

PENGEMBANGAN MODEL OTONOMI NEGARA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH BERDASARKAN SISTEM SOSIOBUDAYA LOKAL DI SUMATERA BARAT DAN BALI

Asrinaldi A.

Staf Pengajar di Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas

Telp/Faks:0751-71266 email: asrinaldi4@yahoo.com

dan

Yoserizal

Staf Pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Andalas

Telp/Faks:0751-71266 email: yoserizal_unand@gmail.com

Diterima: 20 Agustus 2009

Diproses: 2 September 2009

ABSTRACT

This paper aims to describe the completion of local autonomy based on local culture system in West Sumatera and Bali Province. Beside that, this paper also tries to find out the role of state which depicts state autonomy in implementation of government functions at lowest level, such as nagari in West Sumatera and Desa Pakraman in Bali. Although the local culture system could be applied in local autonomy, yet the modern government system which is introduced by state has affected local culture system at the lowest level. In this context, state autonomy has been involved in fusing local culture system into modern government system so that the performing of local democracy declines.

Keywords: *state autonomy, local autonomy, local culture system.*

PENDAHULUAN

Berakhirnya kolonialisme dan imperialisme ditandai dengan berakhirnya Perang Dunia ke-2 pada tahun 1945. Sejak itu pula mulai muncul negara-negara baru terutama di benua Asia dan Afrika. Kemunculan negara-negara baru ini memerlukan sistem sosial bersama yang dibentuk berdasarkan sistem sosiobudaya masyarakat yang ada. Namun sayangnya, setelah negara tersebut mengalami perkembangan menjadi modern, maka sistem sosiobudaya masyarakat mulai bergeser dan hanya berfungsi sebagai pelengkap sistem negara modern tersebut. Ini karena

negara memiliki mekanisme sendiri untuk mengatur sistem dan nilai pemerintahan dalam mengatur dan mengendalikan masyarakat sesuai dengan kepentingannya. Keadaan ini merujuk pada asumsi jika negara itu ingin berkembang dengan baik—dari segi integrasi nasional dan pembangunan negara—maka dalam hal ini pemerintahan pusat harus dapat mengendalikan suku bangsa tersebut. Inilah sifat otonomi negara yang perlu ada dalam negara yang majemuk. Menurut Brown (1994:2) “...*the autonomous state would either be ethnically impartial, proclaiming ethnically colour-blind national values and depoliticizing ethnicity, or it would employ ethnicity as resource for the formation of a state-initiated formula for state development an national integration.*”

Keadaan ini dapat dilihat di Indonesia, terutama dalam mengamati hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Sebenarnya dalam hubungan pusat-daerah tersebut dapat diidentifikasi bagaimana interaksi antara sistem pemerintahan modern itu dilaksanakan dengan sistem sosiobudaya masyarakat yang ada. Sejak kemerdekaan diproklamasikan pada tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan, terutama hubungan pusat-daerah mengalami pasang surut yang cukup signifikan (Mackie, 1980; Manan, 1994). Pasang surut hubungan ini menggambarkan adanya ketidakseimbangan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Ketidakseimbangan hubungan ini merupakan konsekuensi dipilihnya sistem negara kesatuan sebagai bentuk penyelenggaraan negara—di mana kedudukan pemerintah pusat jauh lebih kuat dibanding daerah. Kuatnya kedudukan pemerintah pusat ini mendorong terbentuknya pemerintahan pusat yang otoriter, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru (Vatikiotis 1998). Melalui regulasi yang dibuat, maka pemerintah pusat membatasi ruang partisipasi masyarakat lokal dan menggenepikan sistem sosiobudaya masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan keadaan ini Vatikiotis (1998:110) menulis, “*the law had no respect for the organic communities on which it was imposed, and in practice was operating below par.*”

Sistem sosiobudaya ini sebenarnya dapat digambarkan dengan hidupnya kebiasaan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah, seperti praktik nagari di Sumatera Barat dan desa pakraman di Bali. Pemerintahan nagari yang dikenal sebagai bentuk pemerintahan terendah mencerminkan nilai adat dan tradisi masyarakat lokal di Sumatera Barat. Mengikuti Manan (1995), kuatnya intervensi pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah ini membawa implikasi negatif kepada perkembangan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Sumatera Barat. Intervensi yang dilakukan pemerintah pusat melalui UU No. 5/1979 tentang pemerintahan desa membawa implikasi serius bagi masyarakat nagari di Sumatera Barat, yaitu hancurnya sistem sosiobudaya yang sudah diwariskan beratus-ratus tahun lamanya (Kahin 2005:409). Akibatnya

institusi sosial seperti nagari, tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik akibat intervensi yang dilakukan pemerintah pusat tersebut.

Begitu juga di daerah Bali—masyarakatnya yang hidup dengan kebiasaan adat dan tradisi yang telah mengakar dalam masyarakat tercerabut seketika karena adanya intervensi pemerintah pusat mengatur penyelenggaraan bentuk pemerintahan terendah ini. Penyesuaian pun harus dilakukan oleh masyarakat desa Pakraman untuk membentuk desa dinas setelah UU No. 5/1979 tentang pokok-pokok pemerintahan desa diterbitkan. Pembentukan desa dinas ini memungkinkan pemerintah pusat mengintervensi penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan di dalam masyarakat. Misalnya, banyak masalah adat ditangani oleh kepala desa dinas, sementara tokoh-tokoh adat tidak bisa secara leluasa bertindak karena desa dinas mendapat legitimasi kuat dari pemerintah.¹

Keadaan ini jelas tidak membawa manfaat bagi masyarakat lokal sehingga ketika reformasi berlangsung pada tahun 1998, terjadi perubahan penyelenggaraan pemerintahan terendah secara signifikan.² Perubahan yang paling mencolok adalah diakuiinya nilai adat dan tradisi masyarakat lokal sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah. Walaupun begitu, pemerintah pusat juga tidak mengecilkkan arti nilai pemerintahan modern dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Dengan adanya penggabungan penyelenggaraan pemerintahan terendah berdasarkan adat dan tradisi dan praktik pemerintahan modern ini, maka membawa dampak kepada bentuk penyelenggaraan otonomi daerah. Praktik pemerintahan modern ini ditandai dengan signifikannya peran pemerintah pusat yang tercermin dalam penyelenggaraan demokrasi lokal.

Asumsi dalam tulisan ini adalah kuatnya kedudukan pemerintah pusat ini adalah bentuk dari otonomi negara. Otonomi negara berkaitan dengan kemampuan negara membuat dan melaksanakan kebijakan yang dibuatnya tanpa dipengaruhi oleh kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat (Skocpol, 1979; Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). Otonomi negara ini mencerminkan adanya kemampuan negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi dasarnya (Mann, 2008). Dengan adanya otonomi negara ini, maka pemerintah pusat dapat mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan kepentingannya. Artinya, otonomi daerah yang dilaksanakan pada masa berlangsungnya konsolidasi demokrasi mensyaratkan adanya otonomi negara. Otonomi negara yang diwujudkan oleh regim

¹ I Gde Parimmartha, 2003. Bali Tetap Perlu Desa Dinas. Di akses dari: <http://www.balipost.co.id/BaliPostcetak/2003/7/2/op2.htm> [7 Oktober 2009]

² Perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah ini ditandai dengan diterbitkannya UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah yang memberi kewenangan luas kepada daerah dalam bentuk otonomi luas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Orde Reformasi berbeda dengan hegemoni negara pada masa Orde Baru. Otonomi negara masih memberi kesempatan untuk masyarakat lokal melaksanakan proses demokrasi lokal melalui pelaksanaan otonomi daerah. Sebaliknya, hegemoni negara membatasi partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan lokal. Pertanyaan sekarang, bagaimanakah penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan sistem sosiobudaya masyarakat lokal di Sumatera Barat dan Bali sesuai dengan praktik otonomi Negara tersebut? Bagaimana pula dampak praktik otonomi Negara ini dalam pelaksanaan sistem sosiobudaya masyarakat lokal seperti di Sumatera Barat dan Bali? Inilah dua pertanyaan utama yang akan dijelaskan dalam tulisan ini.

