat UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Dalam undang-undang itu termuat ketentuan bahwa sebagai manifestasi dari diakuinya Aceh sebagai daerah khusus dan berhak menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan kekhususan Aceh, maka perlu dihidupkan dan dikembangkan kembali *gampong* dan/atau *mukim* yang telah mengalami perubahan menjadi desa sejak masa pemerintahan Orde Baru. Terkait hal ini, Dalam pasal 2, UU No 11 Tahun 2006, disebutkan antara lain; Wilayah kecamatan dibagi atas *mukim* (pasal 2 ayat 3); dan *mukim* dibagi atas kelurahan dan *gampong* (ayat 4 pasal2).

⁴ Lihat: Gayatri, Irene Hiraswari, et al., (2007). Dinamika Kelembagaan Desa: Gampong Era Otonomi Khusus Aceh. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Pusat Penelitian Politik.

Yang dimaksudkan *mukim* dalam UU itu disebutkan sebagai "kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa *gampong* yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh *imeum mukim* atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat". Sedangkan yang diartikan dengan *gampong* adalah "kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah *mukim* dan dipimpin oleh *keuchik* atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri". Pada kalimat yang berbunyi "berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri" harus digarisbawahi sebagai dasar untuk melaksanakan otonomi desa (asli). Hal inilah yang sekarang sedang diperjuangkan oleh pemerintah dan masyarakat lokal di Aceh, yaitu memulihkan kembali kedudukan *gampong* yang kuat dan mandiri.

Di Bali, keadaan agak lain. Upaya pemerintah Propinsi Bali untuk mengembangkan otonomi desa asli, khususnya melalui desa-desa adat, atau yang sekarang dikenal sebagai desa *pakraman*, meskipun juga harus menghadapi berbagai kendala, tetapi boleh dikatakan permasalahannya tidak sebesar sebagaimana yang dihadapi daerah-daerah lainnya di Indonesia. Dan kalau ditelusuri, salah satu faktor yang paling mempengaruhi keadaan seperti itu adalah karena kesatuan masyarakat hukum setingkat desa di Bali selama ini masih ada dan masih tetap berfungsi dan berperan di masyarakat. Gambarannya ditunjukkan dari realitas keberadaan institusi desa adat/desa *pakraman* di Bali.

Memang, sejak diperkenalkan UU No 5 Tahun 1979, keberadaan desa adat/desa *pakraman*, harus diakui, mengalami pelemahan. Ini terutama terjadi karena adanya perluasan dan

penguatan pengaruh dari desa dinas⁵, yang menurut UU No 5 Tahun 1979 memiliki kedudukannya sebagai bagian paling bawah dari birokrasi pemerintahan langsung di bawah Camat. Kedudukan ini secara otomatis menjadikan desa dinas sebagai ujung tombak dan motor sekaligus dari hampir semua proses pembangunan yang dilaksanakan pemerintah Orde Baru. Suatu kenyataan yang dengan sendirinya menambah kuat kedudukan politik desa dinas. Inilah kemudian yang menjelaskan mengapa desa dinas, di masa Orde Baru, memiliki kedudukan yang kuat hampir di segala bidang, yang hal itu bisa dibandingkan dengan kuatnya kedudukan dari Negara Orde Baru itu sendiri.

Di sisi lain, selama masa Orde Baru, kedudukan desa *pakraman* sedikit banyak terus mengalami proses pelemahan. Ini terutama terjadi karena ada semacam pengambilalihan atau pengsubordinasian, berbagai urusan masyarakat yang semula ditangani oleh desa adat oleh desa dinas. Tetapi proses pelemahan itu kelihatannya tidak sampai menggerogoti basis dari institusi dari desa *pakraman* itu sendiri. Sebagaimana akan dijelaskan dalam tulisan ini, bahwa hal tersebut disebabkan karena fondasi dasar yang menjadi penopang dari keberadaan desa *pakraman* itu masih tetap kuat. Fondasi dasar itu terutama berasal dari nilai-nilai religi (agama Hindu) yang diyakini dan/atau adat istiadat yang masih berlaku dan dipraktekkan oleh masyarakat desa di Bali.

⁵ Sebagaimana diketahui, di Bali hingga sekarang ini dikenal ada dua jenis desa, yaitu desa adat atau desa *pakraman* dan desa dinas. Desa *pakraman* adalah desa asli di Bali yang sudah ada sejak jaman kuno (abad XI); sedangkan desa dinas adalah desa yang mulai dikonstruksi setelah tahun 1908 untuk dikembangkan sebagai bagian dari birokrasi pemerintahan kolonial Belanda paling bawah di Bali.

1.2. Pokok Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Kalau desa adat/desa *pakraman* di Bali mampu memanfaatkan momentum datangnya era baru “otonomi daerah” untuk mengembalikan sekaligus memperkuat otonomi desa (asli), maka pertanyaannya adalah mengapa kesatuan masyarakat hukum di tingkat lokal lainnya, khususnya di Sumatera Selatan (*marga*) dan di Manggarai, Flores, Nusa Tenggara Timur (*golo*), belum mampu atau tidak bisa berhasil seperti di Bali? Tentu banyak faktor yang mempengaruhi keadaan seperti itu, dan inilah pokok permasalahan yang akan dibahas dan diuraikan dalam tulisan ini.

Berdasarkan pokok permasalahan itu, maka ada beberapa pertanyaan pokok yang akan diajukan dan ingin dijawab serta diuraikan dalam tulisan ini, yaitu:

1. Mengapa masyarakat Bali mampu memperjuangkan kembalinya otonomi desa asli seperti yang terwujud dalam keberadaan desa *pakraman* di Bali?
2. Bagaimana gambaran keseluruhan tentang proses perwujudan dari otonomi desa asli di desa *pakraman* itu?
3. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah di Sumatera Selatan dan Manggarai, Flores, NTT dalam upayanya mengembangkan gagasan otonomi desa di wilayahnya.
4. Bagaimana perjuangan masyarakat lokal setempat atau kesatuan masyarakat hukum (adat) di Sumatera Selatan (*marga*) dan di Manggarai, Flores, NTT (*golo*) dalam upayanya mengembalikan otonomi desanya (*marga* dan *golo*) di era otonomi daerah ini?
5. Kendala-kendala apa yang dihadapi oleh kedua masyarakat adat tersebut dalam perjuangan untuk mengembalikan otonomi asli masyarakatnya itu?

6. Berkaca dari Bali dalam memperjuangkan otonomi asli masyarakatnya, pembelajaran apa saja yang bisa diambil, khususnya bila dibandingkan dengan dinamika yang terjadi di Sumatera Selatan (*marga*) dan Manggarai, Flores, NTT (*golo*)?
7. Lalu kontribusi pemikiran apa yang bisa diberikan oleh penelitian ini dalam mendorong lahirnya satu kebijakan negara (pusat dan daerah), yang bisa mendorong kemandirian masyarakat, khususnya dihubungkan dengan gagasan, dan praktik otonomi kesatuan masyarakat hukum di tingkat lokal, seperti desa *pakraman*, *marga* dan *golo*?

1.3. Metode dan Struktur Tulisan

Penelitian yang hasilnya dituangkan dalam tulisan ini, pada dasarnya merupakan gabungan antara studi literatur dan studi lapangan. Studi lapangan tidak dilakukan secara khusus terkait dengan penyusunan tulisan ini, tetapi lebih merupakan penulisan kembali suatu pengalaman penelitian lapangan yang pernah dilakukan sebelumnya. Ini khususnya menyangkut bahan terkait substansi kesatuan masyarakat hukum di Manggarai, Flores, NTT (*golo*)⁶ dan desa adat di Bali⁷. Sedangkan bahan substansi terkait kesatuan masyarakat hukum di Sumatera Selatan (*marga*) lebih banyak mengandalkan bahan sekunder melalui studi pustaka.

⁶ Lawang, R. M.Z., Gunawan, D.H., dan Rustandi, D., (2004). ADD Desa. Depok: Universitas Indonesia.

⁷ Gunawan, D. H., (2013). Perubahan Sosial di Perdesaan Bali. Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana.

Secara keseluruhan, tulisan ini dibagi atas tujuh bagian. Bagian pertama atau bagian pendahuluan berisi latar belakang dan pokok-pokok pertanyaan serta metoda dan kerangka penulisan. Bagian kedua dari tulisan ini berisi pemaparan konsep-konsep terkait pembahasan dalam penelitian ini. Dalam bagian ini akan dikemukakan asal mula dan konsep desa adat, konsep otonomi desa, dan lain sebagainya. Bagian ketiga memaparkan kondisi dan dinamika pemerintahan desa adat, serta dalam hubungannya dengan pemerintahan desa dinas di Bali. Bagian keempat memaparkan tentang kondisi dan dinamika pemerintahan *marga* di Sumatera Selatan, yang diawali dari sejarah pertumbuhannya hingga perkembangan kondisinya di masa kontemporer, khususnya sejak jaman reformasi. Bagian kelima memaparkan hal dinamika pemerintahan *golo* di wilayah Manggarai, Flores, Nusa Tenggara Timur (NTT). Bagian keenam memaparkan hasil analisa perbandingan kondisi desa adat, *marga* dan *golo*, khususnya dalam kaitannya dengan gagasan pengembangan otonomi desa asli di ketiga kesatuan masyarakat hukum tradisional (adat) itu. Bagian ketujuh merupakan kesimpulan dari tulisan ini, yang didalamnya dikemukakan suatu refleksi terkait kemungkinan pengembangan gagasan otonomi desa asli di Indonesia.

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

2.1. Konsep Desa dan Negara

“*Desa mawa cara, negara mawa tata*”. Kalimat yang sudah dikenal sejak jaman dahulu kala, khususnya di Jawa ataupun di Bali itu, memiliki makna. Pertama, setiap desa sesungguhnya memiliki adat istiadatnya sendiri dan berhak menjalankannya menurut caranya (*mawa cara*) masing-masing; kedua, negara memiliki seperangkat ketentuan (*mawa tata*) yang harus dipatuhi demi ketertiban kehidupan bersama (di desa-desa), sebagai bagian dari satu negara. Selanjutnya antara yang pertama (*mawa cara*) dan kedua (*mawa tata*), tidak bisa dipisahkan, keduanya saling mengandaikan. Hal ini berarti bahwa meskipun desa-desa itu berada dalam satu pemerintahan negara dan tunduk pada ketentuan (*mawa tata*) negara, tetapi desa-desa itu berhak menyelenggarakan kehidupannya (*mawa cara*) sendiri berdasarkan adat istiadatnya, yang dari satu desa ke desa lain bisa saja berlainan.

Dengan konsep “*desa mawa cara, negara mawa tata*” itu, maka keberadaan antara negara dan desa sesungguhnya tidak dapat dipisahkan, saling terkait; keduanya membentuk satu relasi yang kurang lebih bersifat “dualitas”. Dengan sifat dualitas ini maka negara mengakui keberadaan desa-desa yang bersifat plural itu (*desa mawa cara*), dan sebaliknya desa mengakui keberadaan negara sebagai institusi yang berwenang mengatur ketertiban kehidupan bersama (*negara mawa tata*).

Sejajar dengan itu, buku Negara Kertagama karangan Mpu Prapanca (1365 M), juga mengungkapkan suatu konsep hubungan negara dan desa. Dikatakan dalam buku yang memiliki nama lain, yaitu Desawarnana: "negara dan desa berhubungan rapat seperti singa dan hutan".⁸ Keduanya, negara dan desa, saling mengandaikan keberadaannya, tidak terpisahkan, seperti halnya hubungan antara singa dan hutan. Dalam hubungan antara desa dan negara yang tidak terpisahkan itu, diharapkan bisa terbangun suatu tatanan kehidupan sosial yang harmonis, yang pada ujungnya diyakiniakan membawa kehidupan masyarakat (desa) yang bahagia. Sebagai tambahan, Desawarnana itu sendiri kira-kira berarti "kisah perjalanan ke daerah-daerah/desa-desa. Sedangkan Negara Kertagama berarti negara dengan tradisi agama (yang suci).

Berangkat dari konsep "desa mawa cara" ini, maka sesungguhnya sejak semula desa atau kesatuan masyarakat hukum (adat) memiliki otonomi asli dalam bentuk kewenangan untuk mengelola dan menyelenggarakan kehidupan sosialnya sendiri. Dalam konteks wilayah yang lebih luas (supra-desa), desa-desa tersebut, tentu saja, ternaungi dalam bingkai suatu pemerintahan negara (*state*) tertentu, yang di masa lalu wujudnya adalah pemerintahan kerajaan, dan di masa kini pemerintahan negara nasional. Dalam perkembangan jaman, keberadaan otonomi desa asli ini tidak lepas dari kondisi pasang surut politik kekuasaan pemerintahan negara, apakah konteksnya negara kerajaan (tradisional), negara kolonial, ataupun negara nasional. Walaupun keberadaannya mengalami pasang surut, tetapi gagasan tentang otonomi desa asli

⁸Prapanca, Mpu (1365). Negara Kertagama, Pupuh 89, ayat 2., (terjemahan dalam arsip digital). History Note. <http://historynote.wordpress.com>

sesungguhnya masih tetap hidup hingga dewasa ini. Di beberapa wilayah di Indonesia, praktik otonomi desa asli ini malahan terus berlangsung, seperti misalnya yang berlangsung di Bali dengan desa *pakraman*-nya itu.

Bagaimana sejarah perkembangan gagasan dan praktik otonomi desa di Indonesia pada masa lalu? Dari sisi historis, gagasan pengaturan otonomi desa asli melalui konsep hukum tertulis oleh negara, sebenarnya sudah berlangsung sejak awal abad 20. Pada masa itu, Pemerintah Kolonial Belanda menerbitkan ketentuan hukum yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa, yaitu yang dinamakan *Inlandsche Gemeente Ordonantie (IGO)*, yang dimuat dalam *Staatsblaad 1906, nomor 83* dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie voor d' Buiteng Westen (IGOB)* yang dimuat dalam *Staatsblad 138 Nomor 490*. Dalam hal ini, IGO berlaku di Jawa dan Madura, sedangkan IGOB berlaku di Luar Jawa. Dari sudut pandang pemerintah kolonial, kedua peraturan ini sebenarnya adalah upaya memberikan landasan hukum lebih lanjut dari peraturan tentang desa yang pernah dibuat jauh sebelumnya, yaitu *Regerings Reglement (RR)* tahun 1854. RR tahun 1854 menetapkan antara lain bahwa desa berhak memilih kepala desanya sendiri dan kepala desa disertai untuk mengatur rumah tangga desa, dengan memperhatikan peraturan-peraturan dari atas (Residen).

Lahirnya pengaturan tentang otonomi desa di jaman kolonial ini tentu harus dilihat dalam perspektif sejarah pada masanya. RR tahun 1854, misalnya, muncul sebagai dasar untuk menjadikan desa sebagai ujung tombak dalam menjalankan kebijakan tanam paksa (*cultuurestelsel*) di Jawa. Dalam hal ini desa memang harus diberikan kedudukan yang lebih kuat agar

tidak terlalu dikuasai oleh para penguasa feodal pribumi (raja dan bupati), sehingga dengan demikian kekuasaan birokrasi pemerintahan kolonial lebih mudah menetrasi desa. Penetrasi ke desa-desa (di Jawa) ini terutama dilakukan dalam rangka menjalankan program tanam paksa itu, yaitu melalui regulasi tata penyewaan tanah masyarakat desa serta mobilisasi tenaga kerjanya untuk kepentingan tanaman perkebunan milik penguasa kolonial. Dalam sejarah kolonial, program tanam paksa ini dikenal membawa dampak yang luar biasa terhadap bentuk dan tata hubungan sosial-ekonomi dan politik desa-desa Jawa.⁹ Jadi jelas, pengaturan tentang otonomi desa yang dijalankan oleh pemerintah kolonial Belanda, tidak terlepas dari kepentingan pemerintahan kolonial yang eksploitatif pada waktu itu.

Sampai kemudian keadaan berbalik dengan datangnya pasukan pendudukan Jepang tahun 1942. Pemerintah Kolonial Jepang cenderung menjalankan kekuasaan yang lebih sentralistis dengan memperketat kekuasaan birokrasi pemerintahan pusat sampai ke daerah-daerah, termasuk ke desa-desa. Lebih dari itu, unit-unit masyarakat terkecil yaitu rumah tangga, disatukan dalam suatu organisasi yang dinamakan *Tonarigumi*, atau yang kelak kemudian berkembang menjadi rukun tetangga/RT dan rukun warga/RW.¹⁰ Dalam prakteknya sehari-hari, *Tonarigumi*

⁹ Beberapa tulisan karya J.H Booke, Clifford Geertz dan Robert van Niel menjelaskan dengan sangat komprehensif dampak sosial-ekonomi dan politik tanam paksa terhadap desa-desa di Jawa. Lihat: Booke, J.H., (1983). *Prakapitalisme di Asia*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan; Geertz, Clifford., (1986). *Mojokuto, Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*. Jakarta: PT Grafiti Pers; dan Van Niel, Robert., (2003). *Sistem Tanam Paksa di Jawa*. Jakarta: LP3ES.

¹⁰ Lihat: Suwarno, P.J., (1995). *Dari Azazyookai dan Tonarigumi ke Rukun Kampung dan Rukun Tetangga di Yogyakarta (1942 - 1989)*. Yogyakarta: Penerbitan Universitas Sanata Dharma.

ini secara administratif dikaitkan dengan praktek pemerintahan desa, yang sehari-harinya diawasi dan dikontrol oleh pemerintahan pendudukan Jepang. Pola pemerintahan seperti ini pada dasarnya diarahkan untuk memperkuat kedudukan Pemerintahan Militer Jepang di Indonesia untuk memenangkan perang di Asia Pasifik.

Setelah terbentuk pemerintahan nasional tanggal 17 Agustus 1945, keadaan mulai berubah. Gagasan desentralisasi atau otonomi daerah kembali menguat. Tanggal 23 November 1945, untuk pertama kalinya Pemerintahan Indonesia mengeluarkan UU No 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah, yang penerbitannya didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945. Undang-undang ini mengatakan bahwa otonomi terbawah berada di tingkat desa, dan berdasarkan hukum, desa berhak dan berwenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Namun dalam prakteknya, desentralisasi hanya sempat dilaksanakan di Daerah Tingkat II, dan itupun tidak bisa berjalan efektif.

Pada tahun 1948, UU No 1 Tahun 1945 dicabut, dan kemudian diberlakukan undang-undang pengganti, yaitu UU No 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, yang diterbitkan pada tanggal 10 Juli 1948. Undang-undang ini mengatur pembagian daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam undang-undang ini, desa ditetapkan sebagai Daerah Tingkat III yang memiliki otonomi tersendiri yang diatur oleh undang-undang.¹¹ Namun seperti sebelumnya, dalam praktiknya otonomi bagi desa sebagai Daerah Tingkat III tidak pernah terealisasi. Sama seperti undang-undang terdahulu,

¹¹ Rahardjo., (1999). *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Halaman 152 - 183.

praktek desentralisasi hanya sempat dilaksanakan di Daerah Tingkat II atau setingkat kabupaten.

Pada tahun 1957, UU No 22 Tahun 1948 ini diganti lagi dengan UU No 1 Tahun 1957. Namun selama delapan tahun pelaksanaan undang-undang ini, gagasan pembentukan otonomi desa atau Daerah Tingkat III juga tidak mampu direalisasikan. Tetapi itu tidak berarti bahwa gagasan tentang desentralisasi atau otonomi daerah lenyap. Sebaliknya menurut Bhenyamin Hoessein, dalam salah satu tulisannya berjudul "Memutar Roda Desentralisasi", berlakunya ke tiga UU tersebut, mencerminkan keinginan yang besar dari para pemimpin politik dan pemerintahan untuk menjadikan desentralisasi atau otonomi daerah sebagai sarana pencapaian demokrasi di Indonesia.¹²

Selepas dekrit presiden 5 Juli 1959, pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) No 6 Tahun 1959 untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan daerah sejalan dengan konsep demokrasi terpimpin. Penpres ini kemudian digantikan oleh UU No 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Yang disebut dengan Desapraja menurut undang-undang ini adalah desa yang memiliki batas-batas daerah dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memiliki pemimpinnya sendiri dan memiliki harta benda sendiri. Dalam penjelasannya, dikatakan bahwa undang-undang ini tidak dimaksudkan untuk membentuk desapraja baru, tetapi mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia, dengan namanya masing-masing itu, untuk ditetapkan namanya menjadi

¹² Lihat: Hoessein, Bhenyamin., (1996). Memutar Roda Desentralisasi. Dari Efisiensi ke Demokrasi. Prisma, 4 April 1996. Jakarta: PT Pustaka LP3ES. Halaman 3 – 13.

desapraja. Meskipun undang-undang ini tidak sempat diberlakukan – dibekukan karena terkait dengan perkembangan keadaan politik pada waktu itu – tetapi gagasan menyatukan berbagai nama kesatuan masyarakat hukum di Indonesia menjadi desa telah mulai muncul kepermukaan. Walaupun kemudian, nama desa sebagai satu nama yang seragam bagi kesatuan masyarakat hukum, sebagaimana dimaksudkan diatas itu, secara resmi baru dipakai bersamaan dengan keluarnya UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini melengkapi undang-undang yang lahir lima tahun sebelumnya, yaitu UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelumnya, pemerintah sendiri pernah menetapkan batasan dan kesatuan masyarakat hukum yang dipakai sebagai acuan dalam menentukan desa sebagai kesatuan administratif. Penetapan ini berangkat dari kenyataan tentang adanya berbagai unsur keragaman, baik fisik (misalnya, luas wilayah, topografi) dan non fisik (misalnya, jumlah penduduk, tingkatan dan nama kesatuan masyarakat hukum) dari masing-masing kesatuan masyarakat hukum. Sehingga persoalannya adalah kesatuan masyarakat hukum (yang menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri) pada tingkatan mana yang dianggap bisa dijadikan acuan untuk menentukan desa yang standar untuk seluruh Indonesia. Nama-nama kesatuan masyarakat hukum yang kemudian dianggap sebagai setingkat dengan desa adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Nama Kesatuan Masyarakat Hukum Setingkat Desa

No	Provinsi	Nama Kesatuan Masyarakat Hukum Berdasarkan Nama Setempat	Sebutan Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum
1	Daerah Istimewa Aceh	Mukim; Gampong (di bawah mukim)	Imeum Mukim; Geuchik
2	Sumatera Utara	Timur: Kampung Tapanuli: Negeri, Ori, Huta	Kepala Kampung Kepala Kampung, Kepala Huta
3	Sumatera Barat	Nagari	Wali Nagari
4	Riau	Kampung	Kepala Kampung
5	Sumatera Selatan	Marga	<i>Pasirah</i> /Kepala Marga
6	Jambi	Marga	<i>Pasirah</i> /Kepala Marga
7	Bengkulu	Marga	<i>Pasirah</i> /Kepala Marga
8	Lampung	Marga	<i>Pasirah</i> /Kepala Marga
9	DKI Jakarta	Kefirahan	Lurah
10	Jawa Barat	Desa	Kepala Desa/Kuwu
11	Jawa Tengah	Desa	Kepala Desa
12	Jawa Timur	Desa	Kepala Desa
13	Daerah Istimewa Yogyakarta	Desa	Kepala Desa
14	Kalimantan Barat	Kampung	Kepala Kampung
15	Kalimantan Tengah	Kampung	Kepala Kampung
16	Kalimantan Timur	Kampung	Kepala Kampung
17	Kalimantan Selatan	Kampung	Kepala Kampung
18	Sulawesi Utara	Desa/Kampung	Kepala Desa/ Kampung
19	Sulawesi Tengah	Kampung	Kepala Kampung
20	Sulawesi Tenggara	Desa	Kepala Desa
21	Sulawesi Selatan	Desa Gaya baru	Kepala Desa Gaya Baru
22	Bali	Desa/ <i>Perbekel</i>	Kepala Desa/ <i>Perbekel</i>
23	Nusa Tenggara Barat	Desa	Kepala Desa
24	<i>Nusa Tenggara Timur</i>	<i>Desa Gaya Baru</i>	<i>Kepala Desa Gaya Baru</i>
25	Maluku	Tengah dan Tenggara: Negeri Utara: Kampung	Pemerintahan Negeri Kepala Kampung
26	Irian Jaya	Kampung	Kepala Kampung

Sumber: Dikutip dari Rahardjo., (1999). *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Halaman 55-56.

Selanjutnya pada masa Pemerintahan Orde Baru, nama desa menjadi nama generik bagi semua kesatuan masyarakat hukum, sebagaimana disebutkan dalam tabel di atas. Nama-nama khusus kesatuan masyarakat hukum setingkat desa yang ada di berbagai wilayah di Indonesia, bahkan berangsur-angsur lenyap, digantikan nama desa itu sendiri, yang keberadaannya semakin kokoh dengan keluarnya UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, dan lebih khusus lagi, UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Memang dalam UU No 5 Tahun 1975, soal desa tidak diatur secara khusus, hanya dalam Bab V tentang Pemerintahan Desa, disebutkan dalam pasal 88 bahwa peraturan tentang desa ditetapkan dalam undang-undang.

Bisa dilihat bahwa UU No 5 Tahun 1979, tidak lain adalah implementasi dari pasal 88 UU No 5 Tahun 1974. Tentu saja substansi dari UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menjiwai atau sejiwa dengan UU No 5 Tahun 1974, karena memang UU tentang Desa itu tidak lain adalah implementasi dari amanat pasal 88 UU No 5 Tahun 1974. Karena sifat UU tentang Pemerintahan Daerah memiliki jiwa sentralisme, sejalan dengan prinsip kepolitikan Pemerintahan Orde Baru pada waktu itu, maka tidak mengherankan kalau UU tentang Pemerintahan Desa juga memiliki nafas yang sama, yaitu sentralisme. Contoh paling menyolok dari sifat sentralisme undang-undang tentang Pemerintahan Desa itu, misalnya, bisa dibaca dari definisi tentang desa yang dirumuskan dalam undang-undang tersebut. Dalam UU No 5 Tahun 1979, disebutkan bahwa "*Desa 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".¹³

Dalam definisi itu, meskipun desa dikatakan "berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri", yang berarti hal ini sejalan dengan prinsip otonomi desa, tetapi kalimat itu didahului oleh klausul yang menyebutkan bahwa desa adalah organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, dan Camat adalah pemimpin kecamatan, yang strukturnya berada di bawah birokrasi pemerintahan kabupaten/kota. Juga meskipun masyarakat desa diberikan hak untuk memilih kepala desanya, tetapi syarat-syarat pemilihannya ditentukan oleh Peraturan Daerah (Kabupaten), sesuai dengan pedoman Pemerintah Pusat, dalam hal ini melalui pedoman Menteri Dalam Negeri (UU No 5 Tahun 1979, pasal 5, ayat 1 dan 2). Selain itu, ada klausul yang secara jelas menyebutkan bahwa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajibannya, kepala desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang (dalam hal ini bupati) melalui camat (UU No 5 Tahun 1979, pasal 10, ayat 1 dan 2).

Pendek kata, terutama setelah diterapkannya UU No 5 Tahun 1979 itu, keberadaan otonomi asli desa menjadi lenyap. Desa, yang sejak itu menjadi nama satu-satunya bagi kesatuan masyarakat hukum di tingkat paling bawah, hanya menjadi bagian paling bawah dan kepanjangan semata dari birokrasi pemerintahan supra desa, dengan struktur hirarkhi dari yang bawah ke atas, yaitu: pemerintahan tingkat kecamatan, pemerintahan kabupaten, pemerintahan provinsi dan pemerintah pusat. Lalu, secara berangsur-angsur tapi pasti, kesatuan

¹³ UU Nomor 5 Tahun 1979, Bab I, Ketentuan Umum, pasal 1.

masyarakat hukum lokal pudar dan bahkan lenyap, digantikan oleh kesatuan masyarakat hukum (baru) bernama desa. Di banyak wilayah, kata desa jelas merupakan nama baru, karena nama ini sebelumnya hanya dikenal di Jawa, Madura dan Bali. Kata desa itu sendiri berasal dari kata *desi*, yaitu bahasa sansekerta yang artinya tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.¹⁴

Seiring dengan semakin kuatnya pemerintahan Orde Baru yang mempraktikkan sistem politik sentralisme, maka praktik otonomi desa di desa-desa di Indonesia pada umumnya menjadi semakin pudar. Kalaupun masih ada, itu hanya terjadi di beberapa daerah saja, dan itupun semakin lama semakin tergerogoti dengan menguatnya posisi desa (baru) sebagai bagian dari struktur paling bawah birokrasi pemerintahan pusat. Salah satu contoh yang patut dikedepankan dari masih bertahannya otonomi desa di masa sentralisme ini adalah otonomi desa di Bali, yang terwujud dalam praktik pengelolaan sehari-hari pemerintahan desa adat. Walaupun cakupan otonomi desa adat itu pada masa Orde Baru semakin lama semakin lemah dan terbatas, karena dipengaruhi oleh kedudukan desa dinas (desa pemerintahan) yang terus menguat pada masa itu. Misalnya di masa sebelumnya, urusan adat dan agama boleh dikatakan merupakan kewenangan penuh desa adat, maka dengan semakin kuatnya pemerintahan Orde Baru, urusan adat dan agama tidak lepas dan menjadi bagian dari urusan desa dinas.¹⁵

¹⁴ Kartohadikoesoemo, Sutardjo (1984), *Desa*. Jakarta: PN Balai Pustaka.

¹⁵ Gunawan, Daddi., (2012). *Perubahan Sosial di Perdesaan Bali*. Salatiga: Univeristas Kristen Satya Wacana.

Sampai kemudian datang jaman reformasi yang melahirkan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan semangat jamannya (reformasi), undang-undang yang mulai berlaku sejak Januari 2001 itu memiliki paradigma berbeda dibandingkan undang-undang sebelumnya. Kalau UU No 5 Tahun 1974 maupun UU No 5 Tahun 1979 memiliki paradigma sentralisme, maka UU No 22 Tahun 1999 sudah berubah menjadi lebih menekankan pada desentralisme atau otonomi. Oleh karena itu, lahirnya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru itu, sekaligus menandai kembalinya gagasan otonomi dalam tata pengelolaan daerah dan desa. Desa tercakup disini, karena undang-undang tersebut memasukkan klausul terkait dengan tata pengelolaan pemerintahan desa. Sehingga undang-undang ini dengan sendirinya menggantikan UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, meskipun undang-undang yang baru itu memiliki judul Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini kemudian direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004, yang di dalamnya terdapat beberapa perubahan dan penambahan. Namun secara prinsip, gagasan tentang otonomi desa tetap menjadi pijakan, dan tata pengelolaan pemerintahan desa tetap dicantumkan dalam pasal-pasalnya.

Bahwa prinsip otonomi menjadi pijakan dalam pengaturan tentang tata pengelolaan pemerintahan desa, bisa dilihat dari definisi tentang desa dalam undang-undang tersebut. Disebutkan, baik dalam UU No 22 Tahun 1999 maupun UU No 32 Tahun 2004, bahwa yang 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. Pengertian desa seperti ini jelas menunjukkan adanya prinsip otonomi di desa, sebagaimana ditunjukkan oleh unsur-unsur kata “memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus” dan “berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat”. Kalimat “berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat” ini mendasari konsep masyarakat adat dan/atau desa adatnya, serta gagasan tentang otonomi desa asli.

2.2. Konsep Desa Adat dan Otonomi Asli

Konsep adat pertama kali muncul berbarengan dengan lahirnya apa yang disebut sebagai konsep “*dual legal system*”, sejak abad ke-19, yaitu ketika Pemerintah Kolonial Belanda berhasil mengkonsolidasi kontrol kekuasaan kolonialnya atas Jawa. Hal ini ditandai oleh lahirnya Peraturan Pemerintah Kolonial Belanda (*regerings reglement*) tahun 1854. Menurut pasal 75 dari Peraturan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda itu, ketentuan hukum yang berlaku bagi para penduduk keturunan Belanda dan Eropa (dan kemudian mencakup Jepang setelah tahun 1899) yang tinggal di Hindia Belanda, adalah produk hukum yang sesuai dengan hukum yang berlaku di Belanda (hukum Eropa/Barat). Sedangkan bagi penduduk pribumi (Indonesia) dan China berlaku hukum setempat, yaitu yang mencakup aturan/hukum agama dan tradisi/adat istiadat yang berlaku di wilayahnya masing-masing.¹⁶

¹⁶ Fasseur, C., (2007). Colonial Dilemma. Van Vollenhoven and The Struggle between Adat Law and Western Law in Indonesia, dalam Davidson, J.S., dan Henley, D. The Revival of Tradition in Indonesia Politics. The Deployment of Adat Colonialism to Indigenism. New York, USA: Routledge. Halaman: 50-67.

Aturan/hukum agama dan tradisi adat istiadat ini, yang kelak kemudian dikenal dengan istilah hukum adat, adalah suatu istilah yang pertama kali dikemukakan oleh Christian Snouck Hurgronje (1857-1936), dalam bukunya berjudul *De Atjehers* (Aceh) yang terbit pertama tahun 1893. Gagasan terkait hukum adat ini menjadi semakin berkembang setelah Van Vollenhoven ditunjuk untuk memimpin studi hukum adat Hindia Belanda di Universitas Leiden. Sejak saat itu, semakin banyak dilakukan penelitian-penelitian terkait hukum adat di Hindia Belanda oleh para murid-muridnya, termasuk di antaranya Victor Emanuel Korn (1892-1969), yang mempublikasikan tulisan tentang hukum adat di Bali (*Het adatrecht van Bali*). Berangkat dari pengertian hukum adat ini, maka kemudian muncul istilah desa adat, yaitu desa yang melaksanakan aturan hukum agama dan/atau tradisi/adat istiadat yang berlaku di wilayahnya masing-masing. Contohnya adalah desa adat di Bali, yang keberadaannya dibedakan dengan desa baru yang dibentuk pemerintah kolonial pada akhir abad 19. Desa baru di Bali yang menjadi bagian dari birokrasi pemerintahan kolonial itu, kemudian disebut dengan istilah desa dinas (*dienst*).

Dalam penelitian tentang masyarakat desa adat Tenganan Bali, Korn sempat mengemukakan suatu konsep Republik Desa (*village republic*) untuk menjelaskan tentang kemandirian masyarakat desa adat.¹⁷ Pengertian tentang republik desa ini, pada saat sekarang ini kurang lebih bisa disejajarkan dengan konsep otonomi (asli) desa adat, yaitu otonomi yang dimiliki karena wewenang berdasarkan hak asal-usulnya. Di berbagai

¹⁷ Vicker, A., (2012). *Bali A Paradise Created. Second Edition*. Hongkong: Tuttle Publishing, Periplus Editions (HK) Ltd.

tempat lainnya di Indonesia (di luar Bali dan Jawa), nama desa adat ini bisa dipadankan dengan nama lainnya, seperti *mukim* dan *gampong* di Aceh, *marga* di Sumatera Selatan, *nagari* di Sumatera Barat atau *Golo* di Manggarai, Flores, Nusa Tenggara Timur. Sedangkan desa lainnya di luar desa adat, khususnya desa yang berkembang kemudian sebagai bagian dari birokrasi pemerintahan pusat, disebut dengan nama desa, yang penyebutan dan strukturnya sejak masa Pemerintahan Orde Baru seragam di seluruh Indonesia. Nama desa ini, khusus di Bali disebut sebagai desa dinas.

