



PEMERINTAH PROVINSI BALI

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN
PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI
TENTANG
DESA ADAT**

KATA PENGANTAR

Puja dan Puji syukur kami panjatkan atas asung kerta waranugraha Ida Sang Hyang Widi Wasa/Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karuniaNya, Pemerintah Provinsi Bali telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik sebagai kewajiban dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Desa Adat. Naskah Akademik ini disusun sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sistematikanya mengacu kepada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 terkait Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan filosofi *Tri Hita Karana* yang dijabarkan dalam kearifan lokal *Sad Kerthi*, dengan dijiwai ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya serta kearifan local yang hidup di Bali, sangat besar peranannya dalam pembangunan masyarakat, bangsa, dan Negara sehingga perlu diayomi, dilindungi, dibina, dikembangkan, dan diberdayakan guna mewujudkan kehidupan *Krama* Bali yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Naskah Akademik ini sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Desa Adat.

Akhir kata kami sampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan kepada semua pihak yang telah membantu dan berpartisipasi dalam penyelesaian Naskah Akademik ini.

Denpasar Bali, Desember 2018

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.....	5
D. Metode.....	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TENTANG DESA ADAT DI BALI.....	8
A. Kajian Teoritis.....	8
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Penyusunan Perda tentang Desa Adat.....	13
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Desa Adat di Bali...	17
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Perda Desa Adat yang Baru.....	17
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN DESA ADAT	19
A. Pengertian Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang- Undangan.....	19
B. Objek Evaluasi dan Analisis dan Metoda Pendekatan.....	20
C. Hasil Evaluasi dan Analisis.....	21
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	33
A. Landasan Filosofis.....	33
B. Landasan Sosiologis.....	35
C. Landasan Yuridis.....	38
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANPERDA TENTANG DESA ADAT.....	41
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	41
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Ranperda Tentang Desa Adat....	42
BAB VI PENUTUP.....	44
A. Simpulan.....	44
B. Saran.....	44
DAFTAR PUSTAKA.....	45

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam buku Visi dan Misi Pembangunan Bali 2018-2023 disebutkan bahwa Bali memiliki komposisi masyarakat dan warisan budayanya yang unik tidak ada satupun etnis di dunia ini yang persis seperti Bali. Kondisi ini memberi kesan bahwa Bali bukanlah suatu wilayah migrasi yang baru tumbuh. Bukan tempat orang-orang yang baru bermukim untuk membentuk rumah dan lingkungannya melainkan suatu komunitas yang telah sekian lama menempuh evolusi yang panjang. Keseharian Krama Bali dengan budaya yang unik, senantiasa menampilkan kontur budaya lokal dan semua itu menunjukkan bahwa perjalanan Bali telah melewati alur sejarah yang panjang,”

Lebih lanjut pada halaman 7 buku dimaksud disebutkan bahwa ”Kebudayaan Krama Bali juga tercermin dalam kehidupan masyarakat *Desa Pakraman*/Desa Adat yang tersebar di seluruh wilayah Bali dengan tata kehidupan yang diatur dengan *awig-awig* dan *perarem* dan memiliki adat istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal masyarakat yang menjadi sumber nilai-nilai tata kehidupan Bali. Dengan nilai-nilai tata kehidupan tersebut, *Krama Bali* di *Desa Pakraman*/Desa Adat hidup dalam suatu ikatan masyarakat komunal sebagai satuan kelompok masyarakat yang guyub, dan memiliki semangat gotong royong dalam kehidupan yang terikat oleh *Parahyangan*, *Pawongan*, dan *Palemahan*. Kehidupan budaya *Krama Bali* juga tercermin dalam pertanian dalam bentuk Subak sebagai manifestasi dari filosofi *Tri Hita Karana*, yang merupakan suatu kearifan lokal dengan budaya sangat tinggi sehingga dikagumi oleh dunia,”

Sejalan dengan itu, I Gde Parimartha dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Udayana, tanggal 3 Desember 2003 antara lain mengemukakan ”Perjalanan sejarah desa di Bali memberi petunjuk

bahwa desa sebagai satu lembaga sosial kemasyarakatan yang religius, menjunjung tinggi Kemaha Kuasaan *Ida Hyang Widhi Wasa*, Tuhan Yang Maha Kuasa, telah bergerak secara dinamis dari bentuknya yang lebih sederhana ke wujudnya yang lebih maju, lebih kompleks memenuhi berbagai kepentingan masyarakat di dalamnya. Satu prinsip yang tetap ajeg, lestari, adalah betapa desa Bali itu tetap mampu memberdayakan diri, berfungsi, dan berperan luwes, fleksibel, memenuhi kepentingan masyarakat sejalan dengan perkembangan semangat zaman.”¹

Sejarah telah membuktikan bahwa Desa Adat yang tumbuh dan berkembang selama berabad abad serta memiliki hak asal usul, hak tradisional, dan hak otonomi asli untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, telah memberikan kontribusi sangat berharga sebagai benteng ketahanan di bidang agama, ekonomi, sosial budaya, keamanan dan ketentraman masyarakat.

Kemajuan teknologi transportasi, komunikasi, dan informasi serta Revolusi Industri pada era milenial dewasa ini telah mengubah secara signifikan pola hubungan antarwarga masyarakat, antara warga masyarakat dengan pemerintah, antar pemerintah suatu negara dengan negara lainnya, antara warga masyarakat dengan pelaku bisnis, antarpelaku bisnis dan mengubah pula pola hubungan industrial. Bahkan kejahatan trans-nasional juga semakin canggih beroperasi di berbagai belahan dunia termasuk di Bali sebagai salah satu tujuan wisata internasional yang terkemuka. Desa Adat dituntut untuk mampu menyesuaikan diri dengan dinamika sosial pada tataran lokal, nasional, dan internasional agar tetap mampu berperan aktif, positif, dan konstruktif dalam menjaga dan melestarikan alam Bali, Krama Bali dan Kebudayaan Bali sesuai dengan Visi Pemerintah Provinsi Bali 2018-2023 ”Nangun Sat Kerthi Loka Bali.”

Selain itu Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* sebagaimana telah diubah dengan Peraturan

¹ I Gde Parimatha, 2003, ”Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman (Suatu Tinjauan Historis Kritis)”, orasi ilmiah, Universitas Udayana, Kampus Bukit Jimbaran, hal.18.

Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, pengaturannya kurang komprehensif dan antisipatif serta tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 lahir dengan pertimbangan antara lain bahwa “Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.”

Sehubungan dengan itu, dalam Misi ke 12 Pemerintah Provinsi Bali tahun 2018-2023 secara tegas dinyatakan “Memperkuat kedudukan, tugas dan fungsi *Desa Pakraman/Desa Adat* dalam menyelenggarakan kehidupan *Krama Bali* yang meliputi *Prahyangan, Pawongan* dan *Palemahan*” sebagai arah kebijakan Pembangunan Bali sebagai Pelaksanaan Pola Pembangunan Semesta Berencana.

