**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**1.1 Latar Belakang**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini adalah merupakan basis *Community Based on Development* ( masyarakat berbasis pembangunan) dalam pemahaman pembangunan di segala aspek kehidupan masyarakat, karena pembangunan masyarakat desa mempunyai sifat yang integralistik, ruang lingkup kegiatan pembangunan masyarakat desa mencakupi seluruh lapangan kehidupan masyarakat desa serta mengadakan perubahan dengan menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan. Oleh karena itu, Undang-Undang tentang Desa ini mengatur bagaimana memperkuat pemerintahan desa dan memberdayakan masyarakat yang baik melalui percepatan tata kelola pemerintahan desa yang baik guna mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang bersih, efektif, efisien, demokratis dan akuntabel.

Untuk mencapai hal ini serta mendorong implementasi Undang-Undang tentang Desa pada tataran yang lebih teknis, Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri terus berusaha melengkapi berbagai regulasi dalam mendorong percepatan tata kelola pemerintahan desa yang baik. Untuk penataan dan Administrasi Pemerintahan Desa ini sampai tahun 2016, Kemendagri telah mengeluarkan 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri masing-masing 5 Permendagri di tahun 2014, 4 Permendagri di tahun 2015, dan 6 Permendagri di tahun 2016. Tahun 2017 ini, telah dikeluarkan peraturan Permendagri Nomor 1 tahun 2017 tentang Penataan Desa, dan Permendagri Nomor 2 tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimal Desa serta beberapa perumusan Kebijakan terkait bidang penataan dan administrasi pemerintahan desa.

Pada pasal 96 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi kepemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya local. Pada Pasal 97 Ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis dengan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.

Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti *huta/nagori* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.

Sesuai dengan Pasal 96 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Provinsi Bali mengenal adanya dua pengertian desa. Pertama, “Desa” dalam pengertian hukum nasional, sesuai dengan batasan yang tersirat dan tersurat dalam Undang-undang tersebut tentang desa. Desa dalam pengertian ini melaksanakan berbagai kegiatan administrasi pemerintahan atau kedinasan sehingga dikenal dengan istilah “Desa Dinas” atau “Desa Administratif”. Desa dalam pengertian yang kedua, yaitu desa adat atau Desa Pakraman, mengacu kepada kelompok tradisional dengan dasar ikatan adat istiadat dan terikat oleh adanya tiga pura utama *(Kahyangan Tiga).* Dasar pembentukan desa adat dan desa dinas memiliki persyaratan yang berbeda, sehingga wilayah dan jumlah penduduk pendukung sebuah desa dinas tidak selalu kongruen dengan desa adat, memang unik, oleh karena di Bali dikenal istilah desa Adat dan desa Dinas (Dharmayuda, 2001).

Menurut Astara dalam Satrya dkk (2017), desa dinas dan desa *pakraman* berada dalam kondisi harmonis dan terjalin hubungan komunikasi antara unsur-unsur desa dinas dan desa *pakraman* dalam susunan struktur pemerintahan. Keharmonisan desa dinas dan desa *pakraman* memunculkan “satu badan dua kepala”. Keharmonisan hubungan antara Desa Dinas dan Desa *Pakraman* menurut Pitana dalam Satrya dkk (2017) karena ada kemungkinan antara lain: (1) satu desa dinas mempunyai wilayah dan penduduk yang sama dengan satu desa *pakraman*, (2) satu desa dinas meliputi beberapa desa pakraman, (3) satu desa pakraman teridri dari beberapa desa dinas, (4) satu desa dinas meliputi beberapa desa pakraman dan sebagian dari desa pakraman lain.

Menyimak pengertian ini, dapat dipahami, bahwa antara desa Adat dan desa Dinas memang dasar pembentukannya beda, tugasnya pun berbeda. Desa Adat desa yang berdasarkan tradisi, adat budaya dan agama, yang terikat dengan *Kahyangan Tiga,* sedangkan desa Dinas adalah desa pemerintahan atau desa administrative, yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah dalam system pemerintahan di Indonesia, dan pada pasca reformasi ini didasari oleh Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Banyak kalangan berpandangan bahwa dengan adanya dua desa tersebut bahwa di Bali ada dualisme pemerintahan yaitu yang satu dipegang adat dan yang dipegang oleh pemerintah. Terhadap hal ini sebenarnya tidak terjadi dualism, melainkan keduanya merupakan dualitas di dalam mengurus desanya masing-masing. 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 prasejarah. Desa adat 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, di mana sebagian besar warganya berdomisili di wilayah tersebut dan adanya bangunan suci milik desa adat berupa *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa* (Dharmayuda, 2001).

Eksistensi Desa adat di Bali diakui oleh pasal 18 UUD 1945, ketika UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa, yang secara normatif tidak mengakui keberadaan desa adat, saat itu Pemerintah Bali mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Desa Adat, untuk tetap mengakui kedudukan desa adat dalam pemerintahan di Bali. Kemudian direvisi dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001, dan terakhir dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003, tentang *Desa Pakraman*, yang mengatur tentang kedudukan, fungsi dan peranan Desa adat sebagai kesatuan masyarakat Hukum Adat di Daerah Provinsi Bali.

Kelembagaan Desa adat bersifat permanen dilandasi oleh *Tri Hita Karana*. Pengertian Desa adat mencakup dua hal, yaitu : (1). Desa adatnya sendiri sebagai suatu wadah, dan (2). Adat istiadatnya sebagai isi dari wadah tersebut. Desa adat merupakan suatu lembaga tradisional yang mewadahi kegiatan sosial, budaya dan keagamaan masyarakat umat Hindu di Bali. Desa adat dilandasi oleh *Tri Hita Karana*, yaitu :

1. *Parahyangan* (mewujudkan hubungan manusia dengan pencipta-Nya yaitu *Sang Hyang Widhi Wasa);*
2. *Pelemahan* (mewujudkan hubungan manusia dengan alam lingkungan tempat tinggalnya)
3. *Pawongan* (mewujudkan hubungan antara sesama manusia, sebagai makhluk ciptaan-Nya) (Dharmayuda, 2001)

Marginalisasi desa adat di Bali dimulai masuknya kekuasaan pemerintah Hindia Belanda ke Bali Selatan (1906-1908) menggantikan posisi kerajaan atas desa-desa di Bali. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Bali, pemerintahan kolonial Belanda menerapkan dua sistem pemerintahan; sistem pemerintahan langsung di bawah Belanda dan sistem pemerintahan sendiri oleh raja-raja yang disebut dengan daerah swapraja. Dalam penyelengaraan pemerintahan, Pemerintah Belanda memanfaatkan *Perbekel* sebagai wakilnya untuk mengawasi keadaan di desa. Dengan *Perbekel* yang diangkat sendiri, Belanda membangun suatu lembaga administrasi di tingkat desa dengan membentuk desa baru bentukan pemerintah kolonial.

Dengan demikian muncul dualisme desa yaitu desa adat dan desa dinas. Urusan agama dan adat dipegang oleh desa adat, sedangkan urusan administrasi pemeintahan dilakukan oleh desa dinas. Fungsi desa dinas adalah dalam lapangan pemerintahan umum, kecuali adat dan agama, sedangkan pengairan/ pertanian dikelola oleh Subak. Dengan demikian desa dinas dapat juga dianggap sebagai desa administratif dalam arti tertentu, karena tugasnya sekedar melaksanakan urusan administrasi pemerintahan (Hadi, 2002). Atas dasar fenomena tersebut, maka peneliti memilih judul penelitian : “ANALISIS SINERGI DESA PEKRAMAN DAN DESA DINAS DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PEMBANGUNAN DESA DI PROVINSI BALI”.

**1.2** **Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang tersebut, maka identifikasi masalah adalah sebagai berikut :

1. Terdapatnya dua jenis desa yaitu desa adat (desa pekraman) dan desa dinas di Provinsi Bali yang dalam pelaksanaan berbagai kegiatan desa dinas tidak bisa mandiri tetapi harus bersinergi dengan desa adat karena desa adat memiliki peran yang lebih dominan dari desa dinas;
2. Dominasi desa adat(desa pekraman) dalam kehidupan masyarakat di Provinsi Bali mulai mengalami pergeseran sesuai dengan wilayah masing-masing
3. Desa dinas dalam melaksanakan kegiatan tetap bersandarkan pada awig-awig apabila melanggar awig-awig maka masyarakat melalui desa adat akan membatalkan kegitan tersebut
4. Sinergitas desa adat dan desa dinas berbeda antar satu desa dengan lainnya sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing

**1.3 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalahnya diajukan sebagai berikut **:**

1. Bagaimana sinergitas desa pekraman dengan desa dinas di masing-masing wilayah yang berbeda dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada pembangunan desa di Provinsi Bali?
2. Apa faktor yang menyebabkan sinergitas desa pekraman dan desa dinas berbeda di masing-masing wilayah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada pembangunan desa di Provinsi Bali?

#### 1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian

**1.4.1 Maksud Penelitian**

Bertolak dari identifikasi dan rumusan masalah, maka maksud penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan sinergitas desa pekraman dan desa dinas di masing-masing wilayah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada pembangunan di Provinsi Bali.

**1.4.2 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis sinergi antara desa pekraman dan desa dinas dalam peningkatan partisipasi masyarakat pada pembangunan desa;
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan sinergitas desa pekraman dan desa dinas berbeda di masing-masing wilayah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada pembangunan desa di Provinsi Bali;

#### 1.5 Kegunaan Penelitian

1. Dari aspek keilmuan; penelitian ini diharapkan dapat memperkuat teori-teori mengenai eksistensi desa pekraman dan dinas di Provinsi Bali, sinergi antara desa pekraman dan desa dinas, peningkatan partisipasi masyarakat pada pembangunan desa di Provinsi Bali dengan konsep Tri Hita Karana;
2. Dari aspek praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam mengembangkan dan mengoptimalisasikan sinergi antara desa pekraman dan desa dinas dalam peningkatan partisipasi masyarakat pada pembangunan desa-desa yang ada di Provinsi Bali dengan berlandaskan konsep Tri Hita Karana.