Jadi kalau desa adat atau nama lainnya, memiliki otonomi (asli) desa berdasarkan hak asal-usulnya (yang diakui), maka desa pemerintahan memiliki otonomi desa berdasarkan ketentuan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks perkembangan sekarang, misalnya, desa pemerintahan berkesempatan mengembangkan otonomi desa-nya berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, yang memang memberikan ruang otonomi yang lebih luas ketimbang UU sebelumnya. Secara konseptual, desa yang memiliki otonomi berdasarkan hak asal-usulnya (desa adat), disebut sebagai *self governing community*, yaitu sebuah komunitas sosio-kultural yang bisa mengurus dan mengatur dirinya sendiri (sebagai komunitas). Sedangkan desa yang memiliki otonomi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan pemerintahan di atasnya, disebut sebagai *local self government*, yaitu suatu pemerintahan desa yang diberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sendiri, berdasarkan ketentuan pemerintah/negara. Sedangkan desa-desa yang merupakan kepanjangan tangan birokrasi pemerintahan di atasnya, seperti misalnya kelurahan, disebut sebagai *local state government*,

yaitu pemerintahan desa/kelurahan yang hanya menjalankan tugas administrasi yang diberikan oleh negara.¹⁸

Tetapi apa yang dimaksud dengan otonomi? Menurut ahli hukum, Bagir Manan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian dari satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan, tetapi dia terkait dengan ikatan kesatuan yang lebih besar. Dari sisi hukum tata negara, khususnya bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan, dan karena itu otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Oleh karena itu, segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan; dan negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi.¹⁹

Kalau dicermati, pengertian otonomi seperti tersebut di atas, memang lebih sejalan untuk pengertian otonomi desa sebagai *local self government*. Namun demikian, pengertian otonomi yang sama sebenarnya juga bisa berlaku untuk pengertian otonomi desa asli (*self governing community*). Ini karena pengertian adat, dalam kata desa adat, juga tidak bisa dilepaskan dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi di sini desa adat tetap dianggap merupakan subsistem dari sistem yang lebih besar, yaitu negara kesatuan (Republik

¹⁸ Sukriono, D., (2010). *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa. Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Malang: Setara Press, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan.

¹⁹ Op. Cit. Sukriono, D., (2010). Halaman 65.

Indonesia). Dalam UUD 1945 (hasil amandemen), pasal 18 B, ayat 2 disebutkan dengan jelas bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur oleh dalam undang-undang. Atas dasar ini, maka tidak pelak bahwa kesatuan masyarakat hukum adat adalah subsistem dari sistem yang lebih besar, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hanya saja, otonomi yang dimiliki oleh desa adat, adalah otonomi yang memang merupakan bagian hak asal-usul. Dalam UUD 1945 (hasil amandemen) sebagaimana disebut di atas, otonominya berasal dari pengakuan dan penghormatan negara atas "hak-hak tradisionalnya". Otonomi desa adat atau nama lainnya (*self governing community*) yang berasal dari "hak-hak tradisionalnya" inilah, yang kemudian dinamakan otonomi desa asli. Sedangkan gagasan otonomi yang diatur dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah adalah otonomi yang dimiliki desa-desa pemerintahan sebagai *local self government*. Dengan demikian, hak otonominya terutama berasal dari "pemberian" negara/pemerintah sebagaimana dituangkan dalam undang-undang atau peraturan pemerintah, dan bukan dari "hak tradisionalnya" atau hak berdasarkan asal-usul.

Otonomi sebagai suatu hak yang berdasarkan asal-usul, tentu memiliki dasar atau fondasi sehingga hak itu memungkinkan atau bisa dilaksanakan. Kata bisa dilaksanakan patut digarisbawahi, karena sesuai dengan pengertian otonomi, negara bisa memberikan wewenang kebebasan dan kemandirian kepada satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Wewenang itu

dituangkan melalui ketentuan (undang-undang atau peraturan pemerintah). Inilah yang dimaksud peran negara sebagai “*mawa tata*”, atau melakukan pengaturan. Sedangkan pelaksanaannya harus dilakukan oleh desa yang bersangkutan, yang untuk itu perlu prasyarat dasar tertentu agar otonomi itu bisa dilaksanakan dan dijalankan.

Lalu apa prasyaratnya? Kartohadikusumo (1984), mengemukakan bahwa agar otonomi bisa dilaksanakan maka harus ada hak-hak yang melekat pada desa, yaitu: (1) hak atas wilayah sendiri dengan batas-batas yang sah; (2) hak untuk memilih dan mengangkat kepala atau majelis pemerintahannya (desa) sendiri; (3) hak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya (desa) sendiri; (4) hak mempunyai dan mengurus/mengelola asset-asset (desa) dan keuangannya sendiri; (5) hak atas tanahnya (desa) sendiri; (6) hak untuk memungut iuran/pajak (lokal) sendiri. Tanpa adanya hak-hak yang melekat tersebut di atas, otonomi sulit untuk dilaksanakan. Dalam kaitannya dengan negara yang berperan sebagai “*mawa tata*” maka negara/pemerintah mengakui dan memberikan wewenang bagi desa untuk melaksanakan hak-hak tersebut. Termasuk dalam hal ini, negara memfasilitasi agar prasyarat dasar untuk terlaksananya otonomi itu bisa terpenuhi, sebagian atau seluruhnya. Pelaksanaan hak-hak tersebut oleh desa adalah bagian dari peran desa sebagai “*mawa cara*”.

BAB III

DINAMIKA DESA PAKRAMAN DI BALI

3.1. Pendahuluan

Pada 2001, Pemerintah Propinsi Bali mengeluarkan sebuah Peraturan Daerah (Perda) No 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Kebijakan ini lahir seiring dengan momentum perubahan besar sistem administrasi pemerintahan Republik Indonesia yang menggulirkan wacana desentralisasi dan otonomi daerah. Yang disebut sebagai desa *pakraman* dalam peraturan daerah itu adalah:

[K]esatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup 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.²⁰

Sesuai dengan peraturan tersebut, desa *pakraman* memiliki tugas untuk (1) membuat *awig-awig* (peraturan yang mengikat masyarakat adat); (2) mengatur krama desa; (3) mengatur pengelolaan harta kekayaan desa; (4) bersama pemerintah melaksanakan pembangunan di segala bidang, khususnya bidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan; (5) membina dan mengembangkan nilai-nilai budaya Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional; (6) mengayomi krama desa. Selain

²⁰ Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001

tugasnya, perda itu mengatur pula ketentuan wewenang desa *pakraman* dalam (1) menyelesaikan sengketa adat dan agama dalam lingkungan wilayahnya dengan tetap membina kerukunan dan toleransi antara krama desa sesuai *awig-awig* dan adat kebiasaan setempat; (2) turut serta menentukan setiap keputusan dalam pelaksanaan pembangunan yang ada di wilayahnya; dan (3) melakukan perbuatan hukum di dalam dan di luar desa *pakraman*.

Kebijakan itu menarik dalam beberapa hal. *Pertama*, ia menjadi bukti kongkrit inisiatif yang dilakukan pemerintah di tingkat daerah dalam melakukan pemberdayaan institusi adat yang ada di dalam lingkup wewengangnya. *Kedua*, kebijakan itu juga tidak sekedar menjadikan adat sebagai sebuah kosmetik dalam polesan populer pelestarian kekayaan budaya daerah, yang hanya menempatkan tradisi atau adat sebagai "pajangan budaya." Dengan demikian, melalui peraturan daerah itu, eksistensi desa *pakraman* mendapat ruang hidup baru melalui pengakuan formal terhadap hak mengelola kekayaan desa dan aturan-aturan yang mengikat kehidupan masyarakat tempat adat itu berada.

Kelahiran perda tentang desa *pakraman* memang memberi momentum penting untuk perkembangan tatanan adat tersebut dalam sistem pemerintahan kontemporer di Indonesia. Bagaimanapun, perda itu bukan langkah rekayasa menghidupkan sesuatu yang sudah hampir punah dan dianggap mati dalam perjalanan sejarahnya. Dinamika sejarah di Bali menunjukkan bagaimana kontinuitas sejarah panjang lembaga adat desa *pakraman* sejak periode pra-kolonial, kolonial dan republik.

Dalam sejarah panjang itu, tidak dapat dipungkiri terjadinya intervensi-intervensi dari luar, melalui pembentukan desa dinas yang dipelopori pemerintah kolonial Belanda dan kemudian penyeragaman bentuk administrasi desa dinas melalui model desa di Jawa sejak keluarnya keputusan tentang pemerintah desa pada tahun 1974, desa adat *pakraman* telah menunjukkan kontinuitas sejarah yang menarik dan sekaligus peran pentingnya bagi masyarakat Bali. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkup makro politik di Indonesia sejak periode reformasi tahun 1999, yang disusul kemudian dengan kebijakan yang lahir tentang pengakuan desa adat *pakraman* oleh pemerintah propinsi Bali, memberikan momentum penting bagi desa adat *pakraman* untuk kembali hadir sebagai sebuah lembaga penting di dalam struktur paling bawah administrasi pemerintahan Republik Indonesia.

Bab ini adalah uraian tentang desa *pakraman* yang menjadi model agenda 'revitalisasi adat' sebagai wacana yang menguat sejak bergulirnya periode reformasi di Indonesia. Titik tolaknya berangkat dari pertanyaan tentang bagaimanakah desa adat *pakraman* terbentuk? Bagaimana pula ia bertahan dan menyesuaikan diri dengan perkembangan waktu sepanjang beberapa abad eksistensinya, sampai periode kontemporer ketika reformasi politik di Indonesia menjadi pintu yang membuka ruang hidup adat *pakraman* dalam tatanan ketatanegaraan politik di Bali. Kemudian, struktur adat seperti apa yang membuatnya tetap relevan dalam kehidupan kontemporer masyarakat perdesaan di Bali sekarang ini?

3.2. Konstruksi Desa Adat di Bali

Sejak kapan unit-unit desa di Bali terbentuk dalam sejarahnya? Sumber-sumber tertua berkait dengan desa di Bali dalam bentuk cerita-cerita di babad yang ditulis di lontar dalam huruf Jawa Kuno, menyebutkan bahwa desa-desa di Bali sudah mulai berkembang sejak abad VIII. Ini terutama terjadi sejak seorang Maharesi dari Jawa bernama Markandya bermigrasi atau datang ke Bali bersama ratusan pengikutnya untuk memulai suatu kehidupan baru dengan membentuk desa-desa di sana. Sejak saat itulah desa-desa sebagai suatu kesatuan wilayah pemukiman, mulai secara perlahan-lahan menyebar dan berkembang di Bali. Tetapi memang tujuan dari Maharsi Markandya beserta para pengikutnya bermigrasi ke Bali tidak sekedar membangun tanah-tanah pertanian dan pemukiman baru. Lebih dari itu, tujuan Maharsi Markandya pergi ke Bali bersama para pengikutnya adalah untuk mengembangkan ajaran *Trisaktipaksa* seperti Waisnawapaksa²¹ serta tata cara melakukan upacara dan upacara (*bebanten*) pada masyarakat Bali. Oleh karena itu di desa-desa baru di Bali yang dibangun sejak kedatangan Maharsi Markandya, selalu diusahakan didirikan apa yang disebut sebagai *Kahyangan Desa*. *Kahyangan Desa* adalah suatu bentuk bangunan Pura yang didirikan di wilayah suatu desa, sebagai tempat bagi masyarakat desa melakukan upacara pemujaan kepada Tuhan.

²¹ Salah satu aliran dalam ajaran Hindu yang dikembangkan pertamakali di Bali oleh Maharsi Markandya pada abad VIII. Sampai sekarang jejak dari aliran ini masih ada di Bali, antara lain, tergabung dalam apa yang disebut dalam soroh atau klan keluarga Bhujangga Waisnawa (memuja Dewa Wisnu). Soroh atau klan keluarga Bhujangga Waisnawa sampai sekarang mengaku bahwa leluhur mereka adalah Maharsi Markandya.

Berkaitan dengan awal keberadaan *Kahyangan Desa* ini, lontar Markandya Purana menyebutkan antara lain:

*"Sekarang oleh karena sudah banyak dapat merabas hutan maka Maharesi Markandya berkeinginan membangun Kahyangan Desa. Pada saat itu, ia memberikan pengikutnya bagian tanah, semua supaya cukup pekarangan serta sawah dan ladang. Penyelenggaranya disebut, "desa". Desa inilah yang punya tugas kewajiban mengurus Pura Kahyangan Desa"*²²

Dengan adanya pengertian bahwa penyelenggara (upacara) di *Kahyangan* disebut desa dan desa berkewajiban mengurus *Pura Kahyangan*, maka makna dari suatu desa di Bali sejak awalnya tidak saja mengandung arti sebagai tempat pemukiman (teritorial) suatu komunitas (kesatuan masyarakat hukum), tetapi lebih dari itu, kata desa itu sendiri pada mulanya juga mengandung pengertian spiritual atau kerohanian. Sebagaimana akan dijelaskan dalam bagian tulisan dibawah ini, dalam perkembangannya sampai sekarang, memang keberadaan desa tidak bisa dipisahkan dengan unsur *Kahyangan* itu, dan bahkan unsur *Kahyangan* itu yang menjadi landasan paling utama dari keberadaan suatu desa (adat) di Bali.

Bahwa pengertian desa di Bali tidak bisa diartikan sebagai suatu tempat pemukiman penduduk semata, bisa digambarkan juga dari ilustrasi berikut. Dalam bahasa Bali, ada kata-kata desa, yang kalau disandingkan dengan kata lain, artinya lantas mengandung makna spiritual atau kerohanian. Misalnya, kata

²² Lihat: Kertas Posisi Yayasan Wisnu No: 02/VII/2001. Dikutib dari: [http://www.wisnu.or.id/v2/ID/pdf/DesaPekraman danGumi Bali.pdf](http://www.wisnu.or.id/v2/ID/pdf/DesaPekraman%20danGumi%20Bali.pdf)

Hita Upadesa, yang dalam bahasa Bali diartikan sebagai petunjuk atau sumber untuk mendapatkan kerohanian (*Hita* berarti petunjuk atau sumber, *Upadesa* berarti mendapat kerohanian atau petunjuk ajaran agama Hindu). Atau pengertian desa dalam kata kata terkenal di Bali, "*desa kala patra*", yang maknanya tidak lagi bisa diartikan secara langsung sebagai "tempat wilayah pemukiman penduduk", tetapi dipakai untuk menyatakan suatu situasi menurut "tempat" (desa), "waktu" (kala) dan "keadaan" (patra).

Demikianlah, maka desa-desa di Bali sudah berkembang sejak abad VIII. Seperti disinggung diatas, setiap desa di masing-masing tempat memiliki hubungan yang kuat dengan unsur *Kahyangan* (sifat Ketuhanan) yang dalam kehidupan masyarakat desa sehari-hari terwujud dalam bentuk tempat persembayangan agama Hindu, yaitu Pura. Proses perkembangan sejarah sejak abad ke-VIII tersebut telah menjadikan bentuk desa di Bali dalam dua jenis penamaan, yaitu *desa aga* (*bali aga*) dan *desa apanaga* (*bali apanaga*). Perbedaan penyebutan ini dihubungkan dengan asal mula perkembangan desa atau masyarakat desa yang bersangkutan: pertama, dikaitkan dengan sejarah masuknya para pendatang dari Jawa ke Bali pada gelombang pertama yang dipimpin oleh Maharsi Markandya di abad ke 9; kedua, dihubungkan dengan kedatangan imigran dari Jawa ke Bali pada gelombang ke dua yang terjadi sejak abad 14, ketika kerajaan Majapahit di Jawa Timur mulai memperluas dan memperdalam pengaruhnya ke Bali. Meskipun ada dua sebutan nama, tetapi pada umumnya atau sebagian besar desa-desa di Bali bisa digolongkan sebagai *desa apanage*. Sedangkan hanya sedikit yang digolongkan dengan sebutan nama *desa aga*; dan umumnya *desa aga* ini lebih banyak berada di wilayah dataran tinggi atau

pegunungan di Bali. Kedua bentuk desa ini sampai sekarang memiliki beberapa ciri yang berbeda, disamping masih adanya kesamaan, khususnya yang berkaitan dengan unsur dasar *kahyangan* yang memang harus ada di masing-masing desa di Bali.

3.3. Berkembangnya Struktur Dualitas

Sebelum jatuhnya Kerajaan Buleleng ke tangan Pemerintah Hindia Belanda tahun 1849, Bali terbagi atas 7 buah kerajaan utama yang berdaulat di masing-masing wilayahnya. Tujuh buah kerajaan itu adalah Tabanan, Badung, Bangli, Gianyar, Klungkung, Karangasem dan Buleleng. Buleleng sendiri jatuh ketangan Pemerintah Hindia Belanda setelah mengalami kekalahan dalam Perang Jagaraga yang berlangsung dari tahun 1946 hingga tahun 1849. Setelah Buleleng pada tanggal 16 April 1849 menyerah, kira-kira sebulan kemudian, yaitu tanggal 20 Mei 1849, giliran Kerajaan Karangasem ditaklukkan Belanda. Karangasem ikut dianeksasi Pemerintah Hindia Belanda karena rajanya ikut membantu Kerajaan Buleleng dalam Perang Jagaraga melawan Belanda.²³

Sejak kekalahan kedua kerajaan tersebut, situasi kerajaan-kerajaan di Bali banyak mengalami perubahan. Satu demi satu kerajaan di Bali, misalnya, mulai mengakui kekuasaan Pemerintah Hindia atas wilayah masing-masing. Tahun 1855 di Buleleng bahkan sudah ditempatkan seorang asisten residen, P.L. Bloemen Waanders, yang berkedudukan di Singaraja untuk

²³ Untuk mengetahui lebih detil mengenai penyebab terjadinya peperangan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan Kerajaan Karangasem, lihat buku: Sejarah Perang Jagaraga, Proyek APBD, Propinsi Dati I, Bali. Tahun 1980/1981. Selain itu lihat juga: Op.Cit. Gde Agung, Ide Anak Agung.

memimpin pemerintahan Bali dan Lombok. Tahun 1882, berdasarkan Ind. Stb. No. 123, kota Singaraja ditetapkan sebagai Ibukota Karesidenan Bali dan Lombok, dan untuk itu diangkat seorang asisten residen bernama A.A. Hos.²⁴ Mulai saat itu, secara bertahap pemerintah Hindia Belanda menempatkan para pegawai pemerintahan di Bali. Dan wilayah Bali, dengan demikian, juga mulai terkonsolidasi sebagai bagian dari wilayah kolonial yang berpusat di Batavia. Ini diselingi oleh dua peristiwa besar, yang dampaknya kemudian menjadikan Pulau Bali, secara penuh berada dalam wilayah kedaulatan pemerintah Hindia Belanda. Peristiwa pertama adalah apa yang disebut sebagai Puputan Badung. Puputan berarti sampai habis; sehingga perang puputan berarti perang sampai habis-habisan yang menimbulkan kecaman terhadap pemerintah kolonial di Batavia saat itu.

Sejak peristiwa puputan itu, pemerintah Belanda mengubah secara drastis kebijakan kolonialnya di Bali. Kebijakan ini dikenal dengan nama *Baliseering*, atau Balinisasi Bali. Inti dari kebijakan ini adalah membiarkan dan bahkan melindungi orang Bali untuk meneruskan pola hidupnya sendiri yang "indah dan bebas" dari gangguan apapun. Dalam perspektif kolonial, orang Bali dengan kehidupan sosial-kebudayaannya dipandang sebagai suatu "museum hidup" dunia yang mesti dilindungi dan dipertahankan keberadaannya. Oleh karena itu, ketika pemerintah kolonial pada waktu itu mulai membangun jaringan birokrasi pemerintahan sampai pada tingkat paling bawah dengan membentuk dan mengembangkan apa yang disebut kemudian dengan nama desa dinas (*dienst*), maka

²⁴ Op.Cit. Agung, AA Gde Putra. Halaman 180.

keberadaan desa lama atau desa adat yang sudah ada sejak jaman pra-kolonial tidak diganggu gugat. Kalau ditilik, pembentukan dan pengembangan desa dinas itu sendiri merupakan bagian dari upaya mengkonsolidasikan kekuasaan di seluruh wilayah Bali.

Namun perlu dicatat bahwa sebelum mengembangkan jaringan birokrasi pada tingkat desa, pemerintah kolonial ternyata telah lebih dulu menata dan memodernisir struktur politik kekuasaan pemerintahan pada tingkat daerah, atau wilayah-wilayah kerajaan Bali dengan menempatkan raja-raja Bali sebagai bagian dari administrasi pemerintahan kolonial.

Di Bali pada awal abad ke XX ada delapan pemeritahan raja-raja, yaitu Klungkung, Karangasem, Gianyar, Bangli, Badung, Buleleng, Tabanan dan Jembrana.²⁵ Dalam struktur pemerintahan kolonial yang sudah terkonsolidasi itu, pucuk pimpinan kekuasaan tidak lagi diduduki oleh raja-raja Bali setempat, melainkan ditempatkan seorang residen yang membawahi wilayah Bali dan juga Lombok. Pusat kekuasaan berkedudukan di kota Singaraja (Buleleng). Residen Bali dan Lombok ini bertanggungjawab langsung kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda yang berkedudukan di Batavia. Dibawah residen adalah asisten residen yang berkedudukan di Denpasar, Bali.

²⁵ Di Bali pada abad 18 sebetulnya ada 9 Kerajaan utama, yaitu Klungkung, Karangasem, Buleleng, Bangli, Badung, Mengwi, Tabanan, Gianyar dan Jembrana. Tetapi pada tahun 1890-an Mengwi runtuh dianeksasi oleh Kerajaan Badung. Hal yang sama juga dialami oleh Jembrana, yang runtuh dianeksasi oleh Kerajaan Buleleng, dan dihidupkan kembali setelah Buleleng kalah perang melawan pasukan Hindia Belanda.

Pemerintah kolonial membagi dua wilayah administrasi Bali yaitu: Bali Utara yang terdiri atas Buleleng serta Jembrana; dan Bali Selatan yang terdiri atas Badung, Tabanan, Gianyar, Karangasem, Klungkung dan Bangli. Wilayah Bali Utara di bawah kendali Residen di Singaraja, sedangkan wilayah Bali Selatan di bawah kekuasaan asisten residen di Denpasar. Di masing-masing wilayah kekuasaan kerajaan itu ditempatkan seorang kontrolir yang merupakan pegawai sipil pemerintah Hindia Belanda.²⁶ Pada waktu itu ada tiga macam bentuk hubungan kekuasaan raja-raja di Bali dengan administrasi pemerintahan kolonial, yaitu:

1. Pemerintahan langsung (*rechtreëks bestuur gebied*), yang meliputi Buleleng, Jembrana (dan Lombok). Disini raja-raja setempat langsung berada di bawah kekuasaan pemerintahan kolonial.
2. Pemerintahan sendiri (*zelfbesturend landschappen*), yang meliputi Badung, Tabanan, Klungkung dan Bangli. Disini raja-raja setempat, meskipun merupakan bagian dari kekuasaan administrasi pemerintah kolonial, masih diberikan keleluasaan wewenang yang otonom dalam pemerintahan lokal.
3. Wakil pemerintah Belanda (*Stadhauder*), yang meliputi wilayah Gianyar dan Karangasem. Disini raja-raja setempat mendapat status sebagai wakil dari pemerintah kolonial.

Selanjutnya di bawah struktur pemerintahan raja-raja adalah distrik-distrik yang diketuai oleh para *punggawa*. Di Kerajaan Karangasem sendiri, kalau sebelumnya raja memiliki 23

²⁶ Op.Cit. Agung, AA Gde Putra. Halaman 180-187.

distrik *kepunggawaan*, maka dalam pada masa kolonial, atau tepatnya sejak tahun 1914, diadakan penciutan sehingga tinggal menjadi 12 distrik saja. Ke 12 distrik itu adalah Karangasem, Selat, Bugbug, Abang, Rendang, Culik, Bebandem, Kubu, Manggis, Muncan Seraya, dan Sidemen. Desa adat Tebola (tempat penelitian ini dilakukan) berada dalam distrik Sidemen. Penciutan jumlah distrik ini bertujuan untuk efisiensi administrasi, sehingga hasilnya beberapa distrik digabungkan menjadi satu. Misalnya, *kepunggawaan* Talibeng yang ada pada jaman kerajaan sekarang digabungkan menjadi satu dengan *kepunggawaan* Sidemen, menjadi hanya distrik Sidemen yang dipimpin oleh *punggawa* Sidemen. Begitupula distrik Besakih digabungkan dengan distrik Selat menjadi distrik Selat; distrik Sibetan dan Saren digabung dengan distrik Bebandem menjadi distrik Bebandem; distrik Ulakan digabung dengan distrik Manggis menjadi distrik Manggis; dan seterusnya.

Sampai sekarang nama-nama distrik yang digabungkan sejak masa kolonial itu masih ada dan menjadi wilayah Kecamatan. Seperti halnya *kepunggawaan* Sidemen, Manggis, dan Bebandem, yang menjadi kecamatan Sidemen, Manggis dan Bebandem. Hanya saja kalau dulu distrik-distrik itu termasuk wilayah Kerajaan Karangasem, sekarang menjadi wilayah Kabupaten Karangasem.

Memang, sebagaimana disinggung di depan, sejak semula para *punggawa* ini umumnya masih merupakan kerabat atau orang dekat raja. Oleh karena itu loyalitasnya terutama adalah pada raja yang mengangkatnya menjadi *punggawa*. Ini sesuai tujuan raja menempatkan "orang-orangnya" menjadi *punggawa*, yaitu dalam rangka membangun suatu jaringan kekuatan di tingkat bawah yang dijamin loyalitasnya. Tetapi setelah para raja

di Bali tersebut menjadi bagian dari kekuasaan pemerintahan kolonial, maka sebagian dari para *punggawa* itu adalah orang-orang yang diangkat sendiri oleh pemerintah kolonial Belanda. Loyalitasnya, dengan demikian tidak lagi sepenuhnya ditujukan kepada para raja yang memimpin wilayahnya, tetapi terutama kepada pemerintah kolonial. Dibawah para *punggawa* inilah berdiri para *perbekel* yang mengepalai desa-desa yang baru dibentuk oleh pemerintah kolonial. Desa-desa baru itu kemudian dikenal dengan sebutan desa dinas (*dienst*). Ini untuk membedakan dengan desa lama yang memang sudah ada sebelumnya, dan yang juga dipimpin oleh *perbekel*.

Desa lama yang sudah ada sejak jaman pra-kolonial ini selanjutnya dinamakan desa adat (*adat*). Desa adat ini dikepalai oleh seorang kepala desa adat yang kemudian dikenal dengan nama *Bendesa* atau Klian Desa; sedang desa dinas dikepalai oleh kepala desa dinas yang hingga sekarang masih sering disebut dengan nama *Perbekel*, disamping nama barunya, khususnya yang dikenal sejak jaman Orde Baru, yaitu kepala desa. Berbeda dengan desa adat yang wilayahnya mencakup suatu kesatuan dari satu masyarakat adat tertentu. Desa dinas, yang keberadaannya merupakan hasil konstruksi pemerintah kolonial itu, merupakan suatu desa bentukan baru yang wilayahnya ditetapkan berdasarkan suatu kesatuan wilayah teritorial tertentu dengan struktur yang kurang lebih bersifat seragam. Sifat seragam ini diperoleh karena desa dinas merupakan bagian atau mata rantai terbawah dari struktur administrasi birokrasi pemerintah (kolonial) yang memang sejak awal dirancang seragam untuk kepentingan yang kurang lebih hampir sama, yaitu melayani kepentingan-kepentingan birokrasi pemerintahan di tingkat paling bawah atau desa.

Oleh karena dasar dari cakupan wilayahnya berbeda, tetapi terletak pada satu satuan wilayah kerajaan yang sama, maka teritorial desa dinas dan desa adat tidak jarang menjadi tumpang tindih. Misalkan, satu wilayah desa adat bisa saja terdiri dari beberapa wilayah desa dinas; atau sebaliknya satu wilayah desa dinas bisa terdiri atas beberapa desa adat; atau juga satu wilayah desa adat terdiri dari satu desa dinas. Pola ini, sampai sekarang tetap bertahan. Namun yang perlu dicatat di sini, walaupun wilayah teritorialnya bisa tumpang tindih, batas-batas wilayah dan wewenang pemerintahannya berbeda. Dalam hal ini, desa dinas berkaitan dengan kekuasaan politik administrasi dan birokrasi pemerintahan kolonial, sedangkan desa adat berkaitan dengan pemerintahan masyarakat adat, yang pengelolannya tetap otonom mengikuti gagasan kolonial tentang *Baliseering*. Dalam perkembangannya, lewat desa dinas inilah pemerintah kolonial Belanda kemudian semakin mengukuhkan kekuasaan kolonialnya sampai ketinggian desa. Keberadaan pemerintahan desa dinas ini sendiri ternyata terus berlanjut ketika pemerintah kolonial Belanda menyerahkan kekuasaannya pada Pemerintahan Kolonial Jepang. Dan begitulah selanjutnya, berlangsung terus tanpa putus pada masa pemerintahan nasional, hingga akhirnya sampai masa kini.

3.4. Orde Baru dan Hegemoni Desa Dinas

Uniknya, perkembangan pemerintahan desa dinas dari waktu ke waktu sejak masa kolonial Belanda ternyata tidak menghilangkan keberadaan desa adat atau desa *pakraman* yang sudah ada sebelumnya. Kelihatannya, kebijakan *Baliseering* yang pada mulanya dikonstruksi oleh pemerintah kolonial Belanda itu, memiliki pengaruh yang sangat kuat dalam membentuk

pandangan banyak orang, dan terutama para pengambil kebijakan, yaitu tentang bagaimana masyarakat dan kebudayaan Bali yang asli itu hendaknya "jangan diganggu-gugat". Dan menurut pandangan ini, institusi tempat masyarakat dan kebudayaan Bali itu hidup dan "jangan diganggu gugat" itu tak lain adalah desa adat atau desa *pakraman*. Sementara desa adat seperti dibiarkan berkembang menurut dinamikanya sendiri, sebaliknya desa dinas menjadi perpanjangan tangan dan instrumen pemerintah untuk berbagai kepentingan. Langkah-langkah pemerintah kolonial untuk membangun infrastruktur, seperti jalan di berbagai tempat di Bali, yang tidak jarang menembus wilayah-wilayah perdesaan, misalnya, dilakukan dengan memanfaatkan kedudukan desa dinas. Contohnya, memobilisasi penduduk desa sebagai tenaga kerja wajib atau tenaga kerja rodi untuk keperluan pembangunan jalan-jalan dilakukan lewat desa dinas, bukan desa adat.

Pada aspek lain, desa dinas dimanfaatkan sebagai instrumen politik kolonial untuk mengawasi dan mengontrol kehidupan sosial-politik masyarakat desa di Bali. Disamping, pemerintah kadangkala juga memanfaatkan desa dinas untuk berbagai fungsi lainnya, seperti pemberantasan penyakit menular dan lain sebagainya. Pada prinsipnya, sebagai bagian dari mata rantai birokrasi paling bawah pemerintah, fungsi-fungsi seperti disebutkan di atas itu terus berjalan meskipun rezim pemerintahan berganti-ganti. Maka tidak heran kalau sejak masa awal pemerintahan nasional sampai sekarang, misalnya, desa dinas boleh dikatakan banyak meneruskan fungsi-fungsi yang sudah berjalan sebelumnya, terutama dalam kaitannya sebagai mata rantai paling bawah dari birokrasi pemerintahan pusat. Hanya saja, kalau pada masa lalu desa dinas

strukturnya di bawah *punggawa* dan *raja*, yang dalam hal ini bertindak sebagai wakil dari penguasa kolonial, maka pada masa pemerintahan nasional strukturnya berada di bawah pemerintahan kecamatan.

Seperti pada masa Orde Baru, misalnya, struktur pemerintahan desa dinas di Bali berada dibawah pemerintahan kecamatan. Struktur ini sesuai dengan undang-undang yang berlaku pada saat itu, yaitu UU No 5 Tahun 1974 dan UU No 5 Tahun 1979, yang antara lain menetapkan bahwa desa adalah organisasi pemerintahan terendah yang langsung berada di bawah Camat. Dengan landasan undang-undang itu, desa dinas di Bali lalu menjadi pusat dari semua aktivitas sosial, ekonomi dan politik dari pemerintah perdesaan.

Dalam konteks pelaksanaan kebijakan pembangunan pada masa Orde Baru yang lebih banyak bersifat sentralistik, yang keseluruhan prosesnya lebih banyak mengalir dari atas ke bawah, misalnya, desa dinas menjadi organisasi pemerintah paling bawah satu-satunya yang menjadi pusat dari semua gerak pembangunan di perdesaan. Begitupula dalam konteks politik, yang pada masa Orde Baru prosesnya digerakkan secara sentralistik melalui sistem politik korporatif dengan Golkar sebagai induknya, maka desa dinas juga menjadi pusat dari seluruh pengelolaan politik perdesaan. Oleh karena itu jarang ada suatu perkembangan politik di perdesaan yang lepas dari pengawasan, kontrol dan pengelolaan desa dinas. Tentu saja semuanya ini adalah bagian dari upaya pencapaian tujuan kepentingan politik yang rumusannya lebih banyak diarahkan dari aras "supra desa". Apakah itu di tingkat kecamatan, kabupaten, dan seterusnya. Dalam hal ini, peran politik militer (ABRI) di tingkat lokal juga patut diperhitungkan, mengingat

militer pada waktu itu merupakan partner utama dari Golkar yang keberadaannya ditopang kuat oleh birokrasi pemerintahan.

Ketika pemerintahan Orde Baru ambruk tahun 1998, keadaan seperti yang disebutkan diatas mulai berubah. Pada waktu itu mulai berkembang suatu pemikiran yang menganggap bahwa desa seharusnya tidak boleh lagi hanya menjadi kepanjangan tangan dan kepentingan struktur pemerintahan "atas desa". Desa harus mampu berkembang lebih mandiri dan otonom; yang hal demikian memang sejalan dengan perubahan pengertian tentang desa. Ini sebagaimana tercermin dari adanya pergeseran pengertian tentang desa, seperti yang tercantum dalam undang-undang lama (UU No 5 Tahun 1979) ke undang-undang yang baru (UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004). Perubahan pengertian tentang desa itu menyangkut antara lain:

Desa menurut rumusan lama memberikan titik tekan pengertian pada suatu kesatuan wilayah (teritorial). Ini terlihat dari rumusannya yang secara eksplisit menyatakan bawa "*desa sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk*". Sedangkan dalam rumusan yang baru titik tekannya lebih pada pengertian sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum. Dalam hal ini pengertian tentang desa dirumuskan sebagai "*... kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan...*".

Gagasan otonomi yang melekat desa pada dalam rumusan lama memang ada tetapi pengertiannya terkesan sangat samar-samar, tidak jelas. Di sini pengertian otonomi desa dirumuskan antara lain sebagai "*organisasi pemerintah terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri...*". Sebaliknya gagasan otonomi yang melekat pada desa dalam rumusan yang baru kelihatan lebih eksplisit dan jelas.