OTONOMI NEGARA DAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH: TINJAUAN KONSEP

Satu konsep penting dalam tulisan ini adalah konsep otonomi negara. Otonomi negara merupakan dasar bagi terlaksananya politik kekuasaan pusat terutama untuk melaksanakan fungsi negara. Oleh sebab itu, pada bagian ini perlu dijelaskan konsep otonomi negara untuk melengkapi perbincangan berkaitan dengan implementasi politik kekuasaan pusat di Indonesia. Selain itu, otonomi negara juga merupakan gambaran kedudukan negara terkait dengan kelas sosial dalam masyarakat, yaitu kekuasaan negara untuk menghasilkan keputusan yang “tidak harus” sejalan dengan kepentingan kelas dominan. Pelaksanaan keputusan negara yang berlawanan dengan kelas dominan itu dapat dilaksanakan secara efektif jika politik kekuasaan pusat dapat dijalankan dengan baik. Jadi jelas hubungan kedua konsep ini adalah pada derajat otonomi negara yang ditentukan oleh seberapa jauh politik kekuasaan pusat tersebut dapat dilaksanakan dalam masyarakat.

Seperti yang banyak didiskusikan oleh sarjana politik, otonomi negara ini merujuk kepada adanya kemampuan negara merumuskan kepentingannya secara bebas dalam masyarakat terutamanya untuk mengendalikan dan melakukan penstrukturan masyarakat baik dari segi ekonomi, politik, sosial dan budaya. Di antara sarjana yang mengembangkan konsep otonomi negara ini ialah Theda Skocpol. Menurut Skocpol (1979), negara bukan hanya sebagai tempat bertemunya kepentingan kelas dominan yang terutama kepentingan ekonomi saja. Namun, negara pada hematnya adalah institusi bebas yang menentukan caranya menjalankan kekuasaan sehingga kestabilan dalam wilayahnya dapat diwujudkan (1979:9-11). Di sini dapat dilihat pandangan Skocpol tentang otonomi negara ini amat dipengaruhi oleh konsep negara yang didefinisikan oleh Weber (1964): “[t]he claim of modern state to monopolize the use force is as essential to it as its character of compulsory jurisdiction and of continuous organization” (Weber 1964:156). Dengan demikian,

otonomi negara itu wujud karena adanya monopoli legitimasi yang menggunakan kekuatan paksaan untuk mengendalikan masyarakat yang ada dalam wilayahnya.

Skocpol juga menyatakan otonomi negara adalah sifat asli negara yang hadir bersama dengan kemunculan negara. Otonomi negara bukanlah diciptakan dan dimanipulasi oleh kelas dominan seperti yang dituduhkan oleh pengikut Marxis. Bahkan Skocpol membantah adanya pengaruh kuat kelas dominan ini dalam mempengaruhi aktivitas negara melalui cara produksi kelas kapitalis ini. Otonomi negara menurutnya wujud kerana adanya organisasi aktual yang berbeda dari organisasi lain yang ada dalam masyarakat yang justru kehadirannya adalah untuk mengendalikan masyarakat dalam wilayahnya. Organisasi aktual ini intinya adalah terdiri dari administrasi yang terpusat, pengaturan atau undang-undang, dan organisasi yang membuat kebijakan negara. Otonomi negara menurut Skocpol ini dapat dilihat dari adanya dominasi yang dilakukan oleh agen negara, yaitu birokrasi sebagai pelaksana fungsi negara yang bersifat terpusat. Bahkan adanya birokrasi negara yang menentukan proses pembuatan keputusan negara ini merupakan sifat penting otonomi negara tersebut (1985:11-13).

Sebenarnya konsep potensi relatif otonomi negara ini sudah lama diperdebatkan oleh beberapa sarjana neo-Marxis seperti Ralph Miliband dan Nicos Poulantzas, dan Claus Offe. Misalnya, Miliband (1969) menjelaskan otonomi negara ini sebagai bentuk kemampuan relatif negara untuk bertindak merumuskan kepentingannya secara bebas dari kelas dominan dalam masyarakat sivil. Kemampuan relatif negara ini berkaitan dengan negara yang bertindak sebagai "alat" kelas yang berkuasa atau kelas kapitalis karena kehadirannya merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi negara sehingga kelas ini ikut menikmati kebebasan dan otonomi negara untuk mewujudkan kepentingannya. Namun, pandangan Miliband ini dibantah oleh Poulantzas (1973). Menurutnya negara adalah struktur organisasi yang terpisah dari kelas dominan yang bertindak secara bebas menentukan kepentingannya dalam struktur masyarakat kapitalis.

Otonomi negara, menurutnya Poulantzas merupakan bentuk kemampuan negara untuk merumuskan kepentingannya secara bebas terutamanya terbebas dari tekanan kelas dominan. Negara akan tetap berusaha menjaga kepentingan ekonomi kapitalis dan bahkan menindas kelas borjuis tertentu yang akan mengganggu kepentingan jangka panjang kelas dominan yang ada untuk menjaga kestabilan sistem kapitalis (1973:320-324). Dengan demikian negara merupakan struktur yang otonomi dan menentukan kepentingannya terutama untuk menciptakan keseimbangan dalam persaingan kelas dalam masyarakat kapitalis.

Offe (1974) memiliki pandangan yang hampir sama dengan Poulantzas terkait dengan perdebatan mengenai potensi relatif otonomi negara ini. Menurutnya negara

memiliki pandangan yang objektif dalam melaksanakan proses produksi di negara kapitalis. Struktur negara yang terdiri dari elite negara memiliki pandangan yang bebas untuk membuat kebijakan untuk kepentingan produksi yang ada. Ini tidak lain karena negara harus dapat melakukan intervensi dalam menciptakan kestabilan dalam sistem kapitalis dan bukannya melayani kepentingan kelas dominan yang ada. Bahkan dalam artikelnya yang bertajuk: *Theses On The Theory of The State*, yang ditulis Offe & Ronge (1975:139), menegaskan kembali adanya kepentingan negara terhadap perlunya kestabilan dalam sistem kapitalis ini. Menurut mereka: “[A]be agents of accumulation are not interested in “using” the power of the state, but the state must be interested - for the sake of its own power - in guaranteeing and safeguarding a “healthy” accumulation process upon which it depends”. Oleh itu, menurut Offe & Ronge perluasan fungsi negara sangatlah dibutuhkan khususnya untuk mengendalikan krisis yang dihadapi masyarakat kapitalis. Jika fungsi ini dapat dilaksanakan dengan baik, maka negara dapat melaksanakan apa yang menjadi kepentingannya. Jadi jelas konsep otonomi negara yang dibahas Offe bukanlah merujuk kepada alat kelas yang berkuasa dalam masyarakat kapitalis. Ini bertentangan dengan pandangan Miliband yang menyatakan negara sebagai alat kelas yang berkuasa.

Penggunaan konsep otonomi negara dalam tulisan ini jelas merujuk kepada apa yang dijelaskan oleh Skocpol di atas yang menyebutkan otonomi negara sebagai bentuk kemampuan negara yang merumuskan kepentingannya dan terbebas dari pengaruh kepentingan kelas dominan dalam masyarakat kapitalis. Menurut hemat penulis konsep otonomi negara ini dapat dielaborasi lagi, yaitu dengan cara memfokuskan kepada penjelasan “bentuk kemampuan negara merumuskan kepentingannya secara bebas.”

Sejak terjadinya pergeseran kekuasaan pemerintahan yang otoriter ke pemerintahan demokratis pada tahun 1998, maka politik kekuasaan pusat mengalami perubahan yang jelas. Pemerintah pusat membuka ruang berdemokrasi bagi masyarakat di daerah melalui pelaksanaan otonomi daerah. Walaupun terjadi penyerahan kewenangan kepada daerah melalui pelaksanaan desentralisasi, namun pemerintah pusat masih memiliki peranan dalam mengawasi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan daerah melalui aturan yang dibuatnya. Misalnya, menyangkut pembahagian kuasa antara pusat dan daerah. Dalam UU No.32 tahun 2004 tidak lagi dikenal adanya kuasa daerah yang dinyatakan secara eksplisit sebagaimana yang dicantumkan dalam UU No. 22 tahun 1999. Pemerintah pusat telah memasukkan kewenangan daerah ini ke dalam pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Termasuk dalam penyelenggaraan hak asal-usul masyarakat setempat berdasarkan nilai sosiobudaya yang diamalkannya. Akibatnya yang nampak adalah kewajiban daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya

berbanding hak yang dituntutnya. Begitu juga dengan sikap politik pemerintah pusat yang lebih mengutamakan prinsip kesatuan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang dilaksanakannya. Dengan kata lain, pemerintah pusat tetap memiliki otoritas menciptakan keseimbangan sistem pemerintahan sesuai dengan kepentingannya sebagai penanggungjawab penyelenggaraan kekuasaan di negara kesatuan.

