

PERAN DESA ADAT DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DI BALI

Edy Yusuf Nur Samsu Santosa
Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga

Abstract

While the power of state was controlled by New-Order (Orde Baru), central government drew up a regulation and policy, including village administration. That is why government strove for uniformity in all sectors and continually socialized. When Reformation Order took over for The New Order, government should abridge freedoms and uniformity, even more, closed it, especially when the new regulation of autonomy No. 22/1999 has been put into effect. This new regulation gave freedom in taking care of appearing any more the original administration that was taken from village cultural identity to substitute uniformity model in java's village administration. This writing try to study how the role of Banga or Desa Adat in developing tourism in Bali in New-Order and Reformation Order-era.

I. Pendahuluan

Secara historis desa merupakan embrio bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Entitas sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Mereka merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar. Kehadiran dan campur tangan negara-bangsa modern ke dalam semua sektor kehidupan masyarakat membawa implikasi pada melemahnya kemandirian dan kemampuan masyarakat desa.

Sejak rezim orde baru berkuasa (1966-1998) Pemerintahan pusat telah menjadi sumber dari semua kekuasaan dan kebijakan yang ada, termasuk

dalam hal pemerintahan desa. Kehadiran dominasi negara dalam pemerintahan pada tingkatan desa juga diwujudkan dengan adanya birokratisasi pada pemerintahan desa. Semua institusi dan individu lokal saat itu pada akhirnya mengalami negaranisasi sehingga simbol negara menjadi sangat dominan dalam pemerintahan dan komunitas pada tingkatan desa. Pada sisi yang lain, tanpa menghiraukan heterogenitas masyarakat adat dan pemerintahan asli, UU No.5/1979 melakukan penyeragaman pemerintahan pada level desa secara nasional. Uniformitas ini secara sederhana diwujudkan dengan pemberian nama "desa" kepada semua bentuk pemerintahan level desa.¹ Dalam UU No.5/1979, penguasa melakukan kebijakan sentralisasi, birokratisasi, dan uniformitas pemerintahan dan komunitas pada tingkatan desa.

Seiring dengan perkembangannya, terjadi proses reformasi politik dan pergantian pemerintahan pada tahun 1998, kemudian telah diikuti dengan lahirnya UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah. UU ini berisi antara lain, mencabut UU No. 5/1979. Dalam UU yang baru ini, spirit pelaksanaan sentralisasi, birokrasi dan uniformitas tidak lagi dilanjutkan sehingga deregulasi dan debirokratisasi terhadap pemerintahan desa mulai terjadi. Hal ini diwujudkan dengan adanya kesempatan bagi hidupnya kembali pemerintahan asli di tingkat desa, pengaturan tentang pemerintahan desa yang tidak lagi di atur di tingkat nasional dan diserahkan untuk dikelola di tingkat daerah Kabupaten dan Kota dan lain sebagainya.

Dalam pasal 99 UU No. 22/1999 mengenai kewenangan desa, tercantum secara tegas bahwa kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.² Kewenangan inilah yang kemudian dibaca sebagai pengakuan terhadap desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai sebuah entitas politik, kultural dan hukum. Pengakuan terhadap desa sebagai entitas politik, budaya dan hukum di masa lalu sekaligus merupakan pergeseran politik yang signifikan terhadap model-model penyelenggaraan pemerintahan daerah masa Orde Baru yang cenderung sentralistik serta melakukan politik penyeragaman pemerintahan desa melalui UU No.5/1979, tanpa mengindahkan keberagaman kultur masyarakat adat dan bentuk pemerintahan asli lokal.

¹Sri Sultan Hamangku Buwono IX, "Desentralisasi dan Good Governance di Tingkat Desa", *Makalah Program S2 Sosiologi - UGM*, (Yogyakarta: UGM, 2001), p. 2

²I. Widarta, *Cara Memahami Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001), p. 89.

Dalam UU No. 22/1999 terkandung beberapa perubahan mendasar yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu: *pertama*, pelimpahan wewenang mengenai pengaturan pemerintahan di tingkat desa dari pemerintah pusat kepada pemerintah Kabupaten dan Kota. *Kedua*, dimungkinkan munculnya variasi di tiap-tiap daerah mengenai model-model pemerintahan di tingkat desa akibat perubahan kebijakan dari yang bersifat sentralistik mengedepankan uniformitas menuju kebijakan yang desentralistik dan memperhatikan heterogenitas budaya dan politik lokal. *Ketiga*, dominasi peran birokrasi mengalami pergeseran digantikan dengan menguatnya peran institusi masyarakat lokal atau adat.