Misi tersebut diikuti dengan arah kebijakan dan program pembangunan di bidang Adat, yaitu memperkuat dan memberdayakan kedudukan serta kewenangan *Desa Pakraman/Desa Adat* sebagai lembaga untuk menyelenggarakan fungsi:

1. *Parahyangan, Palemahan* dan *Pawongan*, serta *awig-awig* dan *perarem*;
2. Pendidikan berbasis keagamaan Hindu (khususnya pendidikan non-formal);
3. Pelestarian dan pembinaan seni, budaya, dan kearifan lokal bagi *Krama Bali* termasuk *sekaa teruna – teruni* (generasi muda);
4. memperkuat jati diri dan integritas moral *Krama Bali* sesuai dengan nilai-nilai adat-istiadat, agama, tradisi, seni dan budaya serta kearifan lokal; dan
5. Mengembangkan perekonomian rakyat (Pasar Adat, LPD, BU Desa Adat, Toko yang berpenampilan seperti Toko Modern).

Dengan latar belakang seperti diuraikan diatas dipandang perlu segera membentuk Peraturan Daerah tentang Desa Adat sebagai

pengganti Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka dapat dilakukan identifikasi masalah, yakni bahwa Desa Adat merupakan sebuah lembaga Adat di Provinsi Bali yang mempunyai kedudukan dan peran sangat istimewa dalam kehidupan yang bersifat kompleksitas meliputi sosial, budaya, religius, ekologis, ekonomis dan sebagainya. Kedudukan dan peran istimewa ini dihadapkan dengan perubahan kehidupan yang bersifat multi dimensional sebagai konsekuensi dari dinamika global, oleh karena itu perlu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dirumuskan 3 (tiga) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Pengakuan dan perlindungan masyarakat Adat di Provinsi Bali belum diatur secara memadai.
2. Masih terbatasnya pemberdayaan masyarakat Adat dalam rangka meningkatkan SDM kepada masyarakat Adat dan pengelolaan potensi sumber daya yang dimiliki.
3. Komplek terkait hal masyarakat Adat berdimensi struktural akibat adanya pengaruh-pengaruh global.

Berdasarkan ketiga pokok masalah tersebut diatas dapat dirumuskan pertanyaan:

1. Bagaimana perkembangan teori dan praktek Ranperda tentang masyarakat hukum Adat?
2. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, yuridis dari adanya Perda Desa Adat?
3. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan arah pengaturan dan materi muatan yang perlu diatur dalam rancangan Perda tentang Desa Adat?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

1. Tujuan.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik ini sebagai berikut:

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam memperkuat kedudukan, tugas dan fungsi Desa Adat dalam menyelenggarakan kehidupan *Krama Bali* yang meliputi *Parahyangan, Pawongan, dan Palemahan*;
- b. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan penggantian Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*;
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat; dan
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat.

2. Kegunaan.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi Penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat.

B Hestu Cipto Handoyo menyatakan bahwa pentingnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan tidak lain adalah untuk dipergunakan sebagai pedoman bagi Perancang Peraturan Perundang-undangan mengetahui secara komprehensif substansi atau materi muatan yang akan dituangkan dalam sebuah Rancangan Peraturan Perundang-undangan.²

² B Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cetakan ke 6, 2012, hal 177

D. METODE.

Penyusunan Naskah Akademik ini pada dasarnya merupakan hasil suatu kegiatan penelitian hukum dan sosial budaya. Oleh karena itu, metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah metode penelitian hukum dan sosial budaya masyarakat hukum adat Bali. Penelitian hukum dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif dan yuridis empiris yang dikenal sebagai metode penelitian sosiolegal.

Metode yuridis normatif dilakukan dengan studi kepustakaan untuk menelaah terutama data primer berupa Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Desa Adat, dilengkapi dengan analisis bahan hukum sekunder untuk mendukung analisis data hukum primer yang dideskripsikan secara kualitatif.

Yurisprudensi berupa putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan/atau putusan Mahkamah Agung tentang pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, juga ditelaah untuk mengetahui validitas yuridis Peraturan Perundang-undangan yang ditelaah. Dalam penelitian ini dikaji juga hasil penelitian dan pengkajian yang telah dilakukan sebelumnya, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara dengan nara sumber yang relevan, diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion*). Kemudian metode penelitian sosiolegal diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Desa Adat yang dilanjutkan dengan observasi serta penyebaran kuesioner sesuai dengan keperluan untuk mendapatkan data nonhukum yang terkait dan berpengaruh terhadap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat.

Hestu Cipto Handoyo mengemukakan bahwa “Naskah Akademik disamping disusun oleh pakar hukum, juga harus melibatkan pakar ilmu lain yang sesuai dengan bidang yang akan diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Pendek kata penyusunan atau perumusan Naskah Akademik merupakan kerja **kolaboratif** antara pakar hukum dan pakar

ilmu-ilmu lain yang memiliki kedekatan dengan materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.” Lebih lanjut Hestu mengemukakan bahwa “Suatu Peraturan Perundang-undangan disamping berada dalam konteks ilmu hukum, karena berisi norma-norma yang sifatnya berlaku dan mengikat umum juga mengandung aspek multidisipliner. Argumentasi ini dilatar belakangi oleh pandangan dari Jorgen Rodig yang mengatakan bahwa teori perundang-undangan (*Gesetzgebung theorie*) sebagai bentuk multi disipliner dari pengolahan ilmu hukum yang menggunakan perspektif dan metode teoritik dan disiplin-disiplin lain, dengan tujuan meneliti gejala perundang-undangan.”³

Penulisan Naskah Akademik ini dilakukan secara deskriptif analitis yang kemudian dilanjutkan dengan metode preskriptif untuk menemukan asas/prinsip hukum yang dipergunakan dalam perumusan norma hukum yang dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat. Penemuan asas /prinsip hukum dilakukan melalui proses abstraksi hukum dengan metode induktif yang dapat dijadikan fundamen dalam penyusunan norma hukum yang mengatur Desa Adat secara sistimatis, komprehensif, aspiratif, responsif dan dapat dipertanggung jawabkan secara akademis.

³ ibid

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TENTANG DESA ADAT DI BALI

A. KAJIAN TEORITIS.

Menurut I Gusti Ngurah Bagus menyatakan bahwa suku bangsa Bali merupakan suatu kelompok yang terikat oleh kesadaran akan keatuan kebudayaannya, sedangkan kesadaran itu diperkuat oleh adanya bahasa yang sama. Walaupun ada kesadaran yang demikian, namun kebudayaan Bali mewujudkan banyak variasi dan perbedaan setempat. Disamping itu agama Hindu yang telah lama terintegrasi ke dalam kebudayaan Bali, dirasakan pula sebagai suatu unsur yang memperkuat adanya kesadaran tentang kesatuan itu. Selanjutnya dikemukakan bahwa Perbedaan pengaruh dari kebudayaan Jawa-Hindu di berbagai daerah di Bali dalam zaman Majapahit dahulu, menyebabkan adanya dua bentuk masyarakat di Bali, ialah masyarakat Bali-Aga dan Bali-Hindu. Masyarakat Bali Aga kurang sekali mendapat pengaruh dari kebudayaan Jawa-Hindu dari Majapahit dan mempunyai struktur tersendiri. Orang Bali -Aga pada umumnya mendiami desa-desa di daerah pengunungan seperti Sembiran, Cempaga, Sidatapa, Pedawa, Tigawasa di Kabupaten Buleleng dan desa Tenganan Panggringsingan di Kabupaten Karangasem. Sekarang ini, komunikasi modern, pendidikan serta proses modernisasi telah membawa banjak perubahan-perubahan yuga dalam masyarakat dan kebudayaan dari desa-desa tersebut. Orang Bali-Hindu yang pada umumnya diam di daerah-daerah dataran merupakan bagian yang paling besar dari penduduk pulau BALI.⁴