Tidak itu saja, pemerintah pusat juga membantu daerah-daerah dari segi keuangan agar prinsip desentralisasi yang menjadi asas bagi pelaksanaan otonomi daerah ini dapat dilaksanakan dengan baik. Namun, untuk dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah ini terutama dari segi pemerataan dan keadilan, maka pemerintah pusat harus mengelola sumber keuangan tersebut secara terpusat sesuai dengan prinsip pembagian kewenangan antara pusat dan daerah (Rasyid, 2003:8). Salah satu cara meningkat kemampuan pemerintah pusat membantu daerah dari segi keuangan ini adalah melalui penguatan kemampuan negara mengekstraksi sumber alam yang ada dalam wilayah kekuasaannya. Kemampuan ekstraksi yang dilaksanakan ini juga dilengkapi dengan kemampuan distribusi sebagai usaha pemerintah pusat untuk memenuhi keperluan masyarakat. Misalnya, pemerintah pusat menyerahkan sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah menyediakan dana untuk melaksanakan otonomi daerah dalam bentuk Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) (Mardiasmo, 2004).

Persoalannya adalah apakah pelaksanaan otonomi negara melalui pengawasan pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Barat dan Bali dengan cara mengutamakan nilai sosiobudaya lokal dapat mendukung tujuan NKRI? Seperti diketahui salah satu cara yang dapat memperkuat legitimasi pemerintah pusat di tingkat lokal adalah dengan cara menghormati system budaya masyarakat setempat. Artinya, masyarakat dapat mengamalkan nilai-nilai lokal yang diyakininya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Begitu juga dengan kuatnya legitimasi pemerintah ini menjadi dasar untuk membentuk otonomi negara tersebut. Di Sumatera Barat nilai-nilai lokal masyarakat setempat berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan *nagari* (Benda-Beckmann & Benda-Becmann, 2001). Sementara di Bali, kearifan nilai-nilai lokal tersebut ditemukan dalam praktik desa *pakeraman* yang juga memperkuat kembali nilai sosiokultural yang menjadi karakter kehidupan masyarakat setempat (Warren, 1993). Adanya interaksi sistem nilai sosiobudaya masyarakat dengan sistem pemerintahan modern yang dikembangkan oleh pemerintah pusat tentunya membawa implikasi yang cukup signifikan dalam hubungan negara-masyarakat atau hubungan pusat-daerah. Untuk mengetahuinya implikasi-implikasi tersebut—sesuai dengan tujuan artikel ini, maka penulis menganalisis

pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan sistem sosiobudaya di kedua daerah tersebut.

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI PROVINSI SUMATERA BARAT

Pelaksanaan Otonomi daerah di Sumatera Barat ditindaklanjuti oleh pemerintah provinsi dengan menerbitkan Perda No. 9/2000 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari. Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas wilayah tertentu dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Nagari terbentuk kerana berkembangnya masyarakat yang mendiami sebuah *taratak* yang menjadi *dusun*, selanjutnya berkembang menjadi *koto* dan akhirnya membentuk nagari. Kehidupan nagari dalam masyarakat Minangkabau ini berkaitan dengan aspek geneologi dimana nagari sekurang-kurangnya memiliki empat suku yang menetap di daerah itu dengan *penghulu pucuk* sebagai pemimpin tertinggi. Dalam pemerintahan modern, kecuali di kabupaten kepulauan Mentawai yang bukan etnik Minangkabau, nagari sebagai bagian pemerintahan terendah terdapat di seluruh kabupaten di Sumatera Barat. Menurut sejarahnya, walaupun Belanda berjaya menaklukkan daerah Minangkabau, pemerintah Belanda tetap memelihara institusi sosial tradisional Minangkabau, yaitu nagari ini sebagai sebagian administrasi pemerintahannya. Bagi Belanda, menjaga institusi *nagari* ini adalah penting terutamanya untuk membantu administrasinya hingga ke daerah pedalaman.³ Sesuai data yang ada di pemerintah provinsi Sumatera Barat saat ini terdapat lebih kurang 568 nagari dengan 4,474 jorong—kesatuan masyarakat adat yang terdapat setingkat di bawah nagari yang dilaksanakan di sebelas kabupaten yang ada minus kabupaten Mentawai yang memiliki adat dan budaya yang berbeda. Saat ini di Kabupaten Kepulauan Mentawai terdapat 43 desa yang menjadi basis penyelenggaraan pemerintahan terendahnya (BPS, 2008).⁴ Sementara, untuk wilayah tujuh kota lainnya di Sumatera Barat, kehidupan bernagari tidak lagi mencerminkan “keasliannya” karena sudah bercampur dengan sistem sosiobudaya masyarakat urban.

Terbitnya Perda No.9/2000 ini karena kuatnya tuntutan masyarakat Sumatera Barat untuk kembali bernagari setelah hilangnya hak otonomi nagari sejak diterbitkannya UU No.5/1979 tentang pemerintahan desa. Salah satu tujuan terbitnya UU ini adalah untuk menyeragamkan bentuk kesatuan masyarakat hukum adat di

³ Menurut Graves (2007:96), cara kolonial Belanda memanfaatkan nagari ini adalah dengan mengangkat kepala lareh, yaitu penghubung yang mewakili kolonial Belanda dengan nagari-nagari yang ada. Dengan cara ini Belanda berhasil menjalankan birokrasinya hingga ke tingkat nagari.

⁴ <http://sumbar.bps.go.id/?page=artikel&fd=artikel&act=lihat&cidtopik=202&cidartikel=87>
di akses pada 25 November 2009.

Indonesia dengan sebutan desa. Hal ini dimaksudkan untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan terendah agar sesuai dengan kepentingan penguasa. Untuk merespons kebijakan ini, maka pemerintah provinsi Sumatera Barat menerbitkan Perda No.7/1981 tentang pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa dalam provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat dan Perda No. 8/1981 tentang pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan kelurahan dalam provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat. Terbitnya Perda ini menjadi dasar bagi pemerintah daerah menghapus *nagari* dan menggantinya dengan desa. Namun, Perda ini belum dapat dilaksanakan sepenuhnya karena pemerintah daerah belum dapat membentuk struktur pemerintahan baru.

Barulah setelah dua tahun Perda tersebut diterbitkan, maka Gubernur kepala daerah tingkat I Sumatera Barat menerbitkan surat keputusan No. 162/GSB/1983 tentang perubahan nagari menjadi desa sebagaimana yang dikenal dalam kehidupan masyarakat di Jawa. Dari segi politik, penggantian nagari ini telah menghilangkan identitas kultural masyarakat Minangkabau dimana 543 nagari yang mengakar kepada jati diri masyarakat adat berubah menjadi menjadi 3,138 desa. Nagari tersebut dipecah menjadi desa berdasarkan kepentingan ekonomi masyarakat nagari yang bertujuan untuk mendapatkan bantuan desa yang disediakan pemerintah pusat. Walaupun begitu keuntungan mendapatkan bantuan desa dari pemerintah pusat tidak sebanding dengan "kerugian" masyarakat nagari dari aspek sosiopolitik maupun sosioekonomi.⁵

Setelah mengalami kemunduran dalam pelaksanaan demokrasi lokal, maka setelah terbitnya UU No.22/1999 menjadi momentum awal bagi masyarakat untuk mendeklarasikan "kembali ke nagari." Kebijakan kembali ke nagari ini diseminasikan kepada seluruh masyarakat, terutama yang ada di kabupaten. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat segera menyiapkan infrastruktur berkaitan dengan kembali ke nagari. Pada tahap permulaan, pemerintah provinsi Sumatera Barat memfasilitasi dibentuknya kembali nagari dari desa-desa yang sudah dipecah dari nagari sebelumnya. Usaha ini membawa hasil positif dimana pemerintah provinsi Sumatera Barat beserta pemerintah kabupaten berhasil membentuk kembali 543 nagari yang ada sebelumnya. Pembentukan nagari ini disertai dengan pembentukan pemerintahan nagari sebagai bagian pemerintahan terendah di Sumatera Barat. Untuk memaknai pembentukan nagari ini, maka pemerintah kabupaten yang menjadi titik berat pelaksanaan otonomi daerah, mulai melimpahkan sebagian kewe-

⁵ Bantuan ekonomi untuk pembangunan desa yang diterima masyarakat nagari ini tidak sebanding dengan kerugian immaterial yang diterima masyarakat nagari. Bahkan yang paling buruk adalah terjadi persaingan dalam memperebutkan sumber daya alam yang ada di nagari, seperti tanah ulayat, hutana nagari yang pada akhirnya mendorong munculnya konflik sosial dalam masyarakat nagari. Untuk pembahasan lebih lanjut silahkan dirujuk Manan (1995), Zet et.al (1998), dan Kahin (2005).

nangannya kepada pemerintah nagari.⁶ Kecenderungan inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Barat pasca rejim Orde Baru.