Implikasi diterapkannya UU No. 22/1999 adalah munculnya bentuk - bentuk pemerintahan asli yang digali dari identitas kultur daerah sebagai pengganti model penyeragaman bentuk pemerintahan desa Jawa. Di Bali, pemerintahan Banga atau Desa Adat menempati posisi yang semakin penting dengan kembali diberlakukannya aturan adat seperti *awig-awig*. Begitu juga di Minahasa maupun Sumatera Utara.

Struktur baru pemerintahan daerah dan desa yang didalamnya termuat unsur pembagian dan pemisahan kekuasaan, sudah tentu merupakan segi positif dalam kerangka pembagian suatu pemerintahan yang baik dan demokratis. Otonomi yang di dalamnya termuat pula otonomi desa, sudah tentu memberi harapan baru bagi pengelolaan kehidupan masyarakat yang lebih dinamis, dan lebih mengedepankan prakarsa dari masyarakat.

Di Bali terdapat dua organisasi pemerintahan desa yang berbeda secara substansial dan fungsional, yaitu Desa Adat dan Desa Dinas. Masing-masing mempunyai struktur dan fungsi sendiri, sehingga sifat dari keterikatan anggota masyarakat terhadap organisasi itu berbeda pula. Desa Adat adalah suatu kesatuan wilayah dimana warganya secara bersama-sama mengkonsepsikan dan mengaktifkan upacara keagamaan untuk memelihara kesucian desa. Adapun fungsi utama Desa Adat adalah mengkonsepsikan dan mengaktifkan upacara keagamaan untuk memelihara kesucian desa.

Secara normatif prospek keberadaan Desa Adat sebagai desa otonom adalah sangat cerah. Namun dilihat dari realitas sosial, pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan Desa Adat di Bali dihadapkan kepada berbagai masalah, kendala, tantangan dan sekaligus peluang di era globalisasi dewasa ini.

Sejak tahun 1978 hingga tahun 1998 pembangunan daerah Bali berwawasan lingkungan dan budaya yang bernuansa religius dalam berbagai aspek pembangunan didongkrak dan didorong oleh laju pertumbuhan industri pariwisata. Industri Pariwisata di Bali sangat menjanjikan harapan

dan prospek akomodasi yang positif. Hal ini mendorong laju pertumbuhan ekspansi kekuatan ekonomi konglomerasi dan kekuatan-kekuatan ekonomi trans nasional untuk mengadakan investasi dalam berbagai kegiatan ekonomi. Di sisi lain, pemerintah Indonesia menempatkan industri pariwisata di Bali sebagai salah satu potensi utama ekonomi nasional di sektor non-minyak dan gas bumi. Arah pengembangan industri pariwisata sebagai sektor andalan untuk meraup devisa.

Hampir sebagian besar Desa Adat di Bali yang jumlahnya 1.336 buah kondisi kemampuan dan keuangannya sangat memprihatinkan. Padahal Desa Adat di Bali menempati posisi kunci dalam upaya mengkonsepsikan dan mengaktifkan penggalan, pengayaan, pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan Bali yang dijiwai oleh agama Hindu sebagai faktor keunggulan bersaing industri pariwisata di Bali. Bahkan kebudayaan Bali itu sendiri dijadikan label pariwisata yakni wisata budaya dan sekaligus modal dasar pembangunan daerah Bali. Ironisnya, Desa Adat di Bali tidak memperoleh pembagian pendapatan secara nyata bersumber dari aktivitas industri pariwisata sebagai sumber pendapatan keuangan desa.

Melihat fenomena seperti tersebut di atas, penulis sangat tertarik untuk mengkaji ulang mengenai peran Desa Adat dalam menunjang pariwisata Bali. Adapun permasalahan yang diangkat adalah: "Bagaimana peranan Desa Adat dalam pengelolaan pariwisata di Desa Adat Beraban kabupaten Tabanan Bali khususnya setelah dikeluarkannya UU no. 22 tahun 1999?"

II. Struktur Pemerintahan Desa di Indonesia

Secara sosiologis desa menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan di mana mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung kepada alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari lapangan pertanian, ikatan sosial, adat dan tradisi masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

Adapun pengertian kedua adalah desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum maka desa mempunyai wewenang dalam lingkungan

wilayah untuk mengatur dan memutuskan sesuatu untuk kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan.

Kesatuan masyarakat hukum tersebut mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu dimilikinya semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa desa dikatakan memiliki otonomi asli yang berbeda dengan daerah otonom lainnya seperti propinsi dan kabupaten yang memperoleh otonominya dari pemerintah pusat atau pemerintah nasional.