Mengenai bentuk Desa I Gusti Ngurah Bagus menyatakan bahwa Desa di Bali terutama didasarkan atas kesatuan tempat. Sebagian dari tanah di wilayahnya adalah milik para warga desa sebagai individu, tetapi sebagian lagi adalah tanah yang ada di bawah hak

⁴ I Gusti Ngurah Bagus, *Kebudayaan Bali dalam Koentjaraningrat Manusia dan Kebudayaan Di Indonesia*, 1971 hal 284.

ulayat desa. Desa-desa pegunungan biasanya mempunyai pola perkampungan yang memusat, sedangkan desa-desa yang mempunyai sistem banjar dan desa-desa di daerah daratan, mempunyai pola yang terpencar. Disamping keatuan wilayah, maka sebuah desa merupakan pula kesatuan keagamaan yang ditentukan oleh suatu kompleks kuil desa yang disebut kayangan tiga seperti *pure puseh*, *pure bale agung*, dan *pure dalem*. Adakalanya *pure puseh*, *pure bale agung* dijadikan satu, didebut *pure desa*.⁵ Sementara itu, Nengah Bawa Atmadja mengemukakan bahwa *Desa Pakraman* merupakan lembaga tradisional yang berperan penting menjaga tradisi.⁶

Hal ini dapat didermati pada wewenang *Desa Pakraman* seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*. Dalam tata aturan ini tersirat bahwa fungsi *Desa Pakraman* adalah sebagai basis bagi pengembangan dan pemertahanan adat dan Agama Hindu.

Desa Pakraman memiliki struktur kepemimpinan kolektif, yakni *Prajuru Desa Pakraman* yang diketuai oleh *Bendesa Adat* atau *Kelihan Adat*. Karena itu, berbicara tentang peran *Desa Pakraman* sebagai penjaga tradisi, tidak bisa dilepaskan dari peran *Bendesa Adat*. Mereka mengorganisir *Krama Desa Pakraman* dan Dewan Desa dalam menjaga, menafsirkan, mempraktikkan, dan mewariskan tradisi sehingga tradisi bisa hidup berkelanjutan secara meruang, mewaktu, dan mengkondisi atau dalam konteks *desa, kala, dan patra*.

Pada saat ini *Desa Pakraman* masih bercorak agraris, terutama sebelum Orde Baru, *pangupajiwa* warga *Desa Pakraman* relatif sama yakni bertani. Begitu pula pendidikan mereka belum berkembang, sehingga pola berpikir relatif setara, tingkat mobilitas sosial dan mobilitas geografis mereka masih sangat rendah sehingga kekosmopolitan mereka belum berkembang secara optimal.

Pada masa Orde Baru, terjadi peningkatan dalam jumlah dan jenjang pendidikan warga *Desa Pakraman*. Hal ini terus bergerak ke

⁵ Ibid, hal 287.

⁶ Nengah Bawa Atmadja, *Ajeg Bali*, 2010, hal 46-47.

arah diferensiasi sosial pada bidang pekerjaan, karena warga *Desa Pakraman* yang berpendidikan, tidak mau lagi menjadi petani, tetapi banyak yang menekuni bidang nonpertanian. *Pengupajiwa* non pertanian sangat beragam, misalnya pegawai negeri, pegawai swasta, buruh, pedagang dan lain-lain.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa mobilitas geografis mereka sangat tinggi karena adanya revolusi transportasi, ditambah perkembangan media komunikasi kebudayaan (TV, surat kabar, radio dan lain-lain) sehingga semakin banyak orang yang kosmopolitan. Karena itu modernisasi sejak orde baru mengakibatkan warga *Desa Pakraman* berubah, yakni dari kondisi yang memang sudah bercorak heterogen menjadi lebih heterogen lagi. Pada saat heterogenitas *Desa Pakraman* masih rendah, penjagaan tradisi terasa lebih mudah. Akan tetapi, ketika heterogenitas meningkat, penjagaan tradisi semakin sulit, karena setiap kelompok bisa melakukan reflektivitas terhadap tradisi sesuai dengan harapan, kepentingan, dan keinginannya. Akibatnya, terjadi perbedaan dalam memaknai suatu tradisi.

Dari perspektif historis, I Gde Parimartha mengemukakan bahwa dari perspektif historis, dapat digambarkan bahwa desa tradisional Bali, dalam sistem, dan sifatnya yang religius, dapat disebut sebagai bentuk lanjutan dari desa dalam pengertian *wanua/banua* di masa awal perkembangan desa di Bali, yang sedikit mendapat pengaruh dari kekuasaan atas. Namun desa, dengan istilah “desa adat”, dimunculkan dalam kaitannya dengan politik kolonial Belanda, yang ingin menggambarkan adanya sistem desa otonom, merdeka dari pengaruh kekuasaan lain (raja) di atasnya. Dengan Desa Adat (konsep kolonial) dimaksudkan masyarakat Bali hidup mengelompok dalam lingkungan, wilayah (payar) tertentu secara statis, memiliki pengurus, aturan (awig –awig) sendiri, dan merdeka satu dengan yang lain. F.A. Liefrinck mengandaikan desa adat sebagai bentuk “republik kecil” (*small republic*) yang sama sekali merdeka dari kekuatan lain di luarnya. Model desa adat semacam itu sempat meresapi pemikiran masyarakat

Bali di zaman kemerdekaan ini, yang karenanya dapat disebut sebagai terjebak *konsepsi Liefvink* tentang desa di Bali.”⁷

Selanjutnya dikemukakan”Munculnya “desa dinas”, yang memberikan wadah formal untuk masyarakat desa, juga tidak lepas dari adanya pengaruh pemerintah kolonial di Bali. Istilah “dinas”, diambil dari kata Belanda *diens* berarti: tugas, sehingga desa dinas mengandung pengertian, masyarakat desa juga mempunyai tugas, kewajiban resmi, sebagai bagian dari pemerintah atasan(formal). Model ini juga dapat dimengerti sebagai bentuk lanjut dari wujud yang pernah hidup di zaman kerajaan (zaman Gelgel/Klungkung), yang menempatkan wakilnya sampai ke desa, yang dikenal dengan *Pasek* atau *Perbekel*. Dengan ketentuan kolonial, batas-batas yang jelas dari desa ditentukan secara ketat, formal, menerobos batas wilayah desa dalam pengertian adat. Pada masa kemerdekaan, sistem pemerintahan Desa Dinas diteruskan, berdampingan dengan Desa Adat, yang secara bersama sama mengemban tugas membangun kemajuan masyarakat pedesaan, berlandaskan semangat demokrasi Pancasila. Kedua sistem desa itu, tidak dilihat sebagai dua faktor yang saling bertentangan (dualistik), tetapi dua unsur yang saling mengisi, melengkapi satu sama lain. Keduanya diandaikan sebagai kehidupan sebuah keluarga, yang memenuhi unsur laki-laki (bapak), dan perempuan (ibu) hidup saling membantu, dan menyempurnakan satu sama lain, menunjukkan konsep *rwabhineda* tercermin di dalamnya.