Desa dalam hal ini dinyatakan "*memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat...*".

Dengan perubahan pengertian itu maka ruang bagi desa-desa untuk melakukan reposisi diri – dalam arti menjadi lebih mandiri dan otonom – menjadi lebih terbuka. Meskipun terbukti kemudian bahwa dalam praktiknya tidak mudah. Keadaan seperti inilah yang dialami oleh desa-desa dinas Bali, paling tidak sebagaimana diakui oleh beberapa *Perbekel* Desa Dinas di desa-desa di wilayah Sidemen. Sebagai contoh, *Perbekel* dari Desa (Dinas) Sidemen, misalnya, mengakui bahwa mengelola Desa Dinas pada masa sekarang memang tidak mudah, terutama bila dibandingkan dengan masa lalu (Orde Baru).²⁷ Dulu dalam banyak hal, pengelolaan desa dinas sering mengandalkan dukungan langsung dari pemerintah kecamatan dan/atau kabupaten. Dengan posisi pemerintahan yang kuat pada waktu itu, maka dukungan seperti ini seringkali memberikan hasil guna bagi pemerintah desa setempat, khususnya dalam hubungannya dengan pencapaian target dan tujuan pembangunan di tingkat masyarakat desa. Meskipun untuk itu, pemerintah desa tidak jarang harus mengorbankan kemandiriannya; yang dalam perkembangannya kemudian justru menjadi faktor pendorong munculnya sifat mental pembangunan yang "tergantung dari atas".

²⁷ Wawancara dengan mantan *perbekel* dan *perbekel* Desa Dinas Sidemen, I Gusti Lanang Gita dan I Dewa Mayun (periode wawancara: Mei 2008). Juga wawancara dengan mantan kepala Desa Dinas Telagatawang, Ketut Sukayasa (periode wawancara: 24 Desember 2009). Desa Dinas Sidemen dan Desa Dinas Telagatawang (bersama desa dinas baru hasil pemekaran, Desa Dinas Sinduwati) ada di wilayah Desa Pakraman Tebola.

Namun sekarang, dalam jaman desentralisasi, pemerintah desa justru dituntut untuk lebih banyak berinisiatif dan mandiri. Sedangkan pada saat yang sama kemampuan sumberdaya desa dinas – apakah sumberdaya manusia ataupun sumberdaya sosial-ekonomi – belum banyak berubah dari yang ada sebelumnya. Sebagai contoh, Desa Dinas Sidemen, misalnya, boleh dikatakan tidak memiliki sumber pemasukan keuangan desa (Pendapatan Asli Desa/PAD) yang memadai untuk bisa menopang suatu proses pengelolaan desa yang lebih mandiri. Ini karena sumber-sumber pemasukan yang mungkin diperoleh di desa, seperti pasar desa, tanah-tanah desa, dan lain sebagainya, justru dimiliki dan dikuasai oleh Desa Adat/*Pakraman*. Desa dinas boleh dikatakan sangat mengandalkan sumber keuangan desanya pada Pemerintah Daerah.

Untuk kasus desa dinas di Sidemen, hingga akhir tahun 1950-an, umumnya para *perbekel*-nya masih mempunyai sumber pendapatan dari tanah-tanah desa (disebut *tanah bekti*). Tetapi karena hasil dari *tanah bekti* pada waktu itu dianggap tidak mencukupi, maka pemerintahan kabupaten kemudian mengambil inisiatif untuk menggantinya dengan pendapatan gaji. Sebagai gantinya *tanah bekti* milik desa (dinas) itu diambil alih oleh pemerintahan kabupaten. Menurut nara sumber di Sidemen, pada akhir tahun 1950-an, gaji yang diberikan oleh pemerintah ke *perbekel* kira-kira sebesar Rp 150,-. Gaji sebesar itu dianggap sangat besar karena harga 1 kg beras pada waktu itu hanya 1 rupiah, meskipun tidak lama kemudian nilai rupiah terus merosot, khususnya karena akibat dari kebijakan pemotongan nilai tukar yang dilakukan oleh pemerintahan pada waktu itu. Dalam suatu kesempatan diskusi di kantor kecamatan pada akhir Desember 2009, Camat Sidemen mengungkapkan

pandangannya tentang keberadaan desa dinas dalam konteks adanya dualisme desa di Bali, yaitu desa dinas dan desa adat. Menurutnya, dalam era reformasi ini maka desa dinas dan desa adat sebaiknya diintegrasikan menjadi satu. Ini berangkat dari suatu kenyataan bahwa banyak urusan desa dinas dan desa adat yang seharusnya bisa disatukan pengelolaannya. Dengan adanya dua pengelolaan di satu wilayah desa, oleh desa dinas dan desa adat, maka menurutnya-semuanya ini menjadi tidak efisien.

Disamping desa dinas sekarang boleh dikatakan masih sangat tergantung sumber pendanaannya dari pemerintah daerah. Sementara desa adat justru lebih mampu menggali sumber-sumber pendanaan sendiri, antara lain dari pengelolaan asset-asset yang dimiliki desa. Di pihak lain, dalam rangka mengisi momentum kembalinya jaman desentralisasi atau otonomi, pemerintahan daerah propinsi Bali berusaha memperkuat kedudukan desa adat atau atau desa *pakraman*. Upaya ini diawali dengan menerbitkan Peraturan Daerah Propinsi Bali No 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman*. Desa *pakraman* dipakai di sini sebagai nama lain yang resmi dari nama sebelumnya, yaitu Desa Adat. Menurut Perda tersebut, yang dimaksud dengan desa *pakraman* adalah: "... kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup 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".²⁸

²⁸ Lihat: Peraturan Pemerintah Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001.

3.5. Kebangkitan Desa Pakraman

Dengan perkembangan seperti tersebut diatas, desa dinas di Bali tidak mungkin lagi mempertahankan posisi hegemoniknya terhadap desa adat seperti yang sebelumnya terjadi. Terlebih lagi, sejak diterbitkannya Perda Pemerintah Provinsi Bali No 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman* yang substansinya semakin memperjelas (dan memperkuat) kedudukan desa adat. Melalui perda itu, sebutan nama desa adat selanjutnya diganti dengan sebutan nama desa *pakraman*.

Jadi di sini ada dua faktor yang menyebabkan hegemoni desa dinas surut. Pertama, dukungan yang hampir mutlak, baik dari segi hukum dalam bentuk UU No 5 Tahun 1979 maupun dari segi sosial-politik dalam bentuk dukungan struktur supra-desa, sudah tidak mungkin di dapatkan lagi. Bagaimanapun jaman sudah berubah, rezim pemerintahan yang sentralistis dan otoriter sudah berganti menjadi pemerintahan yang lebih mengedepankan prinsip otonomi dan demokrasi.

Kedua, Perda No 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman telah memberikan kedudukan yang lebih kuat bagi desa adat/*pakraman*. Perda itu telah memberikan peluang bagi desa adat untuk mendefinisikan kembali kedudukan dan posisinya melalui mekanisme penyuratan *awig-awig*. Sebab melalui Perda No 3 Tahun 2011, desa adat atau desa *pakraman* didorong untuk melakukan penyuratan *awig-awig*. Sedangkan lewat penyuratan *awig-awig* itu, maka desa bisa mendefinisikan kembali secara eksplisit hak-hak dan wewenang tradisionalnya dalam konteks sekarang. Dan dalam proses pendefinisian itu, secara tidak langsung, desa adat/*pakraman* memulihkan kembali kedudukan dan wewenang tradisionalnya, termasuk hak-hak otonomi aslinya (otonomi asli desa).

Secara teoritis, hak-hak otonomi (asli) itu menjadi ada kalau dasar-dasar dari keberadaan otonomi itu sendiri tersedia dan terpelihara. Menurut Kartohadikoesoema (1984), dasar-dasar dari otonomi itu adalah apabila desa masih memiliki modalitas dasar seperti: (1) hak atas wilayah sendiri dengan batas-batas yang sah; (2) hak untuk memilih dan mengangkat kepala atau majelis pemerintahannya (desa) sendiri; (3) hak mengurus dan mengatur pemerintahan dan runtuah tangganya (desa) sendiri; (4) hak mempunyai dan mengurus/mengelola asset-asset (desa) dan keuangannya sendiri; (5) hak atas tanahnya (desa) sendiri; dan (6) hak untuk memunggut iuran/pajak (lokal) sendiri.

Dari semua unsur modalitas yang dibutuhkan sebagai prasyarat bisa tegaknya otonomi (asli) desa itu, jelas Desa *Pakraman* Tabola memiliki semuanya itu. Yang pertama jelas Tabola memiliki wilayah adat yang lingkupnya sekarang persis mencakup wilayah tiga desa dinas (Sidemen, Telagatawang, dan Sinduwati). Yang kedua, Desa *Pakraman* Tabola (khususnya dengan telah adanya *awig-awig* tertulis) memiliki aturan dan ketentuan sendiri yang dijamin secara hukum untuk memilih dan mengangkat kepala atau majelis pemerintahan (desa) sendiri. Ini lepas dari campur tangan pihak luar desa (adat), seperti halnya yang mungkin terjadi di masa lalu (Orde Baru), di mana ketika itu hampir tidak ada sesuatu proses sosial-politik dan budaya yang luput dari perhatian dan campur tangan desa dinas (dan pemerintahan supra-desa).

Ketiga, Desa *Pakraman* Tabola, saat ini dijamin secara hukum (Perda dan *awig-awig*-nya telah mendapatkan pengesahan/persetujuan pemerintahan Kabupaten) untuk melaksanakan hak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri. Keempat, Desa *Pakraman* Tabola juga

telah dijamin secara hukum untuk melaksanakan hak mengurus/mengelola asset-asset dan keuangannya sendiri. Dalam kaitannya dengan hal ini, batasan tentang apa saja yang menjadi asset-asset desa (beserta sumber keuangannya) telah dituliskan secara eksplisit dalam *awig-awig* secara jelas.

Yang kelima, Desa *Pakraman* Tabola memiliki batasan yang jelas terkait hak atas tanahnya (desanya) sendiri. Batasannya ini telah dituangkan secara rinci dalam rumusan tertulis sebagaimana yang ada di *awig-awig* desa. Dan yang keenam adalah adanya hak untuk memungut iuran/pajak (lokal) sendiri bagi Desa *Pakraman* Tabola, yang hal itu juga telah diatur melalui ketentuan yang ada dalam *awig-awig* desa.

Jadi dengan demikian, semua syarat untuk tegaknya otonomi desa (asli) bagi desa adat telah dimiliki oleh desa *pakraman*. Ini ditambah dengan semakin surutnya campur tangan dan intervensi yang tidak perlu dari desa dinas dan struktur supra-desa atas Desa *Pakraman* Tabola. Semuanya ini, secara langsung memperkuat kedudukan desa adat (Desa *Pakraman* Tabola); khususnya dalam kaitannya dengan relasi relatif terhadap desa dinas (Sidemen). Ditambah satu faktor lagi yang juga tidak kalah penting pengaruhnya bahwa secara bertahap sejak tahun 1999, Desa Dinas Sidemen yang semula merupakan satu desa (dinas) telah dimekarkan menjadi tiga desa dinas, yaitu Desa Dinas Sidemen sebagai desa induk, dan Desa Dinas Telagatawang, serta Desa Dinas Sinduwati sebagai desa hasil pemekaran.

Bagaimanapun dengan adanya pemekaran wilayah desa dinas maka secara teritorial wilayah desa dinas yang ada di lingkup wilayah Desa *Pakraman* Tabola semakin kecil karena telah terbagi menjadi 3 desa dinas seperti tersebut di atas. Dalam

hubungannya dengan ini, wilayah Desa *Pakraman* Tabola menjadi terlalu besar dibandingkan dengan desa dinas, karena pada kenyataannya sekarang wilayahnya mencakup atas wilayah 3 desa dinas. Padahal sebelumnya wilayah desa adat (Tabola) dan desa dinas (Sidemen) tepat berimpitan dalam satu wilayah. Dalam konteks perkembangan situasi seperti ini, maka pola relasi desa dinas dan desa *pakraman* mengalami pergeseran dan perubahan. Sebab pada kenyataannya, di satu sisi, desa dinas tidak bisa lagi memandang desa adat/*pakraman* sebagai bagian sub-ordinasi seperti pada masa sebelumnya (Orde Baru); sebaliknya desa adat/*pakraman*, di sisi lain, semakin mengukuhkan hak otonomi (aslinya), sebagaimana yang dijamin (secara hukum) oleh Perda No 3 Tahun 2001, serta perkembangan realitas seperti dijelaskan di atas (modalitas yang dibutuhkan untuk tegaknya otonomi asli desa).

Bahwa relasi antara desa dinas dan desa adat/*pakraman* pada akhirnya berubah, bisa dilihat dari berbagai kenyataan hubungan desa dinas – desa adat/*pakraman* yang berkembang kemudian. Kepala Desa Dinas Sidemen/*Perbekel* Sidemen, I Dewa Mayun, dalam wawancara mengungkapkan bahwa sejak jaman reformasi, berbagai program yang diinisiasi oleh desa dinas (Sidemen) akan sulit dilaksanakan bila tidak berkoordinasi dengan desa adat/*pakraman*. Padahal di masa lalu, setiap kali desa dinas melaksanakan suatu program tertentu, hampir tidak ada ruang bagi desa adat untuk menolak ikut serta. Apalagi program yang membutuhkan keterlibatan masyarakat, kalau tidak melibatkan desa *pakraman* sejak awal, hampir pasti akan sulit dilaksanakan, atau bahkan bisa gagal sama sekali. Sebagaimana petikan wawancara tersebut:

Karena adat yang mempunyai aturan (awig-awig) untuk menurunkan masyarakat. Dalam aturan itu ada sanksi-sanksinya.... kalau tidak hadir bayar sekian, kalau melanggar adat tidak dikasih tempat untuk kuburan, dan lain sebagainya. Jadi mereka sekarang lebih takut sama (melanggar aturan) adat? ²⁹

Terkait dengan hal tersebut di atas, ada suatu contoh, bahwa ketika desa dinas (Desa Dinas Sidemen) ingin melaksanakan proyek pelebaran jalan desa, ternyata mereka terbentur pada masalah ijin dari para pemilik tanah yang terkena proyek pelebaran jalan. Dalam proyek itu tidak terdapat anggaran untuk penggantian biaya tanah yang terkena proyek pelebaran jalan, sehingga satu-satunya jalan demi terlaksananya proyek itu adalah dengan meminta kesediaan para pemilik tanah untuk secara sukarela mengizinkan sebagian tanahnya untuk dipakai bagi kepentingan proyek.

Menghadapi masalah ini, pihak pengurus desa dinas meminta bantuan desa *pakraman* untuk meyakinkan para pemilik tanah agar merelakan sebagian areal tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan proyek pelebaran jalan. Akhirnya Desa Adat/*Pakraman* Tabola, melakukan pertemuan-pertemuan musyawarah, dan hasilnya para pemilik tanah rela sebagian areal tanahnya digunakan bagi kepentingan proyek, tanpa ganti rugi. Setelah itu, proyek pelebaran jalan berhasil terlaksana dengan baik.³⁰

²⁹Wawancara dengan I Dewa Mayun, *Perbekel* (Kepala Desa Dinas) Desa Sidemen. Sidemen, Karangasem, Mei 2008.

³⁰Op. cit. Wawancara dengan I Dewa Mayun, *Perbekel* Desa Dinas Sidemen.

Tidak hanya itu saja. Dewasa ini, desa *pakraman* secara resmi telah dilibatkan oleh pemerintahan desa (dinas) dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan desa. Misalnya saja proses penyusunan rencana pembangunan desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Pada masa lalu, praktik pelibatan desa adat secara langsung seperti ini seringkali diabaikan. Kalau ada pelibatan, seringkali hal itu dilakukan hanya secara formalitas agar terlihat adanya proses partisipasi. Dalam praktiknya, suara atau aspirasi yang muncul dari desa adat tidak jarang diabaikan begitu saja. Terkait dengan hal ini, Klian Desa (Bendesa) Desa *Pakraman* Tabola, I Gusti Lanang Sidemen, misalnya, mengatakan:

"Pada masa Orde Baru, semua pembangunan itu hanya berdasarkan rencana dari pemerintah (desa dinas). Adat juga jalan, tetapi kurang diperhatikan. Nah sekarang, adat dilibatkan dalam merencanakan pembangunan di desa. Adat dihargai sekarang".³¹

Dalam perkembangannya kemudian, tidak saja desa adat atau desa *pakraman* semakin "dihargai" kedudukannya oleh desa dinas, bahkan kini desa *pakraman* setiap tahun mendapatkan bantuan dana yang bersumber dari APBD Provinsi dan Kabupaten. Sebagai gambaran, untuk tahun anggaran 2011, misalnya, setiap desa *pakraman* (jumlahnya diseluruh Bali ada 1483 desa *pakraman*), tidak terkecuali Desa *Pakraman* Tabola, mendapat bantuan dana APBD Provinsi Bali sebesar Rp55 juta

³¹Wawancara dengan I Gusti Lanang Sidemen, Klian Desa (Bendesa) Desa *Pakraman* Tabola. Banjar Budha Manis, Desa *Pakraman* Tabola, Sidemen, Januari 2010.

per tahun. Sedangkan bantuan dana yang diterima dari Pemerintah Daerah Kabupaten sebesar Rp15 juta per tahun.

Kalau dicermati, dukungan dana dari pemerintah daerah ini tentu saja tidak terlepas dari harapan pemerintah terhadap tugas dan peran yang diemban desa *pakraman*. Dalam Perda No 3 Tahun 2001, disebutkan bahwa tugas dari desa *pakraman*, secara umum adalah bersama-sama pemerintah melaksanakan pembangunan di segala bidang, terutama di bidang keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan. Selain itu juga membina dan mengembangkan nilai-nilai budaya Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan, dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan daerah pada khususnya, berdasarkan "*paras-paros, sagilik saguluk, salunglung sabayantaka*". Ini maknanya kurang lebih: *paras paros* artinya saling memberi dan menerima; *sagilik saguluk* artinya kukuh dan kompak; dan *salunglung sabayantaka* artinya selalu dalam kebersamaan. Itu di luar tugas-tugas khususnya, yang antara lain adalah: (1) membuat *awig-awig*; (2) mengatur krama desa; (3) mengatur pengelolaan harta kekayaan desa; dan (4) mengayomi krama desa.

Tentu saja kalau dibandingkan antara tugas yang harus diemban desa *pakraman* (sesuai dengan amanat perda) dengan jumlah dukungan dana yang disediakan pemerintah daerah, jelas sekali sangat tidak seimbang. Sebagai gambaran, adalah apa yang dihadapi oleh Desa *Pakraman* Tabola sendiri. Dari Rp55 juta bantuan Pemerintah Daerah Provinsi, Rp20 juta dialokasikan untuk berbagai kegiatan adat seperti pasraman (pertemuan-pertemuan adat), kegiatan agama, pelatihan pemangku desa (pendeta), dan lain sebagainya. Sisanya yang Rp35 juta, seperti

dituturkan oleh bendahara Desa *Pakraman* Tabola, I Wayan Suartana, untuk menopang kegiatan pembangunan desa.³²

"Itu di luar dana yang menjadi sumber penghasilan desa, seperti tanah milik desa (ayahan desa dan hutan desa), tanah milik pura (pelaba pura), pasar desa serta hasil retribusi hotel atau penginapan (home stay) yang ada di desa. Meskipun sebagaimana diakui oleh bendahara Desa Pakraman Tabola, sumber penghasilan desa itu tidak terlalu besar. "Padahal untuk upacara adat saja per tahun itu menghabiskan tidak kurang dari Rp90 juta. Ini belum keperluan adat yang lain-lainnya"

Untuk bisa memenuhi semua kebutuhan yang ada, pada akhirnya memang tergantung pada dukungan dana dari krama Desa *Pakraman* Tabola itu sendiri secara kolektif. Dalam konteks ini, *awig-awig* Desa *Pakraman* Tabola, antara lain sudah memuat dasar-dasar ketentuannya. Ini ditambah dana yang diperoleh dari Pemerintah Kabupaten sebesar Rp15 juta. Namun, seperti dikemukakan oleh I Wayan Suartana, keseluruhan dana bantuan pemerintah sangat tidak mencukupi kebutuhan desa *pakraman*, sehingga dalam hal ini, masyarakat secara bersama bertanggungjawab memenuhi kekurangan yang ada.

Di sini bisa dikatakan bahwa keberadaan *awig-awig*, yang secara formal substansinya sudah disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten, memberikan dasar hukum bagi desa *pakraman* untuk melaksanakan apa yang disebut sebagai prinsip otonomi (asli) desa bagi dirinya sendiri. Mekanisme yang mendorong kemandirian seperti ini pada gilirannya akan

³²Wawancara dengan I Wayan Suartana, Banjar Tabola, Desa Pakraman Tabola, Karangasem, Bali, Oktober 2010

memungkinkan desa *pakraman* untuk membangun dan memperkuat kedudukan otonominya. Sebagai tambahan, sesuai ketentuan yang ada, *awig-awig* suatu desa *pakraman* baru dianggap sah keberadaannya bila isinya sudah mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah kabupaten masing-masing.

Sedangkan terkait bantuan pemerintah daerah, meskipun dari sisi ekonomi jumlahnya kurang memadai, tetapi secara simbolik hal itu menunjukkan adanya pengakuan secara ekonomi politik atas keberadaan desa *pakraman* dalam konteks pembangunan desa secara keseluruhan. Kalau dilihat dari perspektif waktu, dukungan pemerintah daerah terhadap desa *pakraman*, semakin hari semakin kuat. Ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah sangat berkepentingan dengan perkembangan keberadaan desa *pakraman*. Hal seperti ini menunjukkan juga bahwa pembangunan di desa pada akhirnya memang tidak lagi harus mengandalkan sepenuhnya pada keberadaan desa dinas. Desa *pakraman* dianggap semakin memiliki arti penting, khususnya dalam konteks pembangunan sosial budaya di Bali, di mana desa adat/*pakraman* memiliki peran dan modalitas yang sangat kuat, mengingat kebudayaan adalah modal yang sangat diandalkan bagi pembangunan Bali secara keseluruhan.

Kepengurusan desa juga mengakomodasi lebih banyak perwakilan krama, baik dari banjar adat, dan golongan-golongan lain seperti desa sesabu, dura desa, serta perwakilan pura-pura desa (dang kahyangan). Sehingga dengan demikian kepengurusan lebih bersifat plural, mewakili berbagai macam kelompok dan golongan yang ada di desa. Harapannya dengan kepengurusan yang lebih plural seperti ini, pemerintahan desa adat/*pakraman* mampu berjalan dengan mempertimbangkan

lebih banyak lagi aspirasi masyarakat desa; dan "tidak berjalan sendiri" seperti yang mereka tudingkan kepada kepemimpinan pemerintahan desa adat/*pakraman* yang mereka gantikan itu.

Harus diakui pula bahwa terbitnya Perda Propinsi Bali No. 3 Tahun 2001, tidak terlepas dari proses reformasi. Ini khusus terkait dengan keluarnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang substansinya mendorong pelaksanaan proses otonomi daerah (dan otonomi desa). Dalam konteks ini, dua ketentuan yang disebutkan di atas, tidak pelak merupakan faktor eksternal yang mendorong terjadinya perubahan sosial di desa *pakraman* di Bali, khususnya Desa Tabola. Sementara itu, gelombang reformasi yang bergulir kencang sejak tahun 1998, telah mendorong tumbuhnya kesadaran-kesadaran baru di masyarakat, tidak terkecuali bagi warga Tabola, khususnya terkait gagasan tentang kebebasan, kemandirian (otonomi) serta demokrasi. Munculnya kesadaran baru itu memberikan dorongan inisiatif untuk merumuskan kembali keberadaan masyarakat (krama) dan desanya dalam konteks perkembangan zaman yang baru.

Tetapi tidak dapat disangkal pula arti penting perubahan internal yang terjadi di Tabola. Misalnya saja munculnya institusi baru di desa, termasuk bentuk organisasi baru: desa paska penyuratan *awig-awig*. Begitupula ketika muncul pergolakan kepemimpinan di Tabola yang pada akhirnya melahirkan suatu bentuk kepemimpinan dan struktur organisasi baru di Desa *Pakraman* Tabola. Semuanya muncul karena tumbuhnya pikiran-pikiran baru paska reformasi di Desa Tabola, khususnya yang digulirkan oleh lapisan elit baru di Tabola. Yang dimaksudkan dengan lapisan elit baru ini adalah lapisan elit yang tumbuh semakin kuat sejak masa reformasi, yang mereka ini

memiliki berbagai latar belakang, mulai dari mantan guru, pengusaha, mantan pengurus desa dinas serta aktivis LSM. Umumnya mereka ini, sebelumnya tidak menjadi bagian dari elit penguasa Desa *Pakraman* Tabola.

Kalau ditelusuri, faktor internal dan eksternal sebenarnya juga menjadi faktor pendorong perubahan pada tingkatan supra-desa, terutama munculnya Perda No 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman*. Sebagai catatan, Perda ini kemudian menjadi faktor penyebab eksternal atas terjadinya berbagai perubahan di tingkat desa. Pertama, bisa dijelaskan bahwa Perda No 3 Tahun 2001 tersebut bisa muncul karena adanya proses kebebasan dan demokratisasi terkait reformasi yang mulai bergulir kuat setelah rezim Orde Baru rontok tahun 1998. Dalam hubungannya dengan hal ini, lahirnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan momentum yang kuat bagi daerah untuk (secara bertahap) memperkuat kembali hak-hak otonominya yang sudah redup, terutama sejak dilaksanakan UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Faktor bergulirnya reformasi, dan terutama dilaksanakan UU No 22 Tahun 1999, boleh dikatakan sebagai faktor penyebab perubahan dari luar (eksternal) yang memberikan pengaruh kuat bagi lahirnya perda tentang Desa *Pakraman* itu. Di sisi lain, memang telah ada keinginan kuat masyarakat dan dari Pemerintah Daerah Provinsi Bali sendiri untuk memperkuat kedudukan desa adat atau desa *pakraman*. Dasar pemikirannya adalah untuk tetap mempertahankan dan melestarikan nilai-nilai budaya, adat dan agama (Hindu) di Bali. Bagi Bali, keberlanjutan dan kelestarian menjadi faktor sangat penting untuk menjaga kelangsungan Bali, khususnya sebagai daerah wisata (modal

ekonomi) sekaligus identitas Bali itu sendiri (modal sosial dan kultural).

Keinginan yang kuat ini pernah diwujudkan melalui perda tentang Desa Adat tahun 1986, tetapi belum mampu memberdayakan desa adat secara optimal, karena pada masa itu dibayangi oleh kekuatan UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang memberikan dasar legal bagi dominasi desa dinas atas desa adat. Baru Perda No 3 Tahun 2001 (sebagai revisi atas Perda No 6 Tahun 1986) desa adat, yang selanjutnya diganti namanya menjadi desa *pakraman*, lebih berhasil diberdayakan kedudukannya. Faktor keinginan yang kuat itu, tak pelak merupakan faktor penyebab perubahan dari dalam (endogen).

3.6. Penutup

Salah satu wujud awal dari proses demokratisasi yang merasuk ke desa, antara lain adalah diberlakukan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang substansinya mengatur pula ketentuan tentang pengelolaan pemerintahan desa. Bila dibandingkan dengan UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, akan tampak jelas bahwa substansi tentang Pemerintahan Desa dalam UU No 22 Tahun 1999 memberikan nuansa kebebasan/demokrasi yang jauh lebih kuat. Nuansa demokrasi inilah yang akhirnya mengubah kedudukan dan wewenang desa dinas, sehingga boleh dikatakan pengaruh kedudukan desa dinas tidak lagi menghegemoni (hampir) semua urusan masyarakat desa, yang di Bali keberadaannya terbagi atas dua desa, yaitu desa dinas dan desa adat/*pakraman*.

Lebih dari itu, bahkan boleh dikatakan hubungan antara desa (dinas) dan masyarakat menjadi lebih seimbang, karena, salah satunya, hadirnya lembaga yang mengawasi jalannya pengelolaan pemerintahan desa, yaitu Dewan Perwakilan/Permusyawaratan Desa (DPD). Anggota DPD berasal dan dipilih dari masyarakat secara langsung melalui musyawarah desa. Di samping itu, dengan berjalannya proses demokratisasi dan berkembangnya politik multipartai hingga ke desa-desa, maka tidak ada kekuatan tunggal yang mampu menghegemoni semua urusan masyarakat, termasuk juga kekuatan militer (TNI) yang sekarang lebih menjaga jarak dengan politik kekuasaan pemerintahan (desa). Yang disebutkan terakhir ini merupakan faktor penting, yang hal ini jelas berbeda dengan keadaan di masa sebelum reformasi.

Dalam tingkat tertentu, proses demokratisasi ini tidak saja mempengaruhi organisasi desa dinas tetapi juga desa adat/*pakraman*. Yang paling menyolok adalah proses penyuratan *awig-awig*, yang keseluruhan prosesnya diatur agar melibatkan seluas mungkin partisipasi masyarakat adat. Ditambah bahwa proses penyuratan itu sendiri merupakan bagian dari upaya untuk memperluas proses keterbukaan. Ini dalam arti bahwa *awig-awig*, yang tadinya tidak tertulis, diupayakan untuk menjadi tertulis dengan susunan yang lebih sistematis, yang mengacu pada sistematika hukum positif dan bersifat terbuka. Yang disebutkan terakhir ini jelas sejalan dengan proses keterbukaan/demokratisasi. Ditambah lagi dengan penyusunan kepemimpinan organisasi desa adat, yang juga mulai mengadopsi mekanisme pemilihan langsung secara demokratis, dan tidak lagi mengandalkan begitu saja pada faktor-faktor tradisional, seperti halnya kepemimpinan dipilih berdasarkan asal usul dari

keturunan tertentu (geneologi) atau sejenisnya. Pendek kata, pada tingkat tertentu, pengelolaan desa adat/*pakraman* di Tabola telah mengadopsi sebagian dari gagasan demokratisasi, yang merasuk ke desa sejak munculnya jaman reformasi.

BAB IV

DINAMIKA PEMERINTAHAN MARGA

4.1. Pendahuluan

Sejarah perjuangan desa *pakraman* di Bali menemukan momentumnya, tatkala reformasi melanda Indonesia. Demokratisasi dan desentralisasi pemerintahan membuka peluang bagi setiap pihak di Bali yang selama ini konsisten memperjuangkan kembalinya otoritas desa *pakraman* untuk menaikkan posisi tawar mereka, sehingga eksistensi desa *pakraman* semakin hari semakin diakui. Bahkan di wilayah perdesaan, eksistensi desa *pakraman* mencapai satu situasi dimana institusi adat lebih superior ketimbang institusi dinas.

Di sisi lain, perjuangan komunitas adat atau institusi desa adat/asli juga berlangsung di berbagai tempat di Indonesia. Sebut saja, munculnya organisasi semisal Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang mewadahi kepentingan berbagai kelompok masyarakat adat di nusantara. Atau perjuangan komunitas adat Kasepuhan, Banten Kidul, Masyarakat Baduy dan *Marga* di Sumatera Selatan untuk memperjuangkan eksistensinya. Seperti halnya masyarakat Bali, mereka juga berkehendak untuk mendapatkan pengakuan secara legal dari negara. Pengakuan atas eksistensi mereka ini sangat penting, mengingat dengan adanya pengakuan itu, banyak hal yang bisa mereka peroleh, baik secara ekonomi maupun politik. Dengan kata lain, pengakuan dibutuhkan karena dengan itu, landasan material dari terbangunnya sebuah identitas menjadi sangat bermakna. Tanpa adanya landasan material yang kuat, mustahil sebuah ikatan sosial yang bernama identitas bisa bertahan di

tengah sistem sosial yang memiliki kecenderungan menihilkan segala yang sifatnya immaterial. Inilah prasyarat pokok dari eksistensi sebuah identitas.

Singkatnya, dibutuhkan seperangkat modalitas yang memadai agar sebuah kelompok identitas bisa atau mampu berhadapan dengan elemen suprastruktur yang bernama negara. Jika modalitas itu bisa terpenuhi, sangat mungkin mereka membangun kekuatan untuk kemudian melakukan satu proses mobilitas yang tanpa disadari bisa merubah konstelasi atau pola relasi yang sebelumnya terbentuk. Pada titik ini, penting untuk melihat bagaimana perangkat-perangkat ekonomi politik yang menjadi basis modalitas bagi sebuah kesatuan masyarakat hukum di desa timbul dan tenggelam. Pertanyaannya kemudian, jika di Bali situasinya sudah sedemikian progress, apakah kondisi ini juga berlangsung di tempat lain ?

Dalam konteks tulisan ini, fenomena *Marga* di Sumatera Selatan akan coba dikupas untuk melihat sejauh mana perjuangan mereka dalam mendapatkan pengakuan dari negara. Tentu saja, bentang sejarah dari perjalanan *Marga* sebagai satu konsep kultural sekaligus politik di dalam masyarakat Sumatera Selatan juga akan dijelaskan sebagai landasan historis atas kondisi *Marga* pada hari ini. Semenjak diperkenalkan oleh Kesultanan Palembang di sekitar abad ke-18, *marga* menjadi satu kenyataan sosial yang hidup di dalam masyarakat Sumatera Selatan, sampai dengan Jambi dan Bengkulu. Selanjutnya, ketika nusantara mulai kedatangan kaum kolonial, *marga* juga tidak luput dari intervensi. Proses perjalanan sejarah ini menarik untuk dicermati, mengingat proses interaksi yang muncul mencerminkan bagaimana *marga* sebagai sebuah entitas

sosiokultural aktif memberikan umpan balik kepada negara, baik kesultanan maupun kolonial.

Selain itu, keberadaan desa dinas yang dibentuk oleh negara orde baru berdasarkan UU No 5 Tahun 1979 yang bercirikan uniformisasi desa-desa di Indonesia, juga akan menjadi catatan tersendiri untuk melihat bagaimana *Marga* merespon intervensi yang begitu kuat dan sistematis dari pemerintah. Adakah gejolak sosial maupun politik yang menyertai proses tersebut? Sementara, pada bagian akhir cerita tentang *Marga*, akan dijelaskan, kondisi kekinian dari perjuangan mereka mencapai eksistensi yang diakui oleh negara. Gelombang besar reformasi yang didalamnya inheren semangat demokratisasi dan desentralisasi menjadi konteks sosiologis yang layak untuk ditelisik lebih dalam. Gerakan masyarakat adat yang masif pasca reformasi, juga pencapaian-pencapaian beberapa kelompok identitas dalam memperjuangkan eksistensinya sedikit banyak memberikan pengaruh pada perkembangan gagasan mengembalikan *marga* sebagai sebuah tatanan sosial di dalam masyarakat. Oleh karena itu, pada bagian ini juga akan dijawab pertanyaan kunci, pokok-pokok persoalan apa saja yang membedakan perjuangan *Marga* di Sumatera Selatan dengan *Pakraman* di Bali.