Dalam realitanya, tidak semua kabupaten yang ada siap melaksanakan pemerintahan nagari ini. Ini terkait dengan ketersediaan sumber daya manusia dan infrastruktur seperti pendanaan dan peralatan yang menyebabkan otonomi berbasiskan nagari ini tidak dapat dilaksanakan. Walaupun begitu, ada beberapa kabupaten yang mulai *leading* dengan penyelenggaraan pemerintahan nagari. Misalnya, kabupaten Solok, untuk merespon Perda provinsi No.9/2000 ini, maka diterbitkan Perda kabupaten No.4/2001 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari di Kabupaten Solok. Dan, agar arti bernagari ini sesuai dengan harapan masyarakat di peringkat terendah, maka terbit pula SK Bupati No 16 tahun 2001 tentang pelimpahan 105 urusan kepada pemerintah nagari. Pelimpahan urusan kepada pemerintahan nagari ini sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang dilaksanakan, terutamanya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Misalnya, meningkatkan pelayanan pengurusan KTP dan pembuatan kartu keluarga bagi masyarakat nagari.

Pertanyaannya sekarang, apa manfaat diselenggarakannya kembali ke nagari ini bagi masyarakat lokal? Apakah kebijakan kembali ke nagari ini sesuai dengan tujuan otonomi daerah? Seringkali antara harapan dan realita yang terjadi tidak selamanya sejalan sebagaimana harapan kembali ke nagari ini. Dalam realitanya, keinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik ini tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Misalnya, di Kabupaten Solok terbitnya surat keputusan bupati No. 16/2001 tentang pelimpahan urusan pemerintah kabupaten kepada pemerintah nagari tidak dapat dilaksanakan seperti yang diharapkan. Ini karena terbatasnya kemampuan aparat pemerintah nagari dan ketidakcukupan infrastruktur menyebabkan munculnya berbagai masalah dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, pelayanan dan pembangunan. Selain itu, kembali ke nagari membangkitkan setimen kesukuan yang kuat sehingga mendorong munculnya persaingan untuk memperebutkan posisi sebagai wali nagari. Persaingan ini muncul karena besarnya kekuasaan politik dan ekonomi yang dimiliki wali nagari.

Kebijakan kembali ke nagari adalah bagian dari politik budaya elit yang berkuasa dengan memanfaatkan kerinduan masyarakat tentang adanya kehidupan harmoni dalam nagari seperti yang pernah ada. Dengan adanya kebijakan ini, maka adat dan budaya masyarakat nagari diharapkan dapat berkembang sesuai dengan dinamika lingkungannya. Apalagi pelaksanaan pemerintahan nagari ini mencerminkan sistem sosiobudaya masyarakat yang ada di nagari, maka eksistensi

⁶ Wawancara dengan Evi Syandri, Camat Sungayang KabuPaten Tanah Datar pada tanggal 12 November 2009.

pemerintah nagari sehingga hasilnya juga dapat meningkatkan pendapatan nagari. Ini sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang dilaksanakan pemerintah pusat, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI PROVINSI BALI

Sejak otonomi daerah dilaksanakan di Bali, terjadi perubahan orientasi masyarakatnya dalam pelaksanaan pemerintahan lokal. Perubahan tersebut terkait dengan keinginan mereka untuk memunculkan potensi yang ada dan selama ini menjadi karakter dasar mengembangkan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, yaitu adat dan tradisi. Begitu kuatnya, adat dan tradisi masyarakat Bali dalam pelaksanaan pemerintahan terendah, maka ia menjadi sumber legitimasi utama dalam mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah. Bagi masyarakat Bali, otonomi daerah yang dilaksanakan haruslah mencerminkan eksistensi sistem sosiobudaya masyarakat setempat yang menjadi landasan pembentukan hubungan pusat-daerah. Eksistensi sistem sosiobudaya masyarakat Bali ini diperkuat mulai dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah yang dikenal dengan desa pakraman (desa adat).⁹ Tercatat hingga tahun 2008 terdapat 1,433 desa pakraman dengan 3,625 banjar—kesatuan masyarakat adat setingkat di bawah desa pakraman di seluruh kabupaten yang terdapat di Bali (Bappeda Bali 2008:A-1).

Menurut Ida Bagus Sedhawa Kepala Dinas Kebudayaan Provinsi Bali, penggunaan kata “pakraman” dalam penyelenggaraan pemerintahan desa (pemerintahan terendah) memiliki makna yang luas, yaitu mencakupi semua aspek dalam masyarakat—tidak hanya menyangkut adat dan tradisi masyarakat Bali saja, tetapi pakraman juga mengatur kedudukan masyarakat lain yang bukan orang Bali. “Ini berbeda dengan penyebutan desa adat yang hanya mengatur tentang adat istiadat orang Bali saja.”¹⁰ Perluasan kewenangan desa pakraman ketimbang desa adat ini adalah konsekuensi logis dilaksanakannya otonomi daerah, terutama pasca rejim Orde Baru.

Desa pakraman yang menjadi kesatuan masyarakat hukum adat di provinsi Bali mempunyai tradisi dan tata karma yang melebur dalam kehidupan masyarakatnya. Tradisi dan tata karma tersebut diwariskan secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga. Kahyangan tiga adalah *conditio sine qua non* dalam kewujudan

⁹ Penyebutan desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang mencerminkan eksistensi adat dan tradisi masyarakat Bali diperkuat oleh Perda No. 3 tahun 2001 dan diperkuat kembali oleh Perda No. 3 tahun 2003 tentang desa pakraman. Penyebutan desa pakraman ini sekaligus menggantikan penyebutan desa adat sepertimana yang dinyatakan dalam Perda No. 06 tahun 1986 tentang kedudukan, fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam propinsi daerah tingkat I Bali.

¹⁰ Wawancara yang dilakukan pada 27 Oktober 2009, di Denpasar, Bali.

desa pakraman tersebut. Kahyangan tiga yang terdiri dari pura puseh, pura dalem dan bale agung merupakan gambaran adanya aktivitas masyarakat yang ada di desa pakraman. Pura atau tempat persembahyangan umat Hindu yang terdapat di desa pakraman tidak hanya mencerminkan hubungan manusia dengan tuhan, namun pura mencerminkan adanya orientasi untuk membangun hubungan sesama manusia. Oleh karenanya, eksistensi desa pakraman ini, terutamanya dalam mencermati aktivitas masyarakat secara menyeluruh adalah dengan mengaitkannya dengan konsep *Tri Hita Karana* yang menjadi prinsip dasar penyelenggaraan desa pakraman tersebut.¹¹ *Tri Hita Karana* ini merupakan ajaran agama Hindu yang melembaga dalam kehidupan masyarakat desa pakraman sehingga menjadi kekuatan spiritual dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan terendah di Provinsi Bali.

Tri Hita Karana ini merupakan cerminan eksistensi *krama* (masyarakat desa pakraman) dalam kehidupan sehari-hari. Ini karena *Tri Hita Karana* mengatur aktivitas *karma* secara vertikal dan horizontal. *Tri Hita Karana* memiliki tiga prinsip dasar dalam penyelenggaraan desa pakraman tersebut, yaitu adanya *Parahyangan*, *Pawongan*, dan *Palemahan*.¹² Berdasarkan ketiga prinsip dasar tersebut, maka ke-aulatan masyarakat desa pakraman semakin kuat dalam pelaksanaan otonomi daerah di Bali. Pertanyaannya sekarang, bagaimana pelaksanaan otonomi daerah di desa pakraman tersebut? Apakah ada implikasinya terhadap eksistensi negara dalam kehidupan masyarakat di Bali?

Walaupun desa pakraman memiliki hak otonomi dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang adat dan agama, namun ia harus dilaksanakan berdampingan dengan desa dinas di bidang (administrasi) pemerintahan.¹³ Sebenarnya, dengan adanya tugas dan kewenangan desa dinas di bidang pemerintahan ini, maka tugas dan kewenangan desa pakraman ini dengan sendirinya menjadi terbatas. Menurut sejarahnya, keberadaan desa dinas ini adalah hasil bentukan pemerintah kolonial Belanda yang bertujuan untuk mengendalikan masyarakat hingga di tingkat terendah. Oleh pemerintah Belanda, pengendalian masyarakat di tingkat

¹¹ Wawancara dengan Ida Bagus Dwipayana Bendesa Adat Sangeh Kecamatan Abian Semal Kabupaten Badung, di Desa Sangeh pada 21 Oktober 2009.