Dari kacamata pemerintah nasional, pemerintah desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati sebagian dari wilayah negara. Dalam konteks ini pemerintahan nasional adalah jalinan antar sistem – sistem pemerintahan desa. Dengan kata lain, pemerintah desa hanya berperan sebagai *sub-sistem* yang mati hidupnya tergantung pada kemampuan *supra sistem* yaitu pemerintah nasional. Apabila kungkungan struktural tersebut tidak diperhatikan, maka pemerintah desa bisa tampil sebagai suatu sistem tersendiri. Jika pandangan ini yang dianut maka pemerintah nasional bisa dipandang sebagai *artikulator* dan *integrator* dari bermacam-macam kepentingan sistem-sistem pemerintahan yang tumbuh dan berkembang pada level *grass roots*.

Sebagai suatu organisasi kekuasaan, struktur pemerintah desa berpusat pada kepala desa yang adakalanya didampingi oleh suatu badan penasehat (misalnya *dewan morokaki*, *dewan tetua desa* dan *kerapatan adat*). Sebutan bagi kepala desa sebelum berlakunya Undang-undang No.5 tahun 1979 berbeda-beda di tiap daerah, di Jawa disebut *Lurah*, *Kuwu*, *Petinggi*, *Klebun*; *Wali Nagri* (Sumatera Barat), *Pesirah* (Sumatera Selatan), *Keucik* atau *Raja Cik* (Aceh), *Demang*, *Tumenggung*, *Pembekal* (Kalimantan), *Perbekel* (Bali), *Raja* atau *Kepala Negeri* (Maluku), *Humum Tua*, *Ta'uda'a* dan *Sangadi* (Sulawesi) dan lain-lain. Dalam melaksanakan tugas sehari-hari, biasanya kepala desa mempunyai seorang pembantu yang menjalankan bermacam-macam fungsi seperti: pesuruh, pelayan, pengawal dan pekerjaan-pekerjaan lain yang diperintahkan oleh kepala desa.

Dalam perkembangannya, seiring dengan keterlibatan desa dalam administrasi negara, pembantu kepala desa yang utama adalah sekretaris desa (sering juga disebut *carik*, *seriang*, *penyarikan*, *juru tulis* atau *panitera*). Di desa-desa di mana tugas-tugas pemerintah desanya bertambah banyak, pembantu kepala desa bukan hanya seorang sekretaris desa tetapi juga perangkat desa yang menangani bidang pekerjaan tertentu seperti: bidang

keamanan (*polisi desa, kepetengan, tamping, jogoboyo, kepala jaga polisi, mayulu, kapitan, polisi kampung, dll.*); bidang pengairan/irigasi (*tuwowo, jogo firta, juru air, kepala persawahan, mayulu ho'lopo, mantri air*); bidang agama dan atau adat (*penghulu, mukim, imam, modin, kaum, pemangku*) dan lain-lain.

Di desa-desa yang wilayahnya luas, di mana tempat pemukiman penduduk terbesar wilayah desa terbagi dalam kesatuan-kesatuan yang lebih kecil yang masing-masing dipimpin oleh kepalanya sendiri-sendiri, yang juga bertindak sebagai pembantu kepala desa. Dengan struktur semacam itu, maka organisasi pemerintahan desa seperti organisasi pemerintahan nasional di mana Presiden dibantu oleh para menteri yang bertugas pada bidang-bidang tertentu, dan kepala-kepala wilayah/daerah yang memimpin pemerintahan di lingkungannya sendiri.

Sebagai pemimpin kepala desa berwenang membuat keputusan-keputusan desa, baik secara sendiri atau dengan pertimbangan lembaga penasehat yang ada. Dalam hal yang sangat penting mungkin sebelum mengambil keputusan kepala desa memerlukan musyawarah dengan seluruh warga desa yang sudah dewasa atau hanya dengan kepala-kepala keluarga sebagai perwakilan seluruh penduduk desa. Kendatipun kepala desa adalah pemimpin yang tertinggi, tetapi karena masyarakat desa selalu menjaga harmoni kehidupan, maka jarang sekali terjadi tindakan yang sewenang-wenang yang dilakukan oleh kepala desa terhadap warganya. Apabila ada kepala desa yang bertindak sewenang-wenang sehingga mengganggu harmoni kehidupan warga desa, sepanjang tidak terdapat campur tangan dari luar maka selalu terdapat mekanisme yang mencegah hal itu berlangsung berlarut-larut. Mekanisme tersebut bisa berupa teguran dari lembaga-lembaga adat atau tradisional yang berpengaruh, bisa pula berupa sikap dan tindakan warga desa dan cara-cara lainnya yang langsung maupun tidak langsung akan mengakhiri tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki oleh warga desa tersebut.