4.2. Terbentuknya *Marga*

Terdapat beragam versi terkait proses terbentuknya *marga* sebagai satu kesatuan masyarakat hukum di Sumatera Selatan. Versi tersebut meliputi sarjana yang beranggapan bahwa *marga* sebagai sebuah tatanan sosial adalah intervensi langsung dari Kesultanan Palembang di sekitar abad 18, seperti yang dijelaskan oleh Ahduri (2002:45).

Politically, marga is a community administration system in South Sumatera that was introduced by the Palembang sultanate around the 18th century (Pelaksana Pembina Adat Daerah Tingkat I Sumatera Selatan 1994; Rachman 1968).

Sementara dalam penjelasan lain, Van Royen (1927) dalam Santun dkk (2010:12) justru menerangkan bahwa *marga* sebagai satu kesatuan masyarakat terbentuk secara alamiah melalui satu proses evolusi sosial. Royen menerangkan ada lima tahap pembentukan *marga* di Sumatera Selatan. Kelima tahap itu meliputi, masa pengembaraan (nomaden) kelompok orang kubu di hutan dan tepian sungai, kemudian masa mereka menetap dengan bercocok tanam dengan landasan ikatan kekeluargaan (genealogis). Tahap berikutnya, meskipun masih bersifat genealogis rumpun-rumpun itu sudah mengenal teritorial atau wilayah yang mereka miliki dalam satu rumpun. Kemudian masuk masa dimana rumpun-rumpun itu berkembang sedemikian rupa sehingga memunculkan tumbuh dan berkembangnya wilayah pemukiman baru. Tahap terakhir adalah ketika terjadi proses kawin mengawin diantara anggota rumpun yang berbeda. Pada saat inilah *marga* sebagai satu kesatuan masyarakat yang bersifat genealogis mulai bergeser menjadi kesatuan masyarakat yang berlandaskan teritorial. Saat inilah, muncul istilah *marga* yang sebenarnya terlepas dari keberadaan negara kesultanan.

Dua versi pembentukan tatanan sosial yang bernama *marga*, seperti yang telah diungkapkan di atas menyiratkan satu klaim-klaim antropologis yang di masa depan memiliki konsekuensi yang tidak sederhana. Atau dengan kata lain,

perbedaan klaim historis dari pembentukan *marga* di Sumatera Selatan bisa berpengaruh terhadap terma kemandirian yang saat ini menjadi perdebatan oleh berbagai kalangan ketika membicarakan mengenai persoalan otonomi desa. Kita bisa membayangkan apabila benar *marga* sebagai sebuah tatanan sosial adalah hasil konstruksi negara Kesultanan Palembang, maka bisa dipastikan bahwa dalam konteks ini, *marga* adalah bentuk intervensi suprastruktur terhadap masyarakat desa atau masyarakat asli yang sebelumnya hidup secara otonom di Sumatera Selatan. Karena konstruksinya dibentuk oleh negara, maka bukan tidak mungkin pada masanya terdapat proses-proses yang sifatnya antagonistik ketika bentuk organisasi *marga* ini dioperasionalkan di tingkat masyarakat. Yang menarik untuk dicermati dari kutipan mengenai klaim ini adalah, keterangan tersebut diambil secara formal oleh Pelaksana Pembina Adat Daerah Tingkat I Sumatera Selatan tahun 1994. Sebuah institusi yang secara formal dibentuk oleh pemerintah propinsi untuk mengurus pembinaan masyarakat adat di Propinsi Sumatera Selatan. Jika klaim ini benar adanya, maka pertanyaannya kemudian adalah, tatanan sosial apa yang sebelumnya ada dan hidup di masyarakat, yang kemudian digeser oleh *marga*?

Data lokal tentang *marga* pertama kali didapati dalam piagam Sultan - Sultan Palembang sejak tahun 1760. Misalnya tulisan Thomas Raffles, seorang *ambstenaar* Barat, tidak pernah menyebut "*Marga*". Sama seperti tulisan penulis Barat lainnya, ia masih memaknai kesatuan masyarakat dari sifat kekeluargaan tadi dengan istilah "*suku, sumbai, kebuaian*". Baru sultan-sultan dari Kerajaan Palembang melihat kesatuan-kesatuan masyarakat

teritorial sebagai suatu kebijakan pemerintahan (Santun dkk, 2010:12).

Sebenarnya, klaim yang menyatakan bahwa *marga* adalah sebuah kebijakan yang diperkenalkan oleh Kesultanan Palembang didasari oleh adanya Undang Undang Simbur Cahaya yang ditulis dalam huruf Arab Melayu dan dicetak pada tahun 1865 yang terdiri dari 5 bab dan 178 pasal. Undang Undang Simbur Cahaya ini merupakan adopsi dari aturan kebiasaan penduduk *marga* di daerah Ulu Palembang (Santun dkk, 2012:16). Atas dasar ketetapan tertulis itu, banyak pihak yang mengklaim bahwa *marga* mengakui kekuasaan Kesultanan Palembang terhadap mereka.

Klaim sebaliknya yang menyatakan bahwa *marga* sebagai sebuah kesatuan masyarakat ada dan hidup di Sumatera Selatan akibat sebuah proses alamiah yang mengiringi perkembangan kompleksitas sebuah kebudayaan, juga menarik untuk dicermati. Mengingat dalam konteks tersebut, *marga* bisa dipandang sebagai sebuah konsepsi maju dari sebuah tatanan sosial suatu masyarakat yang berkembang menurut pola-pola alamiahnya.

Berkaca pada pandangan Van Royen, yang menceritakan bahwa perkembangan masyarakat Sumatera Selatan secara alamiah berlangsung dari pola-pola yang paling primitive seperti berburu dan meramu, sampai pada pembagian kerja yang relative kompleks (di masa *marga*). Selengkapnya, perkembangan masyarakat menurut Royen (1927) dalam Santun dkk (2010:12) adalah seperti penjelasan di bawah ini :

Pertama, orang kubu, adalah kelompok dari beberapa jenis kelamin dan hidup dari penghasilan hutan, berburu dan menangkap ikan, mereka ini mengembara menelusuri

pinggiran sungai guna memenuhi kebutuhan hidup. Mereka mengembara tanpa mempunyai tempat tinggal yang tetap dan diikat tali kekeluargaan. Tipe kelompok inilah yang dianggap sebagai asal mula kesatuan-kesatuan geneologis yang merupakan benih pertama terbentuknya masyarakat hukum adat bersifat geneologis yang berkembang menjadi geneologis teritorial. Kedua, satuan-satuan masyarakat nomaden tadi, sudah memiliki keinginan hidup menetap dengan mencari nafkah bertani. Kelompok-kelompok yang menetap inilah yang dianggap mendirikan dusun-dusun secara permanen dengan ikatan tali kekeluargaan yang merasa berasal dari satu "puyang" tertentu. Tahap ketiga, dari cara bertalang berpindah-pindah, timbullah dusun-dusun permanen. Biasanya tiap-tiap rumpun tadi menghuni suatu daerah yang memiliki batas-batas wilayah alami misalnya sungai, lembah ataupun gunung. Tiap-tiap dusun itu masih merupakan satu "jurai" keturunan yang tergambar dari adat istiadatnya. Tahap keempat, terjadinya perkembangan rumpun-rumpun akibat anggota rumpun tadi berkembang biak. Bagian dari rumpun asal tadi berpindah lokasi membuat rumpun baru baik berjarak dekat ataupun jauh, akan tetapi masih dalam kesatuan daerah secara geografis. Biasanya hubungan mereka belum terputus, kecuali sangat jauh jaraknya sehingga terputus hubungannya yang berakibat hidup sendiri-sendiri dalam rumpun dengan membuat

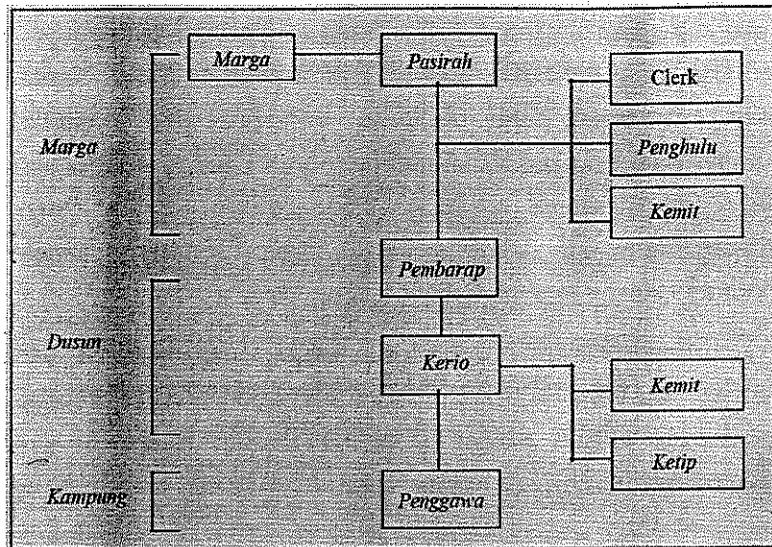
dusun-dusun baru tempat hidup menetap, disinilah mulai berkembangnya kesatuan-kesatuan masyarakat geneologis teritorial. Tahap kelima, di sini sudah terjadi percampuran dari beberapa rumpun keluarga yang menempati suatu wilayah tertentu yang masing-masing tetap merupakan kesatuan mandiri dan merasa seketurunan dari nenek moyang lain, tanpa ada percampuran di antara rumpun-rumpun tadi. Akibatnya lama-kelamaan garis keturunan dari "puyang" yang berbeda menjadi kabur dan lebih menonjol sifat teritorial dari satu kesatuan masyarakat. Dari sinilah mulai satu-kesatuan masyarakat yang bersifat teritorialnya lebih menonjol sedangkan sifat geneologisnya menyusut. Mulai dari sinilah timbul istilah "marga" sebagai suatu kesatuan masyarakat adat. Kesatuan masyarakat yang bersifat geografis teritorial, disebut marga ini sudah ada dan berkembang, terlepas dari pemerintahan kesultanan yang akhirnya juga melakukan penguasaan terhadap kesatuan-kesatuan marga. Seperti Belanda menjalankan penguasaan atas daerah-daerah swapraja di seluruh Indonesia.

Perkembangan masyarakat yang sedemikian evolutif seperti apa yang dikemukakan oleh Royen itu mengindikasikan bagaimana perkembangan kebudayaan *marga* memiliki akar yang kuat di dalam masyarakat Sumatera Selatan. Mengakarnya *marga* menimbulkan hasrat bagi entitas suprastruktur seperti negara kerajaan pada masa itu untuk ikut terlibat di dalam proses kekuasaan yang berlangsung di dalam organisasi *marga*. Dengan

kata lain, pada awalnya *marga* bersifat otonom, bahkan pada struktur yang berada di luar dirinya, seperti kerajaan. Namun pada satu masa, demi perluasan kekuasaan dan akumulasi sumberdaya, kerajaan mulai melihat potensi *marga* sebagai basis sosial yang sangat penting. Pada waktu itulah, *marga* diintegrasikan ke dalam struktur negara kerajaan, melalui Undang Undang Simbur Cahaya Tahun 1865.

Kendati demikian, sebuah mekanisme integrasi yang sedemikian, tentu saja menyisakan berbagai pertanyaan kunci, seperti apa respon *marga* dalam menghadapi intervensi yang sedemikian besar dari negara kerajaan. Apakah terjadi proses negosiasi antar negara kerajaan dengan entitas kekuasaan pada tingkat *marga*? Sehingga kita bisa dengan terang melihat proses sosial yang terjadi ketika integrasi itu berlangsung.

Sampai hari ini perdebatan tentang bagaimana *marga* sebagai satu tatanan sosial bisa terbentuk masih tetap berlangsung. Kendati demikian, kita patut melihat bahwa sebagai sebuah tatanan sosial, *marga* mencerminkan satu struktur yang cukup modern dari sisi pembagian kerja. Pola pembagian kerja dari *marga* itu sendiri, seperti diperlihatkan oleh struktur administrasi *marga* yang diambil dari penjelasan Adhuri (2002) tentang *marga*, adalah seperti di bawah ini :



Gambar 1. Struktur Administrasi Marga (Adhuri, 2002:46)

Pembagian kerja menurut bagan diatas dapat dijelaskan sebagai berikut :

- ✓ *Marga* adalah satu kesatuan masyarakat hukum yang terdiri dari beberapa dusun, sementara dusun terdiri dari beberapa kampung.
- ✓ *Marga* dikepalai oleh seorang *Pasirah* yang didampingi oleh *Pembarap* dan tiga orang pembantu urusan juru tulis (*clerk*), *Penghulu* yang mengurus masalah keagamaan dan *Kemit* yang mengelola masalah keamanan.
- ✓ *Pembarap*, adalah kepala dusun dimana *Pesirah* berdomisili. Selain itu, *Pembarap* juga berfungsi sebagai wakil dari *Pesirah*, jika sedang berhalangan.
- ✓ Dusun dikepalai oleh seorang *Kerio*, yang dibantu oleh *Ketip* untuk urusan keagamaan dan *Kemit* dalam urusan keamanan.
- ✓ Kepala kampung dinamakan *Penggawa*.

- ✓ Baik *Pembarap*, *Kerio* dan *Penggawa*, semua berada di bawah komando dan perintah *Pasirah*.

Pun demikian, jika kita menilik pola pelapisan sosial yang terjadi di dalam *marga*, seperti penjelasan Adhuri mengenai hal tersebut:

The value system describes that marga is divided into the following six vertical categories from the lowest to the highest level: 1) gembel ('the poor'), 2) la pacak nunggu dusun ('a person suitable for tending crops'), 3) la nyantak daie ('a person whose face is visible/bright'), 4) la lemak nunggu dusun laman ('a person who has many/vast dusuns'), 5) jurai elok, jurai bagus or jurai gerot ('a good or great leader') and 6) mancang pasirah ('a person suitable to become pasirah'). (Adhuri, 2002: 47)

Stratifikasi sosial yang berlaku di dalam masyarakat *marga* yang terdiri dari enam kategori vertikal berbasiskan kepemilikan sumberdaya, mencerminkan satu pola kebudayaan yang cukup kompleks. Masalah stratifikasi sosial ini juga dikemukakan oleh Sukanti dkk (1993:12) dalam membahas arsitektur bangunan rumah adat di Sumatera Selatan. Dalam penjelasan tersebut, mereka menerangkan bahwa rumah-rumah rakyat biasa umumnya dibuat rata, sementara rumah-rumah para keturunan pangeran dan mereka yang menjadi pemimpin atau tua-tua di *marga* biasanya dibuat berundak tiga.

Stratifikasi sosial yang sedemikian mengindikasikan bahwa pernah ada satu masa dimana *marga* mencapai satu tatanan sosial yang sangat kompleks. Dalam artian telah berlaku

satu norma-norma serta nilai sosial yang mengikat tata cara berperilaku warganya dalam mengelola keteraturan. Menurut Adhuri, keteraturan tersebut hanya bisa dicapai dengan dilaksanakannya sistem nilai oleh seluruh anggota *marga*. Seperti kita ketahui, dari penjelasan masing-masing klasifikasi tersebut, sumberdaya atau kapital memegang peranan penting, selain posisi sosial seperti peran dan status di dalam masyarakat.

Uniknya, baik di dalam artikel yang ditulis oleh Adhuri, maupun Santun dkk, pada masa dimana kesatuan masyarakat hukum yang bernama *marga* itu berlaku, pada saat itulah persoalan genealogi diabaikan. Sehingga persoalan keturunan tidak lagi menjadi acuan yang cukup berarti bagi penentuan status sosial seseorang. Pada masa ini, *marga* adalah kesatuan masyarakat hukum yang basisnya adalah teritorial, bukan lagi garis keturunan. Meskipun konteks kulturalnya berbeda, tetapi pasal genealogi ini cukup membedakan antara *Marga* dan *Pakraman* di Bali.

4.3. Sistem Marga dan Kesultanan Palembang

Satu pokok yang kemudian menjadi dasar dari setiap pembahasan mengenai relasi antara *marga* dengan Kesultanan Palembang adalah keberadaan Undang Undang Simbur Cahaya yang disusun oleh Ratu Sinuhun, istri dari Pangeran Sido Ing Kenayan, yang berkuasa dari tahun 1622-1635. Menurut berbagai kalangan, undang-undang ini adalah tata tertib yang diadopsi oleh pihak kerajaan dari norma lokal yang berlaku di daerah Uluu. Menurut Santun dkk (2010:15) beberapa hal yang melatarbelakangi lahirnya peraturan tersebut antara lain, sering terjadinya konflik ataupun ketegangan diantara satu *marga* dengan *marga* lainnya, baik menyangkut tata batas ataupun

perselisihan lainnya. Tak jarang, pihak *marga* yang berkonflik meminta bantuan kepada pihak kerajaan untuk turun tangan menjadi penengah. Atas dasar itulah, Ratu Sinuhun kemudian menyusun peraturan tersebut. Kendati begitu, tersusunnya peraturan ini ditafsirkan oleh berbagai kalangan sebagai awal dari takluknya *marga* kepada kekuasaan supra-*marga*. Sementara ada juga pihak yang menilai bahwa, proses penaklukan itu tidak berjalan dengan satu pola relasi yang ketat ataupun kaku, melainkan penuh dengan proses negosiasi antara pemimpin-pemimpin *marga* dengan pihak kerajaan.

Bagian pertama dari UU Simbur Cahaya mengatur tentang adat perkawinan pada masyarakat *marga* di Sumatera Selatan. Bagian ini terdiri dari 27 pasal yang mengatur tentang hubungan antara pihak laki-laki dan pihak perempuan yang nantinya akan menikah, termasuk jumlah mas kawin yang harus disediakan oleh pihak laki-laki kepada pihak perempuan. Yang menarik dari bagian ini adalah, pertama kali atau yang termuat pada pasal 1 dari undang undang ini adalah, peran dan fungsi dari sistem administrasi *marga*, mulai dari *pasirah*, *amit* dan *punggawa* dalam proses perkawinan itu. Pihak yang akan menikah, baik laki-laki maupun perempuan, harus memberitahukan rencana pernikahan mereka kepada pemimpin *marga*. Tidak hanya itu, pada pasal 1 ini juga diterangkan jumlah "upah tua" atau "upah batin" yang harus diberikan kepada *pasirah* sebesar ½ ringgit, kepada kepala dusun sebesar 1 ½ ringgit dan kepada *penggawa-penggawa* sebesar 1 ringgit. Beberapa aturan lain dalam bagian ini juga secara terang memposisikan para pemuka *marga* sebagai pihak yang memiliki kekuatan untuk menentukan jalannya sebuah pernikahan. Kendati demikian, pada pasal 26, ditentukan sebuah perkara

yang tidak boleh diputus oleh *pasirah*, melainkan oleh divisi hukum kerajaan. Perkara itu disebutkan sebagai *sumbang*.

Bagian kedua dari Undang-Undang Simbur Cahaya adalah tentang adat perhukuman. Bagian ini terdiri dari 58 pasal yang mengatur tentang persoalan hukum, seperti hutang-piutang, pelanggaran norma sosial seperti mencuri hasil kebun, mencuri di rumah orang, mengambil barang temuan, sengketa yang melibatkan perkelahian, melukai orang, membunuh, merusak barang milik raja dan lain sebagainya. Yang menarik dalam konteks relasi antara *marga* dengan kerajaan adalah: pihak yang terkena hukuman dari kepala dusun maupun *pasirah* bisa mengajukan keberatan atas hukuman yang diberikan kepada divisi hukum kerajaan. Dalam konteks ini, para pemimpin *marga* tidak diperkenankan menghalang-halangi pihak yang berkeberatan atas putusan hukuman tersebut.

Bagian ketiga dari aturan ini menjelaskan tentang tata cara pembagian uang denda. Bagian ini terdiri dari enam pasal dan mengatur secara rigid pembagian hasil denda kepada para pemimpin *marga*, seperti *pasirah*, kepala dusun dan *punggawa-punggawa*.

Bagian keempat dari UU Simbur Cahaya mengatur tentang aturan *marga*. Bagian yang terdiri dari 29 pasal ini secara khusus mengatur tentang pembagian wewenang dan pembagian kerja dalam organisasi *marga*. Pada pasal 1 dengan jelas tertulis, "*Di dalam satu-satu marga ditetapkan satu pasirah yang memerintah atas segala hal marganya dan itu pasirah orang banyak yang memilih dan Raja yang angkat serta kasih nama*". Disini jelas bahwa, meskipun *pasirah* dipilih oleh orang banyak atau warga dari satu *marga*, tetapi yang berhak mengangkat dan member gelar atasnya adalah raja. Selain itu, pada bagian ini juga

diatur tentang pembagian kerja dari masing-masing pejabat di dalam *marga*. Kemudian, ada juga aturan tentang larangan mengambil kayu serta hasil hutan tanpa persetujuan yang berkuasa atas wilayah tersebut.

Bagian kelima dari kebijakan ini adalah aturan *kaum*, dalam hal ini kaum berarti orang-orang yang secara khusus mengurus persoalan agama di dalam *marga*. Seperti, *penghulu*, *chatib*, *modin*, *merbut* dan *bilal*. Mereka dipilih oleh *pasirah*, namun harus mendapat persetujuan raja, seperti tertuan di dalam pasal 4 yaitu, "*Pasirah hendak pilih siapa yang patut jadi kaum di dalam marganya dan bawa pada yang kuasa di dalam batang hari, supaya di kirim mengadap seri paduka tuan besar di Palembang serta minta surat cap dari pada paduka pangeran panghulu Nata Agama di Palembang*". Pada bagian ini juga diatur mengenai zakat dan infak yang boleh diambil oleh *kaum* kepada masyarakat suatu *marga* serta pembagian dari hasil zakat itu, termasuk yang harus diserahkan kepada pihak kerajaan. Selain itu, diatur juga perihal tugas-tugas kaum untuk mensahkan suatu perkawinan dan mengurus tempat ibadah (masjid).

Bagian keenam atau bagian terakhir dari UU Simbur Cahaya mengatur tentang aturan dusun dan berladang. Pada bagian ini, mengatur tentang bagaimana masyarakat memanfaatkan ladang, sawah, hutan dan kebun. Termasuk di dalamnya aturan mengenai anggota (warga) dusun, tamu dusun serta tata cara orang keluar masuk dusun. Selain itu, diatur juga tentang pembagian ladang kepada anak-anak kepala dusun setiap tahunnya. Kemudian aturan mengenai binatang ternak, termasuk binatang buruan di hutan, jual beli sawah atau ladang, sewa tanah dari luar dusun, pembagian hasil temuan gading gajah serta cula badak, hasil tebaran kayu dan yang terakhir

perihal perjudian serta sabung ayam yang dilakukan tanpa ijin raja akan terkena hukuman. Bagian ini terdiri dari 32 pasal.

Jika menilik bagaimana Undang Undang Simbur Cahaya disusun oleh pihak Kesultanan Palembang. Menjadi teranglah bagaimana relasi antara *marga* dan supra-*marga* yang dalam hal ini adalah pihak kerajaan. Sekilas aturan ini memberikan ketetapan hukum yang kuat bagi para pemuka *marga* seperti *pasirah*, kepala dusun, *punggawa-punggawa* serta *kaum*. Namun demikian, dalam setiap bagian juga ditegaskan wewenang dan otoritas raja pada setiap keputusan yang dibuat oleh pemuka *marga*. Dengan kata lain, peraturan ini memberikan legitimasi yang cukup kuat bagi kerajaan untuk melakukan intervensi kepada *marga* di Sumatera Selatan.

4.4. Marga Dari Masa ke Masa

Ditengah hubungan yang terinstitusionalisasikan secara jelas dan kongkrit seperti yang tertuang pada Undang Undang Simbur Cahaya, faktanya, relasi antara *marga* sebagai satu kesatuan hukum masyarakat dengan para pangeran dan raja dari Kesultanan Palembang tidaklah berada pada situasi yang sifatnya dominatif. Relasi itu justru termanifestasikan dalam proses-proses negosiasi yang sifatnya terbuka.

Bagaimana pihak Kesultanan Palembang melakukan proses negosiasi dengan para tetua *marga* ini sempat diungkapkan oleh Santun dkk (2010:15) yang menceritakan bahwa Raja juga sering mudik ke hulu-hulu sungai daerah sampai masuk jauh kepedalaman dengan "ritualisme" pergi pesiar, berburu dan menangkap ikan. Pada saat-saat itu, dilakukan perundingan dengan kepala *marga* untuk mencapai sebuah kata pemufakatan dan kesepakatan dalam mengadakan

"persahabatan", yang diselimuti embel-embel, di mana daerah tersebut bebas memperdagangkan hasil bumi ke Palembang. Pada daerah-daerah *uluan* ini, sebagai imbalannya mereka diwajibkan membayar pajak dan sewaktu-waktu diperlukan diminta pula untuk menyiapkan tenaga kerja. Daerah-daerah tersebut dinamakan "*kepungutan*" yang meliputi wilayah Musi Ilir dan sekitarnya. Untuk menjamin kelancaran pungutan-pungutan pajak maka di setiap aliran sungai ditempatkan seorang "*jenang*" yang mengkoordinir *marga-marga* dalam aliran sungai.

Atau dalam bagian yang lain, Collenbrader (1925) dalam Santun dkk (2010:25) menyatakan bahwa pada masa itu berlaku sistem "*milir-seba*", suatu bentuk kewajiban penguasa *uluan* untuk melakukan pertemuan di depan sultan sambil menyerahkan "cinderamata" serta memberi informasi sesuai "pesanan" sultan.

Meskipun secara legal hubungan antara *marga* dengan pihak supra-*marga* (Kesultanan Palembang) terinstitusionalisasikan secara jelas melalui setiap pasal dalam Undang Undang Simbur Cahaya, tetapi secara sosiologis, relasi diantaranya berlangsung secara dinamis. Yang terjadi bukanlah bentuk-bentuk kepatuhan total dari *marga* kepada kerajaan, atau sebaliknya resistensi yang begitu kuat untuk melawan tatanan sosial yang lebih besar. Hubungan itu justru berada pada situasi-situasi pertukaran yang sangat terbuka. Oleh Collenbrader, hal ini dia sebutkan sebagai satu proses sosial yang memperkuat hubungan patron klien dari tingkat paling atas sampai masyarakat. Struktur patron klien itulah yang menjadi landasan ekonomi-politik dari kekuasaan Kesultanan Palembang di Sumatera Selatan.

Proses negosiasi antara kelompok *marga* dengan Kesultanan Palembang ini juga menguatkan indikasi bahwa *marga* adalah tatanan sosial yang lahir sejak lama, jauh sebelum pihak Kesultanan Palembang mengeluarkan Undang-Undang Simbur Cahaya. Dengan kata lain, hal ini memperlihatkan bahwa *marga* adalah satu kesatuan masyarakat adat yang merupakan cikal bakal dari perkembangan masyarakat Sumatera Selatan. *Marga* memiliki tingkat keotonomian yang relatif kuat, jauh sebelum Kesultanan Palembang terbentuk.

Tak jauh berbeda dengan keadaan kesatuan masyarakat adat yang ada di Nusantara, kolonialisme menjadi entitas supra-*marga* yang menggantikan posisi negara kerajaan. Di masa awal kedatangan kolonial di Sumatera Selatan, di sekitar abad 19, Belanda relatif tidak melakukan intervensi yang berlebihan kepada *marga*. Begitu saja mereka menggantikan posisi Kesultanan Palembang dengan menjalankan prinsip desentralisasi yang sebelumnya juga dilakukan pihak Kesultanan (Santun, 2010:26). Kendati menjelang abad ke-20, kebijakan pemerintah kolonial perlahan-lahan mulai menyentuh domain kekuasaan yang sebelumnya dimiliki oleh *marga*.

Kekalahan Sultan Mahmud Badaruddin II pada tahun 1821, yang setahun kemudian diasingkan ke Maluku, menjadi jalan bagi berlangsungnya kekuasaan Belanda di Sumatera Selatan. Bahkan pada 1842, Kesultanan Palembang dihapuskan oleh Belanda, dengan raja terakhirnya, Sultan Ahmad Najamuddin III. Wilayah Palembang dan sekitarnya yang sebelumnya merupakan teritori Kesultanan Palembang, kemudian berubah menjadi Karasidenan Palembang di bawah struktur organisasi Gubernur Jendral di Batavia.

Dikeluarkannya *Staadblad* No. 109 Tahun 1827 menandai pergantian relasi dari Kesultanan Palembang ke Belanda. Peraturan ini menetapkan bahwa posisi "*jeunang*" akan digantikan dengan *kontroleur*. Kendati demikian, Belanda belum berani untuk melakukan intervensi langsung kepada *marga*. Hal ini ditunjukkan dengan tetap tidak dirubahnya pemimpin-pemimpin *marga*, seperti *pesirah* ataupun *depati*. Pada tahun 1873, Residen Palembang kembali mengeluarkan *Circulaire* No. 326 tanggal 27 Juli 1873 yang menetapkan posisi *pesirah*, *pembarap*, *kerio*, tata cara pemilihan dan syarat-syarat menjadi pemuka *marga*. Peraturan ini sebenarnya mengadopsi begitu saja aturan-aturan yang terdapat pada UU Simbur Cahaya.

Pada masa kekuasaan Belanda saat itu, hukum yang berlaku bersifat dualisme. Di satu sisi, Belanda memberlakukan hukum kolonial, tetapi di sisi yang lain, tetap membiarkan hukum adat berlaku di tingkat masyarakat. Menurut Santun dkk (2010: 22), hukum adat yang diakui ini tetap berjalan dengan sangat baik dalam sistem yang paling rendah yaitu *marga*. *Marga* menjalankan pemerintahannya secara otonom dengan dasar adat istiadat, baik susunannya (*semenstelling*), bentuknya (*inrichting*) maupun kewenangannya (*bevoegdheden*) yang berdasarkan hukum adat. Berdasarkan *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesten* yang terdapat dalam *Staadblad* No. 490 Tahun 1938 dan *Staadblad* No. 681 Tahun 1938 berlaku sejak tanggal 1 Januari 1939, *marga* di Palembang merupakan kesatuan pemerintahan yang terendah berdasarkan hukum adat. Pada masa ini, perbedaannya hanya pada struktur yang memberikan legitimasi atas otonomi yang dijalankan pada tingkat *marga*. Jika sebelumnya pihak Kesultanan Palembang menjadi sumber otoritas dari proses kekuasaan yang dijalankan di *marga*, saat ini,

Belandalah yang menjadi sumber otoritas tersebut. Jika sebelumnya, ada *jeunang* yang memiliki kuasa untuk menyelesaikan urusan-urusan yang tidak bisa ditangani oleh *marga* ataupun antar-*marga*, posisinya digantikan oleh kontrolir yang pada masa ini dijabat oleh orang Belanda.

Penyelenggaraan sistem pemerintahan dengan mendasarkan pada dua sistem hukum (dualisme), yang satu sama lain sebenarnya bertolak belakang, mengindikasikan belum mengakarnya posisi Belanda di satu wilayah. Meskipun mereka telah berhasil menaklukkan negara kerajaan, tetapi mereka menyadari betul bahwa, sebelumnya, relasi antara Kesultanan Palembang dengan *marga* tidak berada di dalam satu sistem penaklukan yang absolut. Meskipun menurut Undang Undang Simbur Cahaya, secara administratif, *marga* berada di dalam struktur negara kerajaan. Pengetahuan inilah yang membuat Belanda tidak langsung melakukan proses penaklukan kepada *marga*. Gambaran tersebut, sekali lagi menyiratkan bagaimana *marga* sebagai sebuah kesatuan sosial di masyarakat Sumatera Selatan, memiliki posisi tawar yang cukup tinggi bagi entitas supra-*marga*.

Perubahan relasi antara pemerintah kolonial dengan *marga* terjadi pada awal abad ke 20, ketika Belanda telah melewati proses transisi kekuasaan di Sumatera Selatan. Melalui *Indische Staatblad* 1903 Nomor 329, Belanda memulai satu proses desentralisasi. Desentralisasi yang dimaksud disini bisa diartikan terdistribusinya kekuasaan yang sebelumnya bersifat terpusat di tangan Gubernur Jenderal Hindia Belanda di Batavia, selanjutnya sebagian dialihkan kepada Residen, *Afdelling*, sampai dengan kontrolir. Jika sebelumnya, praktis kekuasaan hanya terpusat di Batavia, saat ini, kekuasaan Belanda justru

terusat pada struktur-struktur kekuasaan yang berada pada tingkat bawah. Artinya, jika sebelumnya struktur negara formal yang berhadapan dengan masyarakat tidak memiliki kewenangan yang besar karena sebagian besar kewenangan itu masih berada di Batavia, sejak masa desentralisasi ini, wajah kekuasaan yang berhadapan langsung dengan masyarakat semakin jelas dan kuat posisinya. Dengan kata lain, entitas supra-*marga* mendapatkan tenaga baru dalam menghadapi kekuasaan-kekuasaan masyarakat pada tingkat lokal. Seorang *controleur*, kepala pemerintahan Belanda yang paling rendah pada daerah *onderafdeeling*, yang sebelumnya kalau berurusan dengan *pasirah* lewat perantara demang dan asisten demang, namun dengan berlakunya desentralisasi, *controleur* berhubungan langsung dengan *pasirah* karena penghapusan sistem *distrik* dan *onderdistrik* di daerah *onderafdeeling* (Santun dkk, 2010:25).

Seperti halnya pada wilayah lain di nusantara, kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh Belanda ini sekaligus mengawali satu fase liberalisasi ekonomi dalam memanfaatkan sumberdaya alam yang ada di nusantara. Terjadi aliran dana dan manusia secara besar-besaran ke wilayah-wilayah pedalaman yang berpotensi dieksploitasi kayunya untuk kemudian dijadikan kawasan perkebunan ataupun pertambangan. Kenyataan ini juga terjadi di Palembang dan sekitarnya. Pada masa ini mulai dibuka perkebunan-perkebunan karet, kelapa, kelapa sawit dan pertambangan minyak serta batubara. Pada saat inilah, masyarakat mulai kehilangan kebebasan untuk memanfaatkan sumberdaya alam di dalam areal-areal yang sebelumnya telah ditentukan oleh aturan-aturan *marga* dan Undang Undang Simbur Cahaya. Masyarakat mulai dikenakan

pajak atas penggarapan tanah, karena dengan azas *domain verklaring*, tanah menjadi milik pemerintah kolonial. Masyarakat dikenakan aturan pajak kepala atas tanah yang mereka sewa. Selain dari pajak kepada penguasa kolonial, pada masa ini, masyarakat juga dihadapkan pada penguasa-penguasa *marga*, seperti *pesirah*, *kerio* dan *pembarap* yang tidak lagi bisa mendapatkan pembagian hasil atas apa yang dilakukan warganya, sementara dari sisi lain mereka tidak mendapat gaji dari pemerintah Belanda. Situasi ini memunculkan bentuk-bentuk antipasti masyarakat, tidak saja kepada pemerintah kolonial, tetapi juga pada penguasa-penguasa *marga* yang serakah dan tamak. Pelanggaran terhadap aturan ini juga akan dikenai hukuman berupa denda, penjara ataupun kurungan.