¹² Dalam Pasal 2-4 Perda No. 3/2001 dijelaskan bagaimana hubungan *krama* ini sebagai berikut. *Parhyangan* adalah hubungan antara *krama* dengan tuhan, *Pawongan* adalah hubungan antar *krama* yang ada, dan *Palemahan* adalah hubungan *krama* dengan lingkungan sekitarnya.

¹³ Selain desa pakraman, juga ada desa dinas yang ada dalam kehidupan masyarakat di tingkat terendah di Propinsi Bali. Kedua desa ini memiliki batas yang tidak sama. Ini karena adanya perbedaan wilayah kedua desa tersebut. Jika dikelompokkan, maka hubungan wilayah kedua desa tersebut adalah sebagai berikut. Pertama, desa pakraman dengan wilayah yang luas sehingga di dalamnya dibentuk beberapa desa dinas. Kedua, desa dinas dengan wilayah yang luas sehingga didalamnya dibentuk beberapa desa pakraman. Dan, ketiga, wilayah desa pakraman sama dengan desa dinas sehingga wilayah keduanya menjadi satu kesatuan yang utuh. Wawancara dengan Ida bagus Oka Dirga Camat Abian Semal, pada tanggal 21 Oktober 2009 di Abian Semal.

terendah ini dilakukan melalui penyelenggaraan administrasi pemeritahan desa dengan membentuk desa baru dan memisahkan desa yang ada untuk tujuan efektifitas pemerintahan. Hingga akhirnya desa baru ini menjadi model dalam mengatur dan mengendalikan aktivitas masyarakat pada masa berikutnya. Sebelum diterbitkannya UU No.22/1999 sebelum diubah dengan UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, keberadaan desa dinas sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan masyarakat di wilayah desa adat (pakraman). Dominasi ini terkait dengan diberlakukannya UU No.5/1979 tentang pokok-pokok pemerintahan desa, yaitu kebijakan penyeragaman terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan terendah di seluruh Indonesia. Akibatnya tugas dan kewenangan desa pakraman menjadi bergeser dan sebagiannya dikendalikan oleh desa dinas. Hal ini berdampak kepada eksistensi *krama* dalam aktivitas sehari-hari. Namun, dengan berakhirnya kekuasaan rejim Orde Baru, maka penyelenggaraan otonomi daerah mulai berkembang mengikut dinamika masyarakat yang ada di daerah.

Otonomi desa pakraman ini juga dapat dilihat dari pengelolaan sumber ekonomi desa pakraman, terutamanya dalam pengelolaan tanah *ayahan* desa. Tanah *ayahan* desa ini mejadi sumber ekonomi bagai *krama* yang dikelola oleh *prajuru* desa untuk kepentingan *krama*. Dalam Perda No. 3/2001 dinyatakan desa pakraman sebagai subjek hukum yang diwakili oleh *bendesa* adat dapat melakukan perbuatan hukum seperti melakukan perjanjian dengan pihak lain terkait dengan pengelolaan tanah *ayahan* desa serta dapat menggugat dan digugat di depan pengadilan. Untuk menguatkan otonomi di bidang ekonomi ini, maka desa pakraman bersama-sama dengan masyarakatnya memasukan hak dan kewajiban pengelolaan tanah *ayahan* desa ini dalam *awig-awig* desa. Oleh karena itu, tanah *ayahan* desa ini tidak dapat dijual atau dipindahtangankan kepada pihak lain untuk kepentingan tertentu. Selain itu, bentuk otonomi desa pakraman di bidang ekonomi ini dapat dilihat dari pembentukan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) yang merupakan badan usaha ekonomi milik desa pakraman untuk membantu ekonomi masyarakat di wilayahnya. Walaupun desa pakraman memiliki hak terhadap hasil kekayaan desa, namun dari segi lain desa pakraman juga berkewajiban membantu kewangan desa dinas. Misalnya, pemerintah desa (dinas) Keramas memperoleh bagian pengelolaan pasar desa yang menjadi milik desa pakraman Keramas untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Pembagian ini dapat dilihat dari pembagian sebanyak tiga puluh puluh persen untuk desa dinas dan enam puluh persen untuk desa pakraman. Sementara sisanya sepuluh persen digunakan untuk biaya pengelolaan.¹⁴

¹⁴ Wawancara dengan I Wayan Mudra, Sekretaris Desa Keramas di desa Keramas pada 26 Oktober 2009.



Dengan adanya, pengelolaan kewangan desa pakraman secara otonom ini membantu *prajuru* desa pakraman memperkuat kedudukan desa pakraman dalam praktik demokrasi lokal. Ini dapat dilihat dari proses pembentukan dan penyelenggaraan organisasi desa pakraman sesuai dengan hak otonominya. Begitu juga, dengan adanya pengelolaan kewangan desa pakraman ini membantu *prajuru* desa pakraman melaksanakan *awig-awig* dalam masyarakatnya. Namun, agar kewenangan keuangan ini tidak menjadikan desa pakraman “terlalu berkuasa” ke atas desa dinas, maka pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten juga membantu kewangan desa pakraman ini setiap tahunnya. Misalnya, untuk tahun 2008 pemerintah provinsi Bali membantu kewangan desa pakraman ini sebanyak Rp.50 juta dan masing-masing pemerintah kabupaten membantu sebanyak Rp.100 juta.¹⁵

Dalam empirisnya, desa pakraman dan desa dinas di Bali selalu berjalan berdampingan. Walaupun tugas dan fungsi keduanya berbeda dalam penyelenggaraan otonomi daerah, namun keduanya tidak dapat dipisahkan kerana fungsi keduanya saling melengkapi. Pemisahan kedudukan dan fungsi keduanya dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdampak besar bagi keberhasilan penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan (daerah). Ini kerana desa pakraman membutuhkan administrasi pemerintahan modern untuk mengatur *kramanya* yang kemampuannya dimiliki oleh desa dinas. Sebaliknya, desa dinas membutuhkan legitimasi desa pakraman yang mencerminkan keberadaan *krama* (masyarakat) untuk mendukung program yang dilaksanakan pemerintah desa (dinas).¹⁶

Keberadaan desa pakraman dan desa dinas di Bali tidalah saling bertentangan kerana di antara keduanya terdapat hubungan koordinasi dan bukan subordinasi. Seperti yang dijelaskan di atas, kedua desa tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda, namun saling melengkapi. Desa pakraman dipimpin oleh seorang *bendesa* adat sekaligus memimpin *prajuru* (pengurus) desa pakraman yang tugas dan kewenangannya di bidang adat dan agama serta mengelola harta kekayaan desa pakraman. *Bendesa* adat ini dipilih oleh *krama* melalui *paruman* (musyawarah desa). Untuk menyelenggarakan tugas dan kewenangan desa pakraman ini, maka dibentuklah *awig-awig* (peraturan Desa) yang mengatur segala aspek aktivitas masyarakat di desa pakraman, terutama dalam melaksanakan *Tri Hita Karana*. *Awig-awig* ini dibuat oleh masyarakat di desa pakraman dan ditaati bersama sebagai pedoman dalam penyelenggaraan tugas dan kewenangan desa pakraman. Sementara desa dinas dipimpin oleh seorang *perbekel* (kepala desa) yang dipilih langsung

¹⁵ Wawancara dengan Adi Wiratma Sekretaris Camat Kuta Selatan Kabupaten Badung pada 22 Oktober 2009.

¹⁶ Wawancara dengan Ida Bagus Sedhawa, Kepala Dinas Kebudayaan Provinsi Bali, di Denpasar pada tanggal 27 Oktober 2009.

oleh masyarakat—membawahi perangkat desa lainnya untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya di bidang pemerintahan, pelayanan dan pembangunan. Jadi, adanya pemisahan tugas dan kewenangan antara desa pakraman dan desa dinas ini membawa dampak kepada pencapaian otonomi daerah.