III. Desa Adat: Model Pemerintahan Desa (Lokal) di Bali

A. Pengertian Desa Adat

Secara teoritis pengertian Desa Adat menurut Raka adalah suatu kesatuan wilayah di mana para warganya secara bersama-sama mengkonsepsikan dan mengaktifkan upacara keagamaan untuk memelihara kesucian desa. Rasa kesatuan sebagai warga Desa Adat terikat oleh karena adanya *karang desa* (wilayah desa), *awig-awig desa* (sistem aturan desa

dengan peraturan pelaksanaannya), dan *pura khayangan tiga* (tiga pura desa, sebagai suatu sistem tempat persembahyangan bagi warga desa adat).³

Sedangkan pengertian Desa Adat secara formal, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor: 06 Tahun 1986 Pasal 1 (e), adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai suatu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Khayangan Tiga (Khayangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999, yang dimaksud dengan Pemerintah Desa (Desa Dinas) adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa, yang dalam hal ini adalah kepala desa dan perangkat desa. Sementara itu kewenangan desa mencakup kewenangan-kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah; dan tugas pembantuan dari pemerintah, baik pemerintah propinsi, dan/atau pemerintah kabupaten.

Secara normatif prospek keberadaan Desa Adat sebagai desa otonom adalah sangat cerah. Namun dilihat dari realitas sosial, pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan Desa Adat di Bali dihadapkan kepada berbagai masalah, kendala, tantangan dan sekaligus peluang di era globalisasi dewasa ini.

Desa Pakraman, yang lebih dikenal dengan Desa Adat, lahir karena tuntutan kodrati manusia sebagai makhluk sosial, yang tidak mampu memenuhi berbagai kebutuhannya secara individual. Mereka sepakat untuk hidup bersama-sama dalam suatu ikatan tertentu guna mempermudah pencapaian tujuan atau pemenuhan berbagai kebutuhan.

Secara historis belum diketahui kapan dan bagaimana proses awal terbentuknya Desa Adat di Bali. Ada yang menduga bahwa Desa Adat telah ada di Bali sejak *zaman neolitikum* dalam zaman pra-sejarah, yaitu pada saat manusia telah mempunyai pola pemukiman yang menetap dengan budaya bercocok tanam. Sedangkan menurut kepercayaan lokal, terbentuknya Desa Adat di Bali sering dikaitkan dengan kedatangan Resi Markandeya, seorang pendeta besar penyebar Agama Hindu di Bali. Pada perkembangan selanjutnya, keberadaan Desa Adat yang dicirikan oleh kepemilikan tiga pura utama (*kahyangan tiga*) dikaitkan dengan hasil pertemuan segi tiga (*samuan tiga*) yang dilakukan oleh Mpu Kuturan pada zaman Bedahulu

³I Gusti Raka Gede, *Monografi Pulau Bali*, (Jakarta: Pusat Djawatan Pertanian Rakyat, 1955), p. 34.

(abad XI), yang bertujuan untuk mempersatukan berbagai aliran (*Sampradaya*) Agama Hindu yang banyak berkembang di Bali pada saat itu.

B. Karakteristik Desa Adat

Desa Adat di Bali mempunyai identitas unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakannya dengan kelompok sosial lain. Ciri pembeda tersebut antara lain adanya wilayah tertentu yang mempunyai batas-batas yang jelas, dimana sebagian besar warganya berdomisili di wilayah tersebut dan adanya bangunan suci milik Desa Adat berupa kahyangan tiga atau kahyangan desa. Di samping itu, Desa Adat juga mempunyai tatanan yang mantap, yang merupakan satu kesatuan yang secara lokal dikenal dengan berbagai istilah *gebog*, *sikut*, *banua* ataupun tegak dengan berbagai ukuran seperti *domas* (800), *samas* (400), *satak* (200), *satus* (100) dan sebagainya.

Suatu komunitas atau organisasi tradisional di Bali dapat diidentifikasi sebagai suatu Desa Adat apabila memenuhi ciri-ciri seperti: (1) mempunyai batas-batas geografis yang jelas, yang umumnya berupa batasan alam seperti sungai, hutan, jurang, bukit dan pantai ataupun batas buatan seperti tembok penyengker; (2) mempunyai anggota atau *kerama* yang jelas, dengan persyaratan tertentu dan sebagian besar *kerama* Desa Adat berdomisili di wilayah tersebut; (3) mempunyai *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa*, atau pura lain yang mempunyai fungsi dan peranan sama dengan *kahyangan tiga*. Hal ini perlu ditegaskan karena banyak Desa Adat, Pura Desa dan Pura Puseh ada dalam satu kompleks, sehingga seakan-akan hanya merupakan satu pura. Bahkan ada Desa Adat yang ketiga kahyangan tiganya ada dalam satu kompleks; dan (4) mempunyai otonomi, baik keluar maupun ke dalam. Otonomi ke dalam berarti kebebasan atau kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, sedangkan otonomi keluar diartikan sebagai kebebasan untuk mengadakan kontak langsung dengan institusi di luar Desa Adat.