Aturan pajak yang menyengsarakan masyarakat itu diperparah dengan kehadiran investor-investor dari luar negeri, yang hendak membangun perkebunan-perkebunan besar ataupun tambang minyak di Sumatera Selatan. Hal ini jelas menimbulkan alih penguasaan sumber-sumber agraria dari yang semula dimiliki oleh *marga*, menjadi milik pemerintah kolonial yang disewakan kepada para investor tersebut. Pada sisi yang lain, tidak sedikit pemuka-pemuka *marga* yang justru mendapat keuntungan akibat proses akumulasi modal yang dilakukan oleh pemerintah kolonial dan pihak investor. Banyak pemuka *marga* yang mendapat keuntungan besar atas jasanya melepaskan tanah-tanah *marga* untuk dikuasai oleh pengusaha perkebunan dan pertambangan minyak. Sejalan dengan peningkatan kesejahteraan pemuka-pemuka *marga*, terjadilah kesenjangan ekonomi antara mereka yang mendapat keuntungan dari proses liberalisasi kolonial itu dengan masyarakat bawah yang

kehilangan sumber-sumber ekonomi yang sebelumnya menjadi ladang nafkah bagi mereka.

Secara sosiologis, lukisan persoalan diatas mengisyaratkan bahwa liberalisasi ekonomi pada masa kolonialisme bisa dimaknai sebagai satu intervensi sosial pada tingkat *marga* yang menimbulkan proses sosial berupa kesenjangan ekonomi dan konflik, baik konflik yang sifatnya vertikal antara masyarakat dengan penguasa kolonial, maupun yang sifatnya horizontal diantara masyarakat dan pemuka warga yang mendapat berbagai keuntungan dari aktivitas tersebut. *Marga* sebagai sebuah struktur sosial pada tingkat bawah, mengalami disintegrasi. Bukan tidak mungkin, pada masa seperti ini, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi *marga* yang sebelumnya menjadi tatanan sosial yang menjamin tercapainya tujuan-tujuan masyarakat justru mengalami peluruhan. Terjadilah pelonggaran ikatan sosial antara *marga* sebagai sebuah struktur dengan masyarakat sebagai anggota *marga* tersebut. Institusi *marga* kehilangan kapasitasnya sebagai arena negosiasi atas situasi ketegangan, baik yang sifatnya laten maupun manifest dalam stratifikasi sosial masyarakat *marga*. Secara ekonomis, modalitas paling kongkrit yang dimiliki oleh *marga*, yaitu tanah, juga hilang atau lepas akibat perpindahan kepemilikan dan penguasaan kepada pemilik modal asing. Kebijakan ini terus berlangsung sampai kekuasaan Belanda tergantikan oleh Jepang.

Kekuasaan Jepang yang relatif sebentar di Indonesia, tak urung membawa konsekuensi yang cukup berarti bagi proses pudarnya kekuasaan *marga* di Sumatera Selatan. Salah satu kehebatan Jepang yang diakui oleh berbagai kalangan, adalah kemampuannya secara cepat untuk membaca kecenderungan-

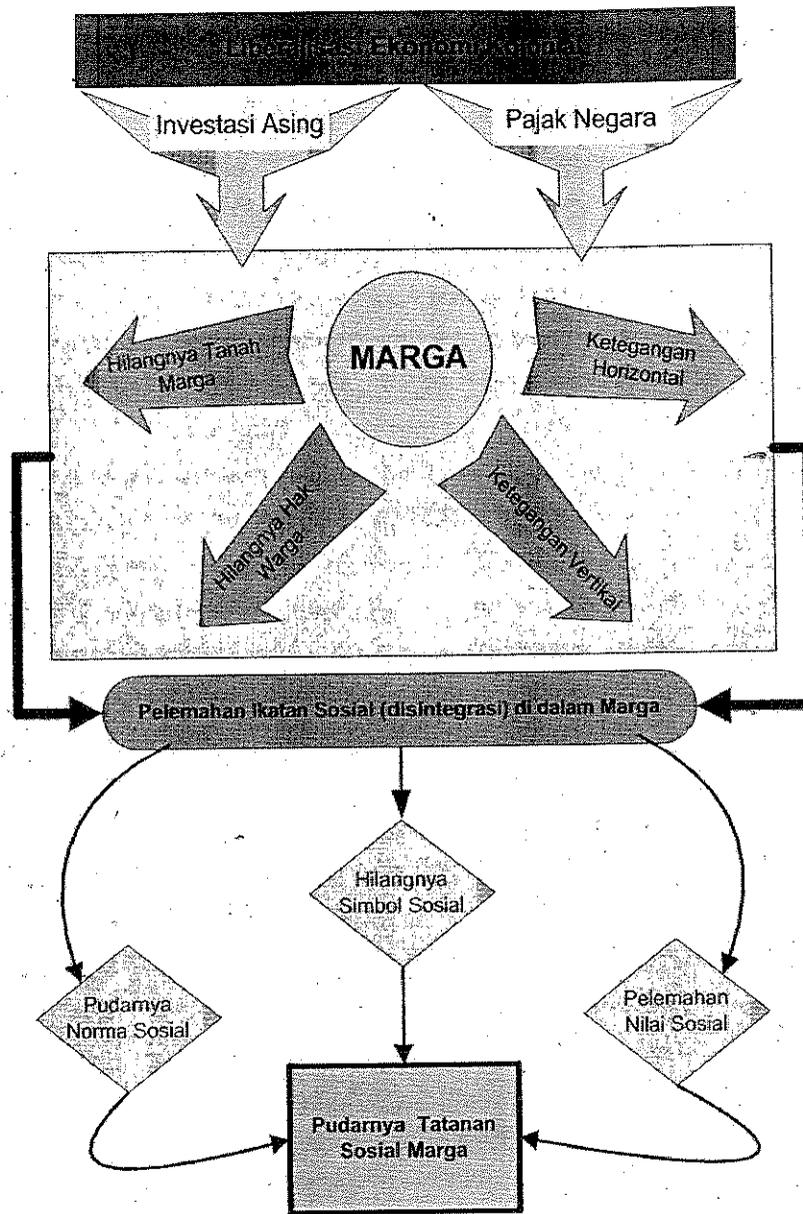
kecenderungan sosial yang terjadi di Indonesia. Kemampuan ini dibuktikan dengan banyaknya kebijakan Jepang yang bisa secara masif dijalankan untuk kebutuhan perang dilakukan dalam waktu yang cukup cepat. Tak terkecuali kebijakan yang menyangkut *marga*.

Bedanya Belanda dengan Jepang ketika masuk ke wilayah Nusantara, salah satunya karena sejarah hubungan dagang antara Jepang dengan Nusantara telah berlangsung sekian lama, jauh sebelum kolonial Eropa memulai misi dagang di Asia Tenggara. Hal ini bisa diinterpretasi melalui penjelasan Reid (2011:21), bahwa pada abad ke 15 Kerajaan Pulau Ryukyu, sebuah kerajaan yang berpusat di Okinawa yang berada diantara wilayah Cina dan Jepang telah memiliki hubungan dagang yang cukup kuat dengan pusat-pusat perniagaan di Asia Tenggara yang salah satunya adalah Palembang. Reid mencuplik catatan perdagangan yang disimpan di *Rekidai hoan Ryukyu*, yang menunjukkan paling sedikit dalam kurun 13 tahun itu (1430-1432), sedikitnya ada delapan kali misi dagang ke Palembang, enam ke Jawa dan tujuh belas ke Ayuthaya. Aktivitas ini tentu saja menjadi pengetahuan berharga bagi orang Jepang dalam memulai misi kolonialnya di Nusantara di abad ke 20, tak terkecuali di Palembang.

Menurut Santun dkk (2010: 33-34), dari sisi cakupan wilayah administrasi, Jepang begitu saja mengadopsi sistem yang pernah dipakai oleh Belanda. Mereka cukup mengganti istilah Belanda dengan Jepang, seperti: *Onderafdeeling* menjadi *Syu-Tjo* yang dikepalai oleh *Bun Syu Tjo*; *Distrik* dan *Onderdistrik* menjadi *Gun*, dikepalai oleh *Gun-Tjo* dan *Foku-Gun-Tjo*; *Marga* menjadi *Son*, dikepalai oleh *Son-Tjo*; dan *Dusun* menjadi *Ku*, dikepalai oleh *Ku-Tjo* yang dibantu oleh beberapa orang

Penggawa maupun *Khatib (Kumi-Tjo)*. Tingkat *afdeeling* sendiri dibubarkan oleh Jepang, termasuk pembubaran *Dewan Marga* dan sistem-sistem badan legislatif seperti *groepgemeenschaf*. Kendati mengadopsi sistem yang digunakan oleh Belanda dalam mengatur wilayah administratif demi kepentingan perang, pada masa ini, Jepang menempatkan orang-orang pribumi dalam jabatan pemerintahan pada tingkat *onderafdeeling* atau yang dalam bahasa Jepangnya disebut *Gun*. Meskipun Jepang tidak hendak melakukan intervensi di dalam struktur *marga*, tetapi dengan alasan kepentingan perang, Jepang mewajibkan para penduduk untuk menanam tanaman pangan seperti padi dan lainnya. Hasil panen penduduk wajib diserahkan kepada Jepang tanpa ganti rugi sedikitpun. Beberapa tugas pokok yang dibebankan Jepang kepada *marga*, seperti dicatat oleh Santun (2010:35), diantaranya :

1. Mengurusi kartu-kartu pembagian, mengumpulkan data-data mengenai keadaan kesehatan penduduk
2. Mengurus dan mengatur kebun-kebun yang ditanam sesuai dengan ketetapan pemerintah Jepang
3. Berkewajiban untuk menyelesaikan perselisihan kecil
4. Mengawasi perlindungan lubang parit dan pemadam kebakaran agar tetap terpelihara dengan baik
5. Mengelola keuangan milik *marga* dan meningkatkan semangat menabung
6. Memberikan santunan kepada keluarga tentara yang mengalami kesulitan
7. Memberi bantuan kepada peristiwa-peristiwa kematian.



Gambar 2. Mekanisme Sosial Peluruhan Marga di Sumatera Selatan

Baik Belanda maupun Jepang pada dasarnya melihat *marga* sebagai bagian penting dari proses kekuasaan yang mereka jalankan. Seperti halnya pada masa Kesultanan Palembang, Belanda dan Jepang melihat *marga* sebagai modal penting untuk bisa menunjang kepentingan ekonomi maupun politik mereka. Meskipun dalam konteks ini – kepentingan ekonomi politik – ketiganya berbeda-beda, namun apa yang mereka lakukan terhadap *marga* memiliki kecenderungan yang sama, yaitu melihat *marga* sebagai asset yang harus dimanfaatkan. Perbedaan terletak pada pola relasi yang dibangun, jika pada masa negara kerajaan, pola relasinya bersifat negosiasi terbuka, sehingga dimungkinkan terjadi pertukaran diantara pihak Kesultanan Palembang dengan *marga*. Pada masa kolonialisme Belanda, negosiasi tetap dijalankan, namun pada derajat tertentu, akibat liberalisasi perdagangan dan pengenaan pajak bagi rakyat, mulai muncul bentuk-bentuk eksploitasi yang mengorbankan *marga* sebagai satu tatanan sosial. Peluruhan kekuatan *marga* yang semula otonom, mulai terjadi pada masa ini. Selain semakin terfragmentasinya elit dengan masyarakat di dalam lingkup *marga*. Selanjutnya pada masa penjajahan Jepang, *marga* betul-betul diposisikan sebagai subordinasi dari pemerintahan Jepang demi kepentingan perang di Asia. *Marga* ditempatkan sebagai lumbung pangan dan pusat tenaga kerja rakyat (*romusha*) untuk mendukung perang Jepang.

Pemerintah pasca kemerdekaan menganggap bahwa persoalan desa sangat penting. Hal itu sempat terekam dalam UU No 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah. Kendati demikian, persoalan desa masih diletakkan sebagai sub organisasi dari sistem pemerintahan pusat dan dibedakan dengan kesatuan masyarakat adat.

Undang Undang No 1 Tahun 1945 memiliki keistimewaan dalam pembahasan desa. Pada bagian penjelasannya, desa disebutkan sebanyak tujuh kali. Dalam konteks aturan ini, penyebutan desa secara berulang-ulang lebih dikarenakan pemerintah pasca kemerdekaan mengalami persoalan pelik untuk menempatkan institusi desa dan masyarakatnya dalam konstruksi ketatanegaraan nasional. Beberapa isu yang cukup krusial dibahas dalam aturan ini meliputi: pengelolaan asset-aset desa oleh negara, pelimpahan pajak yang sebelumnya dipungut oleh pemerintah desa dan pengaturan kekuasaan pemerintahan desa yang sebelumnya otonom. Ini adalah bukti bahwa posisi desa di masa lalu sangat vital dalam memulai proses Indonesianisasi. Masuknya masalah desa ini juga tidak luput dari pembicaraan yang sebelumnya telah berlangsung di dalam sidang-sidang BPUPKI dan PPKI. Pada masa itu, pemimpin-pemimpin nasional ayng berdebat dalam merumuskan dasar konstitusi republik memiliki perhatian tersendiri terkait urusan desa. Meskipun kesan marjinalnya tetap ada, tetapi persoalan desa sempat disebutkan dua kali pada sidang tanggal 18 Agustus 1945, ketika berlangsung perumusan tentang susunan pemerintahan RI. Dalam struktur organisasi negara yang masih sangat sederhana, desa sempat dimasukkan sebagai sub organisasi pemerintahan daerah paling rendah.³³

Penjelasan diatas mengindikasikan bahwa pada masa pasca kemerdekaan, para pemimpin nasional masa itu juga menghadapi kegamangan terkait posisi dan peran desa dalam konstruksi ketatanegaraan nasional. Di satu sisi mereka menganggap bahwa apa-apa yang selama ini sudah dijalankan

³³ Sekretariat Negara RI, 1995, Risalah Sidang BPUPKI & PPKI, hal 425-426

oleh desa, semestinya tetap dijalankan, karena jika hal itu diambil alih, maka ada kekhawatiran akan memunculkan persoalan sosial pada tingkat bawah, termasuk masalah integrasi nasional. Sementara di sisi yang lain, ada kebutuhan bagi negara untuk mendapatkan pemasukan demi menjalankan pemerintahan dan urusan-urusan pertahanan serta perang. Itulah mengapa, meskipun Undang Undang No 1 Tahun 1945 ini dinilai memiliki sifat desentralistik, tetapi hal itu hanya terbatas pada tingkat pemerintah daerah. Sementara untuk kabupaten (Kooti) dan desa hal itu tidak diberikan. Pemberian wewenang otonomi dikhawatirkan dapat mengurangi kemampuan negara untuk menjalankan kerja-kerja pemerintahan nasional.

Dalam perjalanan pasca kemerdekaan, tepatnya pada tahun 1965, terbitlah Undang Undang No 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Kebijakan ini memiliki nafas otonomi yang cukup kuat, dengan melihat bunyi ketentuan umum pada Pasal 1 : *Yang dimaksud dengan Desapraja dalam Undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.* Pernyataan ini mempertegas posisi pemerintah nasional pada masa itu yang pro terhadap otonomi desa. Kenyataan bahwa *marga* di Sumatera Selatan masih bisa berjalan pasca diberlakukannya UU No 19 Tahun 1965, dijelaskan oleh salah satunya Amrah Muslimin (1986) dalam Santun dkk (2010:38).

4.5. Hilangnya Marga: Uniformisasi Desa Masa Orde Baru

Seperti tempat-tempat lain di Indonesia, desa-desa di Sumatera Selatan juga tidak luput dari satu proses intervensi negara yang ujung akhirnya adalah penyeragaman sistem pemerintahan desa pada tingkat bawah. Selaras dengan hal tersebut, *marga* sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang selama beberapa waktu terus hidup dalam proses negosiasi dengan pihak supra-*marga*, perlahan namun pasti mengalami peluruhan total. Undang Undang No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa menjadi jalan bagi satu proses uniformisasi desa-desa di Indonesia, tak terkecuali konsep *marga* di Sumatera Selatan.

Dalam kaitan *marga* di Sumatera Selatan, UU No 5 Tahun 1979 ditindaklanjuti oleh SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Sumatera Selatan tanggal 24 Maret 1983, No. 142/KPTS/111/1983. Kebijakan ini secara total menghapuskan struktur organisasi *marga* di dalam masyarakat dan mengharuskan pembentukan desa administratif di setiap wilayah eks *marga*. Data dari Muslimin (1986) dalam Santun dkk (2010:38) menyebutkan pada masa itu, 188 kesatuan *marga* dilebur untuk kemudian menjadi 2.190 desa administratif. Meskipun demikian, masih ada *pasirah-pasirah* yang kemudian diangkat menjadi kepala desa administratif, meskipun secara ekonomi maupun politik kekuasaan mereka jelas berkurang.

Demokratisasi dan desentralisasi pasca reformasi 98 memunculkan dinamika baru pada tataran masyarakat terkait dengan hasrat-hasrat lokal dalam merespon perubahan zaman. Hal yang demikian menjadi potret paling umum dalam masyarakat Indonesia memasuki abad 21. Tuntutan-tuntutan untuk bisa mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemerataan

pembangunan menjadi dasar dari dirumuskannya UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999. Perangkat peraturan itu menegaskan kembali kemungkinan-kemungkinan berbagai pihak untuk membangun satu sistem pemerintahan pada tingkat lokal yang lebih otonom. Angin segar ini memicu berbagai kalangan baik akademisi, peneliti, NGO dan komunitas masyarakat lokal ataupun adat untuk mendorong inisiatif-inisiatif baru di level desa.

Demikian halnya dengan apa yang berlangsung di Sumatera Selatan. Sebagai sebuah tatanan masyarakat yang pernah ada sebelumnya, *marga* dinilai layak untuk dikembalikan. Pengembalian sistem pemerintahan *marga* ini diharapkan bisa memperkuat kembali norma-norma dan nilai sosial yang sebelumnya telah ada di Sumatera Selatan. Meskipun dalam berbagai kesempatan, tak jarang asumsi-asumsi tersebut sengaja diutarakan untuk menyelubungi hasrat-hasrat para penguasa lokal untuk meneguhkan oligarki kekuasaan di masyarakat. Pada level *grassroot* terjadi perdebatan yang sengit, beberapa aktivis NGO dan pegiat masyarakat di desa-desa berniat menghidupkan kembali hukum adat dan sistem kekuasaan tradisional (yang merujuk pada sistem klan serta teritorial) serta mengembalikan posisi *pasirah* sebagai kepala *marga* (Collins, 2001:132). Perjuangan meneguhkan kembali *marga* sebagai satu bentuk pemerintahan lokal di Sumatera Selatan juga diiringi oleh bentuk-bentuk konflik di tingkat masyarakat, terutama yang terkait dengan tanah. Konflik itu didasari oleh perebutan antara tanah milik pribadi dengan tanah milik komunal yang dipunyai oleh *marga* (Collins, 2001:128).

Lebih jauh, Elizabeht Fuller Collins (2001:132) menerangkan problematika yang muncul ketika saat ini

masyarakat marak mendorong diberlakukannya sistem pemerintahan berbasis adat tersebut. Dalam satu kasus yang terjadi di Desa Wonorejo, Kecamatan Kikim, Kabupaten Lahat yang mendukung didirikannya kembali sistem pemerintahan *marga*, (Wonorejo, Kikim), faktanya, kini 80% penduduknya adalah pendatang yang berasal dari Jawa. Mereka adalah orang Jawa yang bertransmigrasi secara sukarela dari Lampung pada sekitar dekade 70an. Untuk menerangkan apa yang dimaksud dengan mengembalikan hak adat tersebut, ada tiga ideal yang diungkapkan oleh warga desa. *Pertama*, terkait dengan penghargaan terhadap kepemilikan tanah individu dan kolektif bagi mereka yang bekerja di lahan-lahan pertanian, kemudian yang *kedua*, terkait dengan sistem pertanian yang ramah lingkungan sehingga bisa menjamin keberlanjutan ekosistem yang berbeda dengan sistem yang dijalankan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan. Sedangkan yang *ketiga*, merujuk pada pertanggungjawaban mereka pada Sang Pencipta dan nenek moyangnya untuk menjalankan tradisi demi kesejahteraan anak cucu mereka. Kendati demikian, Collins dengan mengutip Kingston (1991) juga memberikan semacam *warning* bagi berbagai pihak agar bisa secara kritis menilai perjuangan masyarakat berbasis adat ini. Menurutnya, seringkali permintaan untuk mengembalikan adat ini secara samar-samar adalah bentuk manipulasi para elit lokal untuk melanggengkan kepentingan mereka.

Perjuangan untuk mengembalikan *marga* sebagai sebuah tatanan sosial, ekonomi dan politik di Sumatera Selatan dilakukan salah satunya oleh Asosiasi Advokat Konstitusi dengan mengajukan *judicial review* SK Gubernur Sumatera Selatan No 142/1983 tentang Penghapusan Pemerintahan *Marga*, DPR

Marga dan Perangkat *Marga*, Ketua/Anggota DPR *Marga* dan Pejabat Pamong *Marga* Lainnya ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2005.³⁴ Sidang pendahuluan dilakukan pada tanggal 12 Januari 2006 di Mahkamah Konstitusi.³⁵ Kendati demikian, menurut laman web ditjen pp Kemenkumham, pemohon pengajuan perkara yakni Asosiasi Advokat Konstitusi menarik kembali permohonan perkara ini dengan alasan yang tidak disebutkan.³⁶

Situasi politik yang lebih terbuka seperti sekarang ini membuka peluang bagi pihak-pihak yang ingin memperjuangkan kembalinya *marga* sebagai satu sistem sosial di Sumatera Selatan. Kendati demikian, dalam konteks perjuangan ini, sedikit sekali inovasi yang dikembangkan baik pada tingkat masyarakat dan pemerintah daerah. Banyak persoalan yang menyebabkan inovasi itu sulit dijalankan, salah satunya seperti yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, yaitu pudar atau luruhnya modal paling penting dari *marga*, yaitu sistem nilai dan norma di dalam masyarakat. Persoalan berikutnya adalah ketiadaan institusi yang bernama *marga* itu pada masa

³⁴ Surat pengajuan perkara bernomor 023/PUU-III/2005, 28 Nopember 2005. Diunduh dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/harmonisasi-rpp/62-data-perkembangan-litigasi/442-ringkasan-putusan-pengujian-undang-undang-di-mahkamah-konstitusi-tahun-2005.html> pada tanggal 13 Oktober 2013, jam 06.00

³⁵ "Medley Pemeriksaan Pendahuluan", Konstitusi : Berita Mahkamah Konstitusi, No. 14- Januari-Februari 2006, diunduh pada tanggal 13 Oktober 2013 jam 06.00 dari: http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/majalahkonstitusi/pdf/BOOK_BMK%2014.pdf

³⁶ Diunduh dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/harmonisasi-rpp/62-data-perkembangan-litigasi/442-ringkasan-putusan-pengujian-undang-undang-di-mahkamah-konstitusi-tahun-2005.html> pada tanggal 13 Oktober 2013, jam 06.00

kini sehingga menjadi sulit untuk bisa membuktikan bahwa sebagai satu tatanan sosial yang pernah hidup dan berakar pada masyarakat Sumatera Selatan, *marga* sama sekali tidak berbekas. Tanpa diiringi penguatan yang lebih kongkrit pada level masyarakat, nampaknya strategi sebagian kalangan untuk mengubah tatanan hukum melalui uji materi SK Gubernur Sumsel No 142 Tahun 1983, justru akan kontraproduktif dengan kenyataan sosial yang saat ini tengah berlangsung di masyarakat Sumatera Selatan. Sebuah ironi bahwa pada tingkat yang paling bawah, masyarakat seperti acuh tak acuh terhadap hilang atau punahnya sistem sosial yang bernama *marga*.

BAB V

DINAMIKA GOLO DI FLORES

5.1. Pendahuluan

Dua bab awal laporan penelitian ini telah menyajikan sebuah kerangka konseptual, tentang apa yang disebut 'pemerintahan adat' dan bagaimana konstitusi negara pemerintahan Republik Indonesia menempatkan bentuk kehidupan masyarakat tersebut (termasuk sistem pemerintahan yang berjalan di dalamnya) dalam sistem ketatanegaraannya. Dengan menekankan pada bagaimana sistem adat itu terus berlangsung dalam kehidupan kontemporer di Indonesia sekarang, termasuk inisiatif-inisiatif menghidupkan kembali tatanan adat itu dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku, bab selanjutnya yang membahas fenomena empiris desa adat *pakraman* di Bali dan *Marga* di Sumatera Selatan telah menjadi gambaran empiris tentang 'daya hidup' dan efektivitas tatanan lokal berdasarkan adat itu di dalam kehidupan masyarakat terkait. Dalam kasus Bali, meski terjadi proses pelemahan struktur masyarakat adat *pakraman* sepanjang kekuasaan pemerintahan Orde Baru, kita mendapatkan gambaran tentang kontinuitas sejarah yang menjadi bukti legitimasi adat di dalam kehidupan sosial, politik dan budaya masyarakat terkait.

Bagian ini akan secara khusus membahas tentang adat *golo* di kabupaten Manggarai, Flores, Nusa Tenggara Timur, dalam apa yang disebut sebagai *golo* atau *beo*.³⁷ Sumber-sumber

³⁷ Penggunaan istilah *golo* dan *beo* seringkali menjadi sebuah istilah yang dipertukarkan sebagai konsep yang sama dalam merujuk eksistensi masyarakat adat di Flores, Nusa Tenggara Timur. Observasi empiris Robert Lawang

penulisan dalam bagian ini berangkat dari kepustakaan yang tersedia berkait dengan pembahasan tentang eksistensi komunitas adat tersebut dalam berbagai pembahasan. Robert M.Z. Lawang (2004)³⁸ dalam ulasannya tentang stratifikasi sosial di Cancar, Manggarai, Flores Barat dalam satu perbandingan historis antara dekade 1950an dan 1980an, menjadi sumber yang berguna dalam melihat kekayaan sistem sosial dan nilai-nilai adat yang terkandung dalam komunitas adat *golo* atau *beo*. Uraianya juga memberikan kepada kita telaah tentang “struktur sosial murni” yang sejajar dengan pengertian “otonomi desa asli” tatanan sosial politik itu dalam konsepsi yang sering digunakan, berkait dengan eksistensi komunitas adat di dalam konstruksi hukum ketatanegaraan Indonesia kontemporer.

Sebuah karya disertasi yang ditulis Helena Anggraeni Tjondro Sugianto (2012)³⁹ tentang Modal Sosial dalam Struktur Keekerabatan Warga Kampung Mondo, Kecamatan Borong, Manggarai Timur, Nusa Tenggara Timur, menjadi informasi berguna tentang keberlanjutan konsepsi adat *golo* atau *beo* yang terus hidup (dalam wujud baru) dalam rentang waktu yang lebih dekat dengan kondisi kontemporer sekarang. Tekanan kajiannya pada “modal spiritual” dalam keswadayaan masyarakat. Kajiannya dalam pola sistem keekerabatan memberikan gambaran kongkrit kondisi masa kini terhadap sifat *desa mawa coro* yang

memberikan gambaran perbedaan di antara kedua konsep itu yang akan menjadi pembahasan dalam bagian lain tulisan ini.

³⁸ Robert M.Z. Lawang. *Stratifikasi Sosial di Cancar, Manggarai, Flores Barat, Tahun 1950-an dan 1980-an*. FISIP UI Press, Depok. 2004.

³⁹ Helena Anggraeni Tjondro Sugianto. *Modal Spiritual Kekuatan Tersembunyi di Balik Kemampuan Membangun” Potret Keekerabatan Warga Kampung Mondo Kecamatan Borong, Manggarai Timur, NTT* (Disertasi). Universitas Kristen Satya Wacana, 2012.

telah menjadi perhatian utama dalam bab-bab sebelumnya laporan penelitian ini.

Di luar karya-karya disertasi para peneliti Indonesia, kajian-kajian yang dilakukan Maribeth Erb (2005)⁴⁰ tentang identitas kultural dan upaya-upaya menjadikan identitas itu sebagai basis dari penguatan masyarakat adat dalam era otonomi daerah masa kini. Erb menguraikan bagaimana batasan-batasan dari penguatan identitas yang lebih mewakili agenda-agenda kalangan elit dalam perspektif developmentalisme Orde Baru dan tantangannya kemudian dalam upaya pelembagaan konstruksi identitas itu dalam tatanan pemerintahan lokal yang menjadi perhatian laporan penelitian ini. Karya-karya lain seperti Sugishima Takashi⁴¹ yang memberi perbandingan terhadap eksistensi masyarakat di Flores Timur dan Samuel Clark⁴² yang merekam kasus-kasus konflik pertanahan di wilayah Jawa Timur dan Flores menjadi kajian menarik tentang bagaimana sistem adat *golo* berperan mengatasi konflik dalam masyarakat. Kepustakaan tersebut memberikan informasi dari

⁴⁰ Lihat Maribeth Erb, Romanus Beni & Wilhelmus Anggal, “Creating cultural identity in an era of regional autonomy: Reinventing Manggarai?” dalam Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto & Carole Faucher (eds). *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*. Routledge Curzon, London. 2005. (Hal. 149-179). Ulasan Erb lainnya berkait dengan konsepsi identitas dan ‘kebangkitan adat’ dapat dilihat juga dalam Maribeth Erb, “Adat revivalism in western Flores: Culture, religion, and land,” dalam Jamie S. Davidson & David Henley (eds). *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*. Routledge, USA. 2007. (Hal. 247-274)

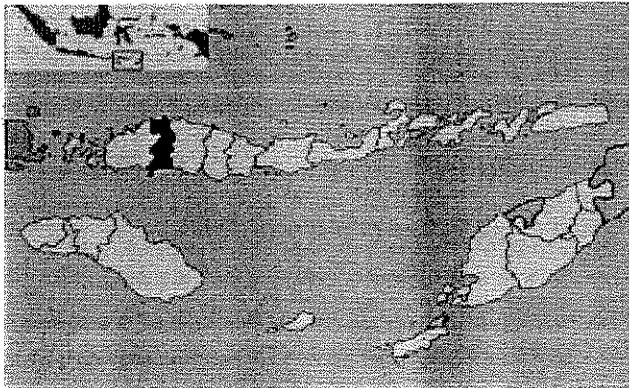
⁴¹ Sugishima Takashi, “Where Have the “Entrepreneurs” Gone? A Historical Comment on Adat in Central Flores” dalam *Asian and African Area Studies*, 6 (1): 120-150. 2006.

⁴² Samuel Clark (eds.). *Bukan Sekedar Persoalan Kepemilikan: Sepuluh Studi Kasus Konflik Tanah dan Sumber Daya Alam dari Jawa Timur dan Flores*. Social Development Paper No. 4. The World Bank. 2004.

beragam sudut pandang masing-masing penulisnya tentang sistem adat *golo* atau *beo* di Nusa Tenggara Timur yang terus berlaku hingga sekarang dan sekaligus menjadi dasar bagi analisis, sejauh mana sistem adat itu memberikan kemungkinan tentang bentuk baru pemerintahan adat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sekarang ini.

5.2. Profil Wilayah dan Problem Kontemporer

Dengan batasan sumber informasi dari hasil penelitian terdahulu dalam kepustakaan yang tersedia, akan dibatasi pada wilayah di Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur. Luas administratif Manggarai mencakup wilayah seluas 7.136,4 dengan total penduduk sebanyak 292.451 jiwa yang mencapai kepadatan penduduk sebanyak 40,98 jiwa/kilometer persegi. Dalam batasan administratif sekarang, secara geografis Kabupaten Manggarai mencakup beberapa wilayah seperti pegunungan, sungai, danau, lahan perkebunan dan pertanian dengan batas-batas di utara berbatasan dengan Laut Flores, sebelah Timur dengan Kabupaten Ngada, sebelah barat dengan Kabupaten Manggarai Barat dan Selatan dengan Laut Sawu.



Gambar 3. Peta Kabaupaten Manggarai, NTT

Setelah kemerdekaan Republik Indonesia, kabupaten Manggarai menjadi sebuah wilayah setingkat II (kabupaten) pada 14 Agustus 1958. Dengan demikian, posisi raja sebagai pimpinan tertinggi masyarakat di Kabupaten Manggarai berubah menjadi pemimpin daerah tingkat II, seperti juga wilayah-wilayah lainnya di Indonesia. Namun, perubahan-perubahan besar yang terjadi di kabupaten tersebut baru terjadi sejak pemerintahan Orde Baru menerapkan sistem pemerintahan desa/kelurahan di seluruh Indonesia, dan termasuk wilayah Manggarai tanpa kecuali. Sampai sekarang, sistem desa/kelurahan masih merupakan sistem pemerintahan yang diberlakukan dan terus berjalan sampai periode reformasi dan pemekaran wilayah Manggarai menjadi dua dengan pembentukan Manggarai Barat pada 2003. Setelah pemekaran, di wilayah Manggarai terdapat 28 kelurahan (di wilayah perkotaan yang padat penduduknya) dan 226 desa (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Jumlah Penduduk, Kecamatan dan Desa/Kelurahan Kabupaten Manggarai (Pasca Pemekaran Wilayah 2003)

No	Kecamatan	Ibukota	Desa/ Kelurahan	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk
1	Setar Mete	Ieng	36	572,00	52.009	91
2	Borong	Borong	21	490,26	43.348	101
3	Kota Komba	Wae Longga	17	491,90	38.491	75
4	Elar	Lengkor Elar	21	567,80	24.889	44
5	Rampar	Pota Benteng	11	400,10	22.508	56
6	Lamba Leda	Jawa	16	360,40	26.158	73
7	Poco Ranaka	Moro	28	209,20	48.09	230
8	Ruteng	Cancar	28	178,60	60.045	764
9	Wae Ri	Watu Alo	17	76,60	22.504	294
10	Cibal	Pagal	26	188,30	33.715	179
11	Reok	Reok	20	506,40	25.026	44

Sumber: Kabupaten Manggarai; Strategi & Potensi Pembangunan dalam Perspektif Masa Depan. Indomedia, Jakarta. 2005

Informasi mengenai struktur pemerintahan dan penduduk di wilayah kabupaten Manggarai yang menjadi pembahasan penelitian ini, bagaimanapun lebih menampilkan gambaran struktur formal pemerintahan pada tingkat bawah setingkat kelurahan dan desa. Fenomena yang tidak tampil dalam informasi tersebut adalah fakta tentang sebuah unit kehidupan sosial, dan juga pemerintahan (dalam bentuknya yang sederhana) yang telah menjadi kerangka acuan pola organisasi sosial, budaya, politik dan ekonomi masyarakat di wilayah kabupaten Manggarai dengan riwayat historis yang bahkan jauh lebih panjang dibanding sejarah negara Republik Indonesia, yaitu *golo* atau *beo*.

Tidak dapat disangkal, sejak diberlakukannya sistem pemerintahan desa/kelurahan sebagai organisasi pemerintahan di tingkat paling bawah secara seragam dalam era pemerintahan Orde Baru, eksistensi *golo* atau *beo* sebagai unit sosial, politik, budaya dan ekonomi yang mengatur kehidupan masyarakat seperti hilang dalam formalitas pemerintahan desa bentuk Orde Baru. Tetapi, apabila kita menajamkan lensa untuk menelaah dinamika sosial politik masyarakat tersebut sejak diberlakukannya undang-undang tentang pemerintahan desa sampai sekarang ini, eksistensi sistem adat *golo* atau *beo* terus hadir ke permukaan dalam beragam bentuk dan artikulasi yang berbeda. Sebuah kajian tentang dinamika konflik pertanian yang dilakukan tim peneliti dari Bank Dunia (Clark, 2004) di wilayah Manggarai selama dua dekade terakhir pemerintahan menegaskan tentang arti penting *golo* atau *beo* di dalam dinamika konflik yang terjadi.