Walaupun secara tegas dinyatakan tugas dan kewenangan desa pakraman ini ada di bidang adat dan agama (Hindu), namun *prajuru* desa pakraman (pengurus desa pakraman) ikut serta menentukan keputusan dalam pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan di wilayahnya, terutama yang berkaitan dengan *Tri Hita Karana*. Ini karena adanya keterlibatan mereka dalam Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang dibentuk oleh pemerintah desa (dinas). Keberadaan mereka di dalam LMD bukanlah mewakili desa pakraman, namun mewakili unsur masyarakat di desa dinas tersebut. Namun, dengan keikutsertaan tokoh desa pakraman dalam lembaga desa dinas ini, maka mereka turut mempengaruhi bentuk otonomi desa pakraman tersebut—pada aspek tertentu cakupannya menjadi luas dari hakikat sebenarnya.¹⁷ Menurut I Wayan Mudra, Sekretaris Desa Keramas (desa dinas) keberhasilan pelaksanaan otonomi desa di Bali ini sangat bergantung pada penyelenggaraan desa pakramannya. Walaupun desa pakraman memiliki fungsi adat istiadat dan agama, namun eksistensinya lebih kuat dalam masyarakat. Kecenderungan ini mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintah desa dinas itu sendiri, terutamanya di bidang pembangunan. Dan, untuk melibatkan masyarakat atau *kerama* dalam pembangunan ini, pengurus desa dinas sering mengkoordinasikannya dengan *prajuru* desa pakraman, terutama dalam pelaksanaan gotong royong yang melibatkan warga.¹⁸

Singkatnya, pelaksanaan otonomi daerah di Bali tidak dapat dilaksanakan dengan baik jika hanya mengandalkan penyelenggaraan tugas dan kewenangan desa dinas yang merupakan bagian kekuatan infrastruktur negara di peringkat terendah. Dalam empirisnya, desa pakraman menjadi bagian penting dalam pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Bali yang menempatkan sistem sosio-budaya masyarakat Bali sebagai landasan praktik demokrasi local (cf. Nordholt, 2007). Seiring dengan dinamika politik di tingkat lokal, maka tuntutan terhadap kewenangan yang dimiliki desa dinas harus disesuaikan dengan perkembangan desa pakraman. Keadaan ini mempertegas adanya tuntutan dari masyarakat Bali bahwa tugas dan kewenangan desa pakraman tidak hanya di bidang adat dan agama saja, tetapi lebih dari itu yang sesuai dengan kewenangan otonomi daerah yang diberikan pemerintah pusat. Terbitnya Perda Provinsi Bali No. 3/2001 tentang desa pakraman membuktikan adanya kecenderungan tersebut.

¹⁷ Wawancara yang dilakukan dengan A.A Suryadiputra Camat Blah Batu Kabupaten Gianyar di Blah Batu pada 26 Oktober 2009.

¹⁸ Wawancara yang dilaksanakan di desa Keramas pada 26 Oktober 2009.

Dari segi lain, eksistensi pelaksanaan otonomi daerah di Bali juga dapat dilihat dari penguatan peran sistem sosiobudaya masyarakat di Bali dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Ini dapat dilihat dari “pengecualian” dalam pelaksanaan UU No.32/2004 tentang pemerintahan daerah yang tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh masyarakat adat di Bali. Misalnya, pembentukan daerah perkotaan yang mempertimbangkan kemajemukan masyarakat di suatu daerah, tidak harus dilaksanakan karena dapat menghilangkan jati diri masyarakat adat di Bali. Contohnya, daerah Ubud di Kabupaten Gianyar tetap mewarisi ciri desa pakraman walaupun masyarakatnya sudah sangat majemuk. Menguatnya eksistensi sistem sosiobudaya masyarakat adat di Bali, terutamanya di desa pakraman ini mulai mengarah pada pengurangan tugas dan kewenangan desa dinas walaupun sama sekali tidak menghilangkan kewenangannya. Inilah implikasi penguatan sistem sosiobudaya masyarakat adat di Bali terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.

Selain itu, besarnya kewenangan yang dimiliki oleh desa pakraman akibat dilaksanakannya otonomi daerah ini menimbulkan “guncangan” dalam masyarakat Bali. Masyarakat Bali mulai mencari identitas kelompoknya menurut sejarah dan puaknya. Salah satu dampak gerakan ini adalah munculnya semangat masyarakat untuk menguatkan identitas masing-masing sehingga mendorong lahirnya pemekaran desa pakraman. Walaupun begitu, pemekaran desa pakraman ini juga dipicu adanya kepentingan elit tempatan untuk mencari keuntungan dari kedudukan strategis desa pakraman dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Apalagi jika dikaitkan dengan status sosial masyarakat adat yang ingin mempertahankan hak-hak istimewa yang dimilikinya di desa pakraman sehingga memilih berpisah. Sebaliknya, pemekaran ini juga dapat disebabkan oleh adanya keinginan untuk menyetarakan hak dan kewajiban masyarakat yang ada di desa pakraman tanpa harus memandang dari status sosial yang ada.¹⁹

DAMPAK OTONOMI DAERAH TERHADAP PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA BARAT DAN BALI

Jika diamati secara seksama terdapat perbedaan yang cukup mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah berdasarkan sistem sosiobudaya masyarakat lokal ini. Ini karena sifat dan cakupan sistem sosiobudaya ini yang terbatas sehingga pemerintahan terendah yang dilaksanakan juga memiliki kekhususan sesuai dengan karakter masyarakatnya. Misalnya, pemerintahan nagari di Sumatera Barat—dalam melaksanakan fungsinya tidak semata-mata berdasarkan kepada sistem sosiobudaya masyarakat lokal. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan

¹⁹ Wawancara dengan I Made Krya G, Sekretaris Camat Ubud, Kabupaten Gianyar di Ubud pada 26 Oktober 2007.

terendah ini juga mengacu kepada nilai-nilai pemerintahan modern. Akibatnya, nilai adat dan budaya etnik Minangkabau tersebut melebur ke dalam penyelenggaraan pemerintahan modern di peringkat terendah yang disebut dengan pemerintahan nagari. Kecenderungan ini jelas berbeda dengan apa yang ada di Bali. Konsekuensi logis dari praktik pemerintahan modern ini menyebabkan terjadinya pemisahan antara pemerintah dalam arti melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan seperti pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Namun dari segi lain, dibentuk pula institusi lain yang berfungsi untuk menguatkan nilai adat dan budaya ke dalam desa pakraman.

Jadi, dalam penyelenggaraan otonomi daerah, terutama di tingkat pemerintahan terendah terdapat model penggabungan sistem sosiobudaya masyarakat lokal ke dalam praktik pemerintahan terendah, yaitu nagari. Dan, model pemisahan dalam praktik pemerintahan terendah seperti desa pakraman. Pertanyaannya adalah apakah manfaat dan kerugian dalam melaksanakan kedua model tersebut? Penggabungan nilai adat dan budaya lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah di Sumatera Barat mendorong terjadinya integrasi politik yang lebih kuat di antara entitas politik, yaitu negara dan masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah (negara) dapat memahami aspirasi masyarakat lokal. Sebaliknya, masyarakat lokal dapat menjadi subjek politik dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan terendah tersebut. Model penggabungan sistem sosiobudaya masyarakat lokal dalam praktik pemerintahan terendah seperti nagari ini dapat dikenali dengan mengidentifikasi lembaga-lembaga pemerintahan nagari yang ada. Misalnya, sesuai dengan Perda No.2/2007 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari menggantikan Perda No.9/2000 dikenal adanya pemerintah nagari, yaitu wali nagari dibantu oleh perangkat nagari (i.e. kaur pemerintahan, pembangunan dan sebagainya). Selain itu, untuk mendukung tugas dan kewenangan pemerintah nagari ini, maka dibentuk pula Badan Musyawarah (Bamus) nagari yang penyebutannya di setiap daerah kabupaten berbeda-beda. Dan, yang terpenting—simbol adat dan budaya etnik Minangkabau dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah tersebut, yaitu adanya Kerapatan Adat Minangkabau (KAN). Lembaga ini berfungsi membantu pemerintah nagari mengurus masalah adat dan budaya masyarakat nagari. Kedudukan KAN tidaklah terpisah dari pemerintah nagari. KAN merupakan salah satu unit atau bagian dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Kedudukan KAN ini terintegrasi ke dalam sistem pemerintahan nagari dan terpisah secara fungsi.

Berbeda dengan desa pakraman di Bali dalam penyelenggaraan tugas dan kewenangan pemerintahan terendahnya yang memisahkan institusi adat dengan institusi pemerintahan terendah atau yang dikenal dengan desa dinas. Kedua

lembaga ini tidak diintegrasikan ke dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan terendah. Keduanya memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda. Jika desa pakraman mengurus masalah adat, budaya dan agama, maka desa dinas mengurus masalah administrasi pemerintahan.²⁰ Begitu juga, keduanya berada dalam sistem yang berbeda walaupun saling berhubungan. Dimana desa pakraman berada dalam sistem sosiobudaya, sedangkan desa dinas berada dalam sistem pemerintahan modern dalam kesatuan masyarakat adat. Kecenderungan ini juga dapat dilihat dari kedudukan dan fungsi individu yang berasal dari desa pakraman (lembaga adat), seperti bendesa adat/kelihan desa adat dan kelihan banjar adat dalam institusi pemerintahan desa dinas. Kedudukan dan fungsi mereka tidaklah mewakili institusi adat, melainkan mewakili masyarakat setempat (Surpha, 2004).