Pada masa pemerintahan yang dikenal dengan Orde Baru, terutama dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa, muncul kegelisahan di kalangan desa adat. Hal itu terjadi, karena pemerintah mulai menerapkan sistem seragam dalam pemerintahan desa, dan hampir menghancurkan fungsi, eksistensi desa adat yang mengemban tugas budaya dan keagamaan di masyarakat. Berbagai tugas dan fungsi prajuru desa adat, diambil alih oleh petugas-petugas resmi pemerintah.

⁷ I Gde Parimartha, *op-cit*, hal.29-31.

Maka terjadi keluhan, kekecewaan di kalangan desa adat, namun tidak mampu melakukan penolakan.

Akhirnya kemunculan Desa Pakraman, sebagai fenomena dan istilah baru, dapat dimengerti sebagai sebuah reaksi budaya atas semua kejadian di atas, yang intinya ingin memperbaiki keadaan yang dipandang mengecewakan sebelumnya. Sesuai namanya, menggunakan kata *pakraman*, diinspirasi oleh *karaman* yang ada di zaman Bali Kuna (abad ke 10-11) mengikuti konsepsi Senapati Kuturan, atau Mpu Kuturan. Dalam pengertian *karaman*, meski Nampak memiliki otonomi, namun itu dalam arti terbatas, sebab Senapati Kuturan sebagai pejabat kerajaan memiliki peran yang penting dalam sistem kemasyarakatan, memberi wawasan nilai budaya di dalamnya. *Desa Pakraman* akan bergerak adaptif, apabila itu mengacu pada konsep Kuturan, yang melihat *karaman* (*Desa Pakraman*) sebagai satu sub-sistem budaya, dengan nilai-nilai tertentu (lokal Bali), dan bergerak sinergis dengan sistem nilai yang lebih besar, yang menjadi tujuan bangsa secara keseluruhan.”

Parimarta akhirnya mengingatkan (Ibid:31) ”Akan tetapi, dari apa yang dapat dipahami dari Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, nampaknya pijakan konseptual dari Desa Pakraman belum jelas dimengerti. Desa Pakraman menjadi a historis, apabila mengacu ke model desa adat jebakan Liefrinck, yang statis dalam pemahaman, keluar dari landasan nilai budaya masyarakat, Konflik-konflik perbatasan desa adat yang kini muncul, dapat dimengerti sebagai cerminan kebingungan masyarakat.”⁸

⁸ ibid, hal. 31.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS / PRINSIP PENYUSUNAN PERDA TENTANG DESA ADAT.

Menurut Pasal 5 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan, termasuk dalam membentuk Peraturan Daerah, harus dilakukan berdasarkan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagan atau pejabat pembentuk yang tepat

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau Pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarkie Peraturan Perundang-undangan.

4. dapat dilaksanakan

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis , maupun yuridis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan

Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketujuh asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut bersifat kumulatif, artinya semua harus dipenuhi agar menghasilkan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Dalam Pasal 6 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Kebangsaan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI.

4. Kekeluargaan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantara

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Bhinneka tunggal ika

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Keadilan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain : agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan kepastian hukum

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan Negara.

Kesepuluh asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tersebut bersifat kumulatif alternatif artinya boleh mencerminkan seluruh, salah satu atau lebih dari asas tersebut.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud diatas, menurut Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam konteks tersebut, maka Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat mencerminkan asas sebagai berikut:

1. rekognisi;
2. subsidiaritas;
3. kemanfaatan;
4. keadilan;
5. kekeluargaan;
6. kebersamaan;
7. keberagaman;
8. kesetaraan;
9. kesatuan Bali;
10. kemandirian;
11. partisipasi;
12. musyawarah;
13. kegotong-royongan;
14. pemberdayaan; dan
15. keberlanjutan.

Kelima belas asas tersebut harus tercermin dalam Materi Muatan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat, sebagai tumpuan berpikir yang mendasari penyusunan Materi Muatan Peraturan Daerah dimaksud.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN DESA ADAT DI BALI

Akses untuk memenuhi hak-hak Adatnya dan hak-hak masyarakat dalam kehidupan sosial politik, ekonomi, hukum, dan budaya diperlukan afirmasi khusus. Terkait ekonomi ada alasan masyarakat memerlukan peraturan:

1. Hak ekonomi mencakup kebutuhan dasar dan kelangsungan hidup komunitas, hak ekonomi adalah hak asas manusia yang harus dipenuhi.
2. Hak menentukan nasibnya sendiri.
3. Hak atas tanah dan sumber daya alam pengakuan terhadap hak atas tanah adat dinilai masih lemah.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN PERDA DESA ADAT YANG BARU.

1. Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengatur terkait Perlindungan, Pemajuan, Penegakan, dan Pemenuhan Hak Asasi manusia.
3. Pasal 6 Undang-Undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur hal sebagai berikut :
 - a. Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.
 - b. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.
4. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan diatur dengan Peraturan Daerah.

5. Undang-Undang 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur hal sebagai berikut :
 - a. Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.
 - b. Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN DESA ADAT

A. PENGERTIAN EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Sebelum mengemukakan pengertian evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan, terlebih dahulu perlu dikemukakan apa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada ayat (2) ditentukan "Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)." Selanjutnya dalam Penjelasan ayat (2) dikemukakan bahwa dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Yang dimaksud dengan evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan adalah serangkaian kegiatan atau proses untuk melakukan penilaian validitas Peraturan Perundang-undangan, berdasarkan telaah secara cermat dan mendalam terhadap Peraturan Perundang-undangan yang dievaluasi.

B. OBJEK EVALUASI DAN ANALISIS DAN METODA PENDEKATAN

Objek analisis dan evaluasi dalam Naskah Akademik ini adalah Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*.

Evaluasi dan analisis terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali tersebut menggunakan metode pendekan sistem Peraturan Perundang-undangan yang tersusun secara hierarki. Dalam kaitan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Ia berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar.⁹ Lebih lanjut dikemukakan bahwa teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah, yaitu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan manjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, 1998, hal 25.

berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.¹⁰

Namun bagi penganut aliran positif, suatu Peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, tetap dianggap hukum positif/hukum yang berlaku selama belum dicabut atau diganti dengan yang baru meskipun Peraturan Perundang-undangan tersebut telah kehilangan dasar atau sumbernya.

Berbeda dengan penganut aliran hukum responsif yang memandang bahwa hukum atau dalam arti sempit, suatu Peraturan Perundang-undangan dianggap baik jika Peraturan Perundang-undangan tersebut berkompeten dan juga adil, ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substantif.¹¹

Lebih lanjut dikemukakan bahwa Peraturan perlu bergantung kepada atau disesuaikan dengan kondisi-kondisi historis yang tepat sehingga ia bisa relevan dan mempunyai daya hidup. Ketika lingkungan berubah, peraturan-peraturan harus ditata ulang, bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan kebijakan, namun juga untuk melindungi otoritas peraturan itu sendiri dan integritasnya ketika diaplikasikan.¹²

C. HASIL EVALUASI DAN ANALISIS.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum adat. Kemudian pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 tentang Desa disebutkan bahwa “Pengaturan Desa” bertujuan:

1. Memberi pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan kebudayaannya sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI.