Pemetaan tentang beragam kasus konflik yang terjadi di wilayah itu dalam penelitian ini menegaskan bahwa dalam setiap

sengketa, berkait dengan klaim atas tanah untuk keperluan bangunan sosial dan kegiatan produktif, peristiwa-peristiwa tentang konflik sosial di dalam masyarakat itu telah membawa ke permukaan tentang bagaimana tatanan adat lama mereka berpengaruh besar dalam setiap peristiwa, dan termasuk bagaimana bentuk klaim atas sumber daya yang menjadi sumber konflik yang muncul. Salah satu ilustrasi yang tertuang dalam penelitian itu berasal dari sebuah peristiwa yang terjadi pada 1991 ketika masyarakat *Golo Meni*, yang dipimpin kepala desa setempat, berencana mengadakan relokasi wilayah pasar di desa tersebut.

Atas inisiatif kepala desa, agenda relokasi dilakukan dengan mengundang sejumlah anggota AMPI dari Kupang yang akan melakukan Kerja Bakti Sosial, sekaligus membantu proses pembangunan lokasi pasar baru dengan membuat petak-petak dan teras untuk tenda-tenda pasar. Tetapi agenda ini tidak berjalan seperti rencana. Ketika mereka sedang bekerja, datanglah serombongan orang Manus yang “membawa parang, pacul dan sekop yang meneror anggota AMPI dan mengancam akan membunuh mereka kalau masih melanjutkan pekerjaannya.” Mantan kepala desa *Golo Meni*, Robert Anggal, yang memimpin kegiatan itu menuturkan bahwa “Orang-orang Manus yang datang itu dipimpin oleh Vitalis Jonga dan Tokoh-Tokoh Adat dan Masyarakat Manus seperti Paul Ndarung dan Arkadius Patas.” Dalam ingatan mantan kepala desa itu, orang-orang disebutkan, “mencaci-maki Kepala Desa *Golo Meni* yang telah membuat pagar, menanam pisang dan membangun rumah sewa pakai, dan kios-kios, termasuk kios KUD....”⁴³

⁴³ Peter Manggut. “Bukan Sekedar Tanah Ulayat. Desa *Golo Meni*, Kecamatan Kota Komba, Kabupaten Manggarai,” dalam Samuel Clark. (2004). hal. 65-74.

Kisah konflik yang terjadi memberikan gambaran menarik tentang perkembangan kontemporer adat *golo* dan kaitannya dengan tatanan pemerintahan desa di wilayah itu dalam era pemerintahan Orde Baru. Dalam ulasannya tentang konflik ini, Manggut memberikan gambaran tentang kisah konflik berlarut-larut berkait dengan persoalan tanah dan klaim adat yang tidak mampu diselesaikan aparat pemerintahan desa setempat sampai adanya intervensi dari bupati saat itu untuk menggunakan sistem adat *kepok* sebagai upaya meredakan gejolak, termasuk juga mediasi oleh pihak gereja yang membawa masing-masing kelompok adat dalam sebuah perundingan.

Dalam kaitan ini, kita mendapatkan gambaran tentang ketidakberdayaan sistem pemerintahan desa yang menjadi model kebijakan pemerintahan Orde Baru sebagai bentuk otoritas negara pada tingkat paling bawah di dalam masyarakat Indonesia sejak berlakunya undang-undang pemerintahan desa.⁴⁴ Sebaliknya, dalam uraiannya tentang konsepsi adat *golo* dan dinamika konflik yang terjadi di desa tersebut, uraian Manggut memberikan gambaran tentang terus bertahannya otoritas tradisional masyarakat tersebut sesuai dengan konsepsi adat mereka berkait dengan legitimasi para pemimpin, pranata-pranata adat yang berlaku bagi masyarakat, sekaligus klaim atas lahan adat yang menjadi sumber utama mata pencaharian kelompok masyarakat tersebut.⁴⁵ Di sini kita mendapatkan

⁴⁴ Lihat bab 1 dan 2 tentang konsepsi desa versi pemerintahan Orde Baru yang diterapkan di berbagai tempat di Indonesia selama beberapa dekade.

⁴⁵ Manggut menguraikan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam konflik ini sesungguhnya berasal dari satu *wa'u* atau sistem kekerabatan yang sama tetapi dalam waktu yang panjang telah hidup terpisah di tempat berbeda. Mekanisme adat yang digunakan dalam mengatasi konflik itu dalam kaitan ini bagaimanapun menunjukkan kekuatan norma-norma tradisional di dalam masyarakat yang

bagaimana norma-norma lokal dalam sistem adat setempat berperan besar dalam menimbulkan konflik dan sekaligus menjadi alat mediasi konflik itu sendiri.

Namun tidak dapat disangkal, norma-norma yang hidup masih dalam masyarakat tersebut tidak lagi memiliki dukungan sistem tradisional mereka berkait dengan sumber daya dan wilayahnya. Maribeth Erb menyatakan bahwa sejak diterapkannya sistem desa di bawah pemerintahan Orde Baru, basis teritorial adat masyarakat *golo* telah kehilangan bentuk teritorialnya setelah beralihnya *beo*, atau kampung asal dari masing-masing kelompok adat tersebut, menjadi wilayah teritorial baru di bawah sistem desa dengan batas-batas wilayah yang berbeda dengan sistem adat yang berlaku dalam masyarakat.⁴⁶ Dalam kaitan ini pula tercipta kegamangan tentang sejauh mana bentuk revitalisasi adat *golo* seperti yang terjadi dalam periode setelah reformasi di Indonesia. Dalam salah satu uraiannya, Erb telah menunjukkan bahwa keberhasilan revitalisasi adat itu sejauh ini berhenti pada upaya penghidupan kembali nilai-nilai lama dalam bentuk tradisi dan ritus, tanpa proses pelembagaan lebih lanjut adat itu di dalam tatanan pemerintahan yang berkembang sejak periode reformasi.⁴⁷

mengabaikan otoritas pemerintahan desa yang mendapat dukungan negara. Manggut, *Op.cit.* 65-74.

⁴⁶ Maribeth Erb (2007), hal. 170-174.

⁴⁷ Dalam uraiannya Erb mengutip pernyataan Lawang tentang 'tujuan' menghidupkan kembali tradisi adat di Manggarai, Flores, yang berjalan tanpa relevansi sosial, ekonomi dan politik masyarakat bersangkutan. Ringkasnya, revitalisasi itu lebih pada sebuah 'museumisasi' adat sesuai kerangka konsepsional pemerintahan Orde Baru tentang adat tanpa terkait dengan dukungan sumber daya yang menjadi bagian dari eksistensi adat itu sendiri. Maribeth Erb, *Op.cit.* 2005.

Apabila ilustrasi yang diberikan tim peneliti di Bank Dunia menyajikan kepada kita gambaran dinamis konflik di lingkungan masyarakat adat tersebut, di sisi lain kita mendapatkan gambaran tentang efektivitas sistem adat itu dalam melahirkan inisiatif-inisiatif pembangunan swadaya yang dilakukan masyarakat adat itu di luar agenda pembangunan pemerintah. Sugianto dalam uraian disertasinya memberikan gambaran tentang bagaimana inisiatif membangun sebuah jalan dilakukan oleh satu komunitas adat, *Golo Mondo*, yang melakukan pembangunan jalan mereka sendiri tanpa bantuan dan konsultasi dengan aparat pemerintah desa setempat. Tuntutan kebutuhan masyarakat *Golo Mondo* untuk sebuah jalan beraspal sebelumnya telah disuarakan masyarakat itu sejak tahun 1999, seiring dengan bergulirnya reformasi di Indonesia, dengan mengajukan sebuah petisi kepada pemerintah DPRD Manggarai di Ruteng. Petisi ini disusun masyarakat tanpa melibatkan peran aparat desa dan kepala desa yang dianggap 'tidak peduli' dan 'seringkali bertentangan' dengan komunitas tersebut. Setelah selama satu dekade tidak ada tindak lanjut dari petisi yang disuarakan, akhirnya masyarakat sendiri melalui mekanisme adat setempat melakukan mobilisasi anggota masyarakat untuk membuat sendiri jalan beraspal sepanjang empat kilometer menghubungkan desa itu dengan kota kecamatan. Berkait dengan fenomena tersebut, Sugianto menyatakan:

Sebetulnya, pembuatan jalan oleh masyarakat di Manggarai bukanlah sesuatu yang baru. Banyak kampung-kampung lain di luar Mondo yang juga memiliki jalan-jalan hasil buatan masyarakat. Bedanya, pembangunan di kampung-kampung lain umumnya terjadi bukan karena inisiatif dari masyarakat setempat

melainkan dari Gereja atau pemerintah. Sedangkan di Modo, inisiatif pembangunan murni dari masyarakat dan bahkan menjadi suatu bentuk resistensi mereka terhadap rezim desa dan pemerintah daerah.⁴⁸

Dalam kasus yang ditunjukkan Sugianto, kita mendapatkan gambaran tentang kekuatan modal sosial dalam masyarakat yang bergerak di luar kerangka kebijakan pemerintah desa setempat dalam menjalankan agenda pembangunan infrastruktur wilayah. Dan dalam kaitan ini pula kita mendapatkan gambaran yang jelas tentang efektivitas konsepsi adat dalam memobilisasi sumber daya setempat, melalui sumbangan anggota komunitas, untuk memperbaiki sendiri kehidupan komunitas mereka tanpa campur tangan pemerintah desa yang sifatnya formal dan berjarak dengan dinamika kehidupan masyarakat.

5.3. Adat *Golo* atau *Beo* di Manggarai

Uraian di atas telah menunjukkan bagaimana bekerjanya basis sosial tradisional yang memobilisasi masyarakat, baik dalam bentuk konflik maupun dalam agenda pembangunan, sesuai dengan konsepsi adat *golo* atau *beo* yang menjadi perhatian dalam uraian bab ini. Pertanyaannya adalah sejak kapan dan dengan cara apa *golo* atau *beo* menjadi sebuah sistem tradisional yang mengatur organisasi sosial masyarakat di wilayah Manggarai, NTT? Landasan struktural seperti apakah yang menjadikan *golo* atau *beo* menjadi sebuah sistem tradisional yang mengatur kehidupan masyarakat tersebut sejak lama?

⁴⁸ Sugianto, *Op.cit.* hal. 196.

Keterbatasan sumber-sumber tertulis membuat kita kesulitan untuk mendapatkan gambaran yang akurat mengenai periode waktu kemunculan sistem adat *golo* atau *beo* yang sampai sekarang tetap menunjukkan dinamika kehidupannya di dalam masyarakat setempat. Kesimpulan-kesimpulan tentang riwayat historisnya yang panjang sejauh ini hanya bisa direkonstruksi kembali melalui bukti-bukti fisik berkait dengan lanskap sosial komunitas tersebut seperti melalui bangunan rumah gendang atau *mbaru tembong* tempat masyarakat menjalan ritus-ritus tradisional mereka dan altar persembahan atau *compang* tempat pemakaman nenek moyang yang menjadi kelompok pertama yang mendirikan komunitas tersebut. Di luar bukti-bukti fisik tersebut, kita hanya bisa mendapatkan gambaran struktur masyarakat yang telah berkembang sejak lama itu melalui ungkapan-ungkapan dalam bahasa setempat yang mewakili norma-norma khusus berkait dengan aturan interaksi sosial di antara anggota komunitas, termasuk juga aturan berkait dengan organisasi sosial ekonomi yang mengatur pembagian sumber daya lahan milik komunitas, atau disebut *lingko*, sesuai dengan tata cara adat yang berlaku.

Kajian mendalam tentang komunitas adat *golo* atau *beo* secara ilmiah telah dilakukan Robert Lawang dalam karya disertasinya tentang stratifikasi sosial di Cancar, salah satu wilayah yang ada di Kabupaten Manggarai sekarang. Lawang dalam kajian sosiologi-historisnya memberikan keterangan yang samar-samar berkait dengan laporan-laporan para pejabat VOC abad ke-17 dan 18, eksistensi *golo* atau *beo* telah ada sebelum kemudian institusi-institusi baru dari luar terbentuk di wilayah Manggarai.⁴⁹ Penelusuran Lawang tentang konsepsi komunitas

⁴⁹ Lawang, *Op.cit.*, 116-119.

adat asli di Nusa Tenggara Timur membawanya pada keberadaan *beo* atau *golo* yang mewakili sejarah lama masyarakat tersebut sebelum persentuhan dan intervensi dunia luar.

Di luar asal-usul itu, Lawang juga memberikan ulasan mendalam unit sosial dan politik terkecil dalam masyarakat Manggarai sekarang ini dalam apa yang disebut sebagai *beo* atau *golo* sebagai "wujud asli" dari perkembangan sejarah masyarakat tersebut. "Semua *beo* dapat disebut *golo*, tetapi tidak semua *golo* dapat disebut *beo*," menurut Lawang dalam uraiannya tentang konsep dasar tatanan tradisional masyarakat Manggarai, Flores, Nusa Tenggara Timur sebagai cara memahami struktur tradisional masyarakat tersebut. Lebih lanjut Lawang menyatakan bahwa, "*beo* sebagai kampung asal merupakan karakteristik yang sangat menentukan untuk membedakannya dengan *golo*."⁵⁰ Tekanan pada 'kampung asal' merupakan dasar utama yang perlu diperhatikan untuk melihat perbedaan dua konsep yang seringkali dipertukarkan dalam pembahasan tentang konsepsi tradisional masyarakat adat di Manggarai.

Kajian Lawang yang memberikan definisi yang tegas antara *golo* dan *beo* sebagai suatu komunitas adat yang berkembang di dalam masyarakat Manggarai, memberikan pula beberapa informasi yang menjadi karakteristik dasar *golo* atau *beo* sebagai suatu komunitas politik di tingkat lokal, yaitu⁵¹:

1. *Mbaru tembong* (rumah gendang yang berfungsi tempat pelaksanaan ritus-ritus adat, pertemuan, dan penyimpanan benda-benda pusaka milik suatu *golo*. Di dalam *mbaru tembong* itu pimpinan masyarakat, sering

⁵⁰ Lawang, *Op.cit.* hal. 67.

⁵¹ *Ibid*, 49 - 67.

disebut *tua beo* atau *tua golo* sebagai badan otoritas tertinggi yang mengatur kehidupan sosial dalam suatu *beo* atau *golo* bermukim.

2. *Wae Teku* atau mata air yang menjadi sumber bagi orang-orang di dalam *beo* atau *golo* mengambil air minum. Semua anggota komunitas dalam satu *beo* atau *golo* berhak menggunakan mata air untuk keperluan hidup mereka sehari-hari seperti minum, mandi, dan mencuci pakaian.
3. *Compang* atau altar persembahan yang biasanya menjadi tempat kuburan pemakaman nenek moyang komunitas *beo* atau *golo*.
4. *Boa* atau pemakaman yang mencerminkan struktur kekerabatan (atau *wa'u*) yang membentuk sebuah *beo* atau *golo*.
5. *Beo* atau kampung asal yang menjadi ciri utama membedakannya dengan sebuah *golo*.

Dalam kaitan ini, keberadaan lima karakteristik dasar yang menjadi ciri *beo* atau *golo* (minus kampung asal) memberikan kita gambaran sebuah komunitas yang telah memiliki sebuah sistem kehidupan dalam mengatur kehidupan mereka sendiri, baik tatanan sosial politik dan norma-norma masyarakat maupun sumber daya yang menjadi milik komunitas tersebut. Karakteristik ini sekaligus mengingatkan kita pada bentuk organisasi sosial masyarakat adat lainnya yang menjadi perhatian dalam laporan penelitian ini seperti *pakraman* di Bali dan *Marga* di Sumatera Selatan.

Apabila karakteristik-karakteristik dasar yang disampaikan Lawang tentang *golo* itu memberikan kita tentang bukti-bukti "wujud asli" komunitas adat itu yang telah memiliki

sejarah panjang sejak masyarakat itu bermukim, pertanyaannya kemudian adalah bagaimanakah karakteristik dasar itu membentuk sebuah struktur yang mengatur kehidupan dan tatanan organisasi sosial masyarakat?

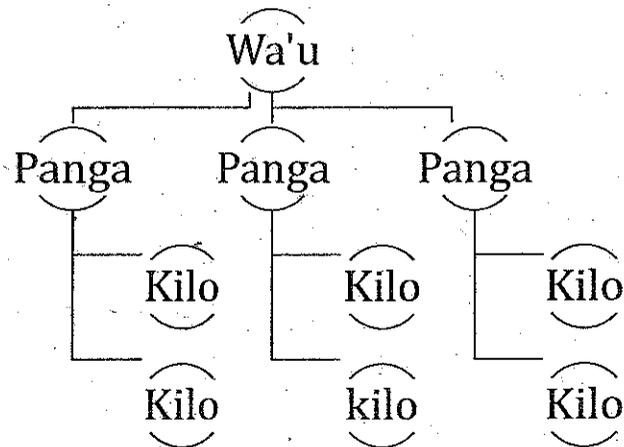
Lawang menunjukkan bahwa landasan utama dari ciri masing-masing masyarakat adat *golo* itu telah berlandaskan pada unsur kekerabatan atau *wa'u*. Ia merupakan bentuk *klan* paternal, unit-unit sosial seperti *beo* dan *golo* terbentuk. Setiap *wa'u* mewakili keberadaan *beo* atau *golo* yang berbeda di suatu wilayah. *Golo* atau *beo* dalam suatu *wa'u* dalam kaitan ini membentuk apa yang disebut sebagai asosiasi lokal atau *self-governing community* sebagai bentuk "modal sosial yang digunakan warga untuk menolong diri sendiri, bekerja sama dan membangun kepercayaan dengan legitimasi dan 'sedikit' kontrol atas tanah ulayat" yang mendekati dualisme yang terjadi di Bali tetapi dengan perbedaan tanpa struktur pemerintahan yang terorganisir.⁵²

Dalam kaitan ini maka kita bisa melihat lebih lanjut tentang struktur kekuasaan di dalam suatu *beo* atau *golo* yang berlandaskan pengaturan kekerabatan menjadi unsur utama yang melatari lahirnya suatu otoritas di dalam sebuah *golo*. *Tu'a golo* atau *tu'a teno* adalah orang-orang yang diakui otoritasnya dalam sebuah *beo* atau *golo* yang melekat pada posisi senioritas usia pemimpin tertua (berdasarkan jalur kekerabatan dari pihak pria) dari anak sulung generasi pertama yang membentuk pemukiman sebuah *beo* atau *golo*. Ringkasnya, sebelum adanya penetrasi kekuatan luar terhadap kehidupan masyarakat tersebut, sistem kekuasaan tradisional yang telah berkembang di

⁵² Eko, *Op.cit.*, hal. 546-547.

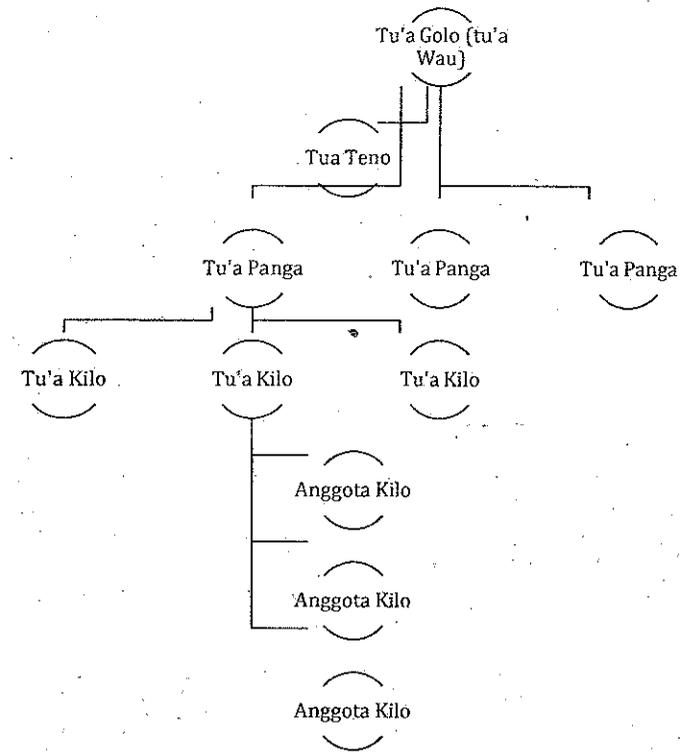
wilayah itu terbentuk bukan karena sebuah perjuangan atau prestise individu, melainkan pada status kekerabatannya. Setiap orang mengakui posisi pemimpin mereka karena setiap orang mengetahui posisi seseorang dalam pola kekerabatan itu yang menjadikan otoritas tradisional itu menjadi efektif (Lawang: 70).

Dari struktur sederhana klan itu, kemudian lahir sebuah tatanan otoritas sosial berdasarkan garis keturunan leluhur yang disebut *Asekae* dengan pimpinan seorang *Tu'a Wau* atau *Tu'a Golo*. Apabila klan kemudian berkembang menjadi besar, maka ia terpecah-pecah menjadi *panga* yang dipimpin *tu'a panga*. Di dalam *panga* ini kemudian ada satu keluarga inti (keluarga batih) atau disebut *kilo* yang dipimpin *tu'a kilo*. Bagan berikut menggambarkan bagaimana kekerabatan itu terbentuk:



Gambar 4. Garis Keturunan/Asekae

Apabila kemudian kita mencoba menggambarannya dalam sebuah sketsa organisasi yang mengatur tatanan politik, ekonomi dan budaya *beo* atau *golo*, maka kita akan mendapatkan model skema hirarki itu sebagai berikut:



Gambar 5. Skema Hirarki *golo/beo*

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana sistem adat itu bisa berkembang dan menjadi sistem yang mengatur kehidupan masyarakat di dalam komunitas *golo* tersebut? Uraian Lawang membawa kita untuk memahami struktur otoritas tradisional yang terbentuk sejak lama tersebut (dan masih berlaku sampai sekarang melalui otoritas tradisional terhadap *tu'a golo*) dengan mengaitkannya pada persoalan bagaimana pola mata pencaharian masyarakat sebagai dasar eksistensi mereka diatur dalam sistem adat yang berkembang.

Secara umum, berladang adalah bentuk mata pencaharian utama bagi penduduk yang bermukim di suatu *beo* atau *golo*. Masyarakat memiliki klaim atau sumber daya tanah di sekitar wilayah mereka tinggal yang biasa disebut *lingko* atau tanah kebun. Pada awalnya, tidak semua *lingko* menjadi suatu kebun. Yang menjadikan sebuah *lingko* menjadi kebun adalah *Teno*, atau roh penunggu kebun.

Berdasarkan tatanan adat mereka, terdapat tata cara bagaimana sebuah *lingko* menjadi kebun. Keputusan apakah masyarakat akan membuat sebuah kebun baru di dalam *lingko* yang mereka buat, dilakukan dalam musyawarah bersama di dalam suatu *beo* atau *golo*. Setelah tercapai sebuah kemufakatan di antara anggota suatu *golo*, maka biasanya pada pagi hari orang-orang berkumpul dan sambil memukul gong, mereka berangkat menuju *lingko* yang hendak dijadikan kebun. Sampai pada tempat tujuan, seorang *tua teno* kemudian menancapkan sebatang kayu (*lance*) yang telah diruncingkan ujungnya di sekeliling *teno* yang membentuk lingkaran. Kemudian *tua teno* akan menarik garis sebesar jari-jari dari pusat dan terus membentang sampai lingkaran luar *lingko* yang telah menjadi kebun. Dari luasan itu kemudian masing-masing keluarga di dalam sebuah *beo* atau *golo* mendapatkan bagian tanah kebun garapan mereka.

Atas dasar keputusan dan musyawarah bersama warga di dalam suatu *beo* atau *golo*, warga membuka hutan untuk ditanami tanaman kebun untuk memenuhi kehidupan mereka. Kemudian, lahan tersebut dibagikan berdasarkan konsepsi lingkaran yang ditentukan oleh *tua teno*, atau orang yang memiliki otoritas menjadikan sebuah *lingko* menjadi sebuah kebun. Keseluruhan proses pembagian tanah di dalam *lingko*

yang dilakukan *tu'a teno* dalam bahasa setempat disebut sebagai *lodok lingko*. Bagaimanapun, Lawang menuturkan bahwa distribusi tanah itu kepada masing-masing anggota sebuah *beo* atau *golo* tidaklah merata.

Apabila lahan *lingko* yang dijadikan tanah kebun cukup besar, maka *tu'a teno* dapat memperoleh besaran tanah *telo moso* (tiga jari). Sedangkan *tu'a panga* yang lainnya mendapatkan pembagian tanah seluas satu jari tangan saja (Lawang: 80). Dalam suatu periode waktu, penguasaan terhadap tanah kebun dalam sebuah *lodok lingko* ini bisa menghilang dari anggota *beo* atau *golo*. Biasanya proses ini terjadi secara kolektif karena tingkat kesuburan suatu *lingko* telah berkurang dan masyarakat membangun kembali tanah kebun baru dan mengulang kembali proses pembagian lahan di dalam suatu *beo* atau *golo*. Di luar sistem *lodok*, ada pula bentuk lain masyarakat di dalam suatu *beo* atau *golo* mendapatkan mata pencahariannya. Mereka biasanya akan membuat bidang pertanian sendiri yang dekat dengan tempat tinggal mereka dengan sebutan *tobok*. Di dalam *tobok* ini masyarakat biasanya menanam tanaman sayur-mayur untuk kebutuhan hidup mereka di luar kebun jagung, ketela, kacang panjang, ubi talas dan sebagainya di dalam lahan kebun *lodok*.

Dalam kaitan ini, kita mendapatkan gambaran menarik tentang sistem pengorganisasian kesejahteraan sosial bagi setiap anggota masyarakat di dalam suatu *beo* atau *golo*. Dengan tersedianya tanah *tobok*, setiap anggota memiliki hak atas tanah perkarangan yang diusahakannya secara pribadi untuk kebutuhan sehari-hari. Selain itu, masyarakat pun memiliki akses terhadap sumber daya atas dasar kepemilikan bersifat kolektif terhadap suatu *lingko* dalam satu komunitas *beo* atau

golo. Di luar distribusinya yang tidak serta merta bersifat merata, bagaimanapun *lingko* telah menjadi sumber daya bersama yang digunakan setiap anggota komunitas suatu *beo* atau *golo* untuk menopang kehidupan mereka. *Lingko* adalah kata lain konsepsi hak ulayat atas sumber daya tanah bagi masyarakat setempat yang terbentuk sejak kehadiran sebuah *beo* atau *golo* di wilayah tertentu.

5.4. Perubahan Pra-Kolonial dan Kolonial

Seperti diuraikan dalam bagian sebelumnya, *beo* atau *golo* adalah sebuah sistem kemasyarakatan yang menjadi "ciri asli" dari perkembangan sejarah masyarakat Manggarai sebelum datangnya pengaruh dari luar. Ia merupakan cerminan dari kehidupan suatu masyarakat yang berada dalam satu ikatan kekerabatan (atau klan) yang berkembang dalam satu periode waktunya. Perubahan-perubahan dalam sistem kekuasaan berdasarkan otoritas tradisional kekerabatan ini mulai terjadi ketika kerajaan Bima mulai mengembangkan pengaruhnya di Manggarai pada abad ke-18. Catatan kolonial tentang pengaruh kekuasaan Bima atas Manggarai ditunjukkan dalam laporan seorang pejabat VOC yang menuturkan tentang kewajiban Manggarai untuk 'mengirim 2000 budak setiap tahunnya.' Dalam istilah setempat, kewajiban itu disebut sebagai *taki mendi* (pajak berupa hamba) yang harus diserahkan kepada penguasa Bima.

Untuk mengelola sistem perpajakan dan kekuasaan pemerintahannya di Manggarai, kerajaan Bima menempatkan perwakilan raja atau Naib. Pola ini telah tercatat dalam laporan H.B. Stapel dan W. van Bekkum pada 1732, yang menjelaskan keberadaan sistem kekuasaan yang dijalankan di Manggarai

untuk mewakili pemerintahan Bima. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan ini, *Naib* menunjuk seorang *dalū* (yang merupakan tua *golo* di satu wilayah) dan pembantunya *gelarang* untuk melakukan pemungutan sistem perpajakan tersebut.

Dalam perkembangan waktu, *dalū* pada akhirnya menjadi sebuah bentuk otoritas yang bergerak di atas kekuasaan *tu'a golo*. Perannya menjalankan sistem perpajakan tradisional yang diterapkan kerajaan Bima menjadikan kekuasaan itu semakin berkembang mengatasi *beo* dan *golo*. Dan seiring perkembangan waktu pula penunjukkan *dalū* dan otoritasnya menjadi berbeda dengan *tu'a golo* tradisional. Apabila sosok pimpinan *tu'a golo* sudah jelas terjadi karena unsur kekerabatan yang ada dalam satu komunitas *golo*, seorang *dalū* dalam perkembangannya tidak lagi ditentukan pada asas kekerabatan itu. Unsur-unsur seperti sifat kebijaksanaan, kekuatan magis dan pengaruh seseorang menjadi faktor yang lebih penting bagi pengangkatan seorang *dalū* yang sejak awal memang diangkat untuk melayani kepentingan *naib* yang menjadi perwakilan kerajaan Bima di Manggarai.

Pengaruh perkembangan kekuasaan kolonial di Manggarai dimulai sejak dimulainya ekspedisi militer Belanda pada 1909 dan dikalahkannya perlawanan terakhir masyarakat setempat. Lawang mencatat ada empat perkembangan menarik setelah Belanda mengukuhkan kekuasaannya di Manggarai. *Pertama* adalah integrasi wilayah Manggarai dalam satu sistem kekuasaan yang lebih besar di Hindia Belanda. *Kedua* adalah terputusnya pengaruh kekuasaan kerajaan Bima; *Ketiga*, reposisi elit-elit baru di Manggarai dan terakhir, *Keempat*, adalah masuknya misi gereja katolik yang kemudian menjadi kekuatan sosial budaya penting dalam sejarah Manggarai setelahnya (Lawang: 177).

Penguasa kolonial Belanda menginginkan sebuah sistem kekuasaan dalam menjalankan roda administrasi pemerintahannya. Pada awalnya, mereka mempertahankan wakil kerajaan Bima di Manggarai, Nazaroedin, menjadi raja Manggarai yang tidak lagi mengakui Bima, tetapi menyatakan kesetiiaannya kepada pemerintah kolonial sebagai penguasa *de jure*. Pengakuan kekuasaan Belanda secara *de facto* oleh kerajaan Bima baru terjadi pada 1929, dan sampai tahun itu, Belanda tetap menempatkan wakil raja Bima, Abudulkadir yang kemudian digantikan adiknya, Nazaroedin sebagai raja Manggarai pada 1919.

Sampai terjadinya gejolak protes di Manggarai terhadap kekuasaan raja asing, wakil-wakil kerajaan Bima terus berkuasa sebagai raja untuk kemudian digantikan oleh seorang raja dari penduduk setempat, Alexander Baroek, yang menjadi raja Manggarai pada tahun 1931. Secara administratif, Belanda menjadikan Manggarai sebagai daerah administratif tersendiri sejak tahun 1929 setelah kerajaan Bima melepaskan klaim atas Manggarai. Pelepasan klaim ini sekaligus juga menjadi dasar penyatuan kembali unit administratif terpisah di Manggarai (yang sebelumnya dibagi antara Manggarai Utara-Tengah dan Manggarai Selatan-Tengah sejak tahun 1917).

Sampai dengan akhir periode kolonial Belanda, sistem otoritas yang telah berkembang sejak periode kekuasaan kerajaan Bima semakin dikukuhkan, termasuk dengan perkembangan sistem *daluh* dan *gelarung* yang semakin mengatasi otoritas *tu'a golo* dan pola kekerabatan *wa'u*. Dalam kaitan ini, tidak seperti di Jawa dan Sumatera, penetrasi kolonial Belanda di Manggarai dalam tata administratif pemerintah hanya terbatas sampai pada struktur formal di tingkat atas pada posisi tertinggi

raja Manggarai yang mengakui kedaulatan ratu Belanda, yang diwakili pemerintah kolonial di Batavia. Sementara struktur bawah dalam lapisan pemerintahan di bawah kekuasaan kolonial tetap berjalan seperti yang berkembang sejak kerajaan Bima menguasai Manggarai, dengan pelembagaan *daluh* dan *gelarung* yang mendapat ruang baru bergerak di atas struktur *golo* dan *beo*.

Dalam kaitan ini, terdapat gambaran yang cukup menarik bahwa meskipun terdapat serangkaian perubahan di dalam struktur atas masyarakat Manggarai dengan semakin terlembagakannya *daluh* dan *gelarung* yang bergerak di atas otoritas *tu'a golo*, tetapi ia tidak mengubah karakteristik dasar bekerjanya norma-norma tradisional di dalam komunitas *golo*, terutama dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya ekonomi masyarakat yang mengandalkan sistem perkebunan. Seperti yang ditunjukkan Lawang dalam kajiannya, *daluh* atau *gelarung* dalam periode di bawah kekuasaan Kerajaan Bima dan kemudian penguasa Kolonial Belanda abad ke-20, telah berkembang atas dasar ikatan mereka dengan struktur kekuasaan politik di atas mereka, yaitu Raja Bima dan kemudian beralih pada para pejabat kolonial sebagai sistem politik baru yang menggantikan kekuasaan Bima.

Karakteristik kekuasaan kolonial di luar Jawa yang sekedar mempertahankan 'batas kekuasaan kolonial' mereka di antara para penguasa tradisional pribumi dan kekuatan kolonial lain, telah menjadikan intervensi kolonial Belanda terbatas pada struktur lapisan atas masyarakat Manggarai. Ini merupakan sebuah pengalaman berbeda dengan pengalaman atas kekuasaan kolonial di Jawa dan Sumatera ketika penguasa kolonial memiliki kepentingan langsung dalam ekstraksi sumber daya

untuk keuntungan kolonial abad ke-19 dan ke-20. Satu karakteristik khusus yang menarik dalam uraian Lawang adalah kedatangan misi Katolik yang membawa misi peradaban di wilayah Manggarai dengan mendirikan gereja dan sekolah-sekolah katolik (sekali lagi ini menunjukkan perbedaan dengan perkembangan di Jawa di mana pemerintah langsung mengurus sistem pendidikan secara langsung kepada penduduk). Di dalam proses perkembangan inilah Lawang menunjukkan kelahiran kelompok sosial baru, yaitu para pegawai, yang mendapatkan sumber kehidupan mereka dari gaji dengan bekerja di dalam struktur birokrasi kolonial. Seperti dikatakan Lawang, perkembangan kelompok ini sempat menimbulkan keheranan bagi kalangan petani yang melihat "orang bisa hidup tanpa perlu bekerja di ladang". Gambaran menarik ini di sisi lain juga menunjukkan kepada kita sebuah batasan penetrasi sosial dan ekonomi yang dibawa kekuasaan Kolonial Belanda di wilayah Manggarai.