Pemisahan secara sistem (struktur dan fungsi) ini menguatkan kedudukan nilai adat dan budaya masyarakat di Bali. Desa pakraman semakin otonom dalam melaksanakan tugas dan kewenangnya jauh dari intervensi kekuasaan pemerintah daerah. Sebaliknya dengan diintegrasikannya sistem sosiobudaya masyarakat lokal seperti nagari di Sumatera Barat mengurangi otonomi masyarakat adanya dalam mengembangkan adat dan budaya mereka. Ini karena pemerintah nagari yang merupakan bagian dari perpanjangan tangan pemerintah melalui birokrasinya lebih mudah mengintervensi aktivitas lembaga adat. Misalnya, ini dapat dilihat di nagari Minangkabau di mana KAN harus mengajukan pembiayaan untuk kegiatannya kepada pemerintah nagari. Ini karena penghulu adat tidak lagi mengurus kekayaan yang dimilikinya secara langsung melainkan hanya menjaga kekayaan nagari saja. Sedangkan kewenangan untuk mengelola sumber ekonomi masyarakat adat ini ada pada pemerintah nagari. Ini jelas berbeda dengan desa pakraman dimana bendesa adatnya memiliki kewenangan yang otonom mengelola sumber ekonomi desa pakraman. Malah dalam keadaan tertentu, pengelolaan sumber ekonomi desa pakraman ini diserahkan kepada desa dinas. Akibatnya kedudukan desa pakraman sejajar dan bahkan lebih kuat dalam masyarakat di dibandingkan dengan desa dinas. Ini jelas berbeda dengan penghulu dalam KAN yang kedudukannya lemah dan di bawah pengaruh pemerintah nagari.

Dari segi legitimasi, adanya model pemisahan sistem sosiobudaya dari praktik pemerintahan terendah ini memperkuat legitimasi desa pakraman dalam masyarakat adat di Bali. Sebaliknya, legitimasi KAN di nagari semakin tergerus karena dominasi pemerintah nagari yang mengintegrasikan kewenangan penghulu adat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Inilah perbedaan mendasar penyelenggaraan otonomi daerah di kedua daerah yang menjadikan sistem sosiobudaya

²⁰ Wawancara dengan I Wayan Sugita Putera Perbekel Desa Ungasan Kabupaten Badung di Ungasan pada 22 Oktober 2009.

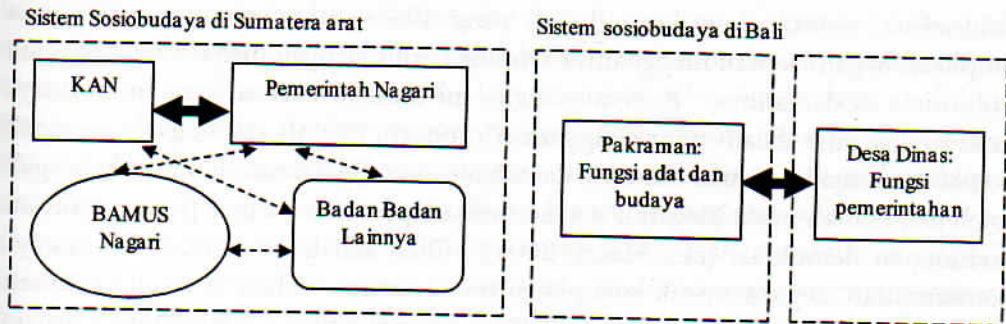
masyarakat lokal sebagai kerangka praktik pemerintahan terendah. Walaupun begitu, model penggabungan dan pemisahan sistem sosiobudaya lokal ke dalam praktik pemerintahan terendah ini juga memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Misalnya, model penggabungan sistem sosiobudaya masyarakat lokal ke dalam pemerintahan nagari di Sumatera Barat dapat meningkatkan loyalitas masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Hal ini membawa keuntungan pada terbentuknya harmonisasi dalam kehidupan bernagari karena berkurangnya intensitas konflik dalam masyarakat.

Dari segi lain, keadaan ini juga berdampak kepada dinamika masyarakat adat yang tidak dapat mengembangkan adat dan budayanya secara leluasa. Dalam empiriknya, memang terdapat perbedaan yang mencolok aktivitas masyarakat adat Bali yang lebih tinggi intensitas dan kekerapannya dibandingkan dengan masyarakat adat di Sumatera Barat yang mulai kurang secara drastik, jika tidak mau dikatakan hilang sama sekali. Sementara model pemisahan sistem sosiobudaya masyarakat lokal dari praktik pemerintahan terendah di Bali memperkuat kedudukan masyarakat adat. Walaupun begitu, model seperti ini berdampak pada munculnya persaingan dalam masyarakat adat yang melahirkan disintegrasi. Ini dapat dilihat dari persaingan memperebutkan kewenangan sebagai pemuka adat yang dapat mempengaruhi terbentuknya desa pakraman baru.²¹

Inilah yang kondisi riil yang dihadapi masyarakat adat di kedua daerah yang harus menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Walaupun begitu, pilihan masyarakat tidak selamanya sesuai dengan kepentingan pemerintah pusat (negara) dan dalam kondisi tertentu negara harus dapat mengarahkan bagaimana aspirasi masyarakat adat tersebut dilaksanakan. Ini bertujuan untuk memastikan agar kepentingan negara yang lebih besar dapat dilaksanakan di seluruh wilayahnya. Inilah yang mendorong negara melakukan intervensi dalam kehidupan masyarakat lokal, terutamanya dalam praktik demokrasi lokal. Dan, agar intervensi yang dilakukan tersebut dapat berjalan sesuai dengan kepentingan nasional, maka dibutuhkan kemampuan negara yang kuat. Kemampuan negara erat kaitannya dengan sifat otonomi negara yang menjadi dasar negara mengawasi dan mengendalikan masyarakat adat.

²¹Wawancara dengan I Wayan Wijana, Camat Kuta Selatan pada 22 Oktober 2009.

Gambar 1.
Perbandingan model penggabungan dan pemisahan sistem sosiobudaya masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah di Sumatera Barat dan Bali



Otonomi negara adalah kemampuan negara untuk mewujudkan tujuannya secara bebas tanpa dipengaruhi oleh kekuatan sosial dalam masyarakat. Namun, jika otonomi daerah ini ditonjolkan sepenuhnya tanpa mempertimbangkan kepentingan masyarakat, maka ia dapat berubah menjadi kekuatan hegemoni. Hegemoni dalam kehidupan masyarakat adat tidak membawa manfaat, terutama bagi pengembangan demokrasi lokal berdasarkan nilai adat dan budaya. Sebaliknya, otonomi negara juga dapat mengalami krisis dalam masyarakat sehingga membawa kesan buruk bagi demokrasi lokal yang dilaksanakan.²² Oleh sebab itu, negara harus dapat memperkuat otonomi negara sebelum otonomi daerah dilaksanakan. Pengembangan otonomi negara ini dapat dicapai, jika sistem sosiobudaya masyarakat lokal dapat dijadikan basis untuk melaksanakan fungsi negara. Paling tidak dari aspek ini negara dapat mengantisipasi munculnya sikap pembangkangan dan ketidakpatuhan masyarakat terkait dengan pelaksanaan kepentingannya.

PENUTUP

Penyelenggaraan otonomi daerah di peringkat pemerintahan terendah seperti nagari di provinsi Sumatera Barat dan Desa Pakraman di Provinsi Bali menjadi indikator pelaksanaan demokrasi lokal. Diakuinya sistem sosiobudaya masyarakat lokal oleh pemerintah pusat (negara) sebagai basis penyelenggaraan pemerintahan

²² Krisis dalam otonomi negara ini dapat bersumber dari beberapa sebab, pertama, keterbatas institusi negara dari ilmu pengetahuan dan teknologi. Kedua, munculnya sikap masyarakat yang bertentangan dengan keinginan negara. Ketiga, dari segi politik muncul kekuatan baru dari partai oposisi menentang kekuasaan pemerintah. Keempat, dari segi ekonomi negara mengalami krisis keuangan yang berat, dan terakhir tidak adanya koherensi dalam menyelenggarakan negara. Selanjutnya lihat Gurr & King (1990)

terendah menunjukkan adanya pengakuan negara terhadap eksistensi masyarakat adat di Indonesia. Ini dapat dilihat dari kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam UU pemerintahan daerah yang menjadi pedoman penyelenggaraan otonomi daerah. Namun, bagi negara yang sedang mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia, praktik demokrasi (lokal) yang dilaksanakan memunculkan pula implikasi negatif seperti menguatnya sentimen etnik dengan menafikan kelompok minoritas di daerahnya. Kecenderungan ini muncul karena semakin eksisnya masyarakat adat dalam penyelenggaraan otonomi daerah sehingga berdampak kepada pencapaian tujuan otonomi daerah tersebut. Jika keadaan ini tidak dicegah oleh pemerintah pusat (negara), ia akan menjadi paradoks yang dapat mengancam kehidupan demokrasi (cf. Mann, 2005). Oleh sebab itu, diperlukan adanya kemampuan negara untuk mengatasinya terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah seperti nagari dan desa pakraman. Kemampuan negara tersebut merupakan gambaran adanya otonomi negara, yaitu kemampuan negara untuk bertindak secara bebas melaksanakan kepentingannya tanpa dipengaruhi oleh kekuatan sosial dalam masyarakat.

Nagari di Provinsi Sumatera Barat dan desa pakraman di Provinsi Bali memiliki kesamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah, yaitu berdasarkan kepada sistem sosiobudaya masyarakat adat dan agama. Jika nagari bersumber pada ajaran Islam, maka desa pakraman bersumber kepada Hindu. Kuatnya nilai adat, budaya dan agama ini mempengaruhi bentuk penyelenggaraan pemerintahan terendah di kedua provinsi. Walaupun masing-masing nagari dan desa pakraman memiliki nilai adat dan budaya, namun praktik adat dan budaya tersebut tidak dapat diberlakukan secara umum pada seluruh nagari dan desa pakraman. Nilai adat dan budaya tersebut dibatasi oleh wilayah nagari dan desa pakraman itu berada. Ini sesuai dengan filosofi masing-masing, yaitu *adat salingka nagari* dan *desa mawi coro*.

Walaupun nagari dan desa pakraman memiliki persamaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu bersumber pada sistem sosiobudaya masyarakat lokal, namun keduanya juga memiliki perbedaan. Perbedaan ini membawa implikasi pada kedudukan masyarakat adat dalam praktik demokrasi lokal di kedua daerah. Sistem sosiobudaya nagari di Sumatera Barat tidak dapat dipisahkan dengan penyelenggaraan pemerintahan nagari. Artinya, di Sumatera Barat yang terbentuk adalah model penggabungan sistem sosiobudaya masyarakat lokal ke dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah. Sedangkan desa pakraman memisahkan sistem sosiobudaya masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah. Artinya, di Bali yang terjadi adalah model pemisahan sistem sosiobudaya masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan

terendah. Ini dapat dilihat dari terbentuknya desa pakraman yang berfungsi menjaga nilai adat, budaya dan agama dan desa dinas yang berfungsi melaksanakan administrasi dan fungsi pemerintahan.

Kedua model ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Model pengabungan cenderung mengutamakan integrasi dan harmoni dalam masyarakat sehingga menafikan dinamika yang tumbuh menjadi kreatifitas dan inovasi masyarakat dalam menggali nilai adat dan budayanya. Integrasi nilai adat dan budaya ke dalam praktik pemerintahan modern seperti pemerintahan nagari, berdampak kepada pemaksaan nilai yang cenderung mengarah pada subordinasi dan melemahkan otonomi masyarakat adat. Ini dapat dilihat kurangnya kegiatan adat dan budaya di nagari. Justeru yang mendominasi adalah kegiatan pemerintah nagari (pemerintah modern) di dalam masyarakat adat. Model pemisahan mengutamakan hakikat otonomi masing-masing dan mementingkan kerjasama (kemitraan) dan bersifat koordinasi. Kecenderungan ini membawa dampak pada tumbuh dan berkembangnya nilai adat dan budaya masyarakat desa pakraman sebagai bagian nyata kehidupan masyarakatnya. Ini dapat dilihat dari banyaknya kegiatan atau *event* yang menguatkan identitas masyarakat adat di Bali.

Oleh karena itu, untuk mengukuhkan kepentingan negara dalam aktivitas masyarakat adat dan menguatkan potensi keberagaman masyarakat adat untuk beraktifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah, maka diperlukan pengembangan model otonomi negara. Model otonomi negara ini adalah jalan tengah untuk menjembatani kepentingan negara dan kepentingan masyarakat lokal dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dan, dalam pengembangan model otonomi negara ini mementingkan adanya dominasi negara dari satu segi dan strategi negara mengakomodasi kepentingan masyarakat dari segi lain. Bagaimanapun, dalam konteks pengembangan otonomi negara ini, dominasi negara adalah lebih penting untuk mengawasi dan mengendalikan perilaku masyarakat yang beragam.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Bali. 2008. *Data Bali Membangun*. Bappeda Provinsi Bali, Denpasar.
- Benda-Beckmann, F & von Benda-Beckmann, K. 2001. "Recreating The Nagari: Decentralization In West Sumatera". *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Paper No. 31*. Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle/Saale, Germany.
- Brown, D. 1994. *The State And Ethnic Politics In South-East Asia*. Routledge, New York.

- Evans, P. E., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T (Eds.). 1985. *Bringing The State Back In*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gurr, T.R. & King, D.S. 1987. *The State And The City*. Macmillan Education, Hampshire, London.
- Kahin, A. 2005. *Dari Pemberontakan ke Integrasi: Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Mackie, J.A.C. 1980. "Integrating and centrifugal factors in Indonesian politics since 1945", dalam. J.A.C Mackie. (Ed.). *Indonesia: The Making of A Nation*, Research School of Pacific Studies The Australian National University, Canberra, hal. 669-684.
- Manan, B. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Sinar Harapan, Jakarta.
- Manan, I. 1995. *Birokrasi Modern dan Otoritas Tradisional di Minangkabau (nagari dan desa di Minangkabau)*. Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau, Padang.
- Mann, M. 2005. *The Dark Side Of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*. Cambridge University Press, Cambridge.
- _____. 2008. "Infrastructural power revisited." *Study of Comparative International Development*, 43: 355-365.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Cet.Ke-2. Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Miliband, R. 1969. *The State In Capitalist Society*. Basic Books, New York.
- Nordholt, H.S. 2007. "Bali: Sebuah Benteng Terbuka", dalam Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (Eds.). *Politik lokal di Indonesia*, Terj. Bernard Hidayat. Leiden: YOI & KITLV, hal. 505-542. .
- Offe, C. 1974. "Structural Problems of the Capitalist State". *German Political Studies*, 1:31-56.
- Offe, C. & Ronge, VH. 1975. "Theses On the Theory of the State". *New German Critique*, 6: 137-147.
- Parimarta, I Gde. 2003. "Bali Tetap Perlu Desa Dinas". Di akses melalui internet: <http://www.balipost.co.id/BaliPostcetak/2003/7/2/op2.htm> [7 Oktober 2009].
- Poulantzas, N. 1973. *Political Power and Social Classes*. Terj. Timothy O' Hagan. - NLB London.
- Rasyid, Ryaas. 2003. "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan". dalam Syamsuddin Haris (Ed). *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press Jakarta, hlm.1-23.

- Skocpol, T. 1979. "State and Revolution: Old Regimes and Revolutionary Crises in France, Russia, And China". *Theory and Society*, 7 (1/2): 7-95.
- _____. 1985. "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research", dalam Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (Eds.). *Bringing The State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, hal. 3-44.
- Surpha, I. Wayan. 2004. *Eksistensi Desa Adat dan Desa Dinas di Bali*. Pustaka Bali Post, Denpasar.
- Vatikiotis, M. 1998. *Indonesian Politics Under Subarto: Order, Development, and Pressure for Change*. Ed-3. Routledge, London.
- Warren, C. 1993. *Adat and Dinas: Balinese Communities In the Indonesian State*. Oxford University Press, Singapore.
- Weber, M. 1964. *The Theory of Social Economic Organization*. Terj. A. M. Henderson & Talcott Parsons. Free Press, New York.
- Zet, M., Utama, E., & Chaniago, H. 1998. *Sumatera Barat di Panggung Sejarah 1945-1995*. Sinar Harapan Jakarta.