¹⁰ Ibid, hal 25-26.

¹¹ Phillipe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, 2003, hal 60.

¹² Ibid, hal 65.

2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia.
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi dan budaya aspek Desa.
4. Mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat Desa dalam pengembangan potensi dan aset Desa guna kesejahteraan bersama.
5. Membentuk pemerintah Desa yang profesional, efisien dan efektif terbuka serta bertanggungjawab.
6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan umum.
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan Nasional.
8. Meningkatkan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan Nasional.
9. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subyek pemerintah.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman ditetapkan pada tanggal 21 Maret 2001, dengan dua pertimbangan penting yaitu:

1. bahwa Desa Pakraman di Propinsi Bali yang tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad abad, yang memiliki otonomi asli mengatur rumah tangganya sendiri, telah memberikan kontribusi yang sangat berharga terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat dan pembangunan; dan
2. bahwa Desa Pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya yang hidup di Bali sangat besar peranannya dalam bidang agama dan sosial budaya sehingga perlu diayomi, dilestarikan, dan diberdayakan.

Meskipun Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 ditetapkan sekitar 7 (tujuh) bulan setelah perubahan kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilaksanakan pada tanggal 18 Agustus Tahun 2000, namun semangat

perubahan konstitusi yang berkaitan dengan pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua), tidak diserap dan diakomodir untuk menjiwai Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang *Desa Pakraman* tersebut. Demikian pula Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* tetap kering dengan semangat perubahan konstitusi, hanya sekedar mengubah ketentuan Pasal 1 angka 3 dan menghapus ketentuan Pasal 9 ayat (6) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001.

Reformasi yang bangkit pada pertengahan tahun 1998 telah membawa perubahan signifikan dalam ketata negaraan Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945, mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Perubahan tersebut mengubah secara mendasar penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia dari otoriter-sentralistik menjadi demokratis-desentralistik dengan system *check and balances* cabang-cabang kekuasaan negara.

Pada tataran Undang-Undang yang terkait dengan dasar hukum mengingat Peraturan Daerah Provinsi Nomor 3 Tahun 2001 sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 terjadi perubahan mendasar sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak berlaku lagi. Sekarang Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku adalah Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Pada Tahun 2014 telah diundangkan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang Undang tersebut mengatur secara khusus dalam Bab XIII mengenai Desa Adat atau yang di Bali disebut dengan Desa Pakraman. Bab tersebut memberikan kewenangan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan penataan terhadap Desa Adat dan mendelegasikan pembentukan Peraturan Daerah untuk penataan Desa Adat (Pasal 101 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014). Dalam Pasal 102 ditentukan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (2) berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 17. Dalam Bab XIII diatur pokok-pokok kewenangan Desa Adat, Pemerintahan Desa Adat, dan Peraturan Desa Adat. Perlu ditambahkan bahwa ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat. Sejak berlakunya Undang-Undang tentang Desa, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 harus menyesuaikan dengan Undang Undang tentang Desa.
3. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden sudah tidak berlaku lagi. Sejak 12 Agustus 2011 berlaku Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Perubahan di bidang ketata negaraan tersebut, dalam perspektif *Stuffentheorie* dari Hans Kelsen Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003, telah kehilangan dasar atau sumbernya, karena itu harus segera diganti disesuaikan dengan perkembangan ketata negaraan dan dinamika sosial menuju era Baru Bali sesuai visi “*Nangun Sat Kertih Loka Bali.*”.

Ditinjau dari aspek substantif terdapat disharmoni pengaturan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Adat sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Adat, sebagaimana tercantum dalam table berikut :

N O	Pokok substansi	Perda No 3 Tahun 2001 jo Perda No 3 Tahun 2003	UU No 6 Tahun 2014	Keterangan
1.	Definisi Desa Pekraman/ Desa Adat	Kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.	Perda menggunakan frasa” hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri”, sedang dalam UU digunakan frasa “berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat”Dalam UU secara tegas didefinisikan dasar kewenangan tsb yaitu prakarsa masyarakat, hak

		serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri		asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.
2.	Wewenang Desa Pakraman	Pasal 6 menentukan 3 wewenang Desa Pakraman yaitu: a. menyelesaikan sengketa adat dan agama dalam lingkungan wilayahnya; b. turut serta menentukan setiap keputusan dalam pelaksanaan pembangunan yang ada di wilayahnya terutama yang berkaitan dengan Tri Hita Karana; c. melakukan perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan.	Kewenangan Desa berdasarkan Pasal 19, meliputi : a. kewenangan berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan lokal berskala Desa; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Daerah kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah daerah Kabupaten/Kota Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul, menurut Pasal 103 dirinci menjadi 7 kewenangan yang intinya : a. pengaturan dan pelaksanaan	Terdapat perbedaan yang sangat mendasar mengenai perumusan wewenang Desa Pakraman menurut Perda dibandingkan dengan menurut Undang-Undang No 6 Tahun 2014. Perda mencantumkan “membuat awig-awig” sebagai salah satu tugas Desa Pakraman (Pasal 5 huruf a. Tugas Desa Pakraman lainnya diatur dsalam Pasal 5 huruf b s/d huruf f yaitu mengatur krama desa. mengatur pengelolaan kekayaan desa, bersama-sama pemerintah melaksanakan pembangunan di segala bidang terutama di bidang keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan;

			pemerintahan berdasarkan susunan asli; b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat; c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat; d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat; f. pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat; dan g. pengembangan kehidupan hukum adat.	membina dan mengembangkan nilai-nilai budaya Bali, dan mengayomi krama desa.
3.	Pemerintahan Desa Adat/Desa Pakraman	Pasal 7 Perda menentukan Desa Pakraman dipimpin oleh prajuru Desa Pakraman. Prajuru Desa Pakraman dipilih dan ditetapkan oleh krama Desa Pakraman menurut aturan	Pasal 107 Undang-Undang tentang Desa menentukan "Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta	Pasal 7 Perda tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 107, Pasal 108 Undang-Undang tentang Desa. Pendelegasian

		yang ditetapkan dalam awig-awig <i>Desa Pakraman</i> masing-masing. Struktur dan susunan prajuru Desa Pakraman diatur dalam awig-awig Desa Pakraman.	sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip NKRI". Pasal 108 menentukan "Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat." Pasal 109 menentukan "Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam Perda Provinsi."	pengaturan struktur dan susunan prajuru Desa Pakraman, serta pengisian jabatan Kepala Desa Pakraman/Adat kepada awig awig jelas tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 109 Undang-Undang Desa, yang mendelegasikan pengaturan hal tersebut ke Perda Provinsi.
4.	Tugas prajuru Desa Pakraman/Adat	Pasal 8 Perda menentukan 6 tugas prajuru Desa Pakraman yaitu :	Pasal 26 Undang-Undang Desa menentukan "Kepala Desa bertugas menyelenggarakan	Tugas Prajuru desa menurut Perda lebih sempit dibandingkan dengan tugas Kepala