5.5. Kemerostan Fungsi Adat *Golo*

Bagaimanakah kemudian perkembangan dan eksistensi sistem adat *golo* atau beo dalam perkembangan baru tatanan administratif desa di bawah sistem pemerintahan Orde Baru sejak diberlakukannya undang-undang pemerintahan desa tahun 1974? Lontaran pertanyaan ini menjadi penting apabila kita memperhatikan perubahan-perubahan besar di dalam masyarakat Manggarai sejak pemerintah Orde Baru mulai menata sistem kekuasaan mereka dengan membentuk pemerintahan desa yang seragam di seluruh Indonesia.

Kajian Lawang di wilayah Cancar, Manggarai, menunjukkan bahwa tatanan baru struktur politik di tingkat paling bawah masyarakat melalui pembentukan organisasi desa seperti tempat-tempat lainnya di Indonesia memberikan dampak pada perkembangan "sebuah sistem yang tidak pada seluruhnya pada sistem *tu'a golo*."⁵³ Di sini Lawang memang tidak secara langsung menguraikan bagaimana dampak yang terjadi di dalam masyarakat kajiannya setelah pelembeagaan sistem politik dalam model desa diberlakukan di Manggarai. Pernyataannya bagaimanapun memberikan sebuah indikasi tentang merosotnya peran lembaga adat di dalam masyarakat yang dikajinya, termasuk pengaruhnya dalam pembentukan stratifikasi sosial yang baru, di mana para pegawai telah menjadi bagian dari struktur elit desa yang berlangsung sepanjang periode tersebut.

Indikasi tentang perubahan-perubahan besar di dalam masyarakat Manggarai di bawah kekuasaan Orde Baru kita dapatkan dari kajian yang dilakukan tim peneliti Bank Dunia ketika mereka melakukan pemetaan konflik berkait dengan klaim atas tanah di wilayah Manggarai. Penelitian itu telah menunjukkan bagaimana kasus-kasus yang terjadi dan mencuat menjadi konflik berkelanjutan sampai sekarang mulai menjadi masalah ketika Manggarai secara hukum menjadi sebuah unit pemerintahan di bawah struktur pemerintahan Republik Indonesia pada tahun 1958 sampai dengan introduksi sistem pemerintahan desa model Orde Baru pada dekade 1970an. Yan Ghewa melukiskan tentang konflik yang terus berlanjut sampai sekarang berkait dengan pengalihan fungsi *lingko* di wilayah Satar Pundaung, Lemba Lada, menjadi hutan lindung pada tahun

⁵³ Lawang. *Op.cit.*, hal. 323-324.

1978. Kajian Ghewa menunjukkan bagaimana konflik semakin mencuat ketika kepala desa kemudian menyerahkan tanah *lingko* milik masyarakat adat *golo* setempat kepada pemerintah. Sampai sekarang, masyarakat adat *golo* yang merasa *lingko* yang menjadi hutan lindung pemerintah sebagai milik komunitas adat, terus mereka perjuangkan status kepemilikannya, meski harus melewati serangkain benturan-benturan di antara kelompok adat yang berbeda.⁵⁴

Pemetaan terhadap konflik pertanahan yang menjadi perhatian tim peneliti Bank Dunia itu memberikan gambaran menarik tentang gejala komodifikasi tanah (termasuk tanah ulayat atau *lingko*) di dalam masyarakat Manggarai selama dua dekade terakhir. Dalam uraian yang disajikan, format konflik muncul beragam antara konflik vertikal yang mempertentangkan komunitas adat suatu *golo* dengan aparat pemerintahan desa yang membutuhkan tanah untuk kepentingan pembangunan model Orde Baru, dan juga konflik horisontal antara kelompok masyarakat adat *golo* yang memiliki genealogi berbeda, termasuk juga melibatkan pihak gereja di dalamnya. Gabungan antara kebutuhan tanah yang semakin besar di dalam masyarakat dengan menjadikannya sebagai komoditi yang bernilai tinggi dan proses pelembagaan struktur pemerintahan baru yang mengabaikan batas-batas adat lama di dalam tatanan teritorial desa baru pada akhirnya menjadi sumber utama berkembangnya konflik-konflik yang terjadi di dalam masyarakat sepanjang dua dekade terakhir.

⁵⁴ Yan Ghewa, "Seteru Antara Satar Teu dan Kadung. Desa Satar Pundaung, Kecamatan Lamba Leda, Manggarai," dalam Samuel Clark. (2004). hal. 85-102.

Di dalam arus yang sama, proses pengalihan *lingko* sebagai sumber daya bersama suatu unit sosial sebuah *golo* menjadi tanah-tanah negara, swasta dan gereja menimbulkan kegoyahan atas struktur adat *golo* yang telah berkembang lama di dalam masyarakat. Kajian Erb (2007) memberikan gambaran menarik bahwa upaya-upaya yang pernah dilakukan untuk "melestarikan" atau "memberdayakan" kembali nilai-nilai lama dalam adat *golo*, seperti yang dilakukan sejak dekade 1990an dengan mengembangkan atraksi *caci* sebagai salah satu wujud budaya tradisional masyarakat Manggarai di Flores, menjadi kehilangan makna. Pelestarian adat tersebut menjadi terhambat karena pada saat yang sama gagal membangun proses pelembagaan adat itu dengan hilangnya fungsi-fungsi penting adat (seperti diuraikan pada bagian terdahulu tulisan ini) berkaitan dengan pengelolaan sumber daya untuk kesejahteraan bersama. Dalam tinjauan Erb, adat tidak lebih dari sekedar museum yang menampilkan keunikan budaya masyarakat setempat tanpa memiliki landasan sosial ekonomi yang menjadi alasan keberadaan adat itu sendiri.

5.6. Reformasi dan Agenda Penguatan Golo

Seiring dengan terjadinya perubahan politik dalam arus makro nasional Indonesia pada tahun 1998, maka kita pun segera menyaksikan dinamika yang terjadi di tingkat lokal dari model-model kelembagaan "masyarakat adat" untuk melakukan revitalisasi diri setelah penghancurannya selama beberapa dekade. Pada 2008, melalui organisasi Asosiasi Advokat Konstitusi, masyarakat di Sumatera Selatan telah mendesakkan sebuah inisiatif kepada Mahkamah Konstitusi untuk menghapus Surat Keputusan Gubernur yang menghapus sistem *marga* di

wilayah tersebut dengan argumentasi dari Dewan Pembina Adat yang mengemukakan argumentasi bahwa "sistem pemerintahan *Marga* secara historis telah membuktikan terjaminnya kesejahteraan rakyat dibanding dengan sistem lain yang pernah atau yang sedang berlaku dewasa ini."⁵⁵ Tidak dapat disangkal, bahwa lahir pula argumentasi lain terhadap tuntutan itu yang menganggap bahwa agenda itu hanya akan menghidupkan kembali tatanan adat yang feodal dan kolot yang bertentangan dengan semangat demokratisasi dalam pembentukan negara Republik Indonesia. Argumen ini muncul seiring dengan agenda yang lebih awal terjadi pada tahun 2001 ketika masyarakat di Sumatera Barat memutuskan kembali ke *Nagari* dengan memanfaatkan momentum kelahiran UU No 22 Tahun 1999.

Tetapi sebuah penelitian memberikan gambaran lain yang menarik tentang gerakan kembali ke *Nagari* dan potensi enfeudalisasi yang dikhawatirkan akan terjadi. Abdul Rahman Lubis dalam kajiannya menggambarkan bahwa euforia kembali ke *nagari* yang di tingkat permukaan diwarnai romantisme atau formalisme dan konservatisme yang diwakili dalam tradisi lama, dalam praktek berjalan seperti yang dikhawatirkan banyak pihak. Mereka yang khawatir akan enfeudalisasi dan konservatisme dalam pengusungan adat *nagari* itu mengabaikan kenyataan bahwa tuntutan itu "tidak bersifat tunggal." Di samping aspirasi "kembali ke surau" yang diserukan generasi golongan tua dengan nada konservatif, ada pula kelompok muda dari kalangan generasi baru dengan pandangan yang lebih kosmopolitan yang terus-menerus menyuarakan

⁵⁵ Harry Truman. "Revitalisasi Sistem Marga Wujudkan Demokrasi Lokal." <http://patehkepur.blogspot.com/2008/05/sistem-pemerintahan-marga-di-sumatera.html>

gagasan demokrasi, partisipasi, transparansi dan lainnya dalam agenda kembali ke *nagari* itu. Dinamika kontestasi ini menjadi rujukan menarik yang menunjukkan semangat baru yang mengisi pemikiran tentang pemerintahan adat atau sifat otonomi desa yang bergulir dalam era reformasi, yang seringkali dicurigai dan diabaikan banyak pihak, terutama dari kalangan elit pemerintahan di tingkat pusat.⁵⁶

Dalam kaitan ini, arus balik yang terjadi seiring dengan gelombang reformasi politik di Indonesia memberikan banyak pelajaran dan pandangan tentang bagaimana sesungguhnya aspirasi demokratis dan pemberdayaan masyarakat pada tingkat bawah di Indonesia (melalui sistem pemerintahan desa/adat) menjadi wacana yang muncul dan berkembang kuat. Seperti dalam kasus yang ditunjukkan dalam eksperimen kembali ke *nagari*, ia bukan serta merta mencerminkan proses enfeudalisasi dalam kehidupan masyarakat dan kemunculan elit-elit lama di dalam arena politik lokal. Kasus itu menunjukkan sebuah perspektif baru dalam arena kontestasi tentang bagaimana aspirasi demokratis dan kesejahteraan rakyat menjadi titik tolak utama pembaharuan masyarakat Indonesia di tingkat bawah dalam era reformasi ini.

Berkait dengan fenomena "kebangkitan adat" yang terjadi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir, Davidson dan Henley (2007) mengatakan bahwa persoalan "kebangkitan" itu tidak harus dilihat dari sudut pandang menguatnya pandangan romantis bersifat nostalgia dari usulan-usulan penguatan adat atau tradisi lama di masing-masing kelompok masyarakat. Apa

⁵⁶ Abdul Rahman Lubis. *Pengaruh Kebijakan tentang Pemerintahan Desa terhadap Sistem Pemerintahan di Desa-Desa Adat*. (Tesis). Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2012.

yang ditekankan Davidson dan Henley dalam memandang fenomena kebangkitan adat itu adalah kenyataan bahwa istilah dan penggunaan kata "adat" pada masa kontemporer kebangkitannya telah "mengacu pada praktek dan lembaga-lembaga lama yang sudah ada dan diwarisi suatu kelompok masyarakat, dibanding dibentuk oleh negara dari luar, dan dianggap memiliki relevansi kuat dengan keprihatinan politik kontemporer masing-masing kelompok masyarakat tersebut" (Davidson & Henley, 2007).

Perkembangan yang sama terjadi pula di Manggarai, Nusa Tenggara Timur. Memanfaatkan momentum perubahan politik yang terjadi dalam arus makro politik Indonesia, beberapa inisiatif lahir di Nusa Tenggara Timur untuk memberdayakan kembali komunitas adat *golo* yang semakin pudar perannya di dalam tatanan politik Orde Baru. Kajian yang dilakukan Hagiyanto (2011) di *Golo Mondo*, Manggarai, menjadi gambaran menarik dalam proses ini. Di wilayah itu, beberapa kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat telah mendorong keberdayaan adat ini melalui serangkaian agenda pembangunan swadaya yang dilakukan oleh lembaga adat setempat. Mekanisme-mekanisme lama di dalam sistem otoritas tradisional *golo*, seperti sistem musyawarah di antara *tu'a golo* dan anggota suatu *golo* dicoba dihidupkan kembali untuk membahas persoalan-persoalan penting dalam masyarakat. Dalam beberapa hal, langkah ini dapat mencapai keberhasilan melalui agenda pembangunan swadaya masyarakat yang membangun jalan beraspal sepanjang empat kilometer menghubungkan desa tersebut dengan kota kecamatan dan sekaligus mengatasi problem keterisolasian masyarakat dengan dunia luar.

Bagaimanapun, sekaligus juga menjadi penutup bab ini, timbul pertanyaan tentang sejauh mana daya tahan agenda-agenda tersebut dalam perjalanan waktu. Proses mobilisasi dengan memanfaatkan simbol dan norma-norma adat setempat memang mampu mendorong tingkat partisipasi tinggi anggota warga masyarakat dalam menjalankan agenda pembangunan swadaya mereka. Tetapi di sisi lain, persoalan mendasar berkait dengan fungsi-fungsi utama dalam organisasi sosial-ekonomi masyarakat, seperti penetapan *lingko* dan distribusi sumber daya yang adil bagi seluruh anggota suatu komunitas *golo* seperti yang menjadi warisan tradisi lama mereka, masih tetap merupakan sebuah masalah yang belum selesai dilakukan. Mobilisasi simbol-simbol kultural *golo* dalam kaitan ini masih tampil dalam bentuk lain agenda pelestarian adat seperti yang dilakukan pemerintah Orde Baru pada dekade 1990an seperti yang dikemukakan Erb (2007) dalam tinjauan kritisnya terhadap agenda revitalisasi adat di wilayah Flores sampai sekarang ini. Seperti yang dikatakan Erb, agenda-agenda ini belum menyentuh pada persoalan bagaimana proses pelembagaan adat itu menjadi mungkin dalam kondisi sekarang di dalam kehidupan masyarakat Manggarai kontemporer.

Meskipun dapat dikatakan fungsi utama *golo* telah semakin pudar sepanjang praktek pemerintahan selama tiga dekade berselang, tetapi di sisi lain kita masih mendapatkan efektivitas simbol-simbol budaya dalam norma adat *golo* di Manggarai. Fenomena ini menunjukkan sebuah nilai positif sebuah tatanan dalam pengorganisasian masyarakat secara efektif. Namun, bagaimanapun persoalannya tidak berhenti sampai di situ saja. Beberapa hal patut diperhatikan berkait dengan agenda

penguatan adat *golo* seperti yang marak dalam beberapa tahun terakhir di Manggarai.

Tulisan ini sejak awal telah mengungkapkan totalitas struktur yang membentuk sistem adat *golo* atau *beo* yang menjadi pembahasan utama bab ini. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, norma-norma budaya yang mengatur pola interaksi sosial antara anggota masyarakat di dalam lingkup suatu *golo* memiliki kaitan langsung dengan bagaimana pola hidup dan cara masyarakat itu memenuhi kecukupan kehidupannya seperti dalam beragam ritus tentang pembukaan lahan kebun, fungsi *tu'a teno* dan keberadaan *lingko* dan sumber daya lainnya yang menjadi kekayaan bersama suatu *golo*. Adalah dengan memperhatikan totalitas itu maka agenda pemberdayaan tersebut dapat memiliki arti yang lebih mendalam bagi masyarakat, dan sekaligus mendorong lahirnya sebuah cara baru dalam pengorganisasian sosial dan politik di dalam lembaga formal yang sesuai dengan realitas kehidupan masyarakat yang hidup dalam lingkup tradisi dan norma tersebut.

BAB VI

DESA PAKRAMAN, MARGA DAN GOLO: SEBUAH REFLEKSI

6.1. Ada yang Meluruh, Ada yang Menguat: Potret Desa Indonesia

Dari dari uraian tiga bab terakhir (bab 3, 4 dan 5), tergambar secara jelas bahwa kesatuan masyarakat hukum adat yang bernama *desa pakraman* (di Bali), *marga* (di Sumatera Selatan), dan *golo* (di Manggarai, Flores, NTT), merupakan suatu realitas sosial yang masih nyata ada. Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, ketiga institusi adat tersebut, berdampingan dengan institusi desa (atau desa dinas dalam kasus di Bali), yang proses pembentukannya semula diinisiasi oleh pemerintah (negara) melalui undang-undang.

Dalam konteks desa dinas di Bali, misalnya, proses pembentukannya bahkan diinisiasi oleh Pemerintah Kolonial Belanda sejak awal abad 20, yang kelak kemudian keberadaannya diteruskan begitu saja oleh Pemerintah Nasional, sampai sekarang. Tentu dengan dinamika yang berbeda, seperti yang digambarkan dalam Bab 3. Sedangkan untuk kasus desa-desa di Sumatera Selatan maupun di Manggarai (Flores, NTT), keberadaan desa menjadi semakin nyata, terutama sejak diterapkannya UU No 5 Tahun 1979 oleh Pemerintah Orde Baru yang berkuasa ketika itu. Lebih dari itu, sejak dikembangkannya institusi desa berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan desa tersebut, peranan institusi adat (*marga* dan *golo*) di masyarakat desa setempat meluruh cepat. Desa (baru) seolah-

oleh menjadi satu-satunya institusi yang berperan dalam pengelolaan pemerintahan lokal, menggantikan sama sekali peran pengelolaan pemerintahan adat.

Dalam kasus di Sumatera Selatan, pemerintah daerah propinsi di sana bahkan menjatuhkan palu godam kepada pemerintahan adat dengan membubarkan secara resmi pemerintahan *marga* melalui Surat Keputusan Gubernur Sumatera Selatan No.142/KPTS/III/1983. Dengan SK Gubernur itu, praktis kelembagaan *marga* bubar, dan untuk selanjutnya digantikan oleh lembaga baru bernama desa. Terkait dengan hal itu, pola kepemimpinan masyarakat lokal menjadi berubah; yang kalau semula polanya mengikuti struktur *marga* dengan *pesirah* sebagai *primus inter pares*-nya, maka kemudian dengan adanya desa, pola kepemimpinannya mengikuti struktur desa yang seragam di seluruh Indonesia. Sejalan dengan perkembangan itu, *marga* sebagai suatu struktur sosial-ekonomi dan politik masyarakat di tingkat bawah, lalu praktis hanya tinggal menjadi sejarah.

Sementara di Manggarai, Flores, meskipun pemerintahan adat tidak dibubarkan, tetapi peran pemerintahan *golo* secara berangsur-angsur tergusur digantikan oleh pemerintahan desa (baru), yang pengaruh kekuasaannya secara berangsur-angsur tapi pasti merambah ke hampir semua urusan masyarakat lokal. Keberadaan desa (baru) di Manggarai, Flores ini juga merupakan konsekuensi dari dikenalkannya institusi baru ditingkat lokal oleh pemerintah pusat, yang bernama desa. Kemudian perkembangannya menjadi lebih sistematis menyusul diterapkannya UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Dalam praktiknya, undang-undang baru itu tidak memberi ruang bagi berkembangnya institusi *golo* karena kedudukan *golo* sebagai desa adat tidak diatur. Bahkan kalau dilihat dari definisinya tentang desa, maka yang tercakup dalam undang-undang itu hanya desa pemerintahan yang kedudukannya "langsung dibawah camat". Otomatis dengan begitu, *golo*, lalu tidak lagi menjadi institusi yang mendasari proses kehidupan sosial masyarakat lokal di Manggarai, Flores. *Golo*, pada akhirnya lebih banyak berfungsi sebagai simbol (adat) belaka. Sebagai simbol adat, ia lebih banyak menggambarkan fungsi identitas lokal, ketimbang, katakanlah, sebagai suatu institusi sosial yang melandasi dan mbingkai keseluruhan kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat setempat.

Keadaan yang berbeda justru dialami oleh desa *pakraman* di Bali. Dari masa ke masa, keberadaan desa *pakraman* dalam kehidupan sosial sehari-hari masyarakat di Bali tetap nyata, meskipun keberadaannya mengalami situasi pasang surut. Sebagaimana dijelaskan pada Bab III, di Bali sejak awal abad ke-20, desa sudah terbagi menjadi dua, yaitu desa adat dan desa dinas. Fungsi desa adat dalam kehidupan masyarakat desa lebih banyak mengurus masalah-masalah tradisi, adat dan agama (Hindu Bali); sedangkan desa dinas memfokuskan pada urusan-urusan yang terkait dengan kedinasan atau pemerintahan sehari-hari di tingkat desa, baik pada masa pemerintahan kolonial maupun pemerintahan nasional.

Sebagaimana telah disinggung pada Bab III, pada masa Pemerintahan Orde Baru, keberadaan desa adat boleh dikatakan mengalami pasang surut karena kedudukan desa dinas yang sangat kuat, menyusul diberlakukannya UU No 5 Tahun 1979. Desa

dinas, menurut undang-undang pemerintah desa tersebut, adalah "bawahan langsung Camat"; yang dengan demikian desa dinas tak lain adalah bagian birokrasi pemerintahan pusat yang paling bawah. Struktur desa dinas ini sama dengan struktur desa-desa lainnya di Indonesia, yang semuanya itu mengacu pada undang-undang tersebut. Dalam UU No 5 Tahun 1979 tersebut, desa di Indonesia memang dikonstruksikan seragam.

Dengan kedudukan desa dinas yang kuat itu, maka hampir tidak ada urusan desa yang tidak melibatkan desa dinas, atau paling tidak semua urusan desa, termasuk urusan adat, tradisi dan agama, selalu berada dalam pengawasan dan kendali desa dinas. Hal demikian ini, tentu saja, sejalan dengan politik Pemerintahan Orde Baru saat itu, yang menekankan pengawasan dan pengendalian politik sampai ke tingkat akar rumput, demi tercapainya apa yang disebut dengan "stabilitas pembangunan". Namun yang menarik, meskipun kedudukan desa dinas sangat kuat, dibandingkan posisi desa adat, tetapi situasi demikian itu tidak lantas menyingkirkan sama sekali peranan desa adat dalam kehidupan sehari-hari masyarakat desa di Bali.

Situasi yang berkembang di Bali ini jelas berbeda dibandingkan dengan keadaan yang terjadi pada *marga* dan *golo*. Sebagaimana dijelaskan pada Bab IV dan V, keberadaan *marga* maupun *golo*, berangsur-angsur meluruh begitu sejalan dengan berkembangnya institusi desa yang dibentuk oleh pemerintah. Keberadaan *marga* di Sumatera Selatan, malah sengaja dibubarkan melalui SK Gubernur Sumatera Selatan, demi untuk mengembangkan desa-desa di sana sesuai dengan undang-undang pemerintahan desa yang baru saat itu. Sedangkan *golo*, meluruh dengan sendirinya sejalan dengan semakin menguatnya

peran desa (baru) di sana dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Manggarai, Flores, NTT. Yang jelas, dengan topangan UU No 5 Tahun 1979 (yang merupakan pasangan dari UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan daerah), maka penetrasi desa (pemerintahan) dalam urusan-urusan kehidupan, sosial masyarakat di tingkat lokal, tidak bisa dibendung lagi. Hanya beberapa – walaupun ada, seperti misalnya di Bali – kesatuan masyarakat hukum adat (desa adat) di Indonesia yang mampu membendung atau menyaingi kekuatan pengaruh politik desa pemerintahan.

Hal seperti ini bisa dimaklumi, mengingat doktrin politik Pemerintah Orde Baru yang menempatkan gagasan sentralisme sebagai acuan. Dengan gagasan sentralisme ini maka bisa dimengerti kalau desa, terutama difungsikan sebagai "alat politik" pemerintah pusat. Sebagai "alat politik" pemerintah maka masuk akal kalau peran desa lebih banyak sebagai "kepanjangan tangan" pemerintah belaka. Inilah, antara lain, yang menjelaskan mengapa institusi kesatuan masyarakat hukum lainnya di tingkat lokal (di luar desa pemerintahan) yang memiliki otonomi asli (berdasarkan asal usul), menjadi terpinggirkan.

Namun mengapa desa adat/*pakraman* di Bali bisa bertahan dari "gempuran" pengaruh desa dinas? Sedangkan *marga* dan *golo*, sebagaimana digambarkan dalam tulisan ini, justru tidak mampu bertahan (meskipun ada upaya-upaya untuk membangkitkan perannya kembali, paska reformasi). Dalam kaitannya dengan hal ini, harus diakui bahwa perkembangan desa adat di Bali sejak masa kolonial memang agak unik dan spesifik. Dualisme desa di Bali, dikenal sejak awal abad 20, dan kedua jenis desa itu, desa adat dan desa dinas, secara sengaja

dibiarkan hidup berdampingan secara bersama atas berdasarkan kerangka kebijakan kolonial “*Baliseering*”. Kebijakan “*Baliseering*” ini intinya adalah “membiarkan orang Bali hidup menurut caranya sendiri” yang dalam konteks kehidupan sehari-hari hal itu tidak lain adalah “membiarkan dan jangan mencampuri” kehidupan orang Bali di desa adatnya.

Itulah sebabnya meskipun pemerintah kolonial membentuk desa dinas di Bali sebagai bagian untuk mengkonsolidasi kekuasaan administrasi pemerintahan kolonial, keberadaan desa adat tetap terpelihara dan berkembang. Kebijakan membiarkan adanya dualisme hukum (hukum adat dan kolonial/eropa/barat) sebenarnya merupakan kebijakan umum Pemerintah Kolonial Belanda. Karena itu, keberadaan desa adat di berbagai wilayah di Indonesia, termasuk *marga* di Sumatera Selatan dan *golo* di Manggarai, Flores, sesungguhnya juga diakui. Tetapi dibandingkan dengan kedua wilayah itu, kebijakan Pemerintah Kolonial Belanda, lebih eksplisit seperti tertuang dalam konsep kebijakan *Baliseering* itu.

Pada masa pemerintahan nasional, kebijakan *Baliseering* ini tampaknya secara implisit terus berlanjut, yang hal itu tampak dalam pengakuan secara eksplisit keberadaana dualisme desa di Bali, yaitu desa adat dan desa dinas. Sedangkan di Sumatera Selatan (*marga*) maupun di Manggarai, Flores (*golo*), tidak tampak adanya pengakuan yang sama, malah UU No 5 Tahun 1979, seolah-olah “mengakhiri” keberadaan kedua institusi kesatuan masyarakat hukum (adat) itu, baik secara langsung (dibubarkannya *marga*) maupun tidak langsung (membiarkan *golo* meluruh). Dengan situasi seperti ini, maka bisa dimengerti kalau desa adat di Bali terus bisa hidup, meskipun pada masa Orde Baru, sempat mengalami masa surut.

Di luar realitas seperti yang dijelaskan di atas, kondisi-kondisi subyektif dari desa adat di Bali itu sendiri juga memberikan pengaruh. Secara konsepsional, desa adat, bagi individu ataupun masyarakat Bali, tidak hanya bermakna sebagai suatu kesatuan wilayah (adat) belaka, tetapi lebih dari itu, desa adat atau desa *pakraman* juga sekaligus merupakan suatu kesatuan ritual keagamaan. Sebagai suatu kesatuan wilayah (adat) maka warganya dinamakan *krama* (desa); sedangkan sebagai suatu kesatuan ritual keagamaan (Hindu Bali) maka warganya dinamakan *pemaksan*. Dalam hal ini, antara adat dan agama di desa adat memang tidak bisa dipisahkan eksistensinya; keberadaan keduanya bahkan saling mengandaikan.

Pertanyaannya, mengapa demikian? Di Bali, salah satu syarat mutlak dari keberadaan desa adat adalah adanya apa yang disebut dengan konsep *Kahyangan Tiga*. *Kahyangan Tiga* adalah tiga pura (tempat ibadah umat Hindu Bali) yang mutlak harus ada di suatu desa adat di Bali. Syarat mutlak keberadaan *Kahyangan Tiga* ini memiliki akar sejarah yang lama sekali, berawal dari permulaan abad 11, yaitu ketika dilakukana pertemuan musyawarah “Samuan Tiga” untuk menyatukan berbagai sekte agama (Hindu) yang ada di Bali pada masa itu, untuk menjadi satu faham yang dinamakan Tri Murti.⁵⁷ Sejak saat itu, berbagai aliran atau faham yang berkembang pada masa itu menyatu menjadi faham Tri Murti hingga dewasa ini. Tri Murti itu sendiri berasal dari kata Tri, yang artinya tiga, sedangkan Murti artinya perwujudan.

⁵⁷ Suhardana, K.M., (2008). Tri Murti, Tiga Perwujudan Utama Tuhan. Surabaya: Penerbit Paramita.

Jadi Tri Murti berarti tiga perwujudan (Tuhan); dalam bentuk: Tuhan sebagai Maha Pencipta, yang disimbolkan sebagai (Dewa) Brahman; Tuhan sebagai Maha Pemelihara, yang disimbolkan sebagai (Dewa) Wisnu; dan Tuhan sebagai Maha Pelebur (mengembalikan yang ada menjadi tidak ada), yang disimbolkan sebagai (Dewa) Syiwa. Dalam musyawarah "Samuan Tiga" itu, juga diputuskan bahwa pada setiap desa adat harus didirikan tiga tempat suci (pura) sebagai tempat pemujaan kepada Sang Hyang Widi Wasa (Tuhan Yang Maha Esa) dengan tiga perwujudannya. Tiga pura atau disebut Kahyangan Tiga itu masing-masing adalah: pura desa, tempat memuja Brahma; pura puseh, tempat memuja Wisnu; dan pura dalem, tempat memuja Syiwa.

Sejak saat itu hingga sekarang, setiap desa adat memiliki *Kahyangan Tiga*, dan *Kahyangan Tiga*, sebagai tempat pemujaan individu dan masyarakat Bali terhadap Sang Hyang Widi Wasa ini, yang membuat desa adat tetap nyata keberadaannya, hingga sekarang. Sebab desa dan *Kahyangan Tiga* merupakan dua hal tetapi satu entitas (dualitas). Tidak ada desa (adat) tanpa *Kahyangan Tiga*, dan tidak ada *Kahyangan Tiga* tanpa desa (adat) – sebab memang yang mengurus, memelihara dan mensucikan (*menyungsung*) *Kahyangan Tiga* adalah warga desa adat sebagai warga *pemaksan*. Apa yang dikemukakan di atas menjelaskan mengapa desa adat atau desa *pakraman* di Bali "tidak lekang oleh waktu"; meski perkembangannya tentu tidak luput dari situasi pasang surut, khususnya bila dikaitkan dengan keberadaan desa dinas.

Hal-hal seperti yang dijelaskan di atas itu yang tidak kelihatan dalam konteks *marga* dan *golo*. Ditambah, proses peluruhan *marga* dan *golo* memang luar biasa kuatnya, dan

hampir tidak ada pilihan lain bagi kedua institusi kesatuan masyarakat hukum (adat) itu, khususnya sejak diperkenalkan desa menurut UU No 5 Tahun 1979. *Marga* dan *golo*, boleh dikatakan menyerah/kalah dalam menghadapi realitas baru dalam bentuk munculnya desa-desa (baru) sebagai hasil pelaksanaan undang-undang tentang pemerintahan desa tersebut. Sedangkan di Bali, kehadiran desa (baru) menurut UU No 5 Tahun 1979 itu, diterima dan dimaknasi sebagai kelanjutan dari desa dinas yang sudah ada sejak jaman kolonial, yang dalam kenyataannya sehari-hari bisa hidup berdampingan dengan desa adat yang keberadaannya sudah ada sejak abad IT M tersebut.

6.2. Jaman Otonomi

Lalu kemudian datang jaman baru, yaitu ketika Indonesia memasuki era reformasi dan undang-undang tentang pemerintahan desa yang lama dan berciri sentralisme diganti dengan undang-undang yang lebih baru, yang substansinya lebih memihak pada gagasan desentralisasi atau otonomi (desa). Menghadapi datangnya jaman baru, jaman otonomi (desa) tersebut, desa adat di Bali bergerak lebih cepat, dengan berusaha memperkuat kembali kedudukannya. Memang, UU No 22 Tahun 1999 dan undang-undang revisinya (UU No 32 Tahun 2004) bukanlah undang-undang yang langsung menggantikan UU No 5 Tahun 1979. Ini karena UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004 adalah UU tentang Pemerintahan Daerah, sehingga lebih tepat undang-undang tersebut menggantikan UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah.

Namun sebagaimana diketahui, UU No 5 Tahun 1974 adalah pasangan UU No 5 Tahun 1979 karena dalam UU No 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa tata pengelolaan pemerintahan

desa akan diatur melalui undang-undang, dan hasilnya kemudian adalah UU No 5 Tahun 1979 tersebut. Jadi meskipun undang-undang baru jaman reformasi tersebut adalah UU tentang Pemerintahan Daerah, tetapi di dalamnya terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang tata pengelolaan pemerintahan desa, yang kalau diperiksa isinya secara substantif banyak menganulir substansi undang-undang pemerintahan desa sebelumnya. Lebih dari itu, terkait konsep tentang desa, prinsipnya pun berubah secara mendasar, yang hal itu tercermin dalam perubahan pengertian definisi tentang desa, yaitu dari pengertian desa yang tidak/kurang menonjol sifat otonominya menjadi sebaliknya (lihat Bab I).

Sejalan dengan perkembangan jaman baru itu, maka desa adat memperkuat kedudukannya, yang hal itu ditunjang pula oleh keinginan yang kuat dari Pemerintah Daerah Provinsi Bali untuk mengokohkan keberadaan desa adat. Atas dasar keinginan itu, maka pada awal reformasi diterbitkanlah Perda Provinsi Bali No 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman*, yang substansinya secara keseluruhan boleh dikatakan memperkuat kedudukan Desa *Pakraman*, nama baru bagi desa adat sesuai isi perda tersebut. Menyusul terbitnya Perda itu, maka desa-desa adat, yang sekarang berganti namanya menjadi desa *pakraman*, melakukan langkah-langkah lebih nyata untuk memperkuat dirinya masing-masing. Salah satu langkah yang dilakukan adalah dengan mulai “menyuratkan” *awig-awig*, yang hal itu sejalan dengan isi pasal 11 Perda No 3 Tahun 2001.

Tetapi apakah yang dimaksud dengan *awig-awig*? *Awig-awig* itu bahasa Bali yang berasal dari kata *a* yang artinya tidak, dan *wig* yang artinya buruk atau rusak; sehingga secara keseluruhan berarti “tidak rusak atau tidak buruk”. Yang

dimaksudkan dengan tidak rusak atau tidak buruk ini adalah bahwa untuk menghindari keadaan rusak atau buruk, maka setiap desa adat atau *pakraman* harus mempunyai peraturan adat, yang dinamakan *awig-awig* itu. Jadi *awig-awig* itu adalah peraturan desa adat yang menjadi acuan bagi kehidupan sosial (dan agama) masyarakat desa di Bali. *Awig-awig* desa di Bali ini sudah ada sejak awal pertumbuhan desa adat itu sendiri, yang umumnya terpelihara sampai jaman sekarang, hanya wujudnya lebih banyak tidak tertulis atau kalaupun tertulis masih dalam huruf Bali Kuno (atau Jawa Kuno). Panyuratan *awig-awig* artinya adalah memformulasikan peraturan adat yang sudah ada sejak masa kuno untuk dituliskan dalam bentuk yang sistematis, sesuai dengan perkembangan jaman dewasa ini.