C. Tipe Desa Adat di Bali

Berdasarkan sistem dan struktur organisasinya, Desa Adat di Bali dapat dibedakan menjadi tiga tipe yaitu, sebagai berikut: ⁴

Pertama, Desa Bali Age (Bali Mula) yaitu desa-desa yang masih kuat

⁴Kepala Dinas Kebudayaan propinsi Daerah Tingkat I Bali, Karakteristik dan Otonomi Desa Adat suatu kajian Praktis, *Makalah*, disampaikan dalam seminar peranan desa adat dalam pembangunan daerahbali, 13 dan 14 September 1994, Universitas Udayana, Bali.

memegang sistem serta adat istiadatnya dan tidak atau hanya sedikit terkena pengaruh kerajaan Majapahit. Desa-desanya seperti itu masih banyak terdapat di Bali pegunungan, seperti: sebagian dari Daerah Tingkat II Buleleng, Jembrana, Gianyar, Bangli dan Karangasem.

Kedua, Desa Apanage yaitu desa-desanya yang memakai sistem kemasyarakatan seperti pola tata kemasyarakatan kerajaan Majapahit. Di dalam kitab "Negara Kerta Gama" disebutkan bahwa Bali mengikuti tata cara kehidupan di Majapahit. Desa-desanya yang tergolong dalam kategori ini sebagian besar terletak di Daerah Bali daratan, seperti: sebagian dari daerah kabupaten Tingkat II Tabanan, Badung, Bangli, Klungkung, Karangasem, Buleleng, Jembrana dan Gianyar.

Ketiga, Desa baru, yaitu desa-desanya yang timbul sebagai akibat dari perpindahan penduduk yang semula didorong oleh keinginan untuk mendapatkan lapangan kehidupan. Pada umumnya desa-desanya yang demikian dijumpai pada beberapa desa di daerah kabupaten Jembrana dan Buleleng.

Perbedaan tipe Desa Adat juga berpengaruh pada sistem dan struktur organisasi pemerintahan desa yang ada. Sebagai gambaran dapat dikemukakan perbedaan antara dua jenis perangkat desa, yaitu Desa Bali Aga dan Desa Apanage. Pada Desa Apanage perangkat desanya terdiri atas: (1) *Bandesa* (sebagai Kepala Desa-Adat); (2) *Patajuh Bandesa* (sebagai wakil dari Bandesa); (3) *Panyarikan* (sebagai juru tulis Bandesa); (4) *Kasinoman-Desa* (sebagai juru arah); dan (5) *Pamangku* (untuk urusan upacara di Pura)

Sedangkan untuk Desa Bali-Aga, istilah dan susunan perangkat desa atau *prajuru-desa* adalah: (1) Dua orang Jero Baya/Kubayan (Jero Bayan Mucuk dan Jero Bayan Nyoman); (2) Dua orang Jero Bahu (Jero Bahu Mujuk dan Jero Bahu Nyoman); (3) Dua Orang Jero Pati (Jero Pati Mucuk dan Jero Pati Nyoman); dan (4) Dua orang Singgukan (Singgukan Mucuk dan Singgukan Nyoman).

D. Peran Desa Adat dalam Pariwisata

Kepariwisata adalah sejumlah fenomena dan hubungan yang terjadi karena adanya perjalanan orang-orang ke suatu tempat dari tempat tinggal mereka asalkan mereka tidak tinggal menetap dan tidak untuk tujuan bekerja untuk mendapatkan penghasilan. Pariwisata dianggap sebagai suatu fenomena campuran, karena pariwisata mencakup semua kejadian yang dilakukan oleh wisatawan yang merupakan orang asing di tempat yang dikunjungi dan umumnya mereka menunjukkan tingkah lain daripada

penduduk setempat. Adapun sifatnya yang sementara dan singkat membedakan pariwisata dengan migrasi yang mengandung pengertian sebagai perpindahan penduduk untuk jangka waktu yang lama dan bahkan untuk menetap selamanya.

Pariwisata dalam pengertian yang murni sebenarnya adalah kegiatan bersenang-senang, yang untuk itu orang mengeluarkan uang yang dibawa dari tempat asal. Di samping itu diperlukan pula waktu yang senggang. Dengan pengertian seperti itu, berarti pariwisata memerlukan waktu senggang yang khusus dan merupakan rekreasi yang khusus pula. Tetapi meskipun pariwisata mengandung arti perjalanan, tidak semua perjalanan dapat dikatakan sebagai pariwisata.⁵

Konsep pariwisata yang dikembangkan di Bali tidak hanya melihat pada dasar falsafah yang dipakai tetapi bermakna pula mengendepankan faktor-faktor budaya baik sebagai daya tarik wisata maupun sebagai pelaku usaha pariwisata. Dalam hal ini adalah memberi fungsi pada lembaga-lembaga yang tumbuh atas dasar kebudayaan Bali.

Dalam pengembangan pariwisata Bali antara Desa Dinas dan Desa Adat merupakan dua komponen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Dalam hal ini, Desa Adat berperan sebagai ujung tombak penghubung antar masyarakat dan pemerintah dalam rangka pelaksanaan program-program pemerintah khususnya dalam bidang pariwisata.

Desa Adat memang merupakan desa yang sangat potensial dalam menunjang pariwisata di Bali, karena memiliki berbagai potensi sebagai aset pariwisata, di samping juga karena corak kepariwisataan di Bali adalah pariwisata budaya.

Beberapa potensi yang dimiliki oleh Desa Adat dalam menunjang pariwisata adalah: *pertama*, struktur pola menetap di pedesaan dilandasi oleh konsep: *trihitakarana*, *tirmandala*, *triangga*, dan *huluteben*, sehingga menampilkan corak tersendiri yang khas dalam sistem kehidupan masyarakat di Bali. Keserasian hubungan antara: *tata-agama* dengan *tata-pawongan* dan *tata-palemahan* dalam konsep *trihitakarana*, memberikan perasaan hidup yang sejahtera di pedesaan. Demikian pula pembagian *palemahan-desa*, *palemahan pura* dan *palemahan hunian* menjadi tiga yaitu *utama-mandala*, *madhya-mandala* dan *kanistha-mandala* menurut *trimandala* adalah serasi dengan konsep *triangga* dalam diri manusia yaitu: *utama-angga*, *madhya-*

⁵Dirjen Pariwisata, ...1985.

angga dan *kanistha-angga*. *Trimandala* adalah konsep yang berorientasi horizontal-vertikal. *Hulu-teben* adalah suatu konsep yang sangat aktual dalam kehidupan masyarakat di Bali.

Kedua, sesuai dengan karakter *sosio-religius* masyarakat di Bali, bahwa kegiatan upacara-upacara agama Hindu diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari, terlebih pada masyarakat di pedesaan. Ketiga, Desa Adat di samping memancarkan nilai-nilai agama Hindu, namun juga merupakan suatu pusat pembinaan kebudayaan Bali.

Keempat, dari sejak dahulu suasana kehidupan masyarakat di Desa Adat adalah aman dan tentram. Hal yang demikian itu disebabkan karena telah terwujudnya suatu: *trepti ring tata-agama*, *trepti ring tata-pawongan*, *mwah trepti ring tata-palemahan*.

Kehidupan Desa Adat di Bali sebagai lembaga sosial religius, telah dirasakan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Bali. Desa Adat banyak memberikan sumbangan yang sangat berharga terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat dan pembangunan daerah di Propinsi Bali. Hal tersebut disebabkan oleh kehidupan di Desa Adat telah mampu menyatukan petunjuk ajaran agama Hindu yang menjiwai masyarakat umat pendukungnya dengan pelaksanaan Adat dalam kehidupannya. Menyatukan pelaksanaan Adat dan Agama Hindu pada masyarakat di Desa Adat, telah tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad lamanya.

Desa Adat di Bali merupakan lembaga (desa) tradisional yang tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad. Keberadaannya telah memberikan sumbangan yang sangat berharga terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat, perjuangan kemerdekaan dan pembangunan. Di samping itu penerapannya juga sangat besar dalam bidang agama, sosial kultural, otonomi dan pertahanan keamanan.

Secara normatif, sebagai lembaga sosial-religius, Desa Adat berfungsi untuk melakukan upaya-upaya religius yaitu hubungan antara manusia dengan sang Pencipta. Sementara itu dalam dalam bidang *pawongan*, desa adat memiliki tugas untuk menata krama atau masyarakat adat. Sedangkan di bidang *palemahan*, Desa Adat memiliki tanggung jawab dalam menjaga keamanan wilayahnya.

Secara empiris, cakupan ketiga aspek ini sebetulnya cukup luas. Salah satu contoh, dalam aspek *pawongan*, Desa Adat bisa ikut ambil bagian dalam penanganan penyakit masyarakat seperti: gelandangan dan pengemis, atau bahkan masalah narkoba dan minuman keras (miras).

Dalam era globalisasi di mana kehidupan masyarakat ditandai suasana

kompetitif dan perubahan sosial yang cepat menuntut berbagai perubahan adaptif; sementara itu kondisi kemampuan para prajuru adat sangat terbatas, sehingga perlu diupayakan peningkatan. Dengan kata lain dibutuhkan upaya pemberdayaan terhadap Desa Adat, termasuk di dalamnya para prajuru adapt.

Pemberdayaan Desa Adat sebagai desa otonomi merupakan cara yang terbaik untuk mengembangkan dan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat adat dalam berbagai aspek kehidupannya baik yang menyangkut hubungan dengan Sang Hyang Widhi Wasa, dengan sesama manusia dan hubungannya dengan alam sekitarnya.

Mengapa Desa Adat perlu diberdayakan? Setidaknya ada tiga landasan yang bisa dijadikan sebagai dasar hukum bagi Desa Adat untuk diberdayakan.⁶ *Pertama*, Undang-undang Dasar 1945 Bab IV pasal 18 serta penjelasan tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan, sebagai berikut:

“Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan warga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karena dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Kedua, Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor : 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Bali Bab I pasal 1 huruf e yang menyebutkan, sebagai berikut :

“Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di propinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa), yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri”.

Ketiga, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat-istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat dan lembaga Adat serta Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Desa/Kelurahan Bab I pasal 1 (e) sebagai berikut :

⁶A.A. Anom Uthama, *Desa Pakraman : Sejarah, Eksistensi dan Strategi Pemberdayaan*, (tk: tp, tt), p. 9.

"Lembaga Adat adalah sebuah organisasi kemasyarakatan, baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar tumbuh dan berkembang di dalam suatu masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas kekayaan di dalam wilayah hukum tersebut serta berhak dan berwenang untuk mengatur, menurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang terkait dengan dan mengacu pada adat-istiadat dan hukum adat yang berlaku".

Apabila dicermati secara seksama, dari ketiga sumber hukum yang mengatur keberadaan otonomi Desa Adat dapat ambil simpulan: (1) Ketiga sumber hukum tersebut semuanya menyatakan pengakuan terhadap Desa Adat sebagai organisasi kemasyarakatan yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi), bahkan juga mengatur dan mengurus harta kekayaannya; (2) Undang-undang Dasar 1945 Bab IV pasal 18 serta Penjelasannya tentang Pemerintahan Daerah, secara gamblang menyatakan bahwa negara kesatuan Republik Indonesia menghormati kedudukan Desa Adat sebagai daerah istimewa dan segala peraturan negara akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut, sehingga seluruh peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tidak boleh memperlemah keberadaan dan keberadaan Desa Adat sangat jelas sebagai desa yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri. Secara normatif kedudukan dan keberadaan Desa Adat sangat kuat dasar hukumnya; dan (3) Sebagai konsekwensi pengakuan akan keberadaan Desa Adat yang mempunyai otonomi, secara tegas dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 3 Tahun 1997 dinyatakan bahwa Gubernur Kepala Daerah, Bupati/Walikota Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk membantu tersedianya sarana dan prasarana yang memadai bagi terselenggaranya peranan dan fungsi Lembaga Adat serta berkewajiban untuk menganggarkan dana yang memadai dalam setiap Tahun Anggaran melalui APBD masing-masing untuk pemberdayaan, pelestarian dan pengemabangan Lembaga Adat.⁷

Bertitik tolak dari simpulan tersebut, maka secara normatif prospek keberadaan Desa Adat sebagai desa otonom adalah sangat cerah. Tetapi apabila ditinjau dari realitas sosial, pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan Desa Adat di Bali dihadapkan kepada berbagai masalah, kendala, tantangan dan sekaligus peluang.

Terkait dengan permasalahan tersebut perlu dipertanyakan: "Apakah dalam era reformasi dengan berbagai perubahan dalam peraturan per-

⁷Ibid, p. 10.

undang-undangan dalam pemerintahan daerah, secara relitas sosial Desa Adat meningkat keberadaan dan keberdayaannya dalam mengurus rumah tangganya sendiri?. Pertanyaan ini perlu dijawab oleh berbagai kalangan, mengingat peranan dan fungsi Desa Adat di dalam pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan kebudayaan Bali sangat besar dan dominan.

Dengan dasar hukum atau deregulasi kebijakan sebagaimana dipaparkan di atas, maka Desa Adat sangat berpotensi dalam pengelolaan berbagai sektor yang ada di wilayahnya. Berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada Bendesa Adat Beraban, I Made Deka, menyatakan bahwa dalam beberapa hal Desa Adat telah melaksanakan fungsi dari sebagian besar Desa Dinas.

Menurut I Made Deka, dibandingkan dengan peranan sebelumnya, Desa Adat sekarang sudah memiliki kewenangan yang lebih luas. Hal tersebut dapat dilihat dari peranan Desa Adat yang lebih luas yang sifatnya seperti keikutsertaan Desa Adat dalam merumuskan kebijakan dalam pelaksanaan program-program pembangunan di tingkat desa.

Selain itu Desa Adat juga turut berperan dalam bidang keamanan yaitu dengan memiliki *pecalang* sebagai ujung tombak Desa Adat dalam bidang keamanan yang dibantu oleh aparat keamanan setempat dalam hal ini polsek, ikut serta dalam menjaga keamanan dan ketertiban demi terciptanya suasana aman dan tentram. Pengakuan terhadap Desa Adat juga terlihat dari diikutkannya Desa Adat dalam penertiban bagi penduduk pendatang oleh pemerintah daerah.

Disadari bahwa pranata sosial yang bersifat tradisional dalam masyarakat Bali selalu berhasil menunjukkan kemampuannya, bukan dalam hal penyelenggaraan pola hidup yang berkaitan dengan masalah tradisi tapi juga mengembangkan paham - paham kemajuan. Desa Adat mempunyai kontribusi besar terhadap keberhasilan pembangunan di Bali. Kinerja dari perekonomian Bali dalam 25 tahun terakhir ini baik dalam artian sistem, struktur dan prestasinya merupakan wujud nyata dari sumbangan masyarakat Bali dalam pembangunan ekonomi bangsanya.

Sementara itu, pada masa sebelum dikeluarkannya UU Otonomi Daerah, Desa Adat tidak dilibatkan dalam pengelolaan objek wisata yang ada di wilayahnya. Dengan adanya otonomi, Desa Adat sudah diikutsertakan dalam pengelolaan obyek pariwisata. Dengan kata lain, Desa Adat sudah diakui dan berperan secara langsung dalam pengelolaan obyek wisata.

Hal ini dapat dilihat dari sebagian besar petugas atau staff yang berperan di lapangan, seperti dalam proses penetapan biaya operasional pada objek wisata, perekrutan karyawan atau tenaga kerja yang mayoritas adalah

masyarakat Desa Adat setempat, dan pengelolaan hasil atau pendapatan dari sektor pariwisata. Namun demikian, oleh karena kondisi Desa Adat masih penuh keterbatasan dalam kemampuan, maka pengelolaan objek wisata dalam Desa Adat masih berada dalam pembinaan dan pengawasan dinas pariwisata dan kebudayaan.

IV. Simpulan

Berdasar uraian di atas dapat disimpulkan, sebagai berikut:

1. Sebelum dikeluarkannya UU tentang Otonomi Daerah, No. 22 tahun 1999, Desa Adat sama sekali tidak berperan dalam pengelolaan obyek wisata. Pengelolaan obyek wisata sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat.
2. Dengan keluarnya UU tentang Otonomi Daerah No. 22/1999, Desa Adat mulai dilibatkan dalam proses pengelolaan objek wisata. Hal itu tentu saja memberi peluang bagi Desa Adat dalam proses perumusan kebijakan baik itu dalam hal pengelolaan sumber daya manusianya, operasionalnya maupun kebijakan tentang pembagian pendapatan dari sektor pariwisata. Keikutsertaan Desa Adat dalam pengelolaan obyek pariwisata ini tercermin dari pemberian kewenangan yang diberikan kepada Desa Adat, berupa penunjukan para staff atau sumber daya manusia yang bekerja di objek wisata tanah lot hampir semuanya adalah penduduk asli desa adat beraban, sehingga memanfaatkan potensi desa setempat khususnya dalam bidang ketenagakerjaan sudah dilaksanakan secara maksimal. Meski demikian, Agar sasaran utama pengelolaan obyek wisata ini dapat berjalan sesuai dengan harapan maka diperlukan suatu pengawasan atau kontrol terhadap pelaksanaan atau kinerja dari para aparat yang bertugas di lapangan, yang dilakukan oleh dinas pariwisata.

Daftar Pustaka

- A.A. Anom Uthama, *Desa Pakraman: Sejarah Eksistensi dan Strategi Pemberdayaan*.
- A.W. Widjaya, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Jakarta: Rajawa;I Press, 1992.
- Bratakusumah, Deddy Supriadi, dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.

- Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Liberty, 1992.
- I Nguruh Gordu Gusti, *Manajemen dan Kepemimpinan Desa Adat di Propinsi Bali dalam Perspektif Era Globalisasi*, Denpasar: STIE Satya Dharma Singaraja dan Widya Kriya Gamatama, 1999.
- I Widarta, 2001, *Cara Memahami Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- I Gusti Raka Gede, 1995, *Monografi Pulau Bali*, Jakarta: Pusat Djawatan Pertanian Rakyat.
- Kepala Dinas Kebudayaan propinsi Daerah Tingkat I Bali, "Karateristik dan Otonomi Desa Adat suatu kajian Praktis", *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar "Peranan Desa Adat dalam Pembangunan Daerah Bali", 13 dan 14 September 1994, Universitas Udayana, Bali.
- Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah TK I Bali, *Desa Adat dan Pariwisata Bali*, Bali: Proyek Pemantapan Budaya Adat, 1992/1993.
- Sri Sultan Hamengku Buwono IX, 2001, "Desentralisasi dan Good Governance di Tingkat Desa", *Makalah* Program S2 Sosiologi - UGM, Yogyakarta: UGM.