		melaksanakan awig-awig, mengatur penyelenggaraan upacara keagamaan di Desa Pakraman, sesuai dengan sastra agama dan tradisi masing-masing; menusahakan perdamaian dan penyelesaian sengketa adat; mewakili Desa Pakraman dalam bertindak untuk melakukan perbuatan hukum baik di dalam maupun di luar peradilan atas persetujuan paruman desa, mengatur dan mengurus pengelolaan harta kekayaan Desa Pakraman; dan membina kerukunan beragama dalam wilayah Desa Pakraman.	Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.” Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Desa diberikan 15 wewenang, 5 hak, 16 kewajiban. Ketentuan ini secara mutatis mutandis berlaku bagi Desa Adat sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Bab XIII Undang-Undang.	Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang tentang Desa.
5.	Pendapatan <i>Desa Pakraman/</i> Adat	Pasal 10 Perda menentukan “Pendapatan Desa Pakraman diperoleh dari:	Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang tentang Desa menentukan” Pendapatan desa	Sumber pendapatan Desa Pakraman sebagaimana ditentukan dalam Perda lebih sempit

		a. urunan krama Desa Pakraman; b. hasil pengelolaan kekayaan Desa Pakraman; c. hasil usaha LPD; d. bantuan pemerintah dan pemerintah daerah; dan pendapatan lain yang sah.	sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (1) bersumber dari: a. pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong dan lain lain pendapatan asli Desa; b. alokasi APBN; c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kab/Kota; d. alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kab/Kota; e. bantuan keuangan dari APBD prov, dan APBD Kab/Kota; f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.	dari pada yang ditentukan dalam Pasal 72 Undang-Undang tentang Desa. Pasal 72 Undang-Undang tentang Desa mengatur secara jelas dan rinci sumber pendapatan Desa.
--	--	---	---	--

Ditinjau dari aspek teknik penulisan dan metode penormaan terdapat beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 yang bersifat kabur/tidak jelas apa normanya (berupa perintah, keharusan, larangan, kewenangan, hak,

atau kewajiban?) karena menggunakan kalimat berita/ Pernyataan, antara lain sebagai berikut:

- a. Pasal 2 ayat (1) yang menentukan “Hubungan antara *krama* dan Tuhan disebut *parhyangan*”.
- b. Pasal 3 ayat(1) yang menentukan “Hubungan antara *krama* disebut *pawongan*”.
- c. Pasal 4 ayat (1) yang menentukan “Hubungan *krama* dengan lingkungan/wilayah *Desa Pakraman/banjar pakraman* disebut *palemahan*.”
- d. Pasal 11 ayat (1) yang menentukan “Setiap *Desa Pakraman* menyetorkan *awig-awig*nya.”

Selain itu, terdapat kelemahan konseptual dalam pendefinisian istilah dalam Pasal 1, antara lain:

- a. Pasal 1 angka 4 yang menentukan “*Desa Pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata *krama* pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.”
- b. Dalam definisi ini, *Desa Pakraman* tidak diberi hak untuk “mengatur” rumah tangganya sendiri, padahal dalam konsep *Desa Pakraman* fungsi *self governing community* dan *local self government* digabungkan (Penjelasan Umum Undang-Undang tentang Desa) oleh karenanya hak mengatur rumah tangganya sendiri sangat esensial dalam pendefinisian.
- c. Pasal 1 angka 11 yang menentukan “*Awig-awig* adalah aturan yang dibuat oleh *krama Desa Pakraman* dan atau *Krama Banjar Pakraman* yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan *Tri Hita Karana* sesuai dengan *desa mawa cara* dan *dharma agama* di *Desa Pakraman/banjar pakraman* masing-masing.”

Definisi ini, membatasi fungsi *awig-awig* sebatas dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan *Tri Hita Karana* sesuai dengan *desa mawa cara* dan *dharma agama* di *Desa Pakraman/banjar pakraman* masing-masing. Padahal *awig-awig* merupakan dasar hukum

bagi *Desa Pakraman*/Desa Adat dalam pelaksanaan hak asal usul terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah Desa Adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan susunan asli, sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan umum Undang-Undang tentang Desa. Penjelasan Umum Undang-Undang tentang Desa memasukkan unsur pelaksanaan *dharma negara* dalam ranah pengaturan *awig-awig*, hanya wilayah berlakunya dalam batas wilayah Desa Adat.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Joeniarto, mengatakan nilai filosofis suatu perundang-undangan harus mencerminkan nilai keadilan dan kepastian. Esensi dari landasan filosofis ini juga dapat ditemukan pada eksistensi Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara”. Hal ini dimaksudkan dengan adanya kebijakan semacam itu, maka kehendak *the founding fathers* kita yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bisa terwujud.

Adapun tujuan dari *the founding fathers* dalam membentuk Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam hal ini upaya penguatan Desa Adat merupakan wujud dari amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Bali didiami oleh *krama*/masyarakat Bali yang memiliki tata kehidupan dengan kebudayaan tinggi berupa adat-istiadat, agama, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal yang khas/unik, indah, menarik, dan suci, serta memiliki spiritualitas tinggi. Tata kehidupan *krama* Bali dengan kebudayaan tinggi ini diwadahi secara utuh dalam Desa Adat. Hal ini menjadikan Desa Adat sebagai wadah menyatunya simbol-simbol dan nilai-nilai yang bersumber dari adat-istiadat, agama, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal dalam melaksanakan tata kehidupan *krama* Bali sehari-hari. Semua ini terwujud menjadi tata kehidupan yang khas/unik, indah, menarik, sekaligus *mataksu*,

memancarkan *inner power* yang kuat dan cemerlang, sehingga menarik perhatian dunia.

Kebudayaan *krama* Bali yang khas/unik, indah, menarik, sekaligus *mataksu* itu tercermin jelas dalam kehidupan masyarakat di Desa Adat yang tersebar di seluruh wilayah Bali. Hal ini diperkuat lagi dengan tata kehidupan masyarakat Desa Adat yang diatur dengan *Awig-Awig*, *Pararem*, serta aturan-aturan adat lainnya, sehingga Desa Adat sesungguhnya telah menjalankan fungsi *self-governing community* sekaligus *self-regulating community*.

Penggabungan fungsi *self-governing community* sekaligus *self-regulating community* ini pada puncaknya telah menjadikan Desa Adat memiliki adat-istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal yang menjadi sumber nilai-nilai tata kehidupan Bali. Dengan nilai-nilai tata kehidupan tersebut, *krama* Bali di Desa Adat hidup dalam suatu ikatan masyarakat komunal, sebagai satuan kelompok masyarakat yang guyub serta memiliki semangat gotong-royong dalam tata kehidupan yang berdasarkan filosofi *Tri Hita Karana*, meliputi *Parahyangan*, *Pawongan*, dan *Palemahan*.