Maksud dari penulisan *awig-awig* ini adalah agar isi *awig-awig* bisa dimengerti oleh para warga desa adat (krama desa) pada umumnya, yang substansinya disesuaikan dengan perkembangan jaman. Harapannya, *awig-awig* yang tertulis itu bisa menjadi acuan hukum bagi kehidupan masyarakat desa adat di Bali, sekarang dan ke depan; yang dengan begitu diharapkan kehidupan desa adat atau desa *pakraman* selanjutnya bisa terus dilestarikan dan dikembangkan. Dengan menyuratkan *awig-awig*, desa adat itu sendiri sebenarnya juga mendefinisikan kembali dirinya sendiri, termasuk dalam hal ini menegaskan apa yang menjadi hak dan wewenangnya serta kewajibannya.⁵⁸

Penegasan hak dan wewenang serta kewajibannya itu dalam rangka membangun kembali otonomi asli desa (adat) berdasarkan asal-usulnya, yang dalam hal ini memang dijamin

⁵⁸ Lihat: Gunawan, D.H., (2013). Perubahan Sosial di Perdesaan Bali. Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana. Halaman 121-147.

baik oleh undang-undang ataupun Perda. Adanya jaminan undang-undang bisa dilihat dari pengertian tentang desa dalam UU No 32 Tahun 2004 (lihat Bab I dan III); sedangkan jaminan perda bisa dilihat dari pengertian desa *pakraman* menurut Perda No 3 Tahun 2001. Terkait yang terakhir ini, disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup 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. Definisi ini jelas mencerminkan hak untuk melaksanakan otonomi asli desa. Dan inilah yang dijadikan acuan bagi desa adat atau desa *pakraman* di Bali untuk memperkuat kedudukannya, khususnya dalam kaitannya untuk menjalankan otonomi desa.

Maka tanpa terlalu banyak mengalami kendala, desa-desa adat di Bali dengan segera mampu memanfaatkan momentum jaman reformasi untuk memperkuat kedudukannya sebagai desa adat dengan otonomi yang lebih luas dan kuat. Sementara dengan menguatnya kedudukan desa adat maka secara berangsur-angsur posisi desa dinas mulai melemah, dalam pengertian desa dinas tidak bisa lagi mencampuri urusan yang memang menjadi urusan desa adat, yaitu khususnya masalah yang berkaitan dengan adat, tradisi dan agama. Desa dinas kembali pada fungsi utamanya mengurus masalah yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan, atau dalam hal ini mengurus masyarakat desa dalam kedudukannya sebagai warganegara. Sedangkan urusan masyarakat desa dalam kedudukannya sebagai *krama* desa atau warga *pemaksan*, dikembalikan kepada desa adat atau desa *pakraman*.

Paradoks Desa Adat

Terkait menguatnya desa adat ini, patut dicatat pula bahwa dalam beberapa kasus malah terjadi ekses dampak dari penerapan aturan adat dari desa adat yang terlalu berlebihan. Kasus yang paling banyak terjadi adalah munculnya berbagai pungutan atau restribusi yang dilakukan di wilayah desa adat tertentu atas nama kepentingan adat. Juga penerapan sanksi yang berlebihan atas krama (warga) yang tidak mematuhi atau melanggar berbagai ketentuan adat atau agama (upacara agama). Subanda dalam disertasinya berjudul "Negara, Desa Adat, dan Rakyat Dalam Kepemimpinan Lokal di Bali", misalnya, menunjukkan bahwa menguatnya kedudukan desa adat dalam tingkat tertentu telah menimbulkan kasus-kasus yang disebutnya sebagai menguatnya "pengawasan" (*surveillance*) desa adat atas masyarakat. Ini seperti membalik situasi, dari sebelumnya kuatnya "pengawasan" negara melalui desa dinas menjadi kemudian menguatnya "pengawasan" adat melalui desa adat.⁵⁹

Dengan melihat perkembangan seperti tersebut di atas, maka bisa disimpulkan bahwa proses menguatnya kedudukan desa adat atau desa *pakraman* di Bali paska reformasi adalah sesuatu yang nyata, dan bahkan dalam berbagai kasus tertentu telah menimbulkan ekses buruk bagi masyarakat luas. Namun kalau mencermati perkembangan yang ada di Bali ini, dan kemudian membandingkan dengan situasi yang berkembang di Sumatera Selatan dan Manggarai, Flores, ternyata arahnya berbeda. Kesatuan masyarakat hukum adat yang bernama *marga*

⁵⁹ Subanda, I.N., (2005). Negara, Desa Adat dan Rakyat dalam Kepemimpinan Lokal di Bali (Studi tentang *Surveillance* dan *Dialectic of Control* dari Perspektif Struktural). Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.

maupun *golo* tidak mampu memperkuat kedudukannya (sekuat desa *pakraman*) dengan memanfaatkan datangnya jaman baru, jaman otonomi. *Marga* dan *golo* belum mampu memperbaiki, apalagi memperkuat kedudukannya, meskipun upaya ke arah sana terus menerus dilakukan, sampai sekarang.

Dalam kasus *marga*, Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, berusaha menghidupkan kembali pemerintahan *marga*, tetapi sejauh ini hal itu masih lebih banyak pada tingkat wacana. Sebagian kekuatan masyarakat yang tergabung dalam organisasi NGO juga berusaha melakukan hal yang sama, tetapi sejauh ini belum menunjukkan hasil yang lebih nyata. Salah satu di antaranya adalah dengan melakukan *judicial review* SK Gubernur Kepala Daerah Provinsi Sumatera Selatan, No. 142 Tahun 1983 tentang Penghapusan Pemerintahan *Marga* ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2005. Tetapi langkah tersebut akhirnya berhenti ditengah jalan, justru dengan cara pihak penggugat, dalam hal ini Asosiasi Advokat Konstitusi (AAK) mencabut gugatannya sendiri, untuk alasan yang tidak disebutkan. Akhirnya, gagasan menghidupkan kembali pemerintahan *marga* seperti jalan ditempat.

Sementara itu upaya mengembalikan keberadaan *golo* di Manggarai, Flores, juga lebih banyak didorong oleh kekuatan masyarakat yang tergabung dalam berbagai NGO. Pada awalnya, apa yang mereka lakukan memang tidak bertujuan secara langsung untuk mengembalikan keberadaan institusi *golo*, tetapi justru lebih dalam rangka program pemberdayaan masyarakat. Berangkat dari titik itu, lalu mulai menguat gagasan untuk membangkitkan institusi lokal sebagai salah satu cara mendorong pelibatan masyarakat luas dalam berbagai program pemberdayaan (pembangunan).

Misalnya saja, bagaimana menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan jalan desa dengan memanfaatkan otoritas tradisional *golo* melalui para *tu'a golo* atau *tu'a teno* yang masih ada. Dan dalam berbagai kasus, mekanisme ini ternyata menunjukkan hasil, terutama di wilayah-wilayah yang sangat sulit terjangkau oleh keberadaan desa pemerintah atau kecamatan. Juga misalnya dalam mengatasi masalah-masalah konflik sumberdaya alam (seperti tanah dan pemanfaatan hasil hutan), pemanfaatan otoritas tradisional *golo* ternyata juga cukup ampuh. Semua ini tak pelak menggambarkan bahwa nilai-nilai tradisi atau adat ternyata masih banyak yang diakui (dan berlaku) di masyarakat, meskipun struktur institusi tradisional dimana biasanya nilai-nilai itu tertambat, sudah meluruh.

Hal-hal semacam inilah, antara lain, yang mendorong masyarakat Manggarai, khususnya yang tinggal di luar Manggarai, berusaha merevitalisasi kebudayaan asli Manggarai, termasuk gagasan menghidupkan kembali institusi *golo* (lihat Bab V). Tetapi mungkin karena besarnya kendala yang ada, upaya semacam itu, khususnya mengembalikan keberadaan *golo*, belum banyak memberikan buah, kecuali keberhasilan membangkitkan kembali minat dan perhatian terhadap simbol-simbol budaya Manggarai, seperti tradisi caci, tarian, dan lain sebagainya. Dalam perkembangannya, pemerintah daerah setempat juga lebih tertarik untuk mengembangkan kebangkitan simbol-simbol budaya seperti itu, khususnya dalam rangka menjadikannya sebagai bagian dari daya tarik wisata. Sedangkan gagasan untuk membangkitkan kembali pemerintahan adat seperti *golo*, sejauh ini belum cukup disentuh. Ini bedanya

dengan pemerintah daerah di Bali, yang justru sejak awal peduli dan berkepentingan memperkuat kedudukan desa adat.

6.3. Modalitas Desa

Perlu digarisbawahi bahwa desa adat atau desa *pakraman* berhasil memperkuat kembali kedudukannya di masyarakat, bukan hanya karena adanya dukungan pemerintah daerah saja. Terlepas dari faktor dukungan pemerintah tersebut, ada satu faktor penting dibalik keberhasilan di Bali itu (dibandingkan dengan di Sumatera Selatan dan Manggarai). Faktor itu tidak lain adalah masih relatif utuhnya modalitas yang dibutuhkan bagi kesatuan masyarakat hukum (adat) untuk membangun otonomi aslinya. Pengertian modalitas ini adalah hak dasar yang perlu dimiliki agar otonomi (asli) desa bisa dilaksanakan dalam praktik. Apakah modalitas itu?

Sebagaimana sempat disinggung dalam Bab II, modalitas itu antara lain adalah:

- (1) Adanya hak atas wilayah sendiri dengan batas-batas (wilayah adat) yang sah;
- (2) Adanya hak untuk memilih dan mengangkat kepala atau majelis pemerintahannya (desa adat) sendiri;
- (3) Adanya hak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya (desa adat) sendiri;
- (4) Adanya hak mempunyai dan mengurus/mengelola asset-asset (desa adat) dan keuangannya sendiri;
- (5) Adanya hak atas tanahnya (desa adat) sendiri;
- (6) Adanya hak untuk memunggut iuran/pajak (lokal) sendiri.

Untuk kasus di Bali, keenam modalitas itu hampir semua tersedia dan ada secara nyata di desa-desa adat atau *pakraman*. Sehingga karena itu, desa-desa adat di sana pada umumnya mampu melaksanakan pemerintahan adatnya secara mandiri, yang berarti juga mereka mampu menjalankan praktik otonomi (asli) desa. Bahkan seperti dijelaskan dalam uraian sebelumnya, mereka mampu memperkuat kedudukannya dibandingkan dengan kedudukan desa dinas sebelumnya. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi asli desa, pada umumnya tidak menghadapi kendala yang fundamental, apalagi ada dukungan kebijakan yang kuat, baik dari segi hukum (undang-undang dan perda) maupun anggaran (dukungan anggaran/APBD). Sebagai catatan, setiap desa adat di Bali dewasa ini berhak menerima anggaran APBD Kabupaten/Kota dan Provinsi.

Sementara di Sumatera Selatan (*marga*) dan Manggarai, Flores (*golo*), keenam modalitas itu mungkin ada tetapi dalam bentuk yang tidak utuh. Khusus untuk *marga*, malah lenyap, sejak kesatuan masyarakat hukum adat di Sumatera Selatan itu dibubarkan lewat keputusan pemerintah daerah. Dengan dibubarkan *marga*, misalnya, maka asset-asset *marga*, termasuk tanah adat/ulayat dilikuidasi menjadi milik pemerintah daerah. Sementara batas wilayah *marga* juga dilikuidasi untuk selanjutnya dibentuk wilayah-wilayah baru mengikuti konsep desa (baru). Ini sudah berlangsung cukup lama, dan untuk mengembalikannya tidak mudah. Terutama asset-asset dan tanah-tanah ulayat/adat, yang sebagian sudah berubah statusnya menjadi milik pribadi-pribadi, termasuk milik pendatang (transmigran).

Hal yang mirip juga terjadi pada kesatuan masyarakat hukum adat *golo* di Manggarai, Flores. Mungkin saja sebagian hak masih ada, tetapi pada umumnya sudah memudar atau lenyap. Yang paling jelas adalah hak atas asset-asset dan tanah desa adatnya sendiri, yang karena proses penetrasi desa baru menjadikan hak-hak itu kabur dan memudar. Jelas tidak mudah memulihkan hak-hak itu, khususnya hak atas asset-asset dan tanah desa adat karena pada umumnya hak-hak ini telah memudar berbarengan dengan perjalanan waktu. Tanah-tanah desa atau tanah-tanah ulayat, misalnya, banyak yang sudah menjelma menjadi tanah pribadi atau tanah negara; begitu pula dengan asset-asset yang dimiliki desa.

Untuk memulihkan hak-hak yang ada tentu saja tidak mudah, tetapi jelas "bukan" tidak mungkin. Banyak mekanisme-mekanisme baru yang bisa dikonstruksikan dan dikembangkan untuk kepentingan ini; yang kalau hal itu bisa dijalankan bukan tidak mungkin bisa menghidupkan kembali (merevitalisasi) kesatuan masyarakat hukum (adat). Dalam konteks keberadaan desa baru (desa pemerintahan) maka kemunculan kembali desa adat sebenarnya hal yang lumrah saja. Artinya, keberadaan dua jenis desa di Indonesia, sesungguhnya masuk akal untuk diterima karena hal seperti ini pernah terjadi dan menjadi bagian dalam sejarah desa-desa kita di masa lalu. Bahkan sekarang pun, hal ini terjadi dan terus berlangsung di Bali. Jadi mengapa di tempat lain hal ini tidak dimungkinkan?

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana menempatkan kedudukan desa adat dan desa baru (pemerintahan) dalam konteks konsep tata kelola pemerintahan desa secara nasional? Mengacu pada situasi yang ada di Bali maka desa-desa adat, yang di Indonesia sangat beragam jenisnya itu, bisa dimasukkan dalam

katagori dalam konsep *local self governing community*; sedangkan desa baru (desa pemerintah), yang wujudnya sekarang masih relatif seragam di seluruh Indonesia, dikategorikan dalam konsep *local self government*. Kedua katagori konsep desa ini, berdasarkan pengalaman di Bali, bisa hidup dan jalan berdampingan, dengan masing-masing entitas mengurus wilayah kewenangannya sendiri-sendiri. Lalu ditambah satu lagi, yaitu kelurahan (umumnya berada di perkotaan dan tidak memiliki otonomi karena menjadi bagian dari administrasi pemerintahan di atasnya), yang secara konsepsional termasuk dalam *local state government*.

Berdasarkan pengertian seperti di atas, ketiga jenis desa ini sebenarnya layak dihadirkan dalam kehidupan masyarakat desa di Indonesia, tanpa harus meniadakan antara satu dengan yang lainnya, khususnya desa adat dan desa pemerintahan. Sebaliknya, keberadaannya justru saling mengandaikan, karena keberadaan mereka secara bersama-sama justru menjadikan gambaran konsep Bhineka Tunggal Ika, nyata adanya. Bagaimanapun, desa, dengan beragam bentuknya, sesungguhnya sudah ada lebih dahulu ketimbang negara (nasional). Dan desa dalam bentuknya yang beraneka ragam itu (dan itu adalah desa adat yang beraneka ragam adanya di Indonesia) tidak lain adalah cerminan Bhineka Tunggal Ika yang sesungguhnya.

6.4. Terkait RUU Desa

Rancangan Undang Undang Desa (RUU Desa) yang saat ini tengah dibahas di DPR terkendala oleh berbagai cara pandang, yang seolah menganggap bahwa ketiga bentuk pemerintahan desa yang telah disebutkan sebelumnya dianggap sebagai sebuah pilihan bagi Indonesia. Konstruksi pemikiran

yang menyebutkan bahwa kita harus memilih diantara ketiganya, sebenarnya berakar dari satu cara pandang yang menganggap bahwa ketiganya merupakan sebuah sistem yang satu sama lain bisa saling meniadakan. Apalagi dalam perspektif transformasi perdesaan, seringkali yang dibicarakan adalah, harus seperti apa transformasi desa Indonesia masa depan? Diskursus transformasi Indonesia masa depan yang menjadi salah satu titik pokok pembicaraan dalam RUU Desa, bukan tidak mungkin bisa mengulangi kesalahan sejarah Orde Baru dalam memperlakukan desa, yaitu uniformisasi. Jika demikian krusialnya persoalan ini, lantas mesti diletakkan dalam perspektif yang seperti apa Undang Undang Desa masa depan yang kontekstual dengan perkembangan masyarakat Indonesia ?

Sekali lagi, dalam laporan akademik ini, kami hendak memperlihatkan kepada kita semua bahwa secara empiris, ada sebuah realitas sosial di masyarakat kita yang memperlihatkan bagaimana sebuah tatanan sosial yang sebelumnya dianggap saling menegasikan karena menyimpan satu spirit klasik baru versus lama, dalam satu kondisi ruang waktu yang spesifik bisa berjalan bersamaan. Keduanya bisa saling berbagi peran dalam mengatur proses sosial di dalam masyarakat. Bali memberi contoh bagaimana desa adat yang dianggap mewarisi satu semangat klasik pra modern justru mampu berbagi dengan konstruksi desa dinas modern yang diciptakan oleh negara nasional. Sebenarnya, secara sosiologis, pendikotomian tersebut juga kurang tepat. Karena pada prinsipnya, adat adalah sesuatu yang sifatnya dinamis. Dia bukan seonggok batu yang kemudian terus bertahan dengan kondisi fisiknya tanpa berdialektika dengan perkembangan zaman. Dia memperlihatkan kemampuan untuk terus menyesuaikan diri sejalan dengan tuntutan

perubahan yang dibawa oleh spirit modernisasi. Sejalan dengan itu, desa dinas yang dianggap merepresentasikan sebuah kemajuan birokrasi negara dalam memenuhi urusan-urusan publik di perdesaan, secara empiris juga tidak senantiasa menegasikan persoalan-persoalan tradisi yang berkembang di dalam masyarakat. Bali memperlihatkan bagaimana keduanya bisa berjalan tanpa harus menegasikan satu dengan yang lainnya.

Kendati demikian, yang patut dicatat dalam konteks hubungan tersebut, seperti telah disebutkan pada bagian sebelumnya adalah, persoalan modalitas desa yang mesti menjadi titik kunci dari pembahasan tentang berbagai upaya untuk memandirikan desa di Indonesia. Disinilah arti penting memasukkan agenda penguatan modalitas desa di dalam setiap ayat di RUU Desa yang saat ini sedang dibahas. Jadi ketimbang RUU Desa menegaskan bagaimana desa-desa di Indonesia mesti bertransformasi, alangkah lebih baik kalau konsentrasinya adalah pada bagaimana kebijakan ini bisa memenuhi modalitas desa itu. Pemenuhan modalitas desa juga bukan tanpa alasan, karena faktanya, pasca reformasi, banyak pihak di desa-desa di Indonesia yang berusaha untuk bisa menghadirkan kembali modalitas tersebut. Disini transformasi desa mesti dimaknai sebagai satu arena sosial, dimana anggota masyarakat desa bisa merumuskan dengan demokratis, bagaimana desa mereka harus dikelola. Penguatan modalitas desa dalam arena tersebut menjadi syarat penting agar mereka bisa dengan tepat merumuskan apa yang harus mereka lakukan.

Jika penguatan modalitas desa bisa tertuang secara konsisten di dalam RUU Desa, maka kita tidak perlu terjebak pada kegamangan, bentuk pemerintahan desa seperti apa yang harus kita pilih? Apakah, *local self governing community*, *local*

self government atau *local state government*? Bahkan ketiganya bukan lagi sebuah pilihan antara ada dan tiada, justru ketiganya bisa menjadi acuan bagi bentuk desa yang diidealkan oleh masyarakat kita di perdesaan. Ketiganya bisa dan berhak hidup di Indonesia sebagai konsekuensi dari perkembangan sebuah peradaban masyarakat. Ketiganya bisa menjadi jalan baru bagi proses memandirikan masyarakat Indonesia.

BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1. Kesimpulan

Atas penelaahan yang telah dilakukan untuk menjawab pokok persoalan dan pertanyaan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini. Ada beberapa point penting yang bisa kita tarik sebagai kesimpulan penting, yaitu :

1. Kemampuan masyarakat Bali untuk bisa menghidupkan bahkan memperkuat institusi desa adat di masa sekarang ini, secara sosiologis memperlihatkan bagaimana mereka mampu menerima dua hal sekaligus yang selama ini dianggap bertentangan atau saling menegasikan. Pertama konsepsi pemerintahan adat yang berlandaskan tradisi dan konsepsi pemerintahan desa dinas yang berlandaskan rasionalitas dan modernitas. Atas dasar itulah, modalitas sosial yang menjadi prasyarat pokok dari kebertahanan sebuah institusi sosio-kultural di masyarakat bisa bertahan, langgeng dan menyesuaikan diri dengan tuntutan jaman. Sehingga ketika pada level struktur yang lebih tinggi terjadi satu proses perubahan besar (reformasi) mereka tidak lagi harus meraba-raba atau mencari format keotonomian yang sesuai dengan jati diri mereka. Menegaskan kembali entitas desa adat tanpa harus bertentangan dengan konstruksi hukum nasional bisa dilakukan dengan relative baik.
2. Otonomi desa asli di Bali bukan saja distrukturkan dengan adanya institusi desa adat yang mengatur

keteraturan sosial pada tingkat masyarakat desa. Lebih jauh dari itu, nilai-nilai yang melandasi tata hubungan masyarakat telah menjadi cara pandang dan cara hidup yang melekat atau terinternalisasi di dalam diri anggota masyarakat (karma) desa di Bali. Sehingga aspek adat dan agama seolah menjadi satu di dalam institusi sosial yang bernama desa adat itu sendiri. Ada nilai yang melekat dan dijalankan oleh organisasi desa adat ditambah kesadaran individu dan kolektif terkait pentingnya mempertahankan nilai-nilai tersebut dalam konteks kekinian. Kemampuan inilah yang menyebabkan masyarakat Bali mampu mempertahankan tatanan tradisi mereka dalam bentuk desa adat. Otonomi bukan hanya soal kewenangan dan keuangan, tetapi menuntut adanya kesadaran sosial pada tingkat masyarakat dimana otonomi itu akan dilakukan. Inilah esensi dari otonomi masyarakat.

3. Terkait dengan persoalan di tempat lain, seperti di Sumatera Selatan dengan konsep tatanan *marga* dan Flores dengan konsep tatanan *golo*. Persoalan yang perlu untuk diperhatikan disini adalah tidak adanya satu modalitas sosial yang melandasi hasrat dari beberapa pihak yang menginginkan dikembalikannya tatanan sosial lama, apakah itu *golo* maupun *marga*. Ketiadaan modalitas ini menyebabkan mereka kesulitan untuk memulihkan kembali struktur yang telah lama hilang. Kolonialisme dan pemerintahan Orde Baru menjadi penyebab utama runtuhnya nilai-nilai, norma sosial dan sistem kepemimpinan yang dulu pernah ada dan eksis di masyarakat. Kekuatan supra desa menjadi faktor penting

yang menyebabkan peluruhan modalitas sosial masyarakat desa di Sumatera Selatan dan Flores. Inilah yang menyebabkan di kedua tempat itu berbeda dengan apa yang terjadi di Bali, ketika reformasi bergulir pada tataran nasional.

4. Perbedaan kedua yang menjadi pokok kunci dari ketidakmampuan masyarakat adat di Sumatera Selatan dan Flores adalah kurangnya inisiatif pada level pemerintah daerah untuk memperjuangkan berdirinya kembali tatanan sosial lama seperti *marga* dan *golo*. Pemerintah daerah di kedua tempat itu masih belum melihat urgensi pokok dari dikembalikannya tatanan sosial yang dimaksud. Mungkin hal ini juga disebabkan pada tingkat masyarakat, dimana hal tersebut tidak nampak hidup atau memberikan respon terhadap setiap intervensi yang dilakukan oleh pemerintah. Untuk kasus *golo* di Flores, sepertinya inisiatif-inisiatif sudah mulai muncul dari kelompok-kelompok masyarakat yang didukung oleh NGO, kendati masih belum secara eksplisit menegaskan diri untuk mengembalikan tatanan *golo*. Mereka masih bermain di dalam isu-isu pemberdayaan dan penguatan institusi lokal. Perlu dikaji lebih mendalam hubungan antara institusi *golo* dengan kelompok gereja, karena ini juga yang membedakan dengan apa yang terjadi di desa adat Bali. Sementara di Sumatera Selatan, inisiatif pemerintah juga dinilai masih sangat lemah disamping kelompok masyarakat yang memperjuangkan kembalinya *marga* belum sepenuhnya kuat.

5. Berangkat dari persoalan-persoalan yang sifatnya empirik itu, maka pembelajaran yang penting untuk dilihat adalah, bagaimana proses pengembalian tatanan masyarakat lokal tidak saja membutuhkan perubahan pada tingkat aturan atau struktur yang melingkupi masyarakat desa, melainkan juga harus dipastikan bahwa nilai dan norma sosial yang menjadi landasan dari hidupnya sebuah institusi tetap ada dan hidup sampai sekarang. Kendati demikian, pemerintah tidak lantas bisa lepas tangan atau membiarkan norma-norma itu berjuang sendiri untuk hidup. Dibutuhkan satu terobosan kebijakan yang bisa memperkuat modalitas sosial masyarakat. Terkait dengan modalitas sosial ini, menurut kami hal ini layak diperjuangkan bukan hanya bagi desa-desa yang berbasiskan tradisi atau adat, tetapi berlaku secara umum bagi setiap desa, apapun bentuk pemerintahannya. Karena penguatan modalitas sosial masyarakat adalah prasyarat penting bagi proses transformasi masyarakat.

7.2. Saran

1. Mendorong penguatan modalitas sosial masyarakat desa bisa menjadi agenda pokok baik di tingkat pusat melalui penyusunan Undang Undang Desa maupun di tingkat pemerintah daerah untuk memperkuat tatanan sosial masyarakat desa.
2. Bagi kelompok masyarakat sipil, peningkatan modalitas sosial masyarakat desa bisa dilakukan dengan program-program penguatan institusi lokal atau institusi asli desa dengan memperkuat basis modalitas dari setiap desa.

3. Pengakomodasian tiga bentuk pemerintahan desa, yakni *local self governing community*, *local self government* dan *local state government* dalam RUU Desa yang tengah dibahas, bisa menjadi terobosan untuk mengatasi kebuntuan dalam menentukan bentuk pemerintahn desa seperti apa yang bisa dijalankan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhuri, Dedi Supriadi. *Between Village and Marga, A Choice of Structure: Local Elits Behaviour in Lahat Regency, South Sumatra*. *Antropologi Indonesia, Special Volume*; 2002
- Agung, A.A. Gde Putra. *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*. Cetakan ke 2. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2006.
- Airlangga. Wikipedia, Ensiklopedia Bebas.
[Http://id.wikipedia.org/wiki/Airlangga](http://id.wikipedia.org/wiki/Airlangga)
- Babad Dalem Anom Pemahyun (terjemahan). Dokumen Pribadi Tjokorda Made Dangin (Tanpa Tahun).
- Babad Dalem Anom Pemahyun (terjemahan). Koleksi pribadi Tjokorda Made Dangin. Tanpa tahun.
- Collins, Elizabeth Fuller. *Multinational Capital, New Order "Development" and Democratitiation in South Sumatra*, Proquest Research Library; Indonesia; Apr 2001; 71
- Creese, Helen., Putra, Dharma., Nordholt, H.E. (Editor). *Seabad Puputan Badung*.
- Gde Agung, Ide Anak Agung. *Sejarah Bali Abad XIX*. Gadjah Mada University Pers. Yogyakarta, 1989.
- Gde Pratam. *Maha Rsi Markadeya dan Orang Bali Aga*.
<http://ngarayana.web.ugm.ac.id/2010/01/maha-rsi-markandeya-dan-orang-bali-aga/>
- Geertz, Clifford. *Negara, The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 1980.

Hanna, Willard A. *Bali Chronicles. A Lively Account of The Island's History from Early Times to The 1970s*. Singapore: Periplus, 2004.

Harry Truman. "Revitalisasi Sistem Marga Wujudkan Demokrasi Lokal" <http://patehkepur.blogspot.com/2008/05/sistempemerintahan-marga-di-sumatera.html>

Helena Anggraeni Tjondro Sugianto. *Modal Spiritual Kekuatan Tersembunyi di Balik Kemampuan Membangun* Potret Kekerabatan Warga Kampung Mondo Kecamatan Borong, Manggarai Timur, NTT (Dissertasi). Universitas Kristen Satya Wacana. 2012.

Howe, Leo. *The Changing World of Bali. Religion, Society and Tourism*. New York, USA: Routledge, 2006.

Kartohadikoesoemo, Soetardjo. *Desa*, PN Balai Pustaka, 1994.

Kertas Posisi Yayasan Wisnu No: 02/VII/2001. Dikutib dari: [http://www.wisnu.or.id/v2/ID/pdf/DesaPekraman dan Gumi Bali.pdf](http://www.wisnu.or.id/v2/ID/pdf/DesaPekraman%20dan%20Gumi%20Bali.pdf)

Koentjaraningrat. *Masyarakat Desa di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Indonesia, Universitas Indonesia, 1984.

Kurnianingsih, Ambarwati. *Simulacra Bali. Ambiguitas Tradisional Orang Bali*. InsistPress. Yogyakarta, 2008.

Lansing, J. Stephen. *Priest and Programmers. Technologies of Power in The Engineered Landscape of Bali*. USA: Princeton University Press, 2007.

Lawang, Robert M.Z. *Stratifikasi Sosial di Cancar, Manggarai, Flores Barat, Tahun 1950-an dan 1980-an*. FISIP UI Press, Depok, 2004.

Lewis, Jeff dan Lewis, Belinda. *Bali's Silent Crisis. Desire, Tragedy, and Transition*. United Kingdom: Lexington Books. Reid, Anthony, 1999, *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680 : Jilid 2: Jaringan Perdagangan Global*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009.

Lubis, Abdul Rahman. *Pengaruh Kebijakan tentang Pemerintahan Desa terhadap Sistem Pemerintahan di Desa-Desa Adat*. (Tesis). Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2012.

Mariana, Made. *Hubungan Hindu dan Budha*. <http://singaraja.wordpress.com/2009/06/25/hubungan-hindu-dan-buddha>

Maribeth Erb, Romanus Beni & Wilhelmus Anggal, "Creating cultural identity in an era of regional autonomy: Reinventing Manggarai?" dalam Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto & Carole Faucher (eds). *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*. Routledge Curzon, London. 2005.

Maribeth Erb, "Adat revivalism in western Flores: Culture, religion, and land," dalam Jamie S. Davidson & David Henley (eds). *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*. Routledge, USA. 2007

Mpu Kuturan Sang Konseptor Desa Pakraman. Posted by Ngarayana, 22 Januari 2010. [Http://ngarayana.web.ugm.ac.id/2010/01/mpu-kuturan-sangkonseptor-desa-pekraman/](http://ngarayana.web.ugm.ac.id/2010/01/mpu-kuturan-sangkonseptor-desa-pekraman/)

Nordholt, Henk Schulte. *The Spell of Power, Sejarah Politik Bali 1650-1940*. KITLV-Jakarta dan Pustaka Larasan. Denpasar, Bali, 2006.

- Perspektif Belanda dan Bali. KTIIV – Jakarta, Fakultas Sastra Universitas Udayana, Pustaka Larasan – Bali. Denpasar, Bali, 2006.
- Parker, Lyn. (2005). From Subjects to Citizens. Balinese Villagers in The Indonesian Nation-State. Copenhagen, Denmark: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS) Press.
- Pedersen, Lene. (2006). Ritual and World Change in Balinese Princedom. Durham, North Carolina, USA: Carolina Academic Press.
- Peraturan Pemerintah Daerah Propinsi Bali Nomor 3 tahun 2001.
- Peter Manggut. "Bukan Sekedar Tanah Ulayat. Desa Golo Meni, Kecamatan Kota Komba, Kabupaten Manggarai," dalam Samuel Clark.(2004).
- Picard, Michel. Bali. Pariwisata Budaya dan Budaya Pariwisata. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia (KPG) , Forum Jakarta-Paris, Ecole francaise d'Extreme-Orient, 2006.
- Pringle, Robert. A Short History of Bali. Indonesia's Hindu Realm. NSW, Australia: Allen & Unwin, 2004.
- Ramseyer, Urs. The Theatre of the Universe. Ritual and Art in Tenganan Pegeringsingan Bali. Museum der Kulturen Basel, Switzerland, 2009.
- Reuter, Thomas A. Custodian of The Sacred Mountain. Budaya dan Masyarakat di Pegunungan Bali. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Reuter, Thomas A. Inequality, Crisis and Social Change in Indonesia. The Muted Worlds of Bali. London, UK: RoutledgeCurzon, 2005.
- Samuel Clark (eds.). *Bukan Sekedar Persoalan Kepemilikan: Sepuluh Studi Kasus Konflik Tanah dan Sumber Daya Alam dari Jawa Timur dan Flores*. Social Development Paper No. 4. The World Bank. 2004
- Santun, Dedi Irawanto M, Murni, Supriyanto, 2010, Irian dan Uluhan : Dinamika dan Dikotomi
- Scott, James C. The Art of Not Being Governed, An Anarchist History of Upland Southeast Asia. Yale University Press. New Haven & London, 2009.
- Sastrodiwiryo, Soegianto. Perjalanan Danghyang Nirartha. Sebuah Dharmayatra (1478-1560) dari Daha sampai Tambora. Penerbit BP Denpasar. Denpasar, Bali, 1999.
- Sejarah Perang Jagaraga, Proyek APBD, Propinsi Dati I, Bali. Tahun 1980/1981.
- Sejarah Kultural Palembang, Eja Publisher. Sekilas tentang Hari Raya Nyepi [Http://sosbud.kompasiana.com/2010/13/sekilas-hari-rama-nyepi/](http://sosbud.kompasiana.com/2010/13/sekilas-hari-rama-nyepi/)
- Sirtha, Nyoman. Subak: Konsep Pertanian Religius. Perspektif Hukum, Budaya dan Agama hindu. Surabaya: Penerbit Paramita, 2008.
- Sekretariat Negara, 1995, Risalah Sidang BPUPKI & PPKI : 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta
- Sugishima Takashi, "Where Have the "Enterpreneurs" Gone? A Historical Comment on Adat in Central Flores" dalam *Asian and African Area Studies*, 6 (1): 120-150. 2006
- Sukanti dkk. Rumah Ulu Sumatera Selatan, PN Balai Pustaka, 1993.

Suprata, I Made. Sinkronisasi Desa Pakraman dan Desa Dinas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Karangasem, Propinsi Bali. Program Studi Magister Ilmu Hukum. Program Pascasarjana, Universitas Udaya. Denpasar, 2005

Surpha, I Wayan. Eksistensi Desa Adat dan Desa Dinas di Bali. Penerbit Pustaka Bali Post. Denpasar, Bali, 2004.

Vickers, Adrian. Bali, A Paradise Created. Periplus Editions (HK) Ltd. Singapore, 1996.

Yan Ghewa, "Seteru Antara Satar Teu dan Kadung. Desa Satar Pundaung, Kecamatan Lamba Leda, Manggarai," dalam Samuel Clark.(2004).

Yayasan Kekal Indonesia & Kelompok Studi Perdesaan FISIP UI. Kertas Kerja Review Akademik RUU Desa. 2012

Yayasan Wisnu. Mampukah Desa Pakraman Menjaga Gumi Bali. Kertas Posisi, No.: 02/VII/2001. Disampaikan dalam rangka program data informasi Yayasan Wisnu 3 bulanan tanggal 11 Juli 2001 di Aula Yayasan Wisnu. Denpasar, Bali, 2001.