Filosofi *Tri Hita Karana* ini memberi tuntunan ajaran kepada *krama* Bali untuk asihkepada alam (*Palemahan*), punia kepada sesama manusia (*Pawongan*), sebagai wujud bhakti kepada Tuhan Yang Mahaesa (*Parahyangan*). Filosofi *Tri Hita Karana* ini selanjutnya dijabarkan dalam kearifan lokal *Sad Kertih*, meliputi upaya untuk menyucikan jiwa (*atma kertih*), menjaga kelestarian hutan (*wana kertih*) dan danau (*danu kertih*) sebagai sumber air bersih, laut beserta pantai (*segara kertih*), keharmonisan sosial dan alam yang dinamis (*jagat kertih*), dan membangun kualitas sumber daya manusia secara individual (*jana kertih*).

Desa Adat yang tumbuh berkembang selama berabad-abad di Bali serta memiliki hak asal usul, hak tradisional, dan hak otonomi asli mengatur rumah tangganya sendiri, telah terbukti memberikan kontribusi sangat besar terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Desa Adat juga telah terbukti sangat

besar peranannya dalam pembangunan masyarakat, bangsa, dan Negara, sehingga perlu diayomi, dilindungi, dibina, dikembangkan, dan diberdayakan. Pengayoman, perlindungan, pembinaan, pengembangan, dan pemberdayaan ini sangat diperlukan sebagai penguatan Desa Adat secara utuh guna mewujudkan kehidupan *krama* Desa Adat di Bali yang sesuai dengan prinsip Trisakti yang disampaikan oleh Ir. Soekarno, sebagai pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam pidato tanggal 17 Agustus 1964, yaitu berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam Kebudayaan.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Berkaitan dengan syarat sosiologis, Robert Seidman Ann Seidman. Mengatakan kelemahan utama dalam suatu peraturan perundang-undangan dewasa ini yaitu kegagalan mengungkap dengan jelas hubungan sebab akibat antara Undang-Undang (norma-norma hukum) dengan kenyataan sosial dan pembangunan. Dengan demikian syarat ini menekankan pada adanya relasi antara kebijakan yang dibuat dan kenyataan di masyarakat. Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amendemen ke 4 menyatakan Negara mengakui serta menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan amanat tersebut Pemerintah Provinsi Bali mempunyai kewajiban untuk melindungi eksistensi Desa Adat.

Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) wajib memberikan keikutsertaan masyarakat melalui partisipasi masyarakat. Rosco Pound mengemukakan pada fungsi hukum sebagai alat untuk merubah masyarakat (*law as atool of social engineering*), menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang ada di dalam masyarakat. Pemikiran ini diawali oleh penelitian untuk memberikan dasar ilmiah pada proses penentuan hukum (*legal polisy making*).

Berkenaan proses penyusunan Ranperda tentang Desa Adat dalam, maka dalam Naskah Akademik dengan pendekatan kajian sosiologis mengenai keberadaan Desa Adat di Bali adalah menjadi objek kajiannya.

Saat ini, terdapat sejumlah 1.493 Desa Adat tersebar di keseluruhan 9 (sembilan) Kabupaten/Kota di Bali, dengan penduduk beragama Hindu sejumlah 3.247.283 orang, tersebar di seluruh Desa Adat, merupakan 83% dari total 4,2 juta jiwa (100%) penduduk Pulau Bali. Kesatuan masyarakat hukum adat di Bali ini bukan hanya merupakan suatu ikatan sosial belaka, melainkan penjabaran ajaran agama Hindu sebagaimana digariskan dalam berbagai Pustaka Suci Hindu yang mengakibatkan kesatuan masyarakat hukum adat di Bali, untuk dapat dikualifikasikan sebagai Desa Adat harus memenuhi berbagai persyaratan sosio-kultural dan keagamaan, antar lain: memiliki satu kesatuan wilayah (*Wewidangan*, *Palemahan*), satu kesatuan warga (*Krama*, *Pawongan*), satu kesatuan pemerintahan adat, dan terikat dalam satu kesatuan kosmologi *Kahyangan Desa* atau *Tri Kahyangan/Kahyangan Tiga*, yaitu *Pura Desa*, *Pura Puseh*, dan *Pura Dalem*. Di seluruh wilayah Provinsi Bali kini terdapat sebanyak 4.552 *Pura Kahyangan Tiga*, 289 *Pura Dang Kahyangan*, dan 8 *Pura Sat Kahyangan*. Pura ini merupakan satu kesatuan kosmologis dengan alam Pulau Bali yang memiliki luas wilayah 5.636,66 KM², 4 danau, 246 sungai, 24 gunung dengan 2 gunung berapi, hutan seluas 130.686 hektare, dan pantai serta lautan yang terikat dalam satu kesatuan kosmologi alam, manusia, dan kebudayaan Bali. Tugas-tugas Desa Adat tidak terbatas hanya pada tugas-tugas sosial-ekonomi, melainkan juga tugas-tugas sosial-budaya dan keagamaan. Desa Adat mengemban kewajiban untuk menjaga dan memelihara keseimbangan kosmis alam Bali, *sakala* dan *niskala*, keseimbangan hubungan berupa bhakti antara manusia dengan Hyang Widhi Wasa/Tuhan Yang Maha esa (*Parahyangan*), punia manusia dengan sesamanya (*Pawongan*), dan manusia dengan alam sebagai wadah kehidupan (*Palemahan*).

Keberadaan Desa Adat tidak dapat dipisahkan antara satu Desa Adat dengan satu Desa Adat lainnya. Mereka merupakan

keberagaman dalam satu kesatuan (Bhineka Tunggal Ika). Sebagai bentuk keberagaman, mereka tumbuh dan berkembang dalam kaidah *Desa Mawa cara* (*desa*, *kala*, dan *patra*). Tetapi, sebagai bentuk kesatuan, mereka terikat dalam satu kesatuan kosepsi kormologis *Padma Bhuwana* yang disatukan oleh satu kesatuan *ulu*, Pura Besakih sebagai lingga (*Purusha*) dan Pura Ulun Danu Batur dan Beratan sebagai *Pradhana*. Ikatan satu kesatuan konsepsi kosmologis ini belakangan dinamakan Bali *Mawa Cara*. Oleh karena itu, maka tata pengaturan dan tata pengelolaan Desa Adat di Bali tidak dapat dibiarkan terlepas sporadik dalam kemandirian yang serba terpisah, per desa adat atau per kabupaten/kota, melainkan harus dalam satu kesatuan tata pengaturan dan tata kelola: satu pulau satu tata kelola satu komando (*one island one management one command*). Satu kesatuan tata pengaturan dan tata kelola ini merupakan kebijakan yang mengembalikan kepada hakikat dasar realitas kesatuan masyarakat hukum adat di Bali sebagai bentuk perwujudan kesatuan sosial, kosmis, dan pelaksanaan ajaran agama Hindu Bali. Suatu tata kelola dan pengaturan ini memperhatikan seluruh aspek dan dimensi kehidupan, *sakala* dan *niskala*, dimensi ruang dan waktu menurut ajaran *Padma Bhuwana* dan *Tri Semaya*, dan dimensi kehidupan menurut nilai-nilai *Sad Kerthi* yang terdiri atas: *Atma Kerthi*, *Wana Kerthi*, *Danu Kerthi*, *Sagara Kerthi*, *Jana Kerthi*, dan *Jagat Kerthi*. *Sad Kerthi* adalah upaya untuk menyucikan jiwa (*atma kerthi*), menjaga kelestarian hutan (*wana kerthi*) dan danau (*danu kerthi*) sebagai sumber air bersih, laut beserta pantai (*segara kerthi*), keharmonisan sosial dan alam yang dinamis (*jagat kerthi*), dan membangun kualitas sumber daya manusia secara individual (*jana kerthi*).

Pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat di Bali harus mampu mengembalikan kedudukan dan fungsi Desa Adat sebagai pusat kebudayaan dan pusat pembinaan mentalitas keagamaan agar Desa Adat kembali dapat memerankan fungsi secara baik sebagai pemilik kebudayaan Bali yang telah memberikan kontribusi sangat besar terhadap pembangunan sosial ekonomi tidak saja kepada masyarakat Bali, tetapi juga Indonesia dan bahkan masyarakat dunia. Untuk itu,

Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat ini diperlukan sebagai payung hukum yang memadai sebagai pedoman secara menyeluruh dan terpadu bagi Desa Adat di Bali.

C. LANDASAN YURIDIS.

Landasan yuridis yang dimaksud dalam Naskah akademik ini adalah dasar hukum yang dijadikan landasan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat. Landasan yuridis ini akan dijadikan dasar hukum mengingat dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat yang akan dibentuk.

Menurut Lampiran II angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur bahwa dasar hukum memuat:

- a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat).
- b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat).

Pada Lampiran II angka 29 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat(6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya pada Lampiran II angka 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa jika materi yang diatur dalam Undang-Undang yang akan dibentuk merupakan penjabaran dari pasal atau beberapa pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal tersebut dicantumkan sebagai dasar hukum.

Ketentuan tersebut secara mutatis mutandis tentunya juga berlaku bagi pembentukan Peraturan Daerah. Sebab, pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut merupakan sumber hukum yang bersifat substantif mengenai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk.

Kemudian pada Lampiran II angka 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa jika terdapat Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum.

Perlu ditambahkan bahwa menurut Lampiran II angka 41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Berdasarkan pedoman teknis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas, maka landasan yuridis yang dijadikan dasar hukum pemebentukan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat, sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1649);
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3836);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5394);
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana beberapa kali telah diubah dan diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
7. Peraturan Menteri Agama Nomor 56 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Hindu;

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN RANPERDA TENTANG DESA ADAT

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN.

Sesuai buku Visi dan Misi Pembangunan Bali Tahun 2018-2023, disebutkan bahwa jangkauan dan arah pengaturan Legislasi di Bidang Adat antara lain membentuk Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat secara komprehensif dengan mengganti Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* untuk memperkuat kedudukan dan fungsi *Desa Pakraman*/Desa Adat yang berkaitan dengan:

1. penguatan *parahyanngan, palemahan, dan pawongan*;
2. memperkuat sistem dan pelaksanaan hukum adat (*awig-awig, perarem dan lontar-lontar*);
3. penguatan Lembaga *Kertha* Desa;
4. penguatan Lembaga Perekonomian Desa Pakraman/Desa Adat (BUMDES, BUMDA, LPD, Pasar *Desa Pakraman*/Desa Adat, dan lembaga perekonomian lainnya);
5. fungsinya sebagai lembaga pendidikan berbasis keagamaan Hindu yang bersifat formal, non-formal, dan informal;
6. fungsinya sebagai lembaga untuk pelestarian dan pembinaan adat, agama, tradisi, seni dan budaya serta kearifan lokal;
7. fungsinya sebagai lembaga untuk melaksanakan pengembangan dan memperkuat jati diri *Krama* Bali;
8. fungsinya sebagai lembaga untuk melaksanakan fungsi keamanan di wilayah *Desa Pakraman*/Desa Adat; dan

9. pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangannya *Desa Pakraman*/Desa Adat, maka pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran secara langsung kepada Desa Pakraman/Desa Adat.

Selain itu ,Peraturan Daerah Prpvinsi Bali tentang Desa Adat ini juga untuk memperkuat:

1. *parahayangan*, *pawongan* dan *palemahan* Desa Adat;
2. sistem dan pelaksanaan hukum adat;
3. lembaga *Sabha* Desa Adat dan *Kertha* Desa Adat;
4. lembaga perekonomian Desa Adat;
5. lembaga adat Desa Adat dan lembaga kemasyarakatan Desa Adat sebagai lembaga pelestarian dan pembinaan adat, tradisi, agama, seni dan budaya, serta kearifan lokal;
6. lembaga pendidikan formal, non-formal, dan informal yang berbasis keagamaan Hindu untuk pengembangan kualitas dan jati diri *krama* Bali; dan
7. tanggung jawab Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam membangun, mengembangkan, dan memberdayakan Desa Adat.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RPERDA TENTANG DESA ADAT.

Adapun rencana materi muatan dalam rancangan peraturan daerah ini meliputi :

- Bab I Ketentuan Umum
- Bab II Asas dan Tujuan
- Bab III Kedudukan, Status dan Penetapan Desa Adat
- Bab IV Penataan Desa Adat
- Bab V Unsur Pokok Desa Adat
- Bab VI Awig-Awig Pararem dan Peraturan Lain Desa Adat
- Bab VII Susunan Organisasi Desa Adat
- Bab VII Lembaga Adat
- Bab IX Desa Adat Tua
- Bab X Tugas dan Wewenang Desa Adat
- Bab XI Padruwen dan Usaha Desa Adat

Bab XII Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Adat
Bab XIII Majelis Desa Adat
Bab XIV Tata Hubungan dan Kerjasama Desa Adat
Bab XV Pembangunan Desa Adat dan Pembangunan Kawasan
Perdesaan Desa Adat
Bab XVI Pemberdayaan dan Pelestarian Desa Adat
Bab XVII Ketentuan Peralihan
Bab XVIII Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN.

Naskah Akademik merupakan upaya menciptakan kepastian Hukum tentang Peraturan Desa Adat, Peraturan kemasyarakatan dengan kekayaan masyarakat Desa Adat. Merupakan wujud untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi Perda sehingga Peraturan Daerah tentang Desa Adat menjadi instrument yang dapat membahas pedoman bagi masyarakat dengan Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam menyelesaikan permasalahan Desa Adat dan kemasyarakatan.

B. SARAN.

1. Agar proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Adat lebih mendapatkan justifikasi sosial perlu di sosialisasikan secara intensif.
2. Agar proses pembentukan Perda memenuhi syarat sesuai ketentuan sebagai mana amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka perlu adanya kajian yang berlandaskan filosofis, sosiologis dan yuridis.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- I Gde Parimatha, 2003, *Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman (Suatu Tinjauan Historis Kritis)*, orasi ilmiah, Universitas Udayana, Kampus Bukit Jimbaran.
- B Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cetakan ke 6, 2012.
- I Gusti Ngurah Bagus, *Kebudayaan Bali dalam Koentjaraningrat Manusia dan Kebudayaan Di Indonesia*, 1971.
- Nengah Bawa Atmadja, *Ajeg Bali*, 2010.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, 1998.
- Phillipe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, 2003.

PